

# DANSK MILJØRET

BIND III

MILJØVÆRN

*Hovedredaktion*

W. E. v. EYBEN

AKADEMISK FORLAG  
UNIVERSITETSFORLAGET I KØBENHAVN

1977

**DANSK MILJØRET**

**bind 3**

**Miljøværn**

**© W. E. von Eyben 1977**

**Omslagsillustration: Keld von Eyben**

**Bogen er sat med Linotype Times  
og trykt i Krohns Bogtrykkeri, København**

**ISBN 87-500-1757-8**

# Forord

2. bind af dette værk, som udkom i september 1977, omfattede bygge- og planlovgivningen. 4. bind, der vil fremkomme om ca 3 måneder, omhandler ekspropriationsretten og en række specielle emner inden for miljøretten. 1. bind, der udkommer om ca 6 måneder, bliver miljørettens almindelige del.

Registre er udarbejdet af stud jur *Jan Holgersen*.

November 1977

*v. Eyben*

## § 7. Miljøbeskyttelse

Af lektor *Claus Haagen Jensen*

§ 7. II. E. 2, III. A. 3 og VII. C. Lektor *Claus Tønnesen*

### I. Introduktion

#### A. HVAD FORSTÅS VED »MILJØBESKYTTELSE«?

Det er svært at besvare dette spørgsmål, da ordet er forholdsvis nyt i det danske sprog og endnu ikke har fået et fast og almindeligt accepteret indhold. Udtrykket hidrører fra 60'ernes og 70'ernes forureningsdebat. Det dækker i almindeligt sprogbrug over forholdsregler til forebyggelse og bekæmpelse af forurening, men der er stor forskel på, hvor mange slags forholdsregler og forurening den talende eller skrivende har for øje med betegnelsen.

I juridisk sammenhæng er udtrykkets konturer betydeligt fastere. Dette skyldes i første række lov nr 372 af 13/6 1973 »om miljøbeskyttelse« (i det følgende omtalt som Mbl). Når en lov således angiver sit indhold som miljøbeskyttelse, er det rimeligt i en juridisk fremstilling at knytte sin terminologi til den pågældende lovs. Dette gælder i hvert fald, hvor det som her drejer sig om et udtryk, der ikke er indarbejdet i en anden betydning. I øvrigt kan der vel være grund til at forvente, at begrebets autoritative anvendelse i en lov vil påvirke udtrykkets indhold i almindelig sprogbrug væsentligt.

Mbl definerer ikke, hvad der forstås ved miljøbeskyttelse, og kun i enkelte bestemmelser (se f.eks. §§ 6, 57 samt 70, stk 2 og 3) anvendes betegnelsen. Heller ikke lovens forarbejder rummer generelle formuleringer om udtrykket. Miljøbeskyttelse må efter de sammenhænge, hvor begrebet bruges, forstås som betegnelse for lovens område. Det, der reguleres eller kan reguleres efter denne lov, kaldes under ét for miljøbeskyttelse. Et forbehold vedrørende lovens §§ 4 og 5 omtales nedenfor.

Lovens område fastlægges navnlig ved § 2, men visse punkter klargøres dog ved at sammenholde denne bestemmelse med § 1. Sammenfattende kan man sige, at loven tager sigte på forvaltningsmyndigheders foranstaltninger til beskyttelse af menneskets ydre miljø mod forure-

ning. Denne karakteristik kan præciseres gennem fremdragelse af tre vigtige elementer:

1) *Beskyttelsesobjektet*. Det, der ønskes beskyttet, er »miljøet«. I § 2 omtales dette som »luften, jordbunden, vandløb, søer eller havet«. Det kan være tvivlsomt, hvor meget der omfattes af den citerede formulering. Udtrykket »jordbunden« synes at indbyde til den modsætningslutning, at f.eks. henkastelse af tomme flasker i skov og på strand ikke skulle være omfattet af loven. Dette har givetvis ikke været meningen. I § 4 angives udtrykkeligt, at ministeren kan fastsætte regler om affald, og under lovforslagets behandling i Folketinget udtaltes som svar på et spørgsmål, at Mbl vel i princippet ville omfatte forhold som »skovsvineri«, selv om det fandtes mest naturligt, at noget sådant blev imødegået i henhold til Naturfredningsloven, jfr *Niels Borre*.<sup>50</sup> ff. Den gengivne passus fra § 2 kan således omskrives med udtrykkene »naturen« eller »menneskets naturgivne omgivelser«, se også § 1, stk 2 forudsætningsvis.

Spørgsmålet er imidlertid, om man ikke kan gå det skridt videre og sige, at loven omfatter en beskyttelse af alle menneskets »ydre« eller »fysiske omgivelser«, menneskeskabte såvel som naturgivne. Besvarelsen af dette spørgsmål er formentlig uden større praktisk betydning. Man kan næppe tænke sig en af loven omfattet forurening, som har skadelig virkning på eksempelvis bygninger eller motorkøretøjer, og som ikke samtidig er en forurening af naturen, typisk i form af luftforurening. Da det dog er således, at myndighederne ved beslutninger om forholdsregler i anledning af forurening af miljøet vil kunne tage hensyn til forureningens effekt i forhold til materielle værdier – jfr § 1, stk 2, og ministerens bemærkninger hertil, Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3933, forekommer det mest rammende ved miljø i lovens forstand at forstå alle menneskets »ydre« eller »fysiske omgivelser«. Udenfor falder derimod omgivelser i betydningen grupper af mennesker, som den enkelte tilhører eller færdes i, jfr herved *Bent Christensen*: Miljøværn og privat ejendom, TfR 1976.2.

En vigtig grænse for beskyttelsesobjektet ligger i, at dette kun omfatter det »ydre« miljø. Der kan også være grund til at beskytte mennesker mod skadelige påvirkninger fra deres »indre« omgivelser i form af *bolig og arbejdsplads*. Spørgsmål herom falder imidlertid uden for Mbl's område og reguleres offentligt navnlig i lovgivningen om henholdsvis boligtilsyn (se bind 2, § 6) og arbejderbeskyttelse (se lov nr 681 af 23/12 1975 om arbejdsmiljø).

I lovforslagets bemærkninger til § 2 anføres, at »ulemper, som rammer personer beskæftiget hos de pågældende virksomheder . . . ikke (er) inddraget under denne lov.« »Loven omfatter . . . kun ulemper, som forvoldes »for andre.« Fra administrativ praksis skal nævnes, at såvel miljøstyrelsen som miljøankenævnet har afvist at behandle en klage fra en arbejderklub over godkendelse af et slambehandlingsanlæg, som angaves at ville medføre væsentlige gener for det personale, der senere skulle betjene anlægget, skrivelser af hhv 5/11 1976 og 7/2 1977 (utr).

Forholdet til Boligtilsynsloven omtales ikke udtrykkeligt i lovmotiverne, men det angives generelt, at det ikke har været tilsigtet ved loven at gribe ind i det tilsyn, som udøves af andre myndigheder i henhold til anden lovgivning.

Den beskrevne begrænsning skal opfattes ret snævert. Kun den, der er beskæftiget ved eller bebor den forurenende indretning, er ikke beskyttet af Mbl. Derimod er den omstændighed, at forureningskilden findes i samme bygning som dem, der udsættes for ulempen, ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at Mbl ikke vil kunne anvendes. F eks vil beboerne i en ejendom også kunne beskyttes efter Mbl over for forurening fra et anlæg i samme bygningskompleks. (Tilsvarende antages i svensk ret, jfr *Svård* og *Rahm*: Prövning enligt miljöskyddslagen, 1975.49 f). Der vil eventuelt i tilfælde af denne art kunne være adgang til indskriden i henhold til både Mbl og Boligtilsynsloven.

Dette gælder således en sag af den type, som omhandles i U 1966.817 H, jfr *J. Trolles* kommentar i U 1967 B 60 ff. Her anvendtes Boligtilsynsloven over for et forulempende affaldsoplæg fra en produkthandel i et bygningskompleks, som også omfattede beboelseslejligheder. Ejeren gjorde gældende, at der forelå inkompetence, da de dagældende miljøbeskyttelsesregler i sundhedsvedtægten skulle være anvendt. Dette havde så vidt ses også været mest nærliggende, men ejeren fik ikke medhold i det synspunkt, at boligtilsynet var inkompetent. Den omstændighed, at boligtilsynsloven her antoges at kunne benyttes, kan dog ikke begrænse miljøbeskyttelsesmyndighedernes kompetence i sager af denne art, da disse i praksis ofte er behandlet efter miljøbeskyttelsesreglerne. Denne praksis bevirker også, at der heller ikke kan gives Trolle medhold i, at miljøbeskyttelsesmyndighederne »burde« tage den konsekvens af højesterets dom, at de fremtidig anså sig for inkompetente i disse tilfælde.

2) Det andet vigtige element i begrebet miljøbeskyttelse vedrører *arten af de påvirkninger, miljøet søges beskyttet imod*. Disse påvirkninger angives i Mbl § 2, stk 1, som »udsendelse(r) af faste, flydende eller luftformige stoffer, rystelser og støj som kan medføre forurening« af miljøet. Hertil følger § 2, stk 2, at loven tillige omfatter »virksomhed, som

vedrører risikobetonede processer samt oplagring og transport af stoffer med farlige egenskaber, således at driftsforstyrrelser eller uheld kan medføre nærliggende fare for forurening som nævnt i stk 1.«

Grundlæggende er § 2, *stk 1*. Loven taler her om, at påvirkningen skal medføre »forurening« for at være omfattet af lovens bestemmelser. Dette udtryk defineres intetsteds abstrakt, men der er næppe heller noget behov for en sådan definition, da der opstilles to begrænsende og præciserende betingelser for, at loven kan bringes i anvendelse. Forholdet kan udtrykkes på den måde, at loven i § 2, stk 1 forudsætter et bredt, almindeligt forureningsbegreb og samtidig fastslår, at loven kun skal gælde for visse nøjere angivne former for forurening. Hvor loven andetsteds – f.eks i § 44 – bruger udtrykket »forurening«, henvises der alene til virksomhed af den i § 2 omhandlede art. Man kunne herved tale om »Miljøbeskyttelseslovens forureningsbegreb«.

Den første begrænsning i § 2, stk 1 ligger i, at loven kun omfatter tilfælde, hvor der tilføres miljøet »faste, flydende eller luftformige stoffer, rystelser og støj.« Andre typer af påvirkninger af miljøet falder uden for loven. Det fremhæves i ministerens bemærkninger til lovforslaget – Folketingstidende tillæg A, 1972/73, sp 2935 – at loven ikke gælder for forstyrrelse af »radioapparater eller lignende«, for ioniserende stråling eller for aktiviteter, der alene af æstetiske grunde anses for uheldige for miljøet. For så vidt angår forstyrrelse af radioapparater kan dette resultat også henføres til, at disse kan henregnes til »miljøet« i lovens forstand.

Lovens tekst løser selv set på baggrund af forarbejderne langt fra alle tvivlsspørgsmål om, hvilke miljøpåvirkninger der er omfattet af loven. Generelt bemærkes, at lovens opregning næppe bør opfattes som helt udtømmende. Eksempelvis må varmepåvirkninger antages i sig selv at være omfattet af loven, selv om det kan være vanskeligt at læse dette ud af ordlyden, jfr således miljøstyrelsens vejledning nr 6/1974 om spildevand, s 17 f og 22 ff. Det praktiske problem ved varmepåvirkninger er dog ikke stort, da disse næsten altid vil forekomme i forbindelse med udledning af vand eller luft, hvorfor man – noget sofistisk – kan hævde at have fornødne holdepunkter for regulering i lovens formulering.

Som et vigtigt vejledende moment ved afgørelsen af dette som af andre tvivlsspørgsmål om lovens område skal nævnes den omstændighed, at det pågældende forhold er reguleret i en anden lov, jfr herved *J. Trolle* i U 1967 B.60 om »dobbeltkompetence«. Kan der efter den anden lov skrives ind over for en bestemt type af miljøpåvirkning, er

dette ud fra en lex specialisbetragtning et stærkt indicium for, at forholdet ikke henhører under Mbl. Således kan man ikke antage, at generende blinken fra lysreklamer eller forstyrrelser gennem udsendelse af elektriske strømme er omfattet af Mbl, da disse forhold er reguleret i henholdsvis Kommuneplanlægningslovens § 44, stk 2 og Stærkstrømsloven. (Se herved om gener forårsaget ved lysindtryk, Nyt fra Miljøstyrelsen (NfM) 5/1976.22). Ligeledes vil den omstændighed, at et forhold er omfattet af Levnedsmiddelloven generelt bevirke, at Mbl ikke kan bringes i anvendelse. I øvrigt rækker denne lovs forureningsbegreb, der fastlægges i § 4, klart ud over Mbl.

For det andet indeholder § 2, stk 1 en begrænsning derved, at der skal være tale om »udsendelse« af de omtalte former for miljøpåvirkninger. Heri ligger i hvert fald et krav om, at miljøforstyrrelsen skal være *fremkaldt af menneskelig adfærd*, jfr også ordet »virksomhed«. Dette skal givetvis tages i vid forstand, men for eksempel miljøskader som følge af naturkatastrofer kan ikke imødegås efter Mbl. Formentlig indebærer bestemmelsen herudover også en fordring om, at miljøforstyrrelsen skal have en vis *varig* karakter, se derimod *Bertil Bengtsson*, Nordisk Miljörätt, 1976.42 f. I afgrænsningen af den almindelige naborets ulempe- eller imissionsbegreb indgår traditionelt et krav om, at påvirkningen skal være »varig« eller »vedvarende«, jfr f eks *von Eyben*, bind 4, § 18, I. O. K. *Magnussen*: Naboretlige Studier, 1950 .16 f og *Seve Ljungman*: Om skada och olägenhet från grannfastighet, 1943.59 ff. Det kan umiddelbart undre, at dette element skulle dukke op i en offentligretlig miljøbeskyttelseslov, da sigtet for en sådan må være at beskytte miljøet mod alle skadelige påvirkninger, hvad enten kilden til forurening er varig eller ej. Ved nærmere eftertanke er dette dog ikke så mærkeligt. En miljøbeskyttelseslov som den danske virker navnlig gennem forvaltningsmyndighedernes adgang til at udstede påbud eller forbud og gennem tilladelsesordninger. Disse retlige virkemidler kan ikke eller dog kun yderst vanskeligt bringes i anvendelse over for enkeltstående uheld. Det har dårligt nok mening at tale om forbud over for uheld i form af f eks brand. Om fare i forbindelse med risikobetonet virksomhed, se nedenfor § 2, stk 2.

Mbl må da også antages at bygge på et krav om, at miljøforstyrrelsen skal have en vis varig eller vedvarende karakter. Navnlig fremgår det forudsætningsvis af § 2, stk 2, at hovedreglen i stk 1 ikke tager sigte på forurening som følge af »driftsforstyrrelser eller uheld«. Dette bestyrkes da også af, at stk 1 i ministerens bemærkninger til lovforslaget synes opfattet som en regel om »emissioner«.

Det skal tillige nævnes, at den svenske miljøbeskyttelseslov fra 1969, § 1, stk 1, pkt 3 opstiller som betingelse for, at dens regler kan anvendes på anden forurening end vandforurening, at »störningen ej är helt tillfällig«. Dette er opfattet som en middelvej mellem på den ene side at lægge et traditionelt varighedskrav til grund og på den anden side at lade loven omfatte også helt tilfældige miljøforstyrrelser, jfr departementschefens udtalelse i propositionen til den svenske miljølov, gengivet i *Svård og Rahm: Prövning enligt miljöskyddslagen, 1974.44*. Om den nævnte bestemmelse se også *Staffan Westerlund: Miljöfarlig verksamhet, 1975.18 f.*

Det er vanskeligt blot nogenlunde præcist at angive, hvad varighedskravet indebærer. Som generel formulering forekommer den svenske bestemmelse om, at »miljøforstyrrelsen ikke er helt tilfældig«, ganske rammende. I denne forsigtige udformning vil kravet måske også gælde m h t vandforurening. En forskel mellem dansk og svensk ret på dette punkt vil til dels kunne begrundes med, at den danske miljølov i modsætning til den svenske ikke indeholder bestemmelser om skadeserstatning. Efter dansk ret vil hovedspørgsmålet være, om Mbl's straffebestemmelse i § 83 også dækker »helt tilfældige miljøforstyrrelser«. Dette er der efter min opfattelse ikke holdepunkter for at antage.

I forhold til det anførte om § 2, stk 1 medfører § 2, stk 2, en vigtig udvidelse af lovens område. Efter denne bestemmelse omfatter loven også virksomhed, der indebærer nærliggende fare for forurening af den i stk 1 omhandlede art. Som eksempler herpå kan med forarbejderne nævnes fabrikation og oplagring af ammoniak og NPK-gødning. Normalt medfører sådan virksomhed ikke større forurening, men under uheld – f eks brand – kan der bl a herfra udvikles særdeles giftige luftarter. Med stk 2 fjernes ikke ethvert indhold i det omtalte krav om, at miljøforstyrrelsen skal have varig karakter eller bedre udtrykt: at den ikke er helt tilfældig. Det er en forudsætning, at faren er »nærliggende«, hvilket indebærer, at der vedvarende er en betydelig forureningsrisiko. Endvidere gælder stk 2 kun for tilfælde, hvor forureningen, hvis uheldet indtræffer, er af den i stk 1 nævnte karakter, d v s har en vis varighed. Selv virksomhed, der medfører en nærliggende fare for eksplosion, kan næppe reguleres efter Mbl alene på grundlag af støj og rystelser i forbindelse med eksplosionen.

3) Det tredje hovedelement i begrebet miljøbeskyttelse er, at udtrykket kun anvendes på *offentligretlige foranstaltninger* for at beskytte miljøet. Om adskillelsen af offentligretlige og privatretlige regler henvises til *Bent Christensens* fremstilling i bind 1. Også den almindelige nabo-ret (se herom bind 4, § 18) og privatretlige servitutter (se herom bind 4, § 19) yder bidrag til at beskytte menneskets ydre miljø mod forurening, men falder uden for begrebet miljøbeskyttelse. Dette dækker alene tilfælde, hvor »reglen især forfølger formål, som ikke kan ventes op-

fyldt ved individuelle rettighedshaveres – evt modstridende – bestræbelser for at få størst mulig behovstilfredsstillelse af deres ejendom«, og hvor »andre myndigheder end samfundets traditionelle retshåndhævere, politi og domstole, er særlig virksomme til reglens overholdelse« (jfr *Bent Christensen* i bind 1).

Forholdet mellem de privatretlige miljøregler og de normer, som her henregnes til miljøbeskyttelsen, er ikke ganske afklaret. Udgangspunktet er givetvis, at de to regelsæt kan anvendes sideløbende og uafhængigt af hinanden. For servitutternes vedkommende følger en også i denne henseende betydningsfuld modifikation af Kommuneplanlovens §§ 31, 36 og 37 smh m § 18, jfr herom nærmere 2. bd, § 2. IV. De fleste servitutter, som tilsigter at begrænse forurenende emissioner fra en ejendom, vil antagelig i kraft af de nævnte bestemmelser være uden retsvirkning. Det må herved også tages i betragtning, at særligt forurenende virksomhed typisk vil forudsætte gennemførelse af større bygge- eller anlægsarbejder og dermed efter Kommuneplanlovens § 16, stk 3 være undergivet lokalplanligt. Hvor en servitut måtte være uberørt af Kommuneplanlovens regler, vil der derimod ikke i Mbl eller afgørelser i henhold til denne være grundlag for at begrænse private rettighedshaveres muligheder for at hævde servituten. Mbl giver kun hjemmel for direkte indgreb over for ejendomme, som medfører forurening eller nærliggende fare derfor. Myndighederne kan vel gennem afgørelser – navnlig tilladelser – efter denne lov træffe beslutninger, som indebærer, at naboerne udsættes for endog betydelige ulemper, jfr også § 1, stk 3, men hvor naboens position kan støttes på en servitut i forhold til den forurenende ejendom, savnes der for så vidt hjemmel til at begrænse naboens mulighed for en ulempefri tilværelse.

Med hensyn til den almindelige naboret er retstilstanden mere usikker. I forarbejderne til Mbl synes det forudsat, at den almindelige naboret kunne anvendes sideløbende med og uafhængigt af de hidtidige miljøbeskyttelsesregler i sundhedsvedtægterne, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg B sp 2195 f og *Borre*.52 f. Dette er næppe fuldt ud holdbart i forhold til Mbl og var det vel heller ikke i forhold til sundhedsvedtægterne. Når en forurenende virksomhed er accepteret efter Mbl, som specifikt regulerer virksomheden ud fra synsvinklen beskyttelse af omgivelserne, må det formentlig være udelukket, at virksomheden forbydes – helt eller delvis – under en retssag på grundlag af den almindelige naboret i anledning af gener af den type, der er omfattet af lovens forureningsbegreb. Dette gælder særlig klart, hvor virksomheden har opnået godkendelse efter Mbl kap 5 om særlig forurenende virk-

somheder m v, men antagelig også selv om de administrative myndigheder blot har fastslået, at der ikke er grundlag for at meddele påbud eller forbud efter § 44. Der har i alle disse tilfælde hos de kompetente forvaltningsmyndigheder fundet en afvejning sted af, om virksomheden kan accepteres fra samfundets side. Derimod er det ikke udelukket, at naboen til en virksomhed, der er accepteret efter Mbl, på basis af naboretten kan opnå erstatning i anledning af de ulemper, han eller hun udsættes for. Der er ikke holdepunkter i loven for, at de administrative instanser gør op med spørgsmål om erstatning mellem private, der sædvanligvis afgøres af domstolene.

I retspraksis ses der ikke at være taget stilling til spørgsmålet. Af interesse i sammenhængen er navnlig U 1963.232 Ø. Her påstod en grundejer på Amager med henvisning til den almindelige naboret principalt ministeriet for offentlige arbejder dømt til at afhjælpe nogle støj-, sod- og støvulemper fra Kastrup lufthavn og subsidiært erstatning i anledning af disse. Naboerne til lufthavnen havde tidligere fået sundhedskommissionen i St Magleby til i henhold til sundhedsvedtægten at nedlægge forbud mod benyttelse af en startbane, men dette ophævedes af indenrigsministeriet som rekursmyndighed på grund af lufthavnens samfundsmæssige betydning. Under retssagen fik sagsøgeren ikke medhold i nogen af sine påstande, da retten fandt, at ulemperne ikke gik ud over, hvad han var pligtig at tåle. Vedrørende hans principale påstand føjedes yderligere til, at »dette resultat i øvrigt også (måtte) følge af, at dom efter påstanden ville medføre, at lufthavnens drift ville blive umuliggjort«. Dommen kan nok ikke siges at have lagt den foran forfægtede anskuelse til grund, men den er vel forenelig med den.

Dansk juridisk teori har ikke beskæftiget sig nærmere med forholdet mellem den almindelige naboret og offentligretlige miljøbeskyttelsesregler. Dette skyldes formentlig, at vi først med Mbl har fået egentlige koncessionsprægede bestemmelser i den offentlige ret på miljøområdet. I lande – der som f.eks. Frankrig og Tyskland – har tradition for regler af denne type, har det været fast antaget, at godkendte virksomheder ikke kan kræves forbudt eller ændret af naboerne, medens godkendelsen ikke hindrer pålæggelse af erstatningsansvar, jfr *H. Ussing*: Erstatningsret, 1937.110 med henvisninger og *Seve Ljungman* a st 39 ff og 49 f. Om gældende fransk ret henvises til *J. Lamarque*: *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, 1973.693 og gældende tysk ret til *Fritz Baur*: *Lehrbuch des Sachenrechts*, 7. udg 1973.266 ff. Et beslægtet, men ikke sammenfaldende, problem om forholdet mellem visse byggetilladelser og den norske nabolov drøftes i Lov og Rett 1976.234 ff, 465 ff og 470 ff mellem *Audvar Os* og *C. A. Fleischer*. Om forholdet mellem privat og offentlig påtale ved naboretskrænkelser se 4. bind § 18, IV.

Begrebet miljøbeskyttelse er hidtil behandlet ud fra lovens § 2 smh m § 1. De beskrevne resultater vil generelt afstikke ydergrænserne for, hvad lovens forskellige bestemmelser kan anvendes til. På et enkelt

punkt er der dog grund til at modificere de almindelige antagelser. § 4, stk 1 bemyndiger miljøministeren til at fastsætte regler om »affald, dyrehold, skadedyr og andre forhold, når dette er nødvendigt af hensyn til forebyggelse og imødegåelse af uhygiejniske forhold eller af væsentlige ulemper for omgivelserne.« Til denne bestemmelse knytter sig præciserende forskrifter i § 4, stk 2 og 3 samt § 5. Herved er der sket en begrænset *udvidelse af lovens område* i forhold til, hvad der er fastlagt ved § 2.

Baggrunden for §§ 4 og 5 er navnlig, at sundhedsvedtægterne ophævedes ved Mbl's ikrafttræden 1/10 1974, jfr § 89, og at disse vedtægter indeholdt hygiejnisk begrundede bestemmelser om en række forhold, som man mente fortsat måtte reguleres. Som udgangspunkt søgtes disse forskrifter overført til forskellige speciallove, hvor de efter deres indhold nærmest måtte siges at høre hjemme, eksempelvis til Boligtilsynsloven, Levnedsmiddeloven, Embedslægeloven og Restaurations- og hotelloven. Tilbage er blevet en række forhold, som vel generelt set nærmest har tilknytning til forureningsbekæmpelsen, og som er omhandlet i Mbl §§ 4 og 5. Ministerens beføjelser efter disse regler er udnyttet ved bkg nr 170 af 29/3 1974 af reglement om miljøbeskyttelse (i det følgende omtalt som »miljøbeskyttelsesreglementet«), der senere er undergået en mindre ændring ved bkg nr 558 af 19/11 1976.

§ 4 angiver to hovedkriterier for sit anvendelsesområde. Regler efter § 4 skal tilsigte forebyggelse og imødegåelse enten af »uhygiejniske forhold« eller af »væsentlige ulemper for omgivelserne«. Sidstnævnte udtryk skal formentlig forstås med de foran under 1) og 2) angivne begrænsninger, jfr *Borre*.<sup>64</sup> Derimod kan begrebet »uhygiejniske forhold« ikke rummes inden for § 2's rammer. Dette udtryk har både med hensyn til beskyttelsesobjektet og arten af påvirkninger et videre indhold end lovens almindelige miljøbeskyttelsesbegreb. At denne forståelse af loven er lagt til grund for ministeren fremgår klart af miljøbeskyttelsesreglementet. F eks kan dets bestemmelser i kap 12.1 om renholdelse af gårde, lofter, kældre, trappegange og andre birum og kap 12.2 om »logihuse« ikke henføres til det i § 2 fastlagte område.

Denne antagelse vedrørende § 4's anvendelsesfelt kan imidlertid ikke begrunde en udvidelse af begrebet miljøbeskyttelse, hvis grænser i givet fald ville blive ret udviskede og dække over vidt forskellige forhold. Det forekommer hensigtsmæssigt at forbeholde udtrykket »miljøbeskyttelse« for de fænomener, som omhandles i § 2. Med hensyn til lovens område må man blot være opmærksom på, at denne i §§ 4 og 5 giver

mulighed for herudover i begrænset omfang at regulere nogle forhold ud fra hygiejniske hensyn i videre forstand. At denne tilføjelse til lovens område ikke kan anses for at være lovteknisk heldig endsige nødvendig er en anden sag.

Dette miljøbeskyttelsesbegreb svarer i det væsentlige til indholdet af tilsvarende udtryk i fremmed ret (»environment protection«, »Umweltschutz« etc). Dog er der de fleste steder en tilbøjelighed til også at medtage beskyttelse af det ydre miljø mod forurening i form af stråling. Disse forhold reguleres her i landet af lov nr 94 af 31/3 1953 om brug m v af radioaktive stoffer og lov nr 244 af 12/5 1976 om sikkerhedsmæssige og miljømæssige forhold ved atomanlæg m v, hvis væsentligste bestemmelser dog kun kan sættes i kraft ved lov, jfr lovens § 18.

## B. ET HISTORISK RIDS

Offentligretlige regler til beskyttelse af miljøet er ikke først kommet til veje med Mbl. Denne har samlet og udbygget en lovgivning, hvoraf nogle dele går tilbage til omkring midten af forrige århundrede. De vigtigste elementer af hidtidig ret på området udspringer af dels sundhedslovgivningen (1. a)) og dels lovgivningen om vandforsyning og vandløb (1. b)).

### 1. *Udviklingen op til 1960'erne*

#### a) *Sundhedslovgivningen*

Voldsomme epidemier af navnlig kolera gav anledning til lov af 10/3 1852 om visse for sundheden skadelige næringsveje. Herved blev det forbudt inden for Københavns volde og inden for nogle andre nærmere angivne centrale områder i byen at drive en række virksomheder. Som eksempler kan nævnes slagterier, uds melting af rå talg, garverier, tarmstrenge- og limfabrikation, trankogier og kemiske fabrikker til fremstilling af mineralske syrer. »På stadens grund« uden for de afstukne grænser måtte disse virksomheder alene etableres med sundhedspolitiets godkendelse af placeringen. Lovens bestemmelser gjaldt direkte kun for København, hvor de videreførte og skærpede forskrifter fra enevældens tid. Uden for København kunne ministeren i henhold til lovens § 7 efter høring af stedets kommunalbestyrelse og sundhedspoliti »i lighed med« bestemmelserne i loven »træffe de foranstaltninger, som forholdene på de enkelte steder måtte skjønnes at gjøre tilrådelige.«

1852-loven blev først ophævet af Mbl, men den mistede få år efter

sin gennemførelse næsten al praktisk betydning. Grunden hertil var rigsdagens vedtagelse af lov af 12/1 1858 om tilvejebringelse af sundhedsvedtægter. Ministeren havde oprindeligt stillet forslag til en ganske omfattende lov om »sundhedspolitiet i kongeriget Danmark«. Forslaget indeholdt bl a bestemmelser om oprettelse af sundhedskommissioner i kommunerne, en relativt detaljeret paragraf (8) om sundhedskommissionernes opgaver og regler om gennemførelse af sundhedsvedtægter. Ministerens forslag mødte betydelig modstand i folketinget, dels på grund af dets delegation af lovgivningskompetence, og dels fordi etablering af nye myndigheder frygtedes at »forstyrre og forvirre de bestående administrative forhold«, jfr Rigsdagstidende 9. session 1857, tillæg A og B, sp 549. Resultatet blev vedtagelsen af et forslag fra folketingsudvalget til en meget kort lov om tilvejebringelse af sundhedsvedtægter.

Den gennemførte lov gav ministeren bemyndigelse til at stadfæste forslag til sundhedsvedtægter for kommunerne. Vedtægterne var bindende for vedkommende byers og sognes beboere, og overtrædelser kunne straffes. Var det ikke muligt for minister og kommunalbestyrelse at nå til enighed, kunne ingen sundhedsvedtægt gennemføres. Iflg folketingsudvalgets betænkning ville konsekvensen heraf være, »at i tilfælde af en epidemis udbrud ville de øvrigheder, der skulle haandhæve sundhedspolitiet (»det over- og underordnede politi«), uden samraad med borgerne, på egen hånd træffe de foranstaltninger, der maatte anses for fornødne«, jfr Rigsdagstidende, anf sted.550. Det er heri såvel som andre steder i betænkningen forudsat, at politiet uden hensyn til den nye lov havde en betydelig hjemmel til at skride ind til varetagelse af hensyn til den offentlige sundhed. Hvad sådan beføjelse skulle grundes på og omfatte fremgår ikke af forhandlingerne i rigsdagen.

Loven fra 1858 angav intet nærmere om indholdet af sundhedsvedtægterne. De følgende års praksis viste, at vedtægterne dels kom til at indeholde bestemmelser om opretholdelse af sundhedskommissioner og dels angav opgaver for disse i hovedsagen svarende til § 8 i ministerens forslag til lov om sundhedspoliti. I betragtning af folketingets kritik mod ministerens lovforslag er dette resultat noget nær paradoksalt: Sundhedskommissionerne fik man alligevel oprettet, og regelfastsættelseskompetencen blev mindre begrænset end oprindeligt foreslået.

I købstæderne bestod sundhedskommissionen i reglen af politimesteren som formand, embedslægen og 3 af byrådet valgte medlemmer. På landet valgtes alle 5 medlemmer af kommunalbestyrelsen, men politimesteren og embedslægen havde ret til at deltage i kommissionens for-

handlinger, dog uden stemmeret. Valg til sundhedskommissionen gjaldt for kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

I sundhedsvedtægterne fandt man bl a regler om ulemper fra »næringsveje, som var skadelige for sundheden«. I begyndelsen lå disse ret tæt på 1852-lovens bestemmelser, men efterhånden blev bestemmelserne mere omfattende. I de sidste årtier gik forskrifterne normalt ud på, at sundhedskommissionen kunne meddele påbud eller forbud over for næringsbrug, som medførte sundhedsfare eller væsentlig ulempe for de omboende, og at sådanne anlæg ikke måtte påbegyndes, indrettes, ombygges eller udvides uden godkendelse fra kommissionen. (Om anvendelsen af disse bestemmelser, se *N. J. Blom-Hansen: Sundhedsplejen*, 1965.53 ff samt *Svend Andersen og Jørgen Lauridsen: Sundhedsplejen*, 1968.29 ff). Herudover indeholdt vedtægterne bl a bestemmelser om drikkevandsforsyning, spildevand, dyrehold, salg af levnedsmidler, affald og kirkegårde. I lange perioder har sundhedsvedtægterne også givet regler om arbejderbeskyttelse, byggeri og udlejningsboliger, der senere er overgået til speciel lovgivning. Sundhedsvedtægterne var forskellige fra kommune til kommune, men der skete dog efterhånden en betydelig standardisering, navnlig efter at ministeriet siden 1926 med visse mellemrum udsendte »normalsundhedsvedtægter for landkommuner«.

#### b) *Lovgivningen om vandløb og vandforsyning*

Også de første egentlige regler om bekæmpelse af vandforurening kom omkring midten af forrige århundrede. Ved lov af 30/11 1857 om beskyttelse af de til Københavns vandvæsen henhørende værker, anlæg og beholdere m v, fastsattes bestemmelser til sikring af de overfladevande, hvorfra København blev forsynet med vand. I 1896 fik »regeringen« ved lov nr 60 af 24/4 bemyndigelse til at gøre 1857-lovens regler anvendelige på vandforsyningsanlæg i andre kommuner. Samtidig optoges i loven en bestemmelse om beskyttelse af grundvandet, som var blevet et stadigt vigtigere grundlag for vandforsyningen. Med den første almindelige vandforsyningslov, lov nr 54 af 31/3 1926, udbyggedes reglerne om beskyttelse af grundvandet. Denne udvikling fortsattes med lov nr 169 af 18/4 1969, hvorved bl a regler om sivebrønde og samlebrønde overførtes fra sundhedsvedtægterne til Vandforsyningsloven. (Om den historiske udvikling på vandforsyningsområdet henvises i øvrigt til *Jørgen Barfods* fremstilling i § 10, I, og *samme: Kommentar til Vandforsyningsloven*, 1975.308 ff).

Før Mbl har der endvidere været vigtige regler i vandløbslovgivnin-

gen vedrørende begrænsning af vandforureningen. Den første vandløbslov, lov nr 63 af 28/5 1880 om vands afledning og afbenyttelse, indeholdt ikke egentlige spildevandsregler. Ved en ændringslov af 23/4 1897 blev det imidlertid gjort muligt at pålægge spildevandsproducenter bidrag til forøget rensning af vandløbene. Lov nr 128 af 19/4 1907 indsatte et nyt afsnit med ganske omfattende bestemmelser om »vandafledningsanlæg« i 1880-loven. Herved muliggjordes direkte indgreb over for udledning af spildevand. Værnet mod forurening af vandløbene og havet skærpedes ved Vandløbsloven af 1949, lov nr 214 af 11/4 og yderligere ved ændringsloven fra 1969, lov nr 147 af 9/4. (Om den historiske udvikling i vandløbslovgivningen henvises i øvrigt til *F. Tolstrup*, nedenfor § 10.II. og *samme: Vand og vandløb*, 1970.16 ff og 88 ff).

To væsentlige fælles træk skal fremhæves. For det første har administrationen på begge lovgivningsområder i hovedsagen været lagt i hænderne på landvæsensretterne, navnlig landvæsenskommissionerne, jfr nærmere om disse lovbekendtgørelse nr 133 af 6/3 1970. For det andet har reguleringen praktisk taget udelukkende bestået af konkrete afgørelser i henhold til ret vagt formulerede lovregler, enten i form af tilladelser eller påbud/forbud. Dette forhold har selvsagt nøje sammenhæng med kompetencens placering hos organer med et klart judicielt præg.

#### c) *Anden lovgivning*

Den under a) og b) nævnte lovgivning er utvivlsomt den vigtigste del af miljøbeskyttelsesreguleringen før reformen i begyndelsen af 1970'erne, men langt fra den eneste. Nogen nærmere, endsige udtømmende, opregning skal ikke foretages. Som eksempler kan nævnes loven fra 1956 om foranstaltninger mod olieforurening af havet (nr 70 af 28/3 1956, nu lbkg nr 124 af 7/4 1967 med senere ændringer), Giftloven (lov nr 119 af 3/5 1961 med senere ændringer), Bekæmpelsesmiddeloven (lov nr 118 af 3/5 1961) og Vejbestyrelseslovens § 52, stk 5 (lbkg nr 369 af 5/8 1970). Der henvises nærmere til ministerens bemærkninger til forslaget til Mbl, Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3884 ff.

#### d) *En vurdering*

Forureningsproblemernes hastige vækst som følge af den store tekniske og industrielle udvikling, der navnlig slog igennem i 1960'erne, gjorde det allerede i midten af dette tiår klart, at den hidtidige lovgivning og administrative organisation var utilstrækkelig.

I de fleste henseender fandtes for så vidt en dækkende lovhjemmel til indskriden fra det offentliges side mod forureningen. Undtagelsesfrit var dette dog ikke tilfældet. Navnlig savnedes lovmæssig mulighed for generelt at regulere f.eks. indholdet af brændstoffer, der anvendes til opvarmning og produktion, og egenskaber og anvendelse af anlæg, maskiner, redskaber m.v. Værre var det imidlertid, at de retlige virkemidler var u hensigtsmæssige. Både sundhedsvedtægterne og vandlovgivningen var praktisk taget udelukkende baseret på regulering gennem konkrete afgørelser, og på mange felter ville generelle forskrifter være en fordel. Efter sundhedsvedtægterne lå hovedvægten klart på anvendelse af påbud og forbud. Det forekom ønskeligt at flytte tyngdepunktet imod en tilladelsesordning, der kunne give en mere effektiv kontrol med forureningen og samtidig medføre en vis beskyttelse af godkendte virksomheder mod nye miljøbeskyttelseskrav. Til dette kom reglernes u hensigtsmæssige spredning over en række forskellige love. Endelig var det uheldigt, at sundhedsvedtægterne spillede en central rolle i regelkomplekset. Dels var der ikke uvæsentlige forskelle mellem vedtægterne i de enkelte kommuner, og dels var lovhjemmelen i den gamle lov fra 1858 presset ganske hårdt.

Kompetencemæssigt var det en skavank, at beføjelserne helt overvejende var placeret hos lokale myndigheder med betydelig selvstændighed. Centrale myndigheder havde praktisk taget kun mulighed for at tage stilling til og påvirke de lokale instansers beslutninger som led i behandling og afgørelse af klagesager. Da de lokale myndigheder ikke havde og ikke kunne have føling med den videnskabelige udvikling, blev savnet af en effektiv central styring stedse stærkere. Der var behov for både en generel styring gennem normer og for, at centrale instanser af egen drift kunne tage store konkrete sager op til afgørelse. Sager om f.eks. anlæg af et olieraffinaderi havde dimensioner, som helt oversteg en lokal sundhedskommissions formåen.

Også organisatorisk var den hidtidige ordning behæftet med store svagheder. Sundhedskommissionerne havde generelt taget vist sig ineffektive, bl.a. på grund af manglende sekretariatsmæssig og anden bistand. Landvæsensretterne arbejdede efter manges mening for tungt og langsomt. Yderligere tilsagde den kommunalreform, som forberedtes i slutningen af 1960'erne, en revision af det lokale forvaltningsapparat også på miljøbeskyttelsesområdet. På det centrale plan var den administrative organisation ligeledes u hensigtsmæssig og utilstrækkelig. Op-gaverne var fordelt mellem forskellige ministerier (navnlig indenrigsministeriet og landbrugsministeriet), og personalet havde for beskeden

størrelse til at kunne udføre væsentlige styringsfunktioner. Sidstnævnte forhold kunne dog ændres og blev det uden ny lovgivning, jfr herved bkg nr 460 af 13/10 1971 om henlæggelse af opgaver til det to dage før ved regeringsbeslutning oprettede ministerium for forureningsbekæmpelse.

## 2. Reformbestræbelser

Arbejdet med en reform på miljøbeskyttelsesområdet er ikke fra begyndelsen til enden foregået efter en i forvejen lagt plan. Retrospektivt atfegner tre hovedelementer i arbejdet sig dog klart. For det første har man søgt at kortlægge forureningsituationen i Danmark, beskrive forureningsfaktorerne og deres miljøskadelige effekt. For det andet er det tilstræbt at opbygge en forvaltningsorganisation, der dels er egnet til at administrere en moderne miljøbeskyttelseslovgivning og dels vil kunne virke for en fornyelse af lovgivning og administration på området. For det tredje har arbejdet omfattet udformning af en lovgivning, der var dækkende og gav adækvate reguleringsmuligheder.

Reformbestræbelserne er overvejende foregået tre forskellige steder, i indenrigsministeriets kommission vedrørende den offentlige hygiejne mv (hygiejnekommissionen), i forureningsrådet og i departementet (først under ministeriet for forureningsbekæmpelse, senere miljøministeriet). Starten var hygiejnekommissionens nedsættelse i 1964. Denne arbejdede primært med den lokale organisation på hygiejneområdet, hvortil væsentlige dele af miljøbeskyttelsen hørte. Da kommissionen også skulle overveje en eventuel ny lovgivning om de emner, der var reguleret i sundhedsvedtægterne, kom den dog hurtigt ind på spørgsmål om »omgivelseshygiejne« og udarbejdede herom et forslag til »lov om forebyggelse og bekæmpelse af forurenende virksomhed«. Hygiejnekommissionens resultater blev fremlagt ved betænkning nr 590/1970.

I 1969 nedsatte indenrigsministeren efter regeringsbeslutning et midlertidigt forureningsråd. I dettes regie foretoges navnlig en kortlægning af miljøforureningsproblemerne i Danmark og en bred undersøgelse af den gældende lovgivning. Resultaterne af rådets virke offentliggjordes i 29 publikationer fra årene 1970/72. Efter dannelsen af et ministerium for forureningsbekæmpelse afsluttedes reformarbejdet i departementet. Dette gennemførte forandringer i den centrale forvaltningsorganisation, herunder pr 1/4 1972 oprettelsen af et nyt direktorat, »Miljøstyrelsen«, og udformede til dels på baggrund af hygiejnekommissionens og forureningsrådets betænkninger forslag til ny lovgivning og tilhørende administrativt fastsatte bestemmelser. Vigtigst var forslaget til Mbl. Denne

samlede og udbyggede regler om forureningsbekæmpelse fra sundhedsvedtægterne, Vandforsyningsloven og Vandløbsloven. Mbl trådte generelt i kraft den 1/10 1974, jfr bkg nr 150 af 20/3 1974.

## C. MILJØPOLITISKE HOVEDSYNSPUNKTER

### 1. Mål for forureningsbekæmpelsen

Den tidligere lovgivning er med rette blevet kritiseret for at mangle en samlet målsætning for det offentliges indsats mod forureningen. En sådan findes i Mbl, men den er meget upræcis. I selve loven siges blot, at forurening af miljøet skal forebygges og bekæmpes, og at myndighederne ved overvejelse af, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes, skal tage hensyn til dels de ydre omgivers beskaffenhed og forureningens virkninger på disse og dels den samfundsmæssige nytte, der er forbundet med den pågældende virksomhed, og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger, jfr § 1. Administrationens beslutninger skal med andre ord baseres på en afvejning mellem på den ene side miljøbeskyttelsehensynet og på den anden side hvad man under ét kunne kalde samfundsnyttehensynet.

Det første af disse indkredses ikke nærmere i lovens formålsbestemmelse. Der understreges dog det generelt vigtige, at krav skal fastsættes ud fra omgivelsernes tåleevne, hvori ligger, at den tilladelige emission vil kunne variere efter recipientens karakter. Dette principielle synspunkt er særlig stærkt fremhævet på vandforureningsområdet, jfr Miljøministeriets cirk af 17/4 1974, kap 4, II, D, 11 samt Miljøstyrelsens vejledning nr 6/1974, 2.1.1. En anden ting er, at efterlevelse af princippet kan være vanskelig, jfr *Bent Christensen*, TfR 1976.18 ff, samt den nævnte vejledning, hvis mest kontante indhold er nogle vejledende emissionsgrænser. Hvilket forureningsniveau eller bedre kvalitetskrav, der skal tilstræbes nået, fremgår ikke af loven. Derimod sikrer loven, at der løbende arbejdes med opstilling og fornyelse af sådanne krav. Først og fremmest sker dette gennem en regional recipientkvalitetsplanlægning i henhold til § 61, se nærmere nedenfor II. D. 2). Endvidere har ministeren mulighed for efter § 8 at fastsætte generelle vejledende bestemmelser herom. Også emissionsnormer efter § 6 indebærer indirekte en vis præcisering af miljøbeskyttelsehensynets indhold.

I ministerens oprindelige lovforslag af 18/5 1972 fandtes ingen bestemmelse om samfundsnyttehensynet. Heri skulle dog ikke lægges, at

hensyn af denne art ikke kunne tages, da man allerede efter den ældre lovgivning uden udtrykkelig hjemmel tog synspunkter af denne type i betragtning, jfr herved navnlig indenrigsministeriets skr af 31/5 1960 vedrørende etablering af et olieraffinaderi ved Kalundborg (utr) og skr af 10/6 1960 om et forbud mod benyttelse af en startbane i Kastrup lufthavn (omtalt i U 1963.232, foran A. 3.)). På foranledning af erhvervsorganisationerne optoges imidlertid i det genfremsatte lovforslag af 25/1 1973 den bestemmelse om samfundshensynet, der nu findes i lovens § 1, stk 3. Dette omfatter bl a hensynet til samfundets forsyning med vigtige varer og tjenesteydelser, beskæftigelseshensyn, eksportinteresser og ønsker om at undgå prisforhøjelser. Hensynets indhold præciseres ikke og forudses ikke generelt at blive det. Dets vægt i forhold til miljøbeskyttelseshensynet er helt unormeret. Derimod ligger det klart, at samfundsnytteshensynet skal indgå i beslutningsgrundlaget for i princippet alle beslutninger efter loven, generelle såvel som konkrete. Det vil sige, at også de foran omtalte kvalitetsnormer til dels vil være fastsat ud fra andet end hensynet til beskyttelse af miljøet. Jo mere generelle disse normer er, jo svagere må samfundsnyttebetragtninger dog formodes at kunne slå igennem. Ved afgørelser om fordeling af udgifter til spildevandsanlæg, jfr § 27, og om ekspropriation, jfr § 31, får synspunktet ingen direkte betydning, men det indgår i grundlaget for de spildevandsafgørelser, der foranlediger beslutninger om udgiftsfordeling og ekspropriation. I lovens forarbejder pointeres, at hensynet må tillægges særlig vægt i forbindelse med indskriden mod eksisterende virksomheder, jfr Mbl §§ 25 og 44.

## 2. Den økonomiske byrdes fordeling

Miljøbeskyttelsesforanstaltninger forudsætter ofte en stor økonomisk indsats. I forarbejderne til loven om støtte til miljøinvesteringer (nr 682 af 23/12 1975) er de samlede miljøinvesteringer i tilknytning til Mbl for tiden 1/10 1974–31/12 1980 skønsmæssigt anslået til ca 5 milliarder kr. Det siger sig selv, at spørgsmålet om fordelingen af en økonomisk byrde af denne størrelsesorden er et vigtigt problem.

Udgangspunktet er ganske klart. Forureneren må betale, hvad det koster at honorere de krav, der må stilles af hensyn til miljøet. Dette princip, der ofte kort omtales med den engelske forkortelse »PPP« (»The Polluter Pays Principle«), er internationalt anerkendt og har bl a fundet udtryk i EF's miljøprogram fra 22/11 1973, II.5, jfr *Anders Serup Rasmussen* i *Juristen og Økonomen* 1974.90 ff. I Mbl er princippet givetvis også lagt til grund, selv om det i lovteksten direkte kun

fremgår af den noget ubestemt formulerede § 3, stk 3, jfr herved lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen.

PPP er imidlertid kun lovens »grundprincip« i denne sammenhæng, og der gælder visse modifikationer. Allerede den omstændighed, at der ved afgørelser efter Mbl skal tages samfundsnyttehensyn, kunne siges at indebære en modifikation, selv om resultatet her bliver en begrænsning af miljøkravenes indhold, og forholdet dermed falder uden for PPP i dettes sædvanlige formulering. Et spørgsmål om erstatning til dem, der i sådanne tilfælde af hensyn til samfundsnyttens udsættes for en excessiv forurening, behandles nedenfor under VII. B. 2.).

En klar modifikation af PPP foreligger, hvor det offentlige under en eller anden form udreder dele af den udgift, som er forbundet med opfyldelsen af krav i henhold til Mbl. I loven findes kun to bestemmelser om offentlig støtte. Efter § 27, stk 2 skal kommunen yde tilskud til eller henstand med udgifterne vedrørende etablering og drift af anlæg, der har en almen interesse. § 29, stk 1 bestemmer, at ministeren i særlige tilfælde kan yde tilskud til delvis dækning af anlægsudgifterne ved et spildevandsanlæg, hvilket efter forarbejderne til paragraffen navnlig tager sigte på tilfælde, hvor der af almene interesser (f eks frednings- eller vandforsyningsmæssige hensyn) stilles særlige renhedskrav. Begge regler er en videreførelse af samtidigt ophævede forskrifter i Vandløbslovens §§ 74 b, stk 4 og 74 c og betegner en meget begrænset modifikation til PPP, se i øvrigt nedenfor VII. C. 2. d. Bestemmelsen i § 29, stk 2 om statsstøtte til udvikling af projekter af væsentlig betydning ved bekæmpelsen af vandforurening kan end ikke siges at modificere dette princip. Under folketingets behandling af lovforslaget blev der imidlertid fra flere sider rejst spørgsmål om mere omfattende offentlig støtte. Dette resulterede i, at ministeren over for folketingets miljøudvalg gav tilsagn om nedsættelse af to hurtigt arbejdende udvalg, jfr Folketings-tidende 1972/73, tillæg B sp 2197 f.

Det ene udvalg fik til opgave at undersøge spørgsmål omkring særlige afskrivningsregler og andre støtteformer for investeringer i miljøbeskyttelsesøjemed samt spørgsmålet om afgifter som styrende middel i forureningsbekæmpelsen, et problem, der også var fremdraget under folketingets forhandlinger. Udvalget afgav betænkning i marts 1974 om »afskrivninger af miljøinvesteringer«, men dets forslag om regler af denne art gennemførtes ikke, da de fandtes komplicerede at administrere. Derimod dannede udvalgets anden betænkning fra april 1975 om »støtte til miljøinvesteringer« grundlaget for to støttelove. Ved lov nr 317 af 26/6 1975 gennemførtes for finansåret 1975/76 som led i

en beskæftigelsesfremmende politik en midlertidig støtteordning. Denne afløstes ved lov nr 682 af 23/12 1975 af en mere permanent støtteordning.

Lovens hovedtanke er, at der i en overgangsperiode skal ydes støtte til private virksomheder, som var i drift ved Mbl's ikrafttræden den 1/10 1974 og derfor ikke i deres anlægsperiode har kunnet tage hensyn til de skærpede krav, der stilles i henhold til denne lov. Overgangsperiodens udløb er i overensstemmelse med EF-kommissionens retningslinier for vurdering af nationale støtteordninger i forhold til Romtraktatens art 92-94 fastsat til 31/12 1980, således at kun anlægsarbejder, der er afsluttet senest denne dato, kan modtage støtte, jfr gennemførelsesbekendtgørelsen af 16/3 1976, § 3. Støttemidlerne bevilges på de årlige finanslove. Der er ifølge bemærkningerne til lovforslaget afsat 240 mill kr, til statsstøtte for perioden indtil udgangen af 1980. Med de 100 mill kr, som blev ydet efter den midlertidige støttelov og ca 50 mill kr, der skal udredes efter 1980 til indfrielse af støttetilsagn meddelt før udgangen af 1980, bringes den samlede offentlige støtte op på ca 400 mill kr. Det er en generel betingelse for støtte, at investeringen indebærer en væsentlig reduktion af forureningen fra virksomheden. Støtten ydes enten i form af tilskud til nedbringelse af renteudgifter, garanti for lån eller investerings-tilskud. Ordningen administreres af et miljøkreditråd, der er nedsat i henhold til loven og har den øverste administrative beslutningsmyndighed.

Det andet udvalg, der oprettedes som følge af ministerens tilsagn til folketingsudvalget, fik til opgave at overveje en eventuel adgang til erstatning af økonomiske tab, der skyldtes krav efter Mbl i forhold til lovligt etablerede forhold. I en betænkning af oktober 1976 konkluderede udvalgets flertal, at man ikke kunne anbefale indførelse af lovregler om erstatning (godtgørelse) i de nævnte tilfælde. Flertallet fandt, at gennemførelse af bestemmelser om erstatning eller godtgørelse ud over, hvad der følger af almindelige regler om det offentliges erstatningsansvar, ville indebære et betænkeligt brud på lovgivningspraksis vedrørende de økonomiske ydelser fra det offentlige på grund af regulering af fast ejendoms udnyttelse. Specielle behov ud fra Miljølovens gennemførelse burde efter flertallets opfattelse dækkes inden for rammerne af loven om støtte til miljøinvesteringer.

Nogle spørgsmål om erstatning som følge af miljøbeskyttelsesindgreb uddybes nedenfor under VII. B.

### 3. Miljøpolitiske midler

Det offentliges muligheder for at påvirke forureningsbekæmpelsen i den private sektor kan opdeles i to hovedmetoder. Den ene kaldes sædvanligvis *reguleringsmetoden*. Det karakteristiske for denne er, at den ønskede eller ikke ønskede adfærd beskrives i ord, og at ikke-efterkom-

melse kan medføre straf. Typiske eksempler på midler inden for denne metode er generelle emissionsforskrifter, påbud/forbud og generelle forbud kombineret med adgang til at meddele tilladelser. Den anden metode består af en række *økonomiske midler*. Det pålægges ikke som ved reguleringsmetoden direkte borgeren at sikre en bestemt begrænsning af forureningen, men han tilskyndes til at beskytte miljøet, fordi dette er gjort økonomisk fordelagtigt for ham. Dette kan ske ved offentlig støtte i form af f.eks. tilskud, lån, garanti samt skattebegunstigelser for miljøinvesteringer eller ved, at forurening medfører økonomiske byrder, navnlig som afgift på forureningen.

Der henvises herved til miljøministeriets betænkning »afgiftsstyring af miljøbeskyttelsen«, fra august 1975, kap 3 og 4, samt *Bent Christensen* i TFR 1976.11 ff, hvor der anvendes terminologien »retlig regulering« ctr »tilskyndelse«.

Her i landet såvel som i udlandet sker påvirkningen af privates dispositioner med hensyn til miljøbeskyttelse helt overvejende gennem regulering. Den foran omtalte ordning vedrørende støtte til miljøinvesteringer har til formål at sikre en rimelig byrdefordeling og er praktisk taget uden styrende sigte. Det skal dog bemærkes, at støtteleven af 23/12 1975 giver mulighed for at støtte også frivillige miljøinvesteringer, selv om ordlyden af § 1, stk 2 smh med stk 3 ikke er ganske klar på dette punkt, og at prioriteringen mellem forskellige projekter først og fremmest sker ud fra en vurdering af disses forureningsbegrænsende effekt.

Spørgsmålet om anvendeligheden af *afgifter* som styrende instrument blev inden for vandforureningsområdet overvejet af forureningsrådet, men rådet fandt dog ikke, at der foreløbig ville være de fornødne forudsætninger for, at denne metode kunne virke hensigtsmæssigt, jfr rådets publikation nr 15, »Målsætning. En redegørelse fra målsætningsudvalget og hovedvandudvalget«, 1971.144 f. I bredere sammenhæng toges problemet om afgiftsstyring op af det udvalg under miljøministeriet, der også behandlede spørgsmål om afskrivninger af og støtte til miljøinvesteringer. Heller ikke dette udvalg kunne anbefale afgiftsmetoden, hverken som erstatning for eller supplement til reguleringsmetoden, jfr udvalgsbetænkningen fra august 1975.8 og 24 ff. Udvalget tog dog det begrænsede forbehold, at »afgifter på enkelte områder efter nøjere analyse vil kunne være et hensigtsmæssigt supplerende styringsmiddel i den fremtidige genanvendelsespolitik«, jfr betænkningen.8 og 41 ff.

Medens afgifter således stort set afvises som styringsmiddel af de

besluttende myndigheder, anvendes afgifter i vid udstrækning ved fordeling af rensningsudgifter mellem flere forurenere, jfr herom nærmere nedenfor VII. C.

Inden for de forskellige *reguleringsmidler* er der med miljøreformen sket en mærkbar omprioritering. Tidligere anvendtes praktisk taget kun konkrete reguleringsmidler i forureningsbekæmpelsen og inden for sundhedsvedtægterne lå hovedvægten på påbud/forbud. Nu har planer og generelle forskrifter fået en central placering. Disse er typisk vel ikke direkte retligt bindende for private, men virker i høj grad styrende på anvendelsen af konkrete reguleringsmidler. Den generelt karakteristiske kombination af midler på Mbl's område er, at borgerens adfærd reguleres gennem en tilladelsesordning, jfr navnlig §§ 17–18 og kap 5, og at indholdet af de konkrete afgørelser i betydelig grad normeres af planer, jfr §§ 21–22 og 61–62, og generelle bestemmelser i henhold til §§ 6–8. Sidstnævnte har hidtil helt overvejende bestået af vejledninger fra miljøstyrelsen, hvoraf de vigtigste er nr 3/1974 om ekstern støj fra virksomheder, nr 6/1974 om spildevand og nr 7/1974 om begrænsning af luftforurening fra virksomheder. Med denne kombination af virkemidler kan man siges at have opnået både den smidighed, der er forbundet med konkrete afgørelser, og et betydeligt mål af fasthed og forudberegnelighed, hvilket ud fra retssikkerhedssynspunkter er ønskeligt. Som »forurenere« kan man regne med, at man normalt må honorere og kun honorere de bestemmelser, som findes i planerne og miljøstyrelsens vejledninger, men samtidig er der mulighed for hensyntagen til specielle forhold i den enkelte sag, jfr herved nedenfor III. A. 1. a. 2°. (Generelt om reguleringsmidler på miljøbeskyttelsesområdet henvises i øvrigt til *Bent Christensen* i TfR 1976.15–23).

#### 4. National eller lokal miljøbeskyttelse

Ved en umiddelbar læsning af Mbl kunne man få det indtryk, at kravene til miljøets kvalitet i høj grad er et lokalt eller regionalt anliggende. Kompetencen i 1. instans er så vidt muligt placeret hos de politisk valgte kommunale råd, jfr nærmere nedenfor II. A. Planlægningen foregår hovedsagelig på regionalt eller lokalt plan, og myndighedernes beføjelser til at træffe konkrete afgørelser er kun i ringe omfang materielt fastlagt i lovtæksten. Det har da også været gjort gældende, at loven giver navnlig den stedlige kommunalbestyrelse en vidtgående adgang til at bestemme, hvilket miljø den vil have, jfr *Pouel Pedersen* i NaT 1973.97 ff. Kommunens borgere – herunder de, der udsættes

for forurening – må først og fremmest gøre deres synspunkter gældende ved at påvirke kommunalbestyrelsen. (Mindre skarpt udtrykt findes tilsvarende betragtninger hos *Bent Christensen* i TfR 1976.36 f og *Erik Mersing* i U 1975 B. 78).

Det er givetvis et væsentligt træk ved de seneste års miljøpolitik, at opgaverne i størst mulig udstrækning henlægges til de kommunale råd. Man skal imidlertid ikke som bl a Pouel Pedersen overvurdere den kommunale selvbestemmelsesret på dette område, jfr imod denne forfatters bedømmelse også *Svend Andersen* i U 1975 B 366. Efter forarbejderne til Mbl er der ikke nævneværdige holdepunkter for, at opgavernes placering hos de kommunale råd skyldes »selvstyreideer«. Tværtimod tyder forarbejderne mest på, at kompetencefordelingen er et udslag af administrative hensigtsmæssighedssynspunkter, se nærmere nedenfor II. A. De lokale instansers beføjelser kan endvidere materielt begrænses betydeligt gennem generelle normer udstedt af centraladministrationen og er rent faktisk blevet det, jfr navnlig III. A. 1. a. 6°. Yderligere indikerer lovens stærkt udbyggede rekursordning, at de lokale instanser ikke har en meget bred margin for deres beslutninger. Skulle dette være tilfældet, ville klageadgangen være noget nær en narresut. Det forekommer mere rammende at sige, at området karakteriseres af kommunal kompetence under forholdsvis indgående central styring. En sådan styring kan dels forklares ved, at mange forureningskilder ikke kun har lokal betydning, og dels ses i lyset af, at det drejer sig om beslutninger, som ofte er særdeles indgribende i forhold til både forurenere og dem, som udsættes for forurening.

Miljøbeskyttelse er ikke kun et internt problem for det enkelte land. I en årrække har der i forskellige sammenhænge foregået et internationalt samarbejde om forureningssspørgsmål. Dette har også for Danmarks vedkommende resulteret i betydningsfulde regler om miljøbeskyttelse.

National regeldannelse på grundlag af internationalt samarbejde har traditionelt og hyppigst foregået på den måde, at der mellem nogle stater afsluttes en traktat, hvis bestemmelser gennemføres nationalretligt ved lov eller administrativt udstedte forskrifter i henhold til lov. Vigtige eksempler herpå er lbkg nr 124 af 7/4 1967 om foranstaltninger mod olieforurening af havet med senere ændringer, lov nr 290 af 17/6 1972 om forurening af havet med andet end olie (»Dumpningloven«). lov nr 324 af 26/6 1975 om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet og bkg nr 487 af 1/10 1976 om gennemførelse af den nordiske miljøbeskyttelseskonvention. Allerede måden, hvorpå de folkeretlige bestem-

møder gennemføres som dansk ret, bevirker, at der ikke i en fremstilling som denne er grund til at gå nærmere ind på internationalt samarbejde af denne type.

Inden for rammerne af EØF-traktaten er der imidlertid mulighed for, at fællesskabsmyndighederne kan fastsætte bestemmelser, som umiddelbart bliver en del af dansk ret. Dette er navnlig sket i henhold til EØF-traktatens art 100-02 om »tilnærmelse af lovgivningerne« og art 235 om handlinger, som er nødvendige for »at virkeliggøre et af fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer«, og som traktaten ikke i øvrigt indeholder hjemmel for. Specielt art 235 er inden for de seneste år blevet anvendt i relation til bl a miljøspørgsmål, jfr Folketings-tidende 1976/77 sp 12168-72. Endvidere vil navnlig EØF-traktatens art 92-94 om statsstøtte direkte kunne influere på national lovgivning og praksis, se herved foran 2. vedrørende loven fra 1975 om støtte til miljøinvesteringer.

På grundlag af handlingsprogrammer, som er vedtaget af EF's ministerråd den 22/11 1973 og 9/12 1976, foregår der hos fællesskabsmyndighederne et ganske omfattende arbejde med miljøbeskyttelsesspørgsmål. Dette har navnlig givet sig udslag i en række direktiver, se herved en oversigt i *EF-Karnov*, supplement 1973/76.1514. EF's miljøbestemmelser har dog hidtil ikke haft større betydning for de spørgsmål om miljøbeskyttelsesregler vedrørende fast ejendom, der tages op i det følgende.

#### D. FREMSTILLINGENS AFGRÆNSNING

Genstanden for det følgende er begrænset på flere måder. For det første behandles kun emner, der er reguleret ved Mbl eller bestemmelser udstedt i henhold til denne. Dette betyder udeladelse af talrige regler om miljøbeskyttelse, som dette begreb er fastlagt under A. Som eksempler kan nævnes lovene om havforurening (se ovenfor under C.), Bekæmpelsesmiddeloven, Giftloven, loven om begrænsning af svovlindhold m v i brændsel og loven om bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald, samt miljøbeskyttelsesregler i færdselslovgivningen og Luftfartsloven. (En oversigtlig fremstilling af alle typer af miljøbeskyttelsesregler findes hos *Claus Haagen Jensen: The Law and Practice Relating to Pollution Control in Denmark*, 1976).

Denne udskillelse skyldes i første række en anden begrænsning for denne paragraf. Den vedrører ligesom de øvrige dele af værket kun

fast ejendom. Begrænsningen til regler om fast ejendom medfører også en beskæring i forhold til Mbl's område, idet denne i kap 2 indeholder regler, der bemyndiger miljøministeren til at fastsætte bestemmelser, som også angår andet end fast ejendom, jfr f eks bkg nr 18 af 15/1 1976 om begrænsninger i indførslen og anvendelsen af PCB og PCT og bkg nr 347 af 27/6 1976 om vaske- og rengøringsmidlers nedbrydelighed.

For det tredje udelades her reglerne i Mbl kap 3 om beskyttelse af vandforsyningsinteresser, da disse behandles i § 10. I. C. 4 i sammenhæng med andre regler om vandforsyning.

## II. Den administrative organisation

### A. LOKALE OG REGIONALE ORGANER

På lokalt og regionalt niveau varetages opgaver efter Mbl som alt overvejende hovedregel af kommunalbestyrelsen og amtsrådet (samt hovedstadsrådet). Herved står ordningen principielt i kontrast til den tidligere ordning, hvor samme funktioner overvejende var placeret hos uafhængige kollegiale instanser, navnlig sundhedskommissioner og landvæsensretter.

Før Mbl's gennemførelse blev det overvejet, om man skulle fortsætte med en administration ved uafhængige kollegiale myndigheder, eller om opgaverne skulle henlægges til de almindelige kommunale myndigheder. Hygiejnekommissionen afgav således på dette punkt alternative forslag, jfr betænkning nr 590/1970.63 ff. I ministerens lovforslag, som på dette punkt gennemførtes i loven, valgtes den sidstnævnte løsning. Som begrundelse herfor henvistes i lovforslagets bemærkninger til det ønskelige i, at miljøbeskyttelsesopgaver blev »placeret i snæver tilknytning til myndigheder, der i forvejen har det politiske og økonomiske ansvar for en række tilgrænsende ansvarsområder«, samt til mulighederne for på denne måde at drage nytte af den tekniske sagkundskab, som allerede fandtes i kommunerne med henblik på løsning af beslægtede opgaver, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3902. Med de tilgrænsende forvaltningsområder er navnlig tænkt på fysisk planlægning, byggeadministration og kommunernes opgaver med hensyn til kloakanlæg.

Det trufne valg af lokal og regional organisation er med andre ord

baseret på praktiske koordinerings- og ressourcehensyn og tilsyneladende ikke primært på principiel opfattelse af, at opgaven efter sin art bedst varetages af de almindelige kommunale myndigheder. I mere specielle sammenhænge kan en argumentation af denne type dog spores, se f.eks. vedr. § 27, Folketingstidende, A st. sp. 3971. Resultatet er imidlertid utvivlsomt blevet en bestyrkelse af de senere års tendens til at samle også lokale og regionale opgaver, som består i at træffe afgørelser over for enkeltpersoner i henhold til lov, hos de ordinære kommunale instanser. Se herved *Erik Harder: De kommunale Opgaver*, 1965.17 ff og *Bent Christensen* i TfR 1976.36 f.

Efter Mbl's gennemførelse har der været rejst kritik mod lovens organisatoriske bestemmelser. Navnlig er det blevet kritiseret, at kommunalbestyrelsen efter lovens § 27 – endog som hovedregel uden rekursmulighed – kan træffe afgørelse om fordeling af udgifter til spildevandsanlæg, herunder i sager, hvor kommunen selv er part, jfr. *Tyge Haarløv* i *Juristen* 1974.216 ff, se i øvrigt *samme* mere generelt i NaT 1975.213 ff om »kommunaliseringens grænser«. Haarløvs bemærkninger om lovens § 27 har betydelig vægt, men proportionerne forstørres nok ud over det rimelige. Forfatteren tager ikke hensyn til ministerens muligheder for at styre kommunernes kompetence i henhold til § 28 og til, at lovens ordning m. h. t. udgiftsfordeling formentlig vil medføre væsentligt øgede muligheder for domstolsprøvelse, se herved fra et andet retsområde U 1955.104 H om kommunal fastsættelse af gebyrer for benyttelse af et havneareal. Anliggendets art kan kun i begrænset udstrækning – se navnlig § 27, stk. 2 – begrunde tilbageholdenhed i domstolsprøvelsen, og den omstændighed, at kommunalbestyrelsen normalt har den endelige administrative afgørelse af et betydningsfuldt spørgsmål for enkeltpersoner taler for intensiv domstolskontrol.

Bortset fra spørgsmål om udstedelse af generelle forskrifter vil praktisk taget alle sager i første instans blive behandlet af den lokale eller regionale myndighed, se dog §§ 15, 17, stk. 2, 39, stk. 3, 47 og 50, stk. 1. Hovedsynspunktet for miljøbeskyttelsesopgavernes placering på det lokale og regionale plan er, at så mange funktioner som muligt samles hos *kommunalbestyrelsen*. Ud fra borgernes synsvinkel vil man kunne tale om en praktisk formodning for kompetence for kommunalbestyrelsen. Det bemærkes herved, at selv i de tilfælde, hvor tilladelse meddeles af amtsrådet, skal ansøgning fra den private sendes til vedkommende kommunalbestyrelse, jfr. bkg nr 174 af 29/3 1974, §§ 23 og 29 samt bkg nr 176 af samme dato, § 3.

Kommunalbestyrelsens kompetence fremgår dels af loven (jfr. f.eks.

§§ 39 og 44) og dels af forskrifter udstedt af miljøministeren (jfr f eks bkg nr 172 af 29/3 1974 om etablering af nedsivningsanlæg og bkg nr 174 af samme dato om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m v). Kommunalbestyrelsens opgaver på Mbl's område fremgår af fremstillingen nedenfor III og VI og skal ikke nærmere opregnes her. På dette sted skal blot opridses de vigtigste primærkommunale funktioner.

Disse kan sammenfattes i 6 kategorier:

- 1) Beføjelser vedrørende særligt forurenende virksomheder m v, jfr lovens kap 5. Godkendelse af sådanne skal søges hos kommunalbestyrelsen, medmindre kompetencen ved særlig bestemmelse er henlagt til amtsrådet, jfr § 39 samt bkg nr 176 af 29/3 1976, § 4. Påbud/forbud over for disse anlæg meddeles ligeledes normalt af kommunalbestyrelsen, herunder også i tilfælde, hvor virksomhed m v er godkendt af amtsrådet, jfr § 44. Sammenhold hermed § 42 om forbud som følge af, at godkendelse ikke er opnået eller vilkår for godkendelse er overtrådt.
- 2) Tilladelser til afledning af spildevand til offentlige og private spildevandsanlæg inden for disses kapacitet. Bestemmelse om kapacitet vil navnlig være truffet i særskilt afgørelse fra amtsrådet eller – efter de tidligere gældende retsregler – af en landvæsensret. Jfr nærmere bkg nr 174 af 29/3 1974, kap 6 og 8.
- 3) Tilladelser til nedsivningsanlæg og samletanke for husspildevand, jfr lovens § 11 samt bkg nr 172 og 173 af 29/3 1974.
- 4) Administration af miljøbeskyttelsesreglementets bestemmelser (om f eks affald, møddinger, badestrande, svømmebassiner og mindre forulempende virksomheder eller aktiviteter), jfr lovens § 4 og bkg nr 170 af 29/3 1974.
- 5) Tilsyn med overholdelsen af Mbl og forskrifter udstedt i henhold til denne, jfr lovens §§ 48–49 samt bkg nr 177 af 29/3 1974.
- 6) Den faktiske etablering af de fleste større spildevandsanlæg, herunder anlæg til rensning af spildevand, jfr lovens § 21 samt bkg nr 174 af 29/3 1974, kap 4 og 5. Også fjernelse af dagrenovation sker normalt ved kommunal foranstaltning, jfr Miljøbeskyttelsesreglementets pkt 4.1.4.

Selv om lov eller bekendtgørelse har placeret en opgave hos kommu-

nalbestyrelsen, er det ikke dermed bestemt, at sagen skal behandles på et kommunalbestyrelsesmøde. Kommunalbestyrelsen kan lade sin opgave varetage af et stående udvalg eller af den kommunale administration, og Mbl har ikke bundet kommunerne til en bestemt styrelsesmæssig ordning m h t miljø-sager, jfr Folketingstidende a st sp 3903. Det betyder, at kommunalbestyrelsen efter de almindelige regler i Kommunalbestyrelseslovens § 17 kan overlade »den umiddelbare forvaltning« på området til et stående udvalg, hvis opgaver fastsættes i styrelsesvedtægten, og at kommunalbestyrelsen herudover har en ulovbestemt adgang til delegation, jfr *Preben Espersen: De kommunale Beslutninger, 1970.128 f og 131 f og C. A. Nørgaard: Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.38 ff.*

I praksis har kommunerne indrettet deres udvalgsstyre på forskellig vis, se herved om alternative muligheder cirkulæreskrivelse af 14/2 1974 fra Kommunernes Landsforening. Specielt bemærkes, at en række kommuner har delt miljøopgaverne mellem to stående udvalg ud fra hensyntagen til udvalgsstyrets hidtidige opbygning. Miljøopgavernes indordning i kommunens styrelse har oftest ikke manifesteret sig gennem formelle ændringer af styrelsesvedtægterne. Se i denne sammenhæng indenrigsministeriets cirk nr 55 af 22/3 1974, hvorved ministeriet på forhånd godkender visse tilføjelser til styrelsesvedtægterne uden særskilt forelæggelse og stadfæstelse.

De fleste miljø-sager når ikke højere op i kommunens forvaltningsapparat end til vedkommende udvalg – i kommuner med magistratsordning til den pågældende magistratsafdeling. Større afgørelser vil dog oftest blive truffet af kommunalbestyrelsen. Hyppig er en ordning, hvorefter sager, der ikke afgøres i overensstemmelse med miljøstyrelsens vejledninger skal forelægges til afgørelse i kommunalbestyrelsen.

*Amtsrådene* har også vigtige funktioner i forureningsbekæmpelsen. For det første har amtsrådene opgaver i miljøbeskyttelsens planlægning. Amtsrådene skal således godkende primærkommunernes planer for udbygning af spildevandsanlæg, jfr Mbl § 21, ligesom de forestår recipientkvalitetsplanlægningen efter § 61, jfr i det hele nedenfor E. 2. Med hensyn til planlægning skal tillige nævnes, at amtsrådet har ansvaret for udbygning af kontrolenheder med laboratorier, jfr lovens § 59 med henvisning til Levnedsmiddelloven, lov nr 310 af 6/6 1973, §§ 51–52.

For det andet behandler amtsrådet som 1. instans en række sager vedr enkelte virksomheder m v, hvor kompetencen ikke hensigtsmæssigt kan varetages af primærkommunen. Det gælder mest åbenbart i tilfælde, hvor det forurenende anlæg drives af en primærkommune, jfr

Mbl §§ 39, stk 3, 44, stk 5 og 50, stk 1. Synspunktet begrundes tillige en sekundærkommunal kompetence, hvor en forurening typisk har virkning ud over kommunegrænsen, eller hvor amtsrådet i henhold til anden lovgivning ud fra andre synsvinkler alligevel behandler sager om den pågældende aktivitet, jfr lovens §§ 18, 25 og 39 samt bkg nr 174 og 176 af 29/3 1974.

Det er karakteristisk for opgavefordelingen mellem primærkommuner og amtskommuner på miljøbeskyttelsesområdet, at i sager vedr enkelte virksomheder m v er enten kommunalbestyrelsen eller amtsrådet kompetent. Der forekommer ikke tilfælde af »dobbeltadministration« i den forstand, at kommunalbestyrelsens afgørelse kan påklages til amtsrådet. Det antages ganske vist, at ministeren efter § 46 kan delegere også sin beføjelse til at afgøre klagesager til bl a amtsrådene, men da ministeren ikke herved vil kunne afskære den lovbestemte klageadgang til miljøstyrelsen, jfr § 70 eller til sig selv, jfr § 27, stk 4 og § 70, stk 2, vil en sådan ordning normalt være upraktisk. Bortset fra de nævnte planlægningsopgaver udøver amtsrådene ikke styringsfunktioner i forhold til primærkommunerne. Denne virksomhed er blevet betragtet som en opgave for de centrale myndigheder, i første række miljøstyrelsen og miljøministeriet.

Om amtsrådenes muligheder for at lade sine funktioner udøve ved udvalg og ansatte gælder i princippet det samme som for kommunalbestyrelsernes vedkommende.

I hovedstadsområdet – d v s Frederiksberg og Københavns kommuner samt Frederiksborg, Københavns og Roskilde amtskommuner – er visse miljøopgaver henlagt til *hovedstadsrådet*. Om dette se nærmere lov nr 331 af 13/8 1973. Hovedstadsrådets vigtigste opgaver på miljøbeskyttelsesområdet er at udøve de funktioner m h t spildevandsafledning og recipientkvalitetsplanlægning, som andre steder tilkommer amtsrådet, jfr Mbl §§ 34 og 61, stk 4. Det skal også nævnes, at hovedstadsrådet efter § 39 har kompetencen til at godkende og meddele påbud/forbud over for særligt forurenende virksomheder m v, der drives af en amtskommune eller kommune inden for hovedstadsområdet.

## B. CENTRALE MYNDIGHEDER

På det centrale niveau findes tre besluttende instanser, miljøministeriet, miljøstyrelsen og miljøankenævnet. *Miljøministeriet* er den øverste administrative myndighed på miljøbeskyttelsesområdet bortset fra enkelt-

sager, som kan indbringes for miljøankenævnet, jfr herom nærmere nedenfor V. A. Dette gælder både i spørgsmål om udstedelse af generelle forskrifter og om afgørelse af konkrete sager, som 1. instans eller efter klage, jfr navnlig lovens §§ 4, 6–10, 11, 16, 20, 43, 47, 56, 57 og 70.

Praktisk set varetages de fleste centrale funktioner dog af *miljøstyrelsen*, som er et direktorat under miljøministeriet. Klager over afgørelser truffet af lokale og regionale organer behandles således normalt af miljøstyrelsen, jfr Mbl § 70. Miljøstyrelsens afgørelser i klagesager vil normalt enten kunne indbringes for miljøankenævnet (jfr lovens § 76) eller udgøre den endelige administrative beslutning (jfr lovens § 45, stk 3 og bkg nr 171, 172 og 173 af 29/3 1974). Kun undtagelsesvis vil miljøministeriet komme ind i billedet i behandling af klagesager, se dog navnlig lovens §§ 70, stk 2 og 27, stk 4. Også i tilfælde, hvor afgørelse i 1. instans efter loven træffes af miljøministeriet vil miljøstyrelsen i kraft af delegation have kompetencen, jfr lovens §§ 11, 17, stk 2, 1. pkt, 38, 39, stk 3, 44, stk 5 og 57 sammenholdt med bkg nr 178 af 29/3 1974, § 1. Miljøstyrelsen er endvidere efter nævnte bekendtgørelse berettiget til at udfærdige vejledende bestemmelser efter lovens §§ 6–9. Bindende generelle forskrifter udstedes derimod af ministeren, men det grundlæggende arbejde vil oftest være udført af styrelsen eller i samarbejde med denne, jfr også lovens § 45, stk 2.

Såvel organisatorisk som med hensyn til opgavefordelingen svarer den centrale administrative opbygning på miljøbeskyttelsesområdet i det væsentlige til den »departement/direktoratsmodel«, som blev foreslået af flertallet i det såkaldte »Korsbækudvalg«, betænkning nr 629/1971.17 f. I departementet er kun et meget lille personale beskæftiget med miljøbeskyttelsesansøgninger, medens miljøstyrelsen med 13 kontorer og en særlig beredskabsenhed udgør et forholdsvis stort organ. Miljøstyrelsen har ikke blot til opgave at afgøre et stort antal enkelt-sager, men også at yde rådgivning til kommuner og amtskommuner, at deltage i forberedelsen af generelle forskrifter og i øvrigt at virke som serviceinstans for minister og departement. Samtidig er departementets og dermed ministerens legale indflydelse på de vigtigste beslutninger sikret. Medvirkende hertil er foruden de traditionelle overordningsbeføjelser for departementet bl a jævnlige møder mellem chefer fra departementet og miljøstyrelsen.

Den tredje besluttende myndighed på det centrale plan er *miljøankenævnet*. Dette består af en formand, der skal opfylde de almindelige betingelser for at være landsdommer, en eller flere stedfortrædere (ankechefer), som skal opfylde de almindelige betingelser for at være dommer,

samt et af ministeren fastsat antal beskikkede, sagkyndige medlemmer – for tiden 31, jfr lovens §§ 77 og 78. De beskikkede medlemmer udpeges af ministeren for 4 år ad gangen efter indstilling dels fra industrirådet samt fra Landbrugsrådet, De samvirkende danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger i forening og dels fra miljøstyrelsen.

Om sammensætningen af miljøankenævnet se nærmere Folketingstidende 1972/73, tillæg B sp 2198 f og 2210, Nyt fra Miljøstyrelsen nr 4/1975, *Niels Borre*.186 ff, *Pouel Pedersen* i NaT 1973.104 f og *Claus Haagen Jensen: The Law and Practice Relating to Pollution Control in Denmark*, 1976.14 ff.

Afgørelsen i de enkelte sager træffes af formanden eller en stedfortræder samt 2 eller 4 beskikkede medlemmer, der udpeges af formanden med lige mange fra den gruppe, som er indstillet af erhvervsorganisationerne, og gruppen indstillet af miljøstyrelsen. Med denne ordning kan man opnå, at der ved behandlingen af en sag er netop den for denne ønskelige ekspertise af f eks teknisk, økonomisk, biologisk og lægelig art til stede i den besluttende instans.

Loven opregner i § 76 de typer af afgørelser, som kan påklages til nævnet. Generelt er det karakteristisk, at det drejer sig om de enkelt-afgørelser, der typisk er af størst betydning for den enkelte. Navnlig omfatter miljøankenævnets kompetence afgørelse af alle klager vedrørende beslutninger som særligt forurenende virksomheder efter lovens kap 5. Se i øvrigt nærmere nedenfor V.

### C. BISTANDSORGANER

Miljøbeskyttelsessager rummer ofte komplicerede spørgsmål af navnlig teknisk, hygiejnisk, biologisk, juridisk og økonomisk art. En del af den fornødne sagkundskab råder de besluttende myndigheder over i deres administrationer, men i betydelig udstrækning må de søge ekspertise udefra. Det gælder bl a tilfælde, hvor vandanalyser, støjmålinger og luftforureningsundersøgelser er nødvendige.

For kommuners og amtskommuners vedkommende skal først nævnes, at de vil kunne få bistand fra de *levnedsmiddelkontrolenheder*, som etableres efter Levnedsmiddeloven. Der skal efter denne lovs §§ 51 og 52 for hver amtskommune og for hovedstadsområdet udarbejdes en plan for områdets dækning med laboratorieenheder med tilhø-

rende tilsynspersonale. Der skal i disse planer tages stilling til enhedernes antal og geografiske placering, hvilket område de skal betjene, og hvilken myndighed, der skal drive dem. Endvidere skal planen efter Mbl § 59 indeholde bestemmelser om, i hvilket omfang disse enheder skal varetage laboratorieopgaver vedrørende miljøspørgsmål til brug for de kommunale myndigheder. Planen udarbejdes af amtsrådene og hovedstadsrådet og godkendes af miljøministeren. Retningslinier for disse planer er fastsat i cirkskr nr 258 af 5/11 1973.

Laboratorieenhederne drives normalt af en enkelt (større) kommune eller flere kommuner i fællesskab, men muligheden for etablering af amtskommunale enheder er til stede. Levnedsmiddelkontrolenhederne vil i reglen kun kunne foretage vandundersøgelser, fortrinsvis hygiejnisk bakteriologiske undersøgelser.

I hygiejniske spørgsmål vil de kommunale myndigheder navnlig kunne få råd fra de statslige *embedslægeinstitutioner*. I henhold til embedslæge-loven – lov nr 381 af 13/6 1973 – findes i hver amtskommune en embedslægeinstitution med en eller flere embedslæger og medhjælp for disse. Embedslægeinstitutionen har bl a til opgave at rådgive kommunale såvel som statslige myndigheder i miljømæssige forhold. For Københavns kommune varetages tilsvarende opgaver af det kommunale stadslægeembede. Embedslægerne har ikke samme centrale rolle i forureningsbekæmpelsen, som de havde tidligere i kraft af deres deltagelse i sundhedskommissionernes arbejde, i mange kommuner i form af medlemskab. De har dog stadig vigtige funktioner på miljøbeskyttelsesområdet. Dette afspejles ikke blot i deres rådgiveropgave, men også i, at de efter Mbl § 74 har adgang til at indanke kommunale myndigheders afgørelser for miljøstyrelsen, jfr også lovens § 65, stk 2.

*Politiets* bistandsopgave er ligesom embedslægernes blevet formindsket med Mbl. Politimesteren, som tidligere havde en stilling parallel med embedslægens i sundhedskommissionssager, er praktisk taget gledet helt ud af arbejdet med miljøopgaver. Efter lovens forarbejder forudsættes politiet dog fortsat foruden efterforskning med henblik på straf- forfølgning at udføre visse miljøopgaver. Det gælder bl a bistand ved behandling af klagesager, hvor det er nødvendigt at fremskaffe yderligere oplysninger gennem afhøringer, jfr Folketingstidende, 1972/73, tillæg A sp 3907 og justitsministeriets cirkskr af 24/9 1974 (utr).

På *det centrale plan* findes der under miljøministeriet enkelte sagkyndige bistandsorganer, og flere er under opbygning eller overvejelse, jfr Nyt fra miljøstyrelsen nr 9/1975. Nævnes skal miljøstyrelsens Ferskvandslaboratorium og Kemikaliekontrollen samt Statens Levnedsmid-

delinstitut, hvis afdelinger på visse punkter kan udføre undersøgelser af betydning for Mbl's administration, selv om instituttets hovedfunktion selvsagt ligger inden for Levnedsmiddelovens område.

De omtalte former for bistand til de besluttende instanser dækker ikke på alle felter behovet for ekspertise i miljøbeskyttelsessager. I sådanne tilfælde må myndighederne søge bistand hos forskellige offentlige eller private institutioner – hvoraf en del modtager offentlig støtte. Som eksempler kan nævnes Danmarks Geologiske Undersøgelser, Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, visse universitetsinstitutter, institutter under Akademiet for Tekniske Videnskaber, de teknologiske institutter og Dansk Kedelforening. Navnlig for lokale og regionale myndigheders vedkommende opnås også i betydeligt omfang assistance hos rådgivende ingeniørfirmaer.

#### D. DELEGATION

Den kompetencefordeling, som fremgår af Mbl, kan i betydelig udstrækning brydes ved, at den instans, som har fået tillagt en opgave, overlader sin beføjelse til en anden. Herved tænkes ikke på tilfælde, hvor kompetenceindehaveren – f.eks. miljøstyrelsen direkte eller en kommunalbestyrelse – delegerer sin kompetence til underordnede medhjælpere. Det følgende tager alene sigte på, hvad teorien kalder »ekstern delegation«, d. v. s. tilfælde, hvor en beføjelse overlades fra en myndighed til en anden. Intern delegation kan ske på miljøbeskyttelsesområdet som på andre felter, og der er ingen anledning til særlige bemærkninger herom; jfr. om intern delegation navnlig *C. A. Nørgaard: Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.35 ff.*

Mbl indeholder vidtgående bestemmelser om delegation fra ministeren til miljøstyrelsen, § 45, stk 3 og 4, og til kommunale råd, § 46 samt mere specielt § 5.

Disse regler er formentlig udtømmende for så vidt angår ministerens muligheder for at delegerer sine beføjelser til at træffe afgørelser. Heri ligger ikke nogen nævneværdig begrænsning af ministerens delegationsadgang, da disse bestemmelser efter formuleringen rækker meget langt og navnlig dækker alle ministerens beføjelser til at træffe konkrete afgørelser. Der er dog den begrænsning ud fra en modsætningslutning, at ministeren ikke kan delegerer sin kompetence til fastsættelse af generelle forskrifter efter andre bestemmelser end §§ 4-9, som udtrykkeligt næv-

nes i § 45, stk 4, ligesom ministeren kun vil kunne delegere til miljøstyrelsen og til de kommunale råd. Delegation til andre ville næppe heller være praktisk.

Derimod kan der ikke i øvrigt fra bestemmelserne drages slutninger om udelukkelse af delegationsadgang fra §§ 45–46. Drejer det sig om andet end afgørelsesmyndighed – navnlig tilsynsfunktion – vil delegation kunne ske efter almindelige, uskrevne regler. Ministerens tilsynsopgave efter lovens § 50, stk 1 vil således kunne overlades til miljøstyrelsen, hvilket også er sket ved bkg nr 178 af 29/3 1974. Når *Borre.130* henfører delegation af tilsynsfunktion til § 45, stk 3, skyldes det formentlig, at han overser en – utilsigtet – begrænsning af bestemmelsens område som følge af en omredigering i forhold til § 25, stk 3 i det oprindelige lovforslag af 18/5 1972.

Loven kan heller ikke antages at have taget stilling til delegationsadgang for andre myndigheder end miljøministeren. Også spørgsmål herom må bedømmes efter almindelige grundsætninger om delegation, men disse vil formentlig i de fleste praktisk tænkelige situationer udelukke delegation. Der vil dog i enkelte situationer kunne ske tilladelig delegation uden for lovbestemmelsernes område. F eks vil det nok være lovligt i begrænset omfang at overlade afgørelsesmyndighed til de foran under C omtalte levnedsmiddelkontrolenheder, selv om disse ikke måtte være drevet af den pågældende kommune alene. Spørgsmålet er dog ikke utvivlsomt. Tilsynsopgaver synes derimod uden betænkelighed at kunne delegeres til også fælleskommunale kontrolenheder.

Lovens § 45, stk 3 og 4 giver regler om delegation *til miljøstyrelsen*. Efter § 45, stk 3 kan ministeren »henlægge sin adgang til at træffe afgørelser efter loven og andre love til miljøstyrelsen«. Efter sammenhængen med stk 4 tages der med denne formulering alene sigte på afgørelser i konkrete sager, jfr *Borre.130*. Ministeren kan videre efter stk 3 fastsætte regler om adgangen til at klage over miljøstyrelsens afgørelser og herunder bestemme, at styrelsen har den endelige administrative afgørelse i sådanne sager. § 45, stk 4 bemyndiger ministeren til at delegere sin kompetence til fastsættelse af generelle forskrifter efter §§ 4–9 til miljøstyrelsen. Reglerne i § 45, stk 3 og 4 er i betydelig udstrækning anvendt af ministeren ved bkg nr 178 af 29/3 1974. Det skal herved bemærkes, at med hensyn til generelle forskrifter omfatter delegationen til miljøstyrelsen kun »udfærdigelse af vejledende bestemmelser« om de forhold, der er nævnt i lovens §§ 6–9.

Disse lovbestemmelser må formentlig på flere punkter fortolkes indskrænkende, navnlig under hensyn til andre regler i loven. For det før-

ste må Mbl's forskrifter om klage respekteres. Når loven således i § 27, stk 4 fastslår, at kommunalbestyrelsernes afgørelser om fordeling af udgifterne ved etablering og drift af rensningsanlæg kan indbringes for ministeren, vil denne ikke med henvisning til § 45, stk 3 kunne henlægge afgørelsen til miljøstyrelsen og bestemme, at denne har den endelige administrative afgørelse, jfr også § 70, stk 1 in fine, bkg nr 198 af 29/3 1974, § 10, stk 2 samt *Borre*.104. Ministeren vil heller ikke ved i øvrigt at henlægge endelig administrativ afgørelsesmyndighed til miljøstyrelsen kunne begrænse sin forpligtelse til efter § 70, stk 2 at vurdere, om en særlig betydningsfuld afgørelse fra miljøstyrelsen som klageinstans kan indbringes for ham. Sagt på en anden måde: Ministerens kompetence efter § 70, stk 2 kan ikke delegeres. Når det således i f eks bkg om nedsivningsanlæg, § 7, stk 2 hedder, at miljøstyrelsen har den endelige administrative afgørelse i klagesager, kan det ikke antages, at muligheden for ministerprøvelse efter lovens § 70, stk 2 er afskåret.

For det andet er ministerens beføjelse til at træffe konkrete afgørelser i nogle tilfælde af så vidtgående betydning, at delegation til miljøstyrelsen næppe kan ske. Dette kommer klarest frem i forhold til § 47. Efter denne bestemmelse kan ministeren i konkrete sager »af mere vidtrækkende betydning bestemme, at afgørelser i henhold til § 18, § 25 og §§ 35–38 samt § 44 skal træffes af ministeren i stedet for af hovedstadsrådet, af amtsrådet eller af kommunalbestyrelsen.« Med denne bestemmelse kan de kommunale råd sættes helt ud af spillet i en konkret sag, og det er nærliggende at antage, at et sådant brud på det i lovens kompetenceordning liggende »kommunale selvstyre« under alle omstændigheder må besluttes af den politisk ansvarlige minister. Der er herved tale om en lovfortolkning i lyset af almindelige, uskrevne regler om delegation, hvorefter vedkommende beføjelses mere eller mindre indgribende betydning er et vigtigt moment, smh *Nørsgaard: Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.43 f.* Ministerens beføjelse efter § 47 er da heller ikke omfattet af delegationsbekendtgørelsen af 29/3 1974, hvorimod den mindre vidtgående kompetence efter § 57 til at pålægge de kommunale råd at tage et spørgsmål op til behandling er delegeret til miljøstyrelsen. Heller ikke ministerens adgang efter § 70, stk 3 til af egen drift at ændre en kommunal afgørelse kan antages at kunne delegeres til miljøstyrelsen.

*Til kommunale råd* kan ministeren i henhold til § 46 »henlægge sin adgang til at træffe afgørelser i spørgsmål vedrørende miljøbeskyttelsen.« Også her tager udtrykket »afgørelser« alene sigte på konkrete afgørelser. Bestemmelsen må fortolkes indskrænkende ud fra samme

synspunkter som § 45, stk 3. Af betydning bliver i første række, at lovens klage regler ikke må gå for nær. Adgangen til at klage efter § 70 til miljøstyrelsen vil kunne bringes i anvendelse, selv om man måtte overlade amtsråd og hovedstadsråd at afgøre klager over visse kommunalbestyrelsesafgørelser. Konsekvensen heraf er, at det næppe vil være praktisk at overlade beføjelser i klagesager til kommunale råd, jfr foran A.

#### E. OVERORDNET ADMINISTRATIV STYRING

Problemet for det følgende er, i hvilket omfang den øverste administrative myndighed på området – miljøministeren – kan bestemme de øvrige forvaltningsorganers adfærd. Spørgsmålet er meget omfattende, og her skal kun gøres forholdsvis korte bemærkninger om de styringsmidler eller påvirkningsmidler, som står til ministerens rådighed. Navnlig bortses fra problemer om ministeriets personelle og økonomiske ressourcer til at gennemføre en styring.

*Miljøstyrelsens* underordnede stilling i forhold til ministeren (departementet) er forholdsvis klar. I kraft af almindelige regler om forholdet mellem departementet og direktoratet vil departementet kunne kræve oplysninger, meddele instruktioner – generelle såvel som konkrete – og omgøre direktoratets afgørelser efter klage eller af egen drift. Disse overordningsbeføjelser er så vidt ses kun på et enkelt punkt blevet begrænset ved Mbl. Hvor miljøstyrelsen har truffet en afgørelse, som efter § 76 kan indankes for miljøankenævnet, kan sagen ikke indankes for miljøministeriet, jfr § 70, stk 2 smh m § 76, og ministeren kan ikke af egen drift ændre beslutningen, jfr § 70, stk 3 modsætningsvis. Derimod kan ministeriet i henhold til sidstnævnte bestemmelse beslutte at overtage sagen, inden miljøstyrelsen har truffet afgørelse i denne. I det hele taget er tilknytningen mellem departementet og miljøstyrelsen så nær, at de to organer i betydelig udstrækning fungerer som en enhed.

*Miljøankenævnet* er efter § 75, stk 2 i sin virksomhed uafhængigt af instruktioner om den enkelte sags behandling og afgørelse. I medfør af § 77, stk 3 kan ministeren »fastsætte nærmere regler for miljøankenævnets virksomhed, herunder regler om sagsbehandlingen og regler om afgifter for indbringelse af sager.« Ministeren har herefter givetvis beføjelse til at udstede forskrifter om processuelle spørgsmål, om formandskompetence og tavshedspligt, således som det er sket ved bkg

nr 372 af 16/7 1975 om forretningsorden for miljøankenævnet. Tvivlsomt er det derimod, om reglen hjemler ministeren adgang til også at fastsætte generelle bestemmelser om sagernes udfald – materielle forskrifter –, som alene er rettet til ankenævnet. Dette spørgsmål belyses ikke i forarbejderne, der som eksempler alene nævner forskrifter om formelle forhold, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 4017 f. I betragtning af, at der efter almindelige regler om ministerbeføjelser i forhold til ankenævn er en klar præsumtion imod en adgang til generelle instruktioner om sagernes udfald, jfr *Bent Christensen: Nævn og Råd*, 1958.197 ff, må man formentlig antage, at ministerens instruktionsadgang i mangel af særlige holdepunkter for det modsatte ikke kan udstrækkes til materielle forskrifter. Endelig skal fremhæves, at ministeren gennem sin ret til at udnævne eller udpege medlemmer af ankenævnet kan udøve en begrænset, indirekte styring. Dette gælder også i forhold til de beskikkede medlemmer af ankenævnet, hvorved bemærkes, at ministeren ikke er bundet til at foretage udpegning i overensstemmelse med erhvervsorganisationernes eller miljøstyrelsens indstillinger, jfr også *Borre*.187.

Hovedproblemet om styring melder sig i forhold til *de kommunale råd*, og kun dette spørgsmål tages op til nærmere behandling. Udgangspunktet er her, at de kommunale myndigheders dispositionsfrihed kun kan begrænses i det omfang, loven giver hjemmel dertil, jfr *Ernst Andersen: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen*, 1940.92 f, *Preben Espersen* i betænkning nr 629/1971.87, og *Claus Haagen Jensen: Kommunalret*, 1972.71 f. I det følgende vil de vigtigste styringsmidler for centraladministrationen i forhold til kommunerne blive omtalt. De centrale instanser bliver i denne sammenhæng betragtet som en helhed. Dette er specielt velmotiveret for miljøministeriet og miljøstyrelsen, men da miljøankenævnet først kommer ind i billedet efter, at en sag er afgjort af enten direktoratet eller departementet, er der ingen grund til at rejse særlige spørgsmål om nævnets styring. De kommunale råd betragtes ligeledes under ét, idet problemstillingen er den samme i forhold til kommunalbestyrelse, amtsråd og hovedstadsråd. Fremstillingen er oversigtsmæssig bortset fra pkt 2 om planer, hvor der behandles emner, som ikke tages op i anden sammenhæng. Afsnittet om planer omtaler også de regionale myndigheders styring af kommunalbestyrelserne, da denne kun har nævneværdig betydning m h t planer.

### 1. Generelle forskrifter

Det er et væsentligt træk ved den nye ordning, som gennemføres med Mbl, at ministeren er tillagt vidtgående muligheder for direkte styring af de lokale myndigheder gennem generelle forskrifter. Hjemmelen her-til indeholdes dels i en række udtrykkelige bemyndigelser og dels i den omstændighed, at kompetencen på visse områder er tillagt ministeren således, at han i forbindelse med delegation til kommunerne kan fastsætte nærmere forskrifter, jfr således lovens § 11 smh m f eks bkg nr 172 af 29/3 1974 om nedsivningsanlæg.

Rammen for denne generelle ordrestyring er meget vid.

Ministerens muligheder for styring gennem generelle normer kan groft taget opdeles i 6 kategorier:

- 1) Emissionsnormer, d v s regler for tilladelig udledning af forurening fra virksomheder m v, jfr Mbl § 4, § 6, nr 1–3, § 11, stk 2 og § 20.
- 2) Kvalitetsnormer, hvorved forstås regler om krav vedr tilstanden i recipienten for udledning af forurening, jfr Mbl § 8. Indtil den ved lov nr 288 af 26/6 1975 gennemførte ændring kunne man i denne sammenhæng også nævne lovens § 62.
- 3) Produktionsnormer, d v s regulering af produktionsapparat, -proces og -resultat, jfr Mbl § 6, nr 2–6 og § 9. (Om terminologien henvises til *Bent Christensen* i TfR 1976.16 ff. En anden sprogbrug er anvendt i EF's første miljøprogram af 30/1 1974, tillæg 1).
- 4) Kompetenceregler, ved hvilke ministeren fastlægger de kommunale råds opgaver på området, jfr Mbl § 46.
- 5) Sagsbehandlingsregler, jfr Mbl § 16 og § 43.
- 6) Tilsynsnormer, hvorved forstås normer for de offentlige myndigheds inspektion med henblik på konstatering af forurening, jfr Mbl § 56.

Af disse regler må kategorierne 1)–3), hvorved indhold og præmisser af de kommunale myndigheders afgørelser reguleres, utvivlsomt betragtes som de vigtigste. Alt i alt er der tale om meget omfattende styringsmuligheder. Der er næsten ingen del af de kommunale organers virke i forureningsbekæmpelsen, som ikke er undergivet en principiel mulighed for regelstyring. Dette skal dog ikke føre til en overvurdering af dette styringsinstruments praktiske betydning. På miljøbeskyttelsesområdet er det ofte meget vanskeligt at udforme generelle bestemmelser

af de under 1)–3) omtalte typer, hvis normerne ikke skal være for strenge, for lempelige eller meget upræcise.

Ministeren kan vedrørende kategorierne 1) og 3)–6) fastsætte *bindende* bestemmelser for kommunerne, medens kvalitetsnormer efter § 8 kun kan udstedes til »vejledning for myndighederne«. Det er ikke ganske klart, hvad der ligger i den citerede passus fra § 8. Det er givet, at ministeren ikke udtømmende kan normere kommunernes kompetence gennem kvalitetskrav. Da udsendelse af vejledninger ikke kræver lov-hjemmel, er det på den anden side rimeligt at antage, at normer efter § 8 vil kunne medføre en begrænset binding af kommunerne således, at de som hovedregel må lægge kvalitetskravene til grund og kun fravige disse, hvor der foreligger særlige grunde dertil.

De praktiske vanskeligheder ved at formulere generelle forskrifter om myndighedernes bedømmelsesgrundlag har bevirket, at den overvejende del af de hidtidige bestemmelser herom kun er *vejledende*, selv om bindende forskrifter kunne være udstedt. Med normer af denne art opnår man både en vis generel styring mod et acceptabelt niveau og samtidig den fornødne smidighed. De vigtigste vejledninger er udsendt af miljøstyrelsen som vejledning nr 3/1974 om ekstern støj fra virksomheder, nr 6/1974 om spildevand og nr 7/1974 om begrænsning af luftforurening fra virksomheder. Man kan diskutere, om det strengt taget er korrekt at medtage vejledninger under et afsnit om styring gennem generelle forskrifter. I betragtning af, at vejledningerne hidrører fra den instans, hvortil der kan klages over de kommunale myndigheders afgørelser, og af at styrelsens normer synes at have en stor praktisk betydning, forekommer det dog rimeligt at inkludere vejledningerne i denne sammenhæng.

## 2. Planer

### a. Indledning

Et af hovedformålene med gennemførelsen af Mbl er at sikre, at indsatsen mod de forurenende aktiviteter inden for et område, f.eks. et byområde eller et vandløbssystem, sker koordineret. Et middel hertil er planlægning.

Mbl's planlægningsbestemmelser findes i lovens kap 9, der omhandler amtsrådenes overordnede planlægning af miljøkvaliteten, samt i §§ 21–24, der særlig omhandler den kommunale planlægning for bortskaffelse af spildevand.

Det er karakteristisk for begge de nævnte former for planer, at de i hovedsagen ikke er umiddelbart bindende for borgerne, men at de dan-

ner mønstre for myndighedernes underordnede planlægning samt for administrationen af konkrete godkendelser og tilladelser. Den under b nævnte amtskommunale planlægning danner således for så vidt angår overfladevand (vandløb, søer og havet) grundlaget for den kommunale spildevandsplanlægning. Planerne får herved i lighed med regionplanlægningen og kommuneplanlægningen kun indirekte betydning for borgernes retsstilling.

Omvendt kan private ikke støtte ret på de godkendte planer, idet disse, indtil der er meddelt konkrete tilladelser og godkendelser, kan ændres ved godkendelse af nye planer. Problemerne omkring planers anvendelse som middel i miljøbeskyttelsen er behandlet af *Bent Christensen* i TfR 1976.20 ff.

#### b. Den amtskommunale miljøkvalitetsplanlægning

1°. Reglerne i Mbl's kap 9, der ved § 4 i lov nr 288 af 26/6 1975 i forbindelse med vedtagelsen af Kommuneplanloven er blevet ændret, foreskriver, at amtsrådet med bistand fra kommunalbestyrelserne skal foretage en *kortlægning* af forureningskilderne inden for amtskommunens område og af den forurening omgivelserne udsættes for. Kortlægningen omfatter således ikke alene udledningen til omgivelserne (emissioner), men også tilstanden i omgivelserne (immissioner). Kortlægningen skal omfatte alle de former for miljøforringelser, der er omfattet af Mbl, jfr lovens § 2.

For at sikre ensartethed i kortlægningsarbejdet, har miljøstyrelsen udsendt en række delrapporter under fællestitlen »Miljøplanforudsætninger«, der indeholder forslag til signaturer m v, der kan anvendes af kommunalbestyrelser og amtsråd.

2°. Når kortlægningen er gennemført, skal amtsrådet med bistand fra kommunalbestyrelserne udarbejde *planer* for den fremtidige beliggenhed af virksomheder, hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav. Planerne skal indeholde stillingtagen til placeringen af en række særligt forurenende anlæg, f eks spildevandsanlæg og forbrændingsanstalter, jfr lovens § 61, stk 2. Bestemmelsen er meget knap i sin formulering. Meningen må være, at amtsrådet på baggrund af kortlægningen, og i samarbejde med kommunalbestyrelserne skal *fastlægge en målsætning for kvaliteten i omgivelserne* (f eks at et område anvendes til boligområde, eller at et vandløb skal opfylde kravene til fiskevand o s v) og derefter tage stilling til, hvilke konsekvenser den fastlagte målsætning får for *placeringen af de virksomheder*, som er nævnt i § 61, stk 2.

Der er ikke i Mbl fastsat nogen frist for, hvornår amtsrådenes miljøkvalitetsplanlægning skal være foretaget. Derimod indeholder spildevandscirkulæret (miljøministeriets cirk af 17/4 1974) en henstilling til amtsrådene om, at der så vidt muligt inden den 1/7 1975 er fastlagt i hvert fald foreløbige recipientkvalitetskrav for så vidt angår overfladevandene (vandløb, søer eller havet). Den korte frist er bl a begrundet i, at recipientkvalitetsplanlægningen skal danne grundlaget for udarbejdelsen af de kommunale spildevandsplaner, der skulle foreligge senest den 1/10 1976, jfr nedenfor under c.

Som ovf nævnt udgør miljøkvalitetsplanerne et mønster for myndighedernes administration af Mbl. Planerne er imidlertid som udgangspunkt kun vejledende for myndighederne, idet den bindende virkning først indtræder i og med, at miljøkvalitetsplanen optages som en sektorplan i den af miljøministeren godkendte regionplan, jfr Mbl § 62. Miljøministeren har derigennem fået en mere direkte indflydelse på fastlæggelsen af miljøkvaliteten, end bestemmelserne i Mbl § 8 åbner mulighed for. Efter denne bestemmelse kan miljøministeren alene til vejledning for myndighederne fastsætte bestemmelser om kvalitetskrav til omgivelserne, men ikke bindende foreskrive en bestemt miljøkvalitet for et område, jfr ovenfor 1.

#### c. Den kommunale spildevandsplanlægning

Ifølge Mbl § 21 og § 6, stk 1, i spildevandsbekendtgørelsen (miljøministeriets bkg nr 174 af 29/3 1974 om behandling af sager om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m v) skal kommunalbestyrelsen inden 1/10 1976 have udarbejdet en samlet plan for udbygning af spildevandsanlæg i kommunen. Planen skal godkendes af amtsrådet.

Hermed videreføres og udbygges den planlægning, der allerede fandt sted i medfør af den indtil 1/10 1974 gældende Vandløbslov, og som havde resulteret i landvæsensretternes godkendelse af kommunale kloakdispositionsplaner. Formålet med kloakdispositionsplanerne var i første række at skabe grundlag for opkrævning af kloakbidrag fra de grundejere, der var omfattet af planerne, medens planernes forhold til recipientbeskyttelsen og den fysiske planlægning ikke altid forelå oplyst fuldt ud. Kloakdispositionsplanerne var ikke bindende for de berørte grundejere og planernes bindende virkninger for kommunalbestyrelsen var ofte begrænsede, idet der sjældent var faste tidsplaner for de enkelte projekters gennemførelse.

Den kommunale spildevandsplanlægning udgør på en række punkter

en skærpelse i forhold til kloakdispositionsplanerne. Det viser sig såvel i relation til kravene til *planernes indhold* som i relation til *retsvirkningerne* af de godkendte planer.

1°. I Spildevandsbekendtgørelsens § 7 er i 13 punkter anført, hvilke oplysninger spildevandsplanen skal *indeholde*. Spildevandscirkulæret (miljøministeriets cirk af 17/4 1974) indeholder i kap 4. II. C en uddybning af bekendtgørelsens bestemmelser. Endvidere har miljøstyrelsen til vejledning for kommunalbestyrelser og amtsråd i oktober 1975 udsendt »Vejledende bestemmelser for udarbejdelse af kommunale spildevandsplaner, afholdelse af offentligt møde samt amtsrådets godkendelse af planen«, der indeholder en detaljeret vejledning for spildevandsplanarbejdet. Punkterne 1–10 og 13 i Spildevandsbekendtgørelsens § 7 indeholder de oplysninger i spildevandsplanen, som direkte er af betydning for miljøbeskyttelsen, og som amtsrådet ved sin godkendelse primært skal tage stilling til, jfr Spildevandsbekendtgørelsens § 13. Det drejer sig især om spildevandsplanens forhold til den fysiske planlægning i kommunen, om planens forhold til den af amtsrådet fastlagte recipientkvalitet samt spildevandsplanens relation til foranstaltninger i andre kommuner.

Af punkt 11 i Spildevandsbekendtgørelsens § 7 fremgår det, at spildevandsplanen skal indeholde oplysninger om udgifterne ved etableringen og driften af de af planen omfattede spildevandsanlæg, og om hvorledes disse udgifter afholdes og opkræves fra de berørte lodsejere. Af punkt 12 fremgår det endvidere, at spildevandsplanen om muligt skal indeholde oplysninger om, hvilke arealafståelser og servitutpålæg, der er nødvendige for at realisere de af planen omfattede projekter.

Da kompetencen til at afholde og opkræve (fordele) udgifter til fælles spildevandsanlæg samt til at ekspropriere til gennemførelse af spildevandsanlæg efter Mbl § 27 hhv § 31 er hos kommunalbestyrelsen, opstår spørgsmålet om amtsrådet i forbindelse med godkendelsen af spildevandsplanen har kompetence og evt pligt til at tage stilling til indsigelser vedrørende betalingen til de fælles spildevandsanlæg eller vedrørende de nødvendige ekspropriationer.

Med hensynet til de økonomiske konsekvenser af spildevandsplanen er amtsrådet kompetent og forpligtet til at tage stilling til indsigelser vedr de totale økonomiske konsekvenser af planen, jfr princippet i Mbl § 1, stk 3. Amtsrådet kan som følge heraf nægte at godkende planen, under henvisning til, at de planlagte foranstaltninger er for omfattende og kostbare i forhold til den fastlagte recipientmålsætning, eller at de

ønskede mål kan opnås på en billigere måde. Derimod kan amtsrådet ikke tage stilling til den nærmere fordeling af de økonomiske byrder mellem de grundejere, der tilsluttes spildevandsanlæggene, idet dette spørgsmål afgøres af kommunalbestyrelsen efter at planen er godkendt, jfr Mbl § 27.

Såfremt spildevandsplanen indeholder oplysninger om arealafståelser og servitutpålæg i forbindelse med planens gennemførelse er amtsrådet kompetent og forpligtet til at tage stilling til indsigelser, der er begrundet i de ekspropriationsmæssige konsekvenser af planen. Noget andet er, at sådanne indsigelser formentlig sjældent vil bevirke at planen ændres. Endvidere vil detailspørgsmål omkring ekspropriationernes omfang, erstatningsfastsættelsen m v kunne henvises til sagsbehandlingen i forbindelse med ekspropriationens gennemførelse, jfr nedenfor under III. C. 3. c.

2°. Der er knyttet en række *retsvirkninger* til den godkendte spildevandsplan.

For det første betyder godkendelsen af den kommunale spildevandsplan, at kommunalbestyrelsens kompetence i relation til iværksættelse og godkendelse af projekter til spildevandsanlæg udvides på en række punkter, jfr Mbl § 18, stk 2 og nærmere nedenfor under III. C. 3.

For det andet udgør den godkendte spildevandsplan et grundlag, hvorpå kommunalbestyrelsen kan udarbejde en betalingsvedtægt for opkrævning af bidrag til de fælles spildevandsanlæg i kommunen, jfr Mbl § 27, stk 3 og nærmere nedenfor under VII.

For det tredje bevirker reglerne i Mbl §§ 23 og 24, at de af planen omfattede projekter for spildevandsanlæg kan kræves gennemført til de tidspunkter, der fremgår af planen. Den godkendte plan har således ikke alene retsvirkninger i forhold til kommunalbestyrelsen, der er forpligtet til i overensstemmelse med planen at etablere de offentlige anlæg til de i planen fastlagte tidspunkter, men binder tillige de private grundejere i det omfang planens indhold bestemmer, at der ved privat foranstaltning skal etableres spildevandsanlæg.

Godkendelsen af den kommunale spildevandsplan giver derimod ikke kommunalbestyrelsen mulighed for straks at ekspropriere til planens gennemførelse, f eks for at sikre de fornødne arealer til senere anvendelse. Gennemførelse af ekspropriation til et anlæg forudsætter, at der efter lovens § 18 er meddelt tilladelse til etablering af spildevandsanlægget, jfr nærmere nedenfor III. A. 3. c.

### 3. Indgreb ex officio

Mest indgribende i forhold til kommunerne er nok ministerens adgang til at overtage behandling og afgørelse af en konkret sag, som ellers skulle være afgjort af et kommunalt råd. Efter Mbl § 47 kan ministeren af egen drift gribe ind på denne måde i sager af »mere vidtrækkende betydning«, hvor afgørelsen skal træffes i henhold til lovens §§ 18, 25, 35–38 og 44. Som eksempel på sager, hvor § 47 kan blive bragt i anvendelse, nævnes i forarbejderne situationer, der rummer en alvorlig konflikt mellem miljøbeskyttelseshensyn og andre samfundshensyn, jfr herved lovens § 1, stk 3. En tilsvarende, men meget begrænset, kompetence er tillagt ministeren ved § 87 om virksomheder m v, der helt eller delvis ejes eller drives af et kommunalt råd. Beføjelser af denne art er blevet stadig mere almindelige i forvaltningslovgivningen, jfr f eks Zonelovens § 9, stk 2, Lands- og regionplanlovens § 19, stk 1 og Kommuneplanlovens §§ 10 og 28. I *Bendt Andersen: Kommuneplanloven, 1976.74 f og 204 f* omtales ministerens styringsadgang efter sidstnævnte bestemmelser som en »indkaldebeføjelse«.

Endvidere kan ministeren – efter delegation miljøstyrelsen – på grundlag af Mbl § 57 »pålægge amtsrådene eller kommunalbestyrelserne at tage spørgsmål, herunder konkrete sager, op til behandling og beslutning.« Bestemmelsen siger intet om *påbudshjemmel* i forhold til hovedstadsrådet. Man kan næppe med *Borre* – a st.143 – antage, at en til § 57 svarende bestemmelse vedr hovedstadsrådet kan optages i regler udstedt i henhold til § 50, stk 2, men betingelserne for analogisk anvendelse af § 57 i forhold til hovedstadsrådet synes at være til stede. Bestemmelsen går uændret igen fra det første lovforslag, og det må være en ren forglemmelse, at man ved redigeringen af det andet lovforslag ikke i § 57 som i andre sammenhænge fik lovens affattelse tilpasset den nye lovgivning om et hovedstadsråd. Begrundelsen for en påbudshjemmel er helt den samme i forhold til alle tre rådstyper.

Endelig har ministeren efter § 70, stk 3 *omgørelsesadgang* ex officio over for afgørelser truffet af kommunalbestyrelser, amtsråd og hovedstadsråd. Ministeren kan dog kun ændre disse afgørelser til skade for adressaten, »såfremt afgørende hensyn til miljøbeskyttelsen taler herfor.« I lovforslagets bemærkninger er det forudsat, at det drejer sig om sager af større samfundsmæssig betydning.

Det skal tilføjes, at de kommunale myndigheder ikke har nogen ret til at *henskyde* deres afgørelser til miljøstyrelsen eller miljøministeren, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3994. En anden ting er, at

en henvendelse herom vil kunne foranledige en ministerbeslutning om at overtage sagen i henhold til § 47.

#### 4. *Rekurs*

Praktisk taget alle kommunale afgørelser kan indankes for miljøstyrelsen, jfr Mbl § 70, stk 1. Undtagelse gælder kun m h t visse afgørelser om fordeling af udgifter til spildevandsanlæg, jfr § 27, stk 4.

Hermed ydes en væsentlig retsbeskyttelse for de personer – forurenere –, i hvis handlefrihed der gribes ind i konkrete tilfælde. Rekursinstituttet giver imidlertid også ikke uvigtige muligheder for, at klageinstansen kan sikre mere almene interesser, navnlig sikre, at praksis ikke bliver for lempelig ud fra miljøbeskyttelseshensyn. Dette skyldes navnlig to forhold. For det første er det af betydning, at kredsen af klageberettigede er ganske vid, jfr lovens § 74 smh m § 65. Afgørelser kan rekurres ikke blot af forurenere, men også af personer og myndigheder, som ønsker skærpede foranstaltninger gennemført. For det andet har rekursmyndigheden en udstrakt adgang til omgørelse, også til skade for forurenere. Denne adgang er både retligt og faktisk bestyret af reglerne om klagers opsættende virkning, se lovens § 72, navnlig stk 2.

Rekursreglerne giver således i sig selv betydelige muligheder for overordnet styring i konkrete sager. Hertil kommer, at de centrale instansers arbejde med klagesager bibringer erfaringer, som kan være nyttige i forbindelse med anvendelse af andre styringsmidler, navnlig fastsættelse af generelle forskrifter. Rekursen har med andre ord betydning som styringsmiddel både selvstændigt og som supplement til andre styringsinstrumenter. Den negative vurdering af rekurs som styringsmiddel i betænkning nr 629/1971.23 ff kan derfor ikke tiltrædes for Mbl's område, hvor der foreligger særlige forhold m h t klageberettigelse og omgørelse. I øvrigt forekommer betænkningens konklusion på dette punkt også mere generelt at være overforenklet.

Vedrørende enkeltheder om rekursordningen henvises til den mere udførlige fremstilling nedenfor under V.

#### 5. *Andre midler*

Vigtig i denne sammenhæng er først og fremmest de centrale myndigheders og navnlig miljøstyrelsens formidling af information til de kommunale råd og dermed af vejledning. Miljøstyrelsens vejledende normer er allerede omtalt foran under 1. Også herudover yder miljøstyrelsen imidlertid bistand både generelt og i konkrete sager. Af særlig be-

tydning er det, at miljøstyrelsen gennem publikationsserien »Nyt fra miljøstyrelsen« udsender en stor mængde generel information både om tekniske og biologiske emner og om spørgsmål af juridisk og administrativ art.

#### 6. Samlet vurdering

Man kan vurdere den samlede betydning af lovens styringsmidler på forskellig måde. Mig forekommer det karakteristisk for miljøbeskyttelsesområdet, at opgaverne vel så vidt muligt er placeret lokalt eller regionalt, men at der samtidig foreligger muligheder for en omfattende og tæt central styring. I hvert fald har loven medført en meget væsentlig forøgelse af styringsmulighederne i forhold til den tidligere retstilstand, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3872 og 3902.

Herved kan sammenholdes *Bent Christensens* fremstilling i TfR 1976 .36, hvor det anføres, at »man . . . fuldt bevidst (har) svækket centraladministrationens indflydelse på den kommunale forvaltning.« Dette udsagn kan vel illustreres som det sker med henvisning til den nye lovgivning om region- og kommuneplanlægning, men ikke med reglerne om spildevandsudledning og om særligt forurenende virksomheder. For disse områders vedkommende er der tværtimod sket en centralisering.

### III. Regulering af ejerråden

I dette afsnit omtales de vigtigste miljøbeskyttelsesretlige begrænsninger i adgangen til at råde over fast ejendom. Fremstillingen koncentrerer sig om den regulering, der sker gennem konkrete forvaltningsafgørelser, da denne som nævnt under I. C. 3 omfatter de praktisk mest betydningsfulde midler med retsvirkning umiddelbart for den enkelte. Hermed er ikke underkendt den stærke styrende effekt, som planer og normer har på indholdet af de konkrete afgørelser, jfr navnlig nedenfor A. 1. 5°.

#### A. KONKRET REGULERING

Inden for de konkrete reguleringsmidler er det hensigtsmæssigt at foretage en sontring efter emner i overensstemmelse med Miljøbeskyttelseslovens opbygning. Loven har i kap 5 udskilt virksomhed, der betegnes

som »særlig forurenende« og undergives en specielt intensiv kontrol. Regler herom behandles under 1. Anden virksomhed kan dog ikke drives frit uden hensyn til, hvilken forurening den medfører. Grænser sættes navnlig af det i henhold til lovens §§ 4 og 5 udstedte miljøbeskyttelsesreglement, der i kap 6, 10 og 11 indeholder vigtige regler om påbud og forbud til forebyggelse og afhjælpning af forurening, nedenfor 2. Generelt karakteristisk for disse tilfælde er, at det drejer sig om forurening, der kun er af betydning for de nære omgivelser, jfr *Borre*.63, hvor der tales om »mere naboretlige forhold«. Endelig omtales under 3. reglerne om afledning af spildevand, der beror på lovens kap 4 samt forskrifter i henhold hertil og vedr både virksomhed omfattet af kap 5 og reglementsaktivitet.

#### 1. Særlig forurenende virksomhed (»Listevirksomhed«)

##### a. Godkendelsesregler

###### 1° Område

Det centrale i lovens kap 5 er en godkendelsesordning. »Virksomheder, anlæg og indretninger« af særlig forurenende karakter skal ikke kunne drives uden en godkendelse, der meddeles efter en grundig, samlet prøvelse af aktivitetens indflydelse på miljøet.

Også sundhedsvedtægterne indeholdt godkendelsesregler for forurenende virksomheder, men disse viste sig ineffektive bl a på grund af, at bestemmelserne ikke tilstrækkelig præcist angav, hvilke virksomheder der skulle søge godkendelse. Vanskeligheden ved klart at indkredse de godkendelsespligtige virksomheder har man i Mbl søgt at løse gennem en udtømmende opregning af virksomheder m v, der skal indhente godkendelse. Efter § 35 omfatter kap 5 alle virksomheder, anlæg og indretninger optaget på en liste, der fremtræder som et bilag til loven.

Opdelt i hovedrubra A–K angiver listen i alt 84 typer af virksomheder m v. Kun over for virksomheder m v, der falder ind under en af disse 84 kategorier, kan kap 5 bringes i anvendelse. Den omstændighed, at en af de bredere formulerede 11 overskrifter for hovedrubra dækker forholdet, er ikke tilstrækkeligt i denne henseende, jfr Folketings Tidende 1972/73, tillæg A sp 3982. Listen er som bilag til loven en del af denne, men ministeren bemyndiges i § 35, stk 2 til at foretage ændringer i listen.

I forhold til listens indhold er der grund til at fremhæve to principielle forhold, som begge udspringer af det hovedsynspunkt, at alene den typiske forurening fra virksomheder m v af den pågældende art er bestemmende for, om de er optaget på listen. Der sondres ikke mellem

*private og offentlige anlæg.* Også sidstnævnte medtages, hvilket f.eks. har betydning med hensyn til lossepladser og lufthavne. Det skal dog herved bemærkes, at to typer af offentlige anlæg med betydelige miljømæssige virkninger ikke er optaget på listen. Det gælder jernbaner og større vejanlæg, men efter § 10 har miljøministeren ret til efter forhandling med ministeren for offentlige arbejder at bestemme, at projekter til sådanne anlæg skal forelægges for ham, inden anlægsarbejdet påbegyndes. Denne bemyndigelse, der endnu ikke er udnyttet, giver næppe miljøministeren mulighed for at påvirke anlæg af veje og jernbaner på anden måde end gennem fremsættelse af en udtalelse. Eksistensen af § 10 vil formentlig endvidere bevirke, at veje og jernbaner ikke vil kunne optages på den i henhold til § 35 udarbejdede liste, se herved ministerens bemærkninger til § 10, Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3947 f. Listen skelner heller ikke – som tidligere sundhedsvedtægterne – mellem, om virksomheden m.v. *drives erhvervmæssigt eller ej*, smh. herved Miljøbeskyttelsesreglementets kap. 11. En motor-cross bane vil således være omfattet af listen, selv om den udelukkende anvendes i sportsligt, ikke erhvervmæssigt øjemed, smh. indenrigsministeriets skr. nr. 37 af 9/2 1968 om en efter sundhedsvedtægterne afgjort sag om en sådan motorbane.

Trods den detaljerede opregning på listen eller måske netop på grund af dennes specificering er der opstået en del fortolkningsspørgsmål. Om miljøstyrelsens syn på disse, se NFM 2-1975.9 ff., NFM 7-1975.4 f. og NFM 5-1976.5 ff. Fra miljøankenævnets praksis henvises til skrivelser af 2/7 1975 (KFE 1975.168) – et savværks affaldsforbrændingsanlæg, der anvendtes til opvarmning af ejerens privatbolig og lokaler i savværket, ikke anset for omfattet af listens pkt. E.5 som en del af savværket eller pkt. G.2 som et affaldsbehandlingsanlæg – skrivelse af 16/7 1975 (KFE 1975.170) – busvendeplads for en enkelt linie ikke dækket af listens udtryk »busholdepladser«, listens pkt. I.3 – skr. af 19/8 1975 (KFE 1976.7) se ndf – skr. af 11/6 1976 (KFE 1976.158) – stald til pension for 11 hunde betragtet som en »dyrepension«, listens pkt. J.2 – og skr. af 15/9 1976 (KFE 1976.172) – et færdselsteknisk anlæg til brug i forbindelse med en ungdomsskoles knallertkursus anset for en »knallertbane«, listens pkt. I.1.

Mere almen interesse knytter der sig navnlig til grænsedragningen mellem almindelige landbrug og de animalske produktioner, som er omfattet af listens udtryk (J.1) »fjerkræfarme« og »svinefarme«. I lovforslagets bemærkninger til §§ 35–36 anføres, at almindelige landbrug ikke falder ind under listen, og at man ved de nævnte »farme« »normalt må forstå virksomheder, som opdrætter sådanne dyr i stor målestok, uden at et tilsvarende stort jordtilliggende er nødvendigt for produktionen.«

Spørgsmålet blev taget op til principiel behandling i miljøankenæv-

nets foran omtalte skrivelse af 19/8 1975, KFE 1976.7. Det drejede sig i denne sag om en svinestald til omkring 450 svin på en landbrugsejendom med ca 50 ha landbrugsjord. Kommunalbestyrelsen fandt, at der her var tale om en »svinefarm«. Dette standpunkt tiltrådtes af miljøstyrelsen med henvisning til produktionens størrelse samt driftens mekanisering på en måde, som rimeligvis sidestilling med industrimæssig produktion. Ankenævnet nåede til det modsatte resultat. For at betegnelsen »svinefarm« kan dække, må der efter ankenævnets opfattelse være tale om »svineopdræt i større stil, uden at dette har baggrund i et passende jordareal.« Som vejledende for, hvad der i så henseende er »passende«, lagde ankenævnet i første række vægt på, »om gødningen og ajlen fra svinene vil kunne anvendes på forsvarlig måde til gødningsformål på ejendommen.« Støttet på en landbrugssagkyndigs erklæring antog ankenævnet, at der i det konkrete tilfælde var en sådan rimelig sammenhæng mellem svineholdets størrelse og ejendommens landbrugsjord, at svinestalden måtte betragtes som et led i et almindeligt landbrug og ikke som en svinefarm. Ankenævnet tillagde det endvidere betydning, at ejendommen lå i landzone, hvilket dog næppe kan være af retlig relevans for vurderingen af, hvad der er omfattet af listen. Ankenævnet afviste i den forelagte sag at lægge vægt på svineproduktionens mekanisering, således som miljøstyrelsen havde gjort det.

#### 2° Godkendelsespligt

Virksomheder, anlæg og indretninger, der er optaget på listen, må efter § 35 ikke »anlægges eller påbegyndes«, før godkendelse hertil er meddelt. Godkendelsespligten er principielt knyttet til anlægsarbejdets påbegyndelse og ikke til driftens igangsættelse, hvilket vil sige, at spørgsmålet om godkendelse skal rejses og behandles allerede på projektstadiet. En modsat ordning ville let føre til enten forgæves investeringer, fordi godkendelse senere nægttes, eller – og formentlig snarere – en præjudicering af godkendelsesafgørelsen i retning af en slækkelse af de miljømæssige krav. Hvis på den anden side et projekt er godkendt, skal der ikke søges særskilt tilladelse til igangsætning af driften. Udtrykket »påbegyndes« i § 35 tager alene sigte på tilfælde, hvor der ikke skal foretages særlige anlægsarbejder, eksempelvis på en bane til lerdueskydning med anvendelse af transportabel lerduekaster, jfr NFM 5-1976.10.

I forhold til denne godkendelsesregel gøres dog den væsentlige modifikation i listen, at for en række af virksomhedstyper skal godkendelse ikke søges, hvis virksomheden »anlægges i overensstemmelse med en godkendt byplanvedtægt« (nu: lokalplan). Disse virksomheder er i

listen markeret med en stjerne. Med den ved Kommuneplanlovens § 16 gennemførte udvidelse af lokalplanpligten vil denne modifikation få stadig større betydning. Det skal understreges, at begrænsningen af godkendelsespligten kun vedrører tilfælde, hvor der er gennemført en byplanvedtægt eller en lokalplan. Det er ikke tilstrækkeligt, at virksomhedens anlæg er i overensstemmelse med f.eks. en dispositionsplan, en bygningsvedtægt, en kommuneplan eller »§ 15-rammer«.

Godkendelsespligten omfatter tillige situationer, hvor virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget på listen, »udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt på en måde, som indebærer forøget forurening.« Dette gælder udvidelser og ændringer både på godkendte virksomheder og på virksomheder, som nok er optaget på listen, men ikke godkendt, fordi de var »bestående« ved Mbl's ikrafttræden den 1/10 1974, jfr. nærmere nedenfor. Den foran omtalte modifikation som følge af byplanvedtægter og lokalplaner finder tilsvarende anvendelse i disse tilfælde.

I det oprindelige lovforslag af 18/1 1972 taltes om »fare for forøget forurening«. Ordene »fare for« blev udeladt i lovforslaget af 25/1 1973 efter tilskyndelse fra kommunernes side, idet den oprindelige formulering kunne fremkalde ansøgninger, som ikke var nødvendige. Det er usikkert, hvilken realitetsændring der egentlig er sket som følge af den ændrede affattelse og tvivlsomt, om man herved undgår overflødige ansøgninger.

For det første må udtrykket »forurening« forstås i overensstemmelse med den almindelige bestemmelse om lovens område i § 2. Det vil sige, at reglen dækker ikke blot tilfælde, hvor der sker en forøgelse af den løbende »udsendelse« af stoffer, rystelser og støj, men også tilfælde, hvor der sker en forøgelse af den fare ved risikobetonet virksomhed, der omhandles i § 2, stk. 2. Udvidelse af f.eks. et ammoniaktankanlæg skal således givetvis godkendes efter § 35, jfr. NFM 7-1975.12. Man er med andre ord ikke med den nye formulering sluppet for enhver farevurdering.

For det andet vil virksomheder selv bortset fra disse ret specielle situationer være stærkt tilskyndede til at søge godkendelse, hvis de må regne med blot nogen mulighed for forøgelse af forureningen. Viser det sig nemlig, efter at det udvidede eller ændrede anlæg er taget i brug, at forureningen rent faktisk forøges – lidt eller meget – ligger det efter ordlyden af § 35 klart, at godkendelse skulle have været indhentet. Det betyder, at den ansvarlige principielt vil kunne straffes i henhold til § 83, stk. 1, nr. 4, og at den strenge forbudsregel i § 42 vil kunne anvendes.

des. Kun ved at opnå godkendelse kan virksomheden undgå en ubehagelig usikkerhed om sin retsstilling, hvor den ikke med sikkerhed kan vurdere, hvilken forurening udvidelsen eller ændringen vil indebære. I virkeligheden ville den oprindelige formulering ofte stille virksomhederne bedre end den nye, da der efter den første blot kunne stilles krav om en korrekt vurdering af faren for forøget forurening. Var farebedømmelsen rigtig, ville man ikke blot på grund af udvidelsen eller ændringen kunne gribe ind over for virksomheden, uanset at forureningen senere viste sig faktisk at blive forøget. Dette ville navnlig kunne have betydning ved udvidelse eller ændringer i bestående virksomheder fra før Mbl's ikrafttræden den 1/10 1974.

Når der tales om »forøget forurening« er det tilstrækkeligt, at blot én form for forurening forøges. Selv om en udvidelse eller ændring måtte indebære, at f.eks. støjen formindskes, skal der alligevel søges godkendelse, hvis eksempelvis luftforureningen bliver større. Det tilkommer ikke virksomheden at afgøre, om ændringen alt i alt er en miljømæssig gevinst. Også forandringer i karakteren af luftforurening, støj m.v. vil udløse en godkendelsespligt. Tilsvarende gælder, hvis virksomhedens omgivelser som følge af blot en mindre flytning bliver ændret, jfr miljøankenævnets skr af 24/8 1976 om flytning af et bogtrykkeri til en naboejendom (KFE 1976.167) og NFM 1976-5.7. Indebærer forandringen alene en forøgelse af forureningen med hensyn til spildevandsudledning, skal godkendelse næppe søges, se nærmere nedenfor 4°. Men virksomheden skal i en sådan situation indhente tilladelse efter lovens kap 4, jfr nedenfor 3.

I miljøministeriets cirk af 15/5 1974 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder m.v. (godkendelsescirkulæret) kap 2, pkt 4 antages det, at en virksomhed skal søge godkendelse, uanset at den i forbindelse med en udvidelse eller ændring gennemfører forureningsbegrænsende foranstaltninger, der skal sikre, at den aktuelle forurening ikke forøges. Dette standpunkt er i sin fulde konsekvens næppe foreneligt med lovens bestemmelse. Sker der ikke en forøgelse af nogen form for forurening fra virksomheden, er der intet grundlag for at forlange godkendelse. Udvider en virksomhed f.eks. sin produktion som følge af installering af større, men bedre støjdæmpende maskiner, skal der ikke på grund af støjen fra forarbejdningen indhentes godkendelse. Det typiske vil dog nok være, at forureningsbegrænsende forholdsregler vel reducerer forureningen i forbindelse med en virksomhedsudvidelse, men ikke hindrer en forøgelse af den samlede forurening fra virksomheden. Det må herved tillige erindres, at hvis forandringen har karakter af et

nyt anlæg eller indretning, følger godkendelsespligt allerede af § 35, stk 1, 1. pkt.

Alt i alt må der siges at være sat ret snævre rammer for, hvilke forandringer en virksomhed kan gennemføre uden godkendelse. Hvor snævre rammerne er, afhænger ved godkendte virksomheder af godkendelsens indhold, herunder af de omstændigheder, der er lagt til grund ved denne. Der er intet i vejen for, at en virksomhed søger og opnår godkendelse af en større aktivitet, end den regner med at kunne gennemføre i den første tid efter sin start. Det er ligeledes muligt at få godkendelse af andre forudseelige produktionsændringer, hvis virksomheden kan fremkomme med sådanne oplysninger, at den godkendende myndighed kan vurdere disse, jfr herved godkendelsescirkulæret kap 5, pkt 2. I dette ligger også, at en virksomhed, der efter en kortere eller længere periode med indskrænket aktivitet igen forøger sin produktion, ikke skal søge godkendelse, hvis den holder sig inden for, hvad der tidligere er godkendt.

Lovens godkendelseskrav er umiddelbart kun rettet mod nye virksomheder m v samt de foran omtalte udvidelser og ændringer. »Bestående« virksomheder m v har ikke efter loven pligt til at søge godkendelse. Ved »bestående virksomheder« må som udgangspunkt forstås virksomheder, som lovligt var i gang ved Mbl's ikrafttræden. Denne formulering peger indirekte på flere problemer.

For det første er det et spørgsmål, hvorledes man skal bedømme tilfælde, hvor der efter de tidligere gældende regler er givet en tilladelse til virksomhedens etablering, men hvor *anlægsarbejder eller drift ikke var påbegyndt den 1/10 1974*. Hvis tilladelsen blev udnyttet kort tid efter dens udstedelse, er der ingen tvivl om, at virksomheden må betragtes som bestående, jfr Mbl § 94, hvorefter afgørelser i henhold til de ældre regler bevarer deres gyldighed, indtil der i medfør af Mbl træffes ny afgørelse. Mere tvivlsom er retsstillingen, hvis en tilladelse har været uudnyttet i lang tid. Det forekommer uheldigt, at uudnyttede tilladelser fra før 1/10 1974 skal kunne bestå i en årrække efter ikrafttrædelsen af Mbl, som har medført en skærpet miljømæssig vurdering af de pågældende forhold. Ikke desto mindre er udgangspunktet formentlig, at disse tilladelser ikke forældes, selv om de ikke udnyttes, cfr NFM 5-1976.23 f. På andre retsområder har domstolene i mangel af bestemmelser om forældelse været utilbøjelige til at anse uudnyttede offentlige tilladelser for bortfaldet, jfr U 1975.369 H om en principiel byggetilladelse fra 1965. I U 1976.173 H antog højesteret dog, at en i 1939 udstedt dispensation fra en skovbyggelinie »havde mistet sin be-

tydning for retten til at bygge på grunden.«

Hvis miljøbeskyttelsesmyndighederne bliver opmærksomme på en tilladelse, som har henstået uudnyttet i lang tid, vil de i betragtning af den praksisændring, der er sket som følge af Mbl, måske kunne sætte en frist for udnyttelse, således at tilladelsen betragtes som bortfaldet, dersom den ikke er benyttet inden fristens udløb. I grelle tilfælde vil ministeren i hvert fald kunne påbyde virksomheden at søge godkendelse efter § 38. Et tilsvarende problem vil kunne opstå med hensyn til uudnyttede godkendelser i henhold til Mbl, medmindre der som vilkår for godkendelsen er sat en frist for dens udnyttelse, jfr godkendelsescirculæret kap 5, pkt 5.

For det andet er det et problem, om man skal lægge afgørende vægt på, *hvorvidt virksomheden var lovlig* efter de før 1/10 1974 gældende miljøbeskyttelsesregler, navnlig om den havde opnået fornøden tilladelse efter sundhedsvedtægterne. Som udgangspunkt må dette spørgsmål givetvis besvares bekræftende. Bestående virksomhed er bestående lovlig virksomhed, jfr herved også Mbl § 13, stk 3, § 14, stk 2 og § 19, stk 1. Tvivl kan imidlertid opstå i en del tilfælde, fordi de tidligere tilladelsesregler i sundhedsvedtægterne ikke blev håndhævet strengt og deres område var uskarpt angivet. Hvis en virksomhed havde været i gang i flere år før skæringsdatoen, må man formentlig anse den for stiltiende godkendt, selv om pligtig tilladelse ikke var indhentet. Dette gælder specielt, hvis sundhedskommissionen har behandlet en sag om virksomheden med henblik på udstedelse af påbud eller forbud. Også hvis der var begrundet tvivl om, at tilladelse skulle søges, må en virksomhed, der havde eksisteret nogen tid inden 1/10 1974 anses for bestående i Mbl's forstand. En vis støtte for, at man ikke ubetinget kan lade det være afgørende, om virksomheden var lovlig, findes i Mbl § 13, stk 3 og § 14, stk 2 forudsætningsvis. I sådanne tilfælde vil der umiddelbart kun kunne skrives ind over for virksomheden i henhold til § 44, stk 1-3. Godkendelsespligt vil dog eventuelt kunne pålægges konkret efter § 38, jfr nærmere om denne bestemmelse nedenfor.

Bestående listevirksomhed er vel som hovedregel ikke undergivet godkendelsespligt, men sådan kan imidlertid foreskrives i større eller mindre omfang. Efter § 36 kan miljøministeren fastsætte regler om, at betstående virksomheder, anlæg og indretninger af de kategorier, der er optaget i listen, inden en nærmere angiven frist skal ansøge om godkendelse, uanset at de ikke udvides eller ændres. Denne bestemmelse giver ministeren mulighed for *generelt* at pålægge godkendelsespligt, enten for alle listevirksomheder eller – og mere realistisk – for visse

grupper af disse afgrænset efter almindelige kriterier, f.eks. successivt for forskellige brancher. § 36 har endnu ikke været anvendt.

Endvidere kan ministeren påbyde *enkelte virksomheder m.v.*, uanset om de er optaget på bilaget eller ej, at ansøge om godkendelse inden for en nærmere angiven frist, »såfremt der skønnes at være særligt behov for en nærmere undersøgelse vedrørende forureningsforholdene.« Ministerens kompetence efter § 38 er ved bkg nr 178 af 29/3 1974 delegeret til miljøstyrelsen. I bemærkningerne i lovforslaget til bestemmelsen antages, at reglen kan anvendes selv om virksomheden tidligere er godkendt efter § 35, hvilket ikke efter ordlyden er en tvingende forståelse af forskriften, jfr *Erik Mohr Mersing* i U 1975 B.82 f, der taler om et »ondartet tilfælde af »lovgivning i motiverne«.

Betingelsen for anvendelse af § 38 er meget ubestemt udtrykt i bestemmelsen. Man kan formentlig af formuleringen slutte, at der er tale om en regel, der kun skal benyttes i sjældne og usædvanlige tilfælde. Herfor taler også, at motiverne som eksempel på anvendelse af bestemmelsen nævner situationer, hvor »de ydre omgivelser uforudseeligt er blevet beskadiget.«

I forhold til *ikke godkendte virksomheder* er problemerne om anvendelse af § 38 mindst. Den vil i hvert fald kunne benyttes, hvis virksomheden medfører forurening, som ikke kan afhjælpes gennem påbud, jfr herved § 44, stk 2. Det må antages, at § 38 også omfatter tilfælde, hvor virksomheden søger om godkendelse af en omfattende udvidelse eller ændring, og hvor en helhedsvurdering af både nye og gamle elementer i virksomheden skønnes nødvendig. Endvidere vil den som foran nævnt kunne anvendes, hvor en tilladelse eller godkendelse har været uudnyttet igennem længere tid, og formentlig også, hvor en virksomhed ikke har indhentet fornøden tilladelse efter sundhedsvedtægterne og ikke har et klart grundlag for at antage virksomheden for stilgende godkendt. Det er muligt, at § 38 tillige kan bringes i anvendelse i andre situationer, men spørgsmål herom er dog ikke så påtrængende som i forhold til godkendte virksomheder, da der over for den ikke godkendte virksomhed kan skrives ind i henhold til § 44, stk 1-3 med påbud og forbud uden den i stk 4 indeholdte begrænsning.

Over for *godkendte virksomheder* må § 38's anvendelsesfelt være yderst begrænset. I modsat fald vil den vigtige regel i § 44, stk 4, som tilsigter at give godkendte virksomheder en retsbeskyttelse mod nye miljøkrav, miste sin betydning. På grund af forarbejdernes klare udsagn må det dog lægges til grund, at § 38 uanset § 44, stk 4, til en vis grad kan benyttes over for godkendte virksomheder.

Dette vil for det første kunne ske, hvor der er et ekstraordinært og konkret behov for en miljøkvalitetsforbedring. Trangen hertil kan som nævnt i lovmotiverne skyldes en uforudseelig beskadigelse af omgivelserne, men også andre grunde. Hvis § 38 benyttes i disse tilfælde, vil det dog efter min opfattelse normalt udløse et erstatningskrav i henhold til Grundlovens § 73, da indgrebet typisk må anses for ekspropriativt, jfr nedenfor VII. B. 2. Skulle § 38 fortolkes indskrænkende under hensyn til erstatningsmuligheden efter Grl § 73, ville den praktiske taget ikke kunne anvendes over for godkendte virksomheder. Det forekommer mig også at være ønskeligt, at der ud over § 44, stk 4's rammer er hjemmel til at gribe ind over for en godkendt virksomhed ud fra et stærkt begrundet ønske om en forbedring af miljøkvaliteten i et område, selv om der herved skal betales erstatning af statskassen.

Der næst kan påbud om at søge godkendelse efter § 38 formentlig udstedes, hvor en virksomhed søger om godkendelse af en omfattende udvidelse eller ændring, og en miljømæssig vurdering nødvendigvis må omfatte nye såvel som gamle dele af virksomheden. Her er det dog forudsat, at virksomheden opretholder sin ansøgning om godkendelse af udvidelsen eller ændringen efter at være gjort bekendt med påbudet efter § 38. I denne situation vil alternativet til godkendelse af hele virksomheden være afslag på ansøgningen om godkendelse af udvidelsen eller ændringen, og tilfældet ligger nær en frivillig godkendelse efter § 37. For det tredje kan § 38 antagelig anvendes over for en virksomhed, der agter at starte driften på grundlag af en godkendelse, som i adskillige år har været uudnyttet. I ingen af disse sidstnævnte to tilfælde vil et påbud efter § 38 kunne begrunde et erstatningskrav, da der ikke er særligt vægtige hensyn at tage til virksomheden ud fra indrettelsessynspunkter.

Det skal endelig vedrørende bestående virksomheder bemærkes, at miljøministeren efter § 64 kan fastsætte regler om *anmeldelse* af virksomheder, der er optaget på listen. Denne regel vil navnlig kunne få betydning i forbindelse med ministerens anvendelse af § 36.

### 3° Frivillig godkendelse

Efter § 37 kan bestående virksomheder m v, der er omfattet af listen, ansøge om godkendelse i henhold til kap 5. Ministeren kan dog efter § 37, stk 2 begrænse denne adgang til bestemte kategorier af listevirksomheder. Muligheden for frivilligt at søge godkendelse kan have interesse for virksomhederne, fordi de med godkendelse opnår retsbeskyttelse efter § 44, stk 4, og reglen er da også optaget i loven efter forslag

fra erhvervsorganisationerne. Navnlig i forbindelse med større ombygninger eller udvidelser vil en virksomhed kunne være tilskyndet til at benytte § 37 for også at opnå godkendelse af deres ældre anlæg.

Hvis en virksomhed under forhandlinger med myndighederne i en sag om frivillig godkendelse bliver klar over, at vilkårene for godkendelse vil blive strenge, er der intet i vejen for, at den kan trække ansøgningen tilbage. Dette kan ske, indtil en afgørelse i godkendelses-sagen er meddelt virksomheden. Er ansøgningen om frivillig godkendelse trukket tilbage, vil miljøbeskyttelsesmyndighederne kun kunne gribe ind i henhold til § 44, stk 1-3. Heller ikke afslag på en ansøgning om godkendelse efter § 37 medfører, at virksomheden kan bedømmes efter andre regler end § 44, stk 1-3, jfr miljøankenævnets skr af 22/7 1976 (KFE 1976.163).

#### 4° Forholdet til lovens kap 4

I bemærkningerne til lovforslagets § 1 understreges betydningen af, at forureningsfaktorerne behandles i sammenhæng, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3932. Det hedder videre, at i sager om tilladelser og godkendelser efter lovens kap 4 og 5 »må myndighederne samlet tage stilling til alle miljørelevante faktorer omkring en bestemt virksomhed, herunder f eks om denne bør formindske site bidrag til vandforureningen, også selv om dette eventuelt skulle indebære en forøget luft- eller jordforurening.«

Det er imidlertid ikke klart, i hvilken udstrækning dette hovedsynspunkt er slået igennem i lovens kap 4 og 5. Der har således været diskussion om retsvirkningen af en godkendelses retsvirkninger med hensyn til dens bestemmelser om spildevandsudledning, jfr *Erik Mohr Mersing* i U 1975 B.83 ff og *Svend Andersen*, smst.369 ff. Spørgsmålet har været, om virksomheden nød den særlige retsbeskyttelse efter kap 5's § 44, stk 4, eller om der var en mere vidtgående adgang til indskriden efter § 25 i kap 4, se nærmere nedenfor 3. d. Derimod synes det upåagtet, at dette spørgsmål kun er en del af et generelt problem om forholdet mellem de to kapitler i loven. Hvis § 25 antages at gå forud for § 44, stk 4, må dette formodes at indebære, at kap 4 også i øvrigt udtømmende regulerer spørgsmålet om spildevandsafledning, selv om det erkendes, at der kan anføres specielle argumenter vedrørende forholdet mellem § 25 og § 44, stk 4.

Der er efter lovens affattelse ingen tvivl om, og ingen har bestridt, at også listevirksomheders spildevandsafledning skal bedømmes efter kap 4 og forskrifter udstedt i medfør af dette. Problemet er, om disse

virksomheder herudover skal have godkendt deres spildevandsafledning i henhold til kap 5. Sagt på en anden måde er spørgsmålet, om myndighederne efter kap 5 skal inddrage spildevandsforholdene eller disse kan anses for udtømmende reguleret efter kap 4. Begge muligheder er forenelige med lovens tekst, og lovens forarbejder yder ud over de nævnte almindelige bemærkninger til formålskapitlet ikke noget bidrag til problemets løsning.

I godkendelsesbekendtgørelsen har man søgt at tilvejebringe den i forarbejderne ønskede samlede bedømmelse af alle forureningsfaktorer gennem kompetencereglerne i § 4, se nedenfor 5°. Man har herved sikret, at kompetencen efter kap 4 og 5 i praktisk taget alle tilfælde ligger hos samme myndighed. Endvidere bestemmes i bkg § 7, stk 2, at tilladelsen til spildevandsudledning og vilkårene herfor altid – altså også hvor kompetencen undtagelsesvis ikke er sammenfaldende – indgår i godkendelsen efter kap 5.

Bekendtgørelsen har dermed løst de vigtigste praktiske problemer vedrørende sammenhængen mellem de to kapitler. Samtidig kan man formentlig sige, at specielt § 7, stk 2 har givet anledning til rejsning af det teoretiske problem. Hvis man nemlig ikke havde haft denne bestemmelse ville reglerne efter min opfattelse være blevet forstået således, at listevirksomheder skulle have spildevandstilladelse ligesom alle andre efter kap 4, og at denne udtømmende gjorde op med spildevandsudledningen. (Se i denne retning sandsynligvis *Borre.115*, hvorved bemærkes, at denne fremstilling er skrevet inden udstedelsen af Godkendelsesbekendtgørelsen). For denne antagelse taler navnlig, at det må have formodningen imod sig, at en virksomhed efter samme lov skal have samme forhold – spildevandsafledningen – bedømt to gange, og at der som foran nævnt intet holdepunkt er for at fortolke kap 4 indskrænkende med hensyn til listevirksomheder. For så vidt må kap 4 siges at gå forud på grundlag af en lex specialisbetragtning, cfr *Mersing* i U 1975 B.84. I ministerens bemærkninger til lovens § 41 synes det også forudsat, at afgørelsen om tilladelse til spildevandsudledning træffes alene efter kap 4. Det hedder her, at »såfremt der ikke allerede er taget stilling til virksomhedens spildevandsforhold efter reglerne i lovens kap 4, bør godkendelsen efter nærværende kap normalt ikke gives, før disse spildevandsspørgsmål er afklaret«, jfr Folketingstidende, 1972/73, tillæg A sp 3987. Det skal herved endelig bemærkes, at så vidt ses ingen har fået den tanke, at en godkendelse skulle omfatte de af kap 3 omfattede forhold. Spørgsmål herom kunne navnlig rejses, hvor en listevirksomhed samtidig med godkendelsen har fået tilladelse til at udlede

spildevand ved udsprøjtning på jordoverfladen, jfr lovens § 11, stk 1 og Spildevandsbekendtgørelsens § 33, stk 1. En eventuel senere indskriden mod spildevandsudledningen må her utvivlsomt ske efter lovens § 11, stk 3 og ikke inden for rammerne af § 44 stk 4. I princippet må kap 3's relation til kap 5 være den samme som kap 4's, selv om det praktiske samspil er ulige mere væsentligt for kap 4's vedkommende.

Bekendtgørelsens indhold er på ingen måde uforeneligt med det hævdede standpunkt vedrørende forholdet mellem de to kapitler. Tværtimod peger affattelsen af både dennes § 7, stk 1 og 2 i retning af den opfattelse, at kap 4 gør udtømmende op med spildevandsspørgsmålene, jfr herved tillige godkendelsecirkulæret kap 3, 3, b. Miljøankenævnet har dog i skr af 4/11 1976 (utr) med henvisning til § 44, stk 1 meddelt en ikke godkendt listevirksomhed påbud vedr spildevandsudledning og hermed forudsat, at kap 5 også omfatter spørgsmål om vandforurening.

Mit fortolkningsresultat har en række konsekvenser, hvoraf § 44, stk 4's begrænsning til alene at vedrøre andet end spildevandsudledning kun er en enkelt. Blandt de øvrige skal nævnes: Udvidelser eller ændringer, der alene påvirker spildevandsudledningen, kræver ikke godkendelse efter § 35. Der kan ikke nedlægges totalt forbud i henhold til § 42 mod drift af en virksomhed, fordi den tilsidesætter vilkår for en spildevandstilladelse. Miljøankenævnets prøvelse i sager om godkendelse efter kap 5 omfatter ikke virksomhedens spildsvandsforhold, jfr § 76. Betydningen af sidstnævnte forhold er dog temmelig begrænset, da miljøankenævnet efter § 76 også er kompetent i sager om afgørelser i henhold til §§ 18 og 25, hvis disse vedrører en kommunes eller en erhvervsvirksomheds spildevandsanlæg.

Det anførte skal ikke tages som udtryk for, at disse resultater anses for ønskelige. Tværtimod ville den bedste løsning efter min opfattelse være, at godkendelsen fuldt og helt omfattede også spildevandsudledningen. Der må gives Mersing medhold i, at »bestræbelserne på at indpasse de fra vandlovgivningen hidrørende bestemmelser i Mbl ikke er faldet særligt heldigt ud, hvilket fra et lovteknisk synspunkt skæmmer loven en hel del.«

#### 5° Godkendelsesmyndighed

Afgørelse om godkendelse træffes som udgangspunkt af kommunalbestyrelsen, jfr lovens § 39, stk 1, og denne afgør også i praksis langt de fleste godkendelsessager. Ordningen fraviges imidlertid på flere måder.

For det første kan ministeren efter § 39, stk 2 henlægge godkendelseskompetencen for visse kategorier af virksomheder m v til amtsrådet

eller hovedstadsrådet. Dette er ved godkendelsesbekendtgørelsen sket på to måder. Dels skal sager vedrørende visse typer af virksomheder m v, som i bekendtgørelsens gengivelse af listen er mærket med »(a)«, altid afgøres af amtsrådet – i hovedstadsområdet af hovedstadsrådet. Det drejer sig navnlig om virksomheder med forurening af større geografisk rækkevidde, virksomheder, hvis forhold amtsrådet (eller hovedstadsrådet) i henhold til anden lovgivning, f eks Vandforsyningsloven, Grusloven og Mbl kap 4, skal beskæftige sig med, og sager der i øvrigt almindeligvis er af mere kompleks karakter. Dels er amtsrådet (eller hovedstadsrådet) efter godkendelsesbekendtgørelsens § 4, stk 2 kompetent i tilfælde, hvor virksomheden samtidig skal have tilladelse til særskilt udledning af andet spildevand end husspildevand til vandløb, søer eller havet, eller hvor sådan tilladelse tidligere er meddelt af amtsrådet eller hovedstadsrådet, jfr Godkendelsescirkulærets kap 3, pkt 3. Dette får selvstændig betydning, hvor vedkommende virksomhedstype ikke i listen er markeret med et (a).

Det kan forekomme, at en virksomhed for så vidt angår en del af sin produktion hører under amtsrådets og for en anden dels vedkommende under kommunalbestyrelsens kompetence, jfr Godkendelsescirkulærets kap 3, pkt 2. I disse tilfælde skal der foretages en samlet vurdering af virksomhedens karakter, og godkendelsesafgørelsen på grundlag heraf træffet af én af de to myndigheder. Tvivlsspørgsmål herom som om godkendelsesreglerne i øvrigt skal efter bkg § 5 forelægges miljøstyrelsen til afgørelse. Det kan også ske, at en virksomhed skal have spildevandstilladelse efter lovens kap 4 af kommunalbestyrelsen, men godkendes efter kap 5 af amtsrådet, jfr Godkendelsescirkulæret kap 3, pkt 3.

For det andet fraviges udgangspunktet som følge af nogle habilitetsregler i lovens § 39, stk 3. Sager om en kommunalbestyrelses virksomheder skal afgøres af amtsrådet, i hovedstadsområdet af hovedstadsrådet. Drejer sagen sig om en amtskommunes virksomhed, ligger kompetencen i hovedstadsområdet hos hovedstadsrådet og ellers hos miljøstyrelsen, der også behandler sager om hovedstadsrådets virksomheder.

Reglerne i § 39, stk 3 må formentlig også finde anvendelse, hvor et af de nævnte kommunale råd vel ikke alene ejer eller driver virksomheden, men dog har en dominerende indflydelse på denne i kraft af f eks aktiebesiddelse. I praksis er det antaget, at afgørelse om en lufthavn, der blev drevet af et kommunalt fællesskab, hvori amtskommunen deltog, skulle træffes af miljøstyrelsen, jfr NFM 2-1975.11, og at amtsrådet havde kompetencen til at godkende listevirksomheder, der indrettedes i forbindelse med opførelse af et kommunalt industrihus, jfr NFM

5-1976.23. I tvivlsomme tilfælde vil lovens § 87 kunne benyttes, idet ministeren efter denne forskrift vil kunne bestemme, at han har kompetencen, blot virksomheden delvis ejes eller drives af en kommunalbestyrelse, et amtsråd eller hovedstadsrådet. Drejer det sig om en virksomhed som »Kommunekemi«, der ejes af Kommunernes Landsforening, vil der næppe heller efter § 87 kunne besluttes, at kompetencen overgår til miljøministeriet eller miljøstyrelsen. I en sag af denne art vil ministeren imidlertid have mulighed for at overtage beslutningen i medfør af § 47.

#### 6° Bedømmelsesgrundlag

Lovens kap 5 angiver intet om, hvilke præmisser myndighederne skal lægge vægt på ved vurderingen af, om godkendelse skal meddeles, cfr om påbud/forbud § 44. Dette betyder ikke, at myndighederne er frit stillet. De er under alle omstændigheder begrænset af de generelle bestemmelser om lovens formål og område i kap 1, og yderligere begrænsninger kan gennemføres ved anvendelse af de foran under II E omtalte styringsmidler for overordnede administrative instanser. Udgangspunktet er imidlertid, at godkendelsesmyndigheden har et skøn vedrørende de hensyn, afgørelsen skal baseres på.

I det følgende skal omtales nogle af de vigtigste generelle momenter, som bestemmer myndighedernes beslutninger om godkendelse.

#### a° Mindstemålssynspunktet

I administrativ praksis synes det at være et grundlæggende synspunkt, at myndighederne primært skal prøve, om den ansøgte virksomhed vil medføre væsentlig forurening eller ej. (Vedrørende bedømmelsen heraf, se navnlig b° og c°). Vil den indebære væsentlig forurening, skal godkendelse nægtes, medmindre samfundsnyttessynspunkter (ndf d°) kan begrunde andet. Er dette ikke tilfældet, skal godkendelse gives. Der er med andre ord tale om, at et vist »mindstemål« af forurening skal foreligge, for at virksomheden kan bremses.

Det mest almindelige holdepunkt for betragtningen findes i miljøankenævnets skrivelse af 21/7 1975 (KFE 1976.1) om godkendelse af en flyveplads, hvori det med henvisning til lovens § 44, stk 1 siges, »at det er lovens hensigt, at der ikke bør finde godkendelse af en virksomhed sted, medmindre det kan antages, at virksomheden ikke vil påføre omgivelserne væsentlige ulemper«. På baggrund af sagens oplysninger om flyvepladsen fandt ankenævnet herefter ikke grundlag for at modsætte sig godkendelse, men skærpede vilkårene for at sikre de omboen-

de mod væsentlige ulemper. I afgørelsen pointeres – i anledning af de omboendes argumentation under sagen – at tilladelse til flyvepladsens anlæg ikke »bør« nægtes med henvisning til, at der allerede eksisterede en flyveplads i nærheden. Myndighedernes opgave er anskuet således, at de skal vurdere, om et acceptabelt mindstemål af forurening vil blive overskredet, hvorimod de ikke skal inklade sig på en bedømmelse af den med virksomheden forbundne nytte, hvis mindstemålet ikke overskrides.

I sammenhængen skal også nævnes miljøankenævnets skr af 8/1 1976 (KFE 1976.147). Her havde naboerne til en projekteret losseplads anført, at denne ikke burde godkendes, bl a fordi den skulle anlægges på god landbrugsjord, og fordi bedre placeringsmuligheder kunne påvises. Ankenævnes udtalte heroverfor, at det måtte anses for uheldigt at udlægge arealer, der er anvendelige som landbrugsjord, til losseplads, men at »der ikke (sås) at være hjemmel i Mbl til af hensyn til bevarelsen af landbrugsjord at meddele afslag på den (forelagte) ansøgning«. Herved har det måske spillet en rolle, at benyttelsen af jorderne til en landbrugsejendom til andet end jordbrugsmæssig anvendelse efter Landbrugslovens § 7 kræver tilladelse fra landbrugsministeriet. Spørgsmålet om betydningen af andre placeringsmuligheder for lossepladsen, der godkendtes af ankenævnet, blev ikke taget op af dette. I forlængelse af de i den foran omtalte sag indeholdte synspunkter er der grund til at formode, at alternative placeringsmuligheder kun vil blive tillagt vægt, hvis det acceptable mindstemål er passeret.

Endelig skal henvises til miljøankenævnets skr af 8/10 1975 (KFE 1976.144) vedrørende et engrosbageri. Dette godkendtes etableret i et område, for hvilket der ikke var truffet byplanbestemmelser, men som grænsede op til et areal udlagt til åben og lav boligbebyggelse. Ankenævnet udtalte her, at »der ikke i miljøbeskyttelseslovgivningen var hjemmel til at kræve nye virksomheder placeret i områder udlagt til erhverv, når placeringen i øvrigt kunne godkendes efter lovens bestemmelse«. In concreto betød sidstnævnte passus, at støjgrænserne i vejledningen kunne overholdes.

Det kan diskuteres, hvor håndfast praksis endnu har lagt et sådant mindstemålssynspunkt til grund, men tendensen synes klar. Synspunktet er udtryk for en forsvarlig fortolkning af loven. Det er retssikkerhedsmæssigt et gode, fordi tyngdepunktet forskydes mod normerne for acceptabel forurening og mulighederne for vilkårlighed begrænses. Betragtningen har endvidere iøjnefaldende administrative fortrin, da vanskeligt vurderbare forhold kan udelukkes fra prøvelsen. Det skal imidlertid bemærkes, at denne fortolkning ikke er tvingende, og at et udvidet bedømmelsesgrundlag vil kunne være forbundet med både miljømæssigt og andre fordele. Således vil det ikke være i strid med lovens kap 1 at stille særligt strenge krav til en virksomhed, hvis det ligger klart, at den vil kunne placeres et andet sted, hvor generne vil være mindre, jfr § 3, stk 1.

Efter lokaliseringsreglen i den svenske miljøbeskyttelseslovs § 4 anses myndighederne for berettigede til at tage hensyn til, om andre og bedre egnede placeringmuligheder er til stede uanset, at bestemmelsens formulering i alt væsentligt svarer til den danske lovs § 3, stk 1. Dette gælder efter svensk ret også, selv om virksomheden i ansøgningen ikke har angivet alternative lokaliseringsmuligheder. Se herved *Bertil Bengtsson*: Nordisk Miljörätt 1976.52, *Svärd* og *Rahmn*, Prövning enligt miljöskyddslagen, 1975.96 ff og 110 ff og *Westerlund*: Miljöfarlig verksamhet, 1975.127 ff.

#### b° Områdets karakter

Det fremhæves helt generelt i Mbl § 1, stk 3, at der skal lægges vægt på »de ydre omgivers beskaffenhed og forureningens virkninger på disse«. I § 3, stk 1 føjes hertil, at den, der vil påbegynde en forurenende virksomhed, »skal vælge et sådant sted, at faren for forurening begrænses mest muligt«, og efter § 3, stk 2 skal der ved valg af stedet bl a tages hensyn til områdets »nuværende og planlagte fremtidige udnyttelse«.

En række forskellige *planer* indeholder bestemmelser om arealanvendelsen. Dette gælder i begrænset omfang de i henhold til Mbl § 61 udarbejdede recipientkvalitetsplaner (se foran II E 2 b), som er bindende i den udstrækning, de indgår i en godkendt regionplan, og, indtil sådan er godkendt, er vejledende for miljøbeskyttelsesmyndighederne, jfr § 62. Af typisk større praktisk betydning er de mere generelle planer, som udarbejdes i medfør af planlovgivningen, efter de nu gældende love regionplaner, kommuneplaner og lokalplaner.

Planer af denne art er bindende for miljøbeskyttelsesmyndighederne, jfr. herved Lands- og regionplanlovens § 15 og Kommuneplanlovens §§ 13 og 31. Dette betyder, at godkendelse ikke må meddeles til virksomhed, hvis placering vil være i strid med de nævnte planer. F eks kan en erhvervsvirksomhed ikke tillades placeret i et område, der er udlagt til ren boligbebyggelse, medmindre der er meddelt dispensation fra planer. (Se om et sådant tilfælde miljøankenævnets skrivelse af 14/1 1976, KFE 1976.149, hvor et maskinværksted tillodes udvidet ind i et boligområde, efter at der var dispenseret fra bygningsvedtægtens områdebestemmelse). Planerne er imidlertid ikke bindende i den forstand, at blot en virksomheds placering på et givet sted ikke kolliderer med bestemmelserne i en plan, vil miljøbeskyttelsesmyndighederne ikke på grund af placeringen kunne nægte godkendelse. Dette har stor betydning, fordi planernes områdeangivelser ofte ikke er særlig specificerede.

En klar illustration findes i en sag, som afgjordes med miljøankenævnets skrivelse af 4/8 1975 (KFE 1976.3). Sagen angik et bilfragmenteringsanlæg, som ønskedes placeret på et areal, der ved byplanvedtægt var udlagt til »erhvervsområde«. Amtsrådet godkendte anlægget og anførte i anledning af protester fra nogle beboere, at »spørgsmålet om virksomhedens placering hører hjemme under dispositionsplanlægning og anden planlægning«. En godkendelse efter Mbl § 35 vedrører ifølge amtsrådets opfattelse »alene rent tekniske vilkår for den pågældende virksomheds udøvelse«. Miljøstyrelsen stadfæstede godkendelsen med ændringer af vilkårene for denne, medens ankenævnet nægtede at godkende. Dette skete med henvisning til, at det fandtes sandsynliggjort, at det ville være umuligt for virksomheden med den ansøgte placering at overholde de stillede, rimelige krav til maksimal støj i skellet til nærmeste beboelsesområde. Ankenævnet gjorde herved gældende, at virksomheden i støjmæssig henseende kunne sammenlignes med sværindustri, stenkuseanlæg o.l., og at kravene efter § 3, stk 1 »ikke kan anses for opfyldt alene derved, at en virksomhed vælger en placering inden for et til erhverv udlagt område«. Der må efter ankenævnets opfattelse »i hvert enkelt tilfælde tages hensyn til placeringens hensigtsmæssighed ikke alene i forhold til omliggende beboelse, men også til andre virksomheder i eller uden for erhvervsområdet«.

Nævnes skal også miljøankenævnets skrivelse af 14/10 1975 (KFE 1976.147) om et maskinværksted, der søgtes placeret i et område udlagt til erhverv i en bygningsvedtægt. Da området rent faktisk i betydelig grad havde præg af villakvarter, fandt ankenævnet at støjkravene for tiden kl 7–18 skulle fastsættes efter normerne for områder for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse i vejledning nr 3/1974 om ekstern støj fra virksomheder, og i øvrigt efter normerne for områder for åben og lav boligbebyggelse.

Hvis planen reserverer et område for en snævert afgrænset kategori af virksomhed, f.eks. udlægger det til forlystelsespark, er det dog tvivlsomt, om godkendelse efter Mbl vil kunne nægtes med henvisning til placeringen, jfr *Bengtsson* i *Nordisk Miljörätt*, 1976.52. I miljøankenævnets skr af 5/11 1975 (KFE 1976.147), der netop vedrørte en forlystelsespark, udtalte ankenævnet således, at et af miljøstyrelsen taget forbehold om parkeringspladsens placering »burde« bortfalde, idet denne placering var fastlagt ved byplanvedtægt. For dette standpunkt talte som anført af nævnet i øvrigt også, at parkeringspladser ikke selvstændigt er optaget på listen efter § 35. Sidstnævnte betragtning kan dog ikke fuldt ud være afgørende, når der er tale om et anlæg, der indgår som en del af en listevirksomhed.

Der skal selvsagt i første række tages hensyn til bindende planer. Det kan dog ikke være udelukket ved afgørelser om godkendelse også at lægge vægt på påtænkte bestemmelser om den fremtidige arealanvendelse, hvis den pågældende myndigheds overvejelser herom har en nogenlunde fast og definitiv karakter, selv om den formelle beslutning om vedtagelse eller godkendelse af planen endnu ikke foreligger. Dette synes at kunne rummes af bestemmelsen i Mbl § 3, stk 2. Er der ingen planbestemmelser eller fremskredne overvejelser herom for området, bliver dettes rent faktiske karakter afgørende for, hvilke forureningsnormer, der lægges til grund. Et tilfælde af denne art omhandles i miljøankenævnets skr af 16/8 1976 (KFE 1976.164) om flytning af et bogtrykkeri til en naboejendom.

## c° Miljøstyrelsens vejledninger

Efter gennemførelsen af Mbl har miljøstyrelsen udsendt et betydeligt antal vejledninger om forskellige forureningsfaktorerens betydning. Vigtigst m h t godkendelse efter kap 5 er vejledning nr 1/1974 om kontrollerede lossepladser, nr 3/1974 om ekstern støj fra virksomheder, nr 7/1974 om begrænsning af luftforurening fra virksomheder og nr 3/1976 om begrænsning af luftforurening fra oliefyrede anlæg. Vedrørende afgørelse af sager om spildevandsudledning efter lovens kap 4 er navnlig vejledning nr 6/1974 om spildevand af betydning. Vejledningerne indeholder bl a typisk bestemmelser om emissionsgrænser og om foretagelse af forureningsmålinger. I vejledningen om spildevand findes tillige visse immissionsnormer og fra vejledningen om luftforurening fra virksomheder skal endvidere nævnes nogle praktisk vigtige bestemmelser om beregning af skorstenshøjder.

Det betones i vejledningerne, at normerne i disse ikke er bindende. Det forekommer imidlertid karakteristisk for administrativ praksis ikke mindst i godkendelsessager, at vejledningerne spiller en overordentlig stor rolle som bedømmelsesgrundlag, jfr også *Bengtsson* i *Nordisk Miljörätt*, 1976.59. Udgangspunktet er, at vejledningernes normer lægges til grund for vurderingen af den tolererbare forurening, og at fravigelse kun sker, hvis der i den konkrete sag foreligger helt specielle omstændigheder.

En principiel udtalelse om spørgsmålet findes i miljøankenævnets skr af 10/10 1975 (KFE 1976.145) om udvidelse af et kraftværk i Ensted. Virksomheden ønskede her en lempelse af det maksimale støjniveau for tiden fra kl 22-7, således som dette var fastsat i overensstemmelse med vejledningen. Ankenævnet fandt, »at en fravigelse af det i overensstemmelse med de generelle vejledende bestemmelser fastsatte maksimale støjniveau på 35 dB (A) i tiden fra kl 22.00-7.00 kun bør tillades, såfremt en rimelig begrundelse herfor kan påvises enten i forhold, som omhandles i lovens § 1, stk 3, eller i den eksisterende baggrundsstøj«. Ankenævnet mente ikke, at en sådan begrundelse var til stede, se i øvrigt om sagen ndf d°. Der skal næppe lægges noget særligt i, at nævnet kun henviser til normen for nattetimerne, da sagen alene angik denne. Som eksempler på sager, hvor ankenævnet har truffet afgørelse i overensstemmelse med vejledningerne skal i øvrigt henvises til dets afgørelser af 8/10 1975 (KFE 1976.144, 14/10 1975 (KFE 1976.147) (hvor miljøstyrelsen havde fraveget støjnormerne i skærpende retning), 26/5 1976 (KFE 1976.157) og 24/8 1976 (KFE 1976.164). Særlig grund vil der være til strikte at fastholde normerne som minimumskrav, hvor en erhvervsvirksomhed undtagelsesvis godkendes i et område udlagt til boliger, jfr ankenævnets skr af 14/1 1976 (KFE 1976.149).

I en sag om etablering af en kedelcentral til Sønderborg amtssygehus toges spørgsmålet om vejledningernes betydning igen op til principiel overvejelse. Stri-

den stod om højden af kedelcentralens skorsten. Amdsrådet havde på grundlag af omfattende beregninger fra et rådgivende ingeniørfirma projekteret skorstenen til 53 m. I godkendelsen af anlægget forlangte miljøstyrelsen imidlertid en skorstenshøjde på 78 m, hvilket var i overensstemmelse med normerne i vejledning nr 7/1974 om begrænsning af luftforurening fra virksomheder. Ankenævnet udtalte, at vejledningens generelle retningslinier for beregning af skorstenshøjde måtte anvendes som »det grundlæggende udgangspunkt«. Fravigelser af generel karakter kunne normalt kun ske, »såfremt der påvises fejl eller urimeligheder i vejledningen, eller der er sket en sådan udvikling, at vejledningen ikke på alle områder fortsat er tidssvarende«, hvilket ikke antoges dokumenteret. Konkrete fravigelser kunne ske, »hvis der foreligger særlige forhold, som kan begrunde det«. Sådanne specielle forhold var efter ankenavnets opfattelse på flere punkter til stede, og skorstenshøjden fastsattes til 62 m.

Diskussionen vil typisk stå om eventuel lempelse i forhold til normerne. Muligheden for en konkret begrundet skærpelse i forhold til vejledningernes bestemmelser foreligger dog også. I skr af 24/8 1976 (KFE.164) påpeger ankenævnet således, at de maksimale støjgrænser i vejledning nr 3/1974 ikke under alle forhold kan anses for retningsgivende for fastsættelsen af støjgrænser ved matrikelskel, der forløber i lukkede gårdrum i indre byområder. Ankenævnet fandt dog ikke i den forelagte sag anledning til en fravigelse. På tilsvarende måde bemærkede ankenævnet i skr af 15/12 1976 (KFE 1976.171), at samme vejlednings metode til beregning af intermitterende støj sammenholdt med de opstillede grænseværdier ikke giver rimelig sikkerhed mod de specielle støjulempelser, som hidrører fra knallertbaner. Bl a af denne grund ophævedes den godkendelse, som miljøstyrelsen havde stadfæstet. (Specielt om knallertbaner i forhold til Mbl se NFM 7-1976). Heller ikke vedrørende støj fra en skydebane er vejledningen fundet hensigtsmæssig, jfr ankenavnets skr af 2/9 1976 (KFE 1976.168).

Med vejledningerne er der sket en omfattende normering af bedømmelsesgrundlaget i godkendelsessager. Nok er bestemmelserne i vejledningerne ikke direkte retligt bindende, men deres udstrakte anvendelse i praksis forlener dem med en vis indirekte bindende effekt. De udtrykker endog ganske præcist, hvad der er »fast administrativ praksis«, og fravigelser vil derfor eventuelt kunne anfægtes ud fra magtfordrejningslæren eller ud fra en lighedsgrundsætning, medmindre der er en særlig begrundelse for afvigelsen.

Se om en sådan problemstilling *Poul Andersen* 428 ff, *Ole Krarup: Øvrighedsmyndighedens Grænser*, 1969.137 ff, *Jørgen Mathiassen: Juridisk Grundbog*, 3. udg, 1975, bd 3.664 ff og *Carl Aage Nørgaard* i *Juristen* 1965.15 ff.

#### d° Samfundsnyttehensynet

Efter Mbl § 1, stk 3 skal der ud over virksomhedens forurening af omgivelserne lægges vægt på »den samfundsmæssige nytte af (virksomheden) . . . og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger«.

Der skelnes i formuleringen tilsyneladende mellem samfundsnyttens hensyn og hensyn til den forurenende virksomhed. Denne sondring er dog ikke skarp, og det er tvivlsomt, om den overhovedet har nogen basis. Når der kan lægges vægt på de omkostninger, en beskyttelsesforanstaltning kræver, er det i hvert fald ikke alene udtryk for et ønske om at tilgodese virksomhedens ejer, men også og snarere for hensyntagen til den beskæftigelsesmæssige, forsyningsmæssige og lokale eller regionale virkning af strenge miljøkrav. I lovmotiverne anføres da også vedrørende den sidste passus i § 1, stk 3, at »ved vurderingen af omkostningerne bør tages hensyn til såvel de umiddelbare økonomiske følger for virksomheden som til de følger en omkostningsforøgelse kan medføre i form af stigende priser på forbrugsvarer m v«. Det forekommer derfor rimeligt i det hele at tale om »samfundsnyttens hensyn«. Bemærkningen om hensyntagen til »omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger« bevirker formentlig blot for virksomheden, at betydelige omkostninger for at opfylde et miljøkrav indebærer en præsumtion for, at samfundsmæssige nyttehensyn vil kunne være på spil. Myndighederne er ikke tvunget til at anstille overvejelser om en virksomheds nytte for samfundet, men kan blot under hensyn til, at beskyttelsesforholdsregler vil være meget kostbare for virksomheden, modificere de miljøkrav, man som udgangspunkt ville stille. Dette synes ikke mindst af betydning i forhold til mindre virksomheder, hvor den enkelte virksomheds betydning for samfundet vil kunne siges at være ringe.

Som eksempler på modhensyn, der efter § 1, stk 3 kan tages i betragtning, nævnes i forarbejderne virksomhedens beskæftigelsesmæssige betydning, den samfundsmæssige nytte af de producerede goder og den prismæssige virkning af beskyttelsesforanstaltninger. Der er imidlertid alene tale om eksempler. Som andre sådanne kan nævnes virksomhedens betydning i egnsudviklingsammenhæng, valutahensyn og anlæggets forsvarsmæssige eller kommunikationsmæssige rolle. Sidstnævnte forhold vil bl a kunne være relevante ved henholdsvis militære og civile flyvepladser.

Den hidtidige administrative praksis tyder på en forholdsvis restriktiv anvendelse af samfundsnyttens betragtning i godkendelsessager. Dette var for så vidt også at forvente, da synspunktet i ministerens bemærkninger til lovforslaget forudsættes tillagt særlig vægt ved indgreb over for eksisterende virksomhed.

Betragtningen kan kun anvendes som et korrektiv, der i særlige tilfælde kan begrunde en lempelse af de sædvanlige miljøkvalitetskrav. En speciel lav samfundsmæssig nytteværdi vil således ikke kunne moti-

vere en skærpelse af fordringerne til rensning, jfr herved foran a°. Inden for denne ramme synes den *grundlæggende betingelse* for at tage hensyn til virksomhedens samfundsnytte at være, at »der ikke inden for rimelige økonomiske rammer er mulighed for at nedbringe forureningen til et niveau, som opfylder de krav, der stilles i almindelighed«, jfr miljøankenævnets skr af 10/10 1975 (KFE 1976.145) vedrørende udvidelse af Ensted kraftværk samt nævnets skr af 18/6 1976 (KFE 1976.158) om en kedelcentral på Sønderborg amtssygehus. Alternativet til en slækkelse af de almindelige miljøkrav skal være, at en samfundsnyttig virksomhed må opgives eller begrænses, eller at andre betydelige samfundshensyn går nær. Hvis således som i de to nævnte sager større rensningsudgifter kan »overvælt« på en stor kreds af forbrugere eller skatteydere uden væsentlig forøgelse af priser eller skatter, vil grundbetingelsen ikke være til stede. Ankenævnet har i denne sammenhæng i begge tilfælde henvist til det urimelige i, at byrden ved en lempelse af miljøkravene skulle bæres af en lille gruppe omboende, hvor en fastholdelse af kravene ville betyde en yderst beskedent forhøjelse af priser eller skatter for et meget stort antal mennesker.

Grundbetingelsen var derimod opfyldt i en sag om udvidelse af et maskinværksted, jfr ankenævnets skr af 14/1 1976 (KFE 1976.149). Her kunne vejledningens støjgrænser dog overholdes, men § 1, stk 3 – der ikke udtrykkeligt nævnes – har formentlig begrundet, at virksomheden tillodes udvidet ind i et boligområde. I ankenævnets skr af 9/9 1976 (KFE 1976.168) om udvidelse af en lufthavn ved Esbjerg omtales samfundsnyttbetragtningen, men det er uklart, hvilken rolle den har spillet. Nævnet anfører blot, at der har fundet en »forsvarlig afvejning« sted af de modstående hensyn.

Udover hvad der ligger i grundbetingelsen, må en række momenter være relevante for samfundsnyttens synspunktets anvendelse. En lighedsbetragtning vil således være af betydning. I Ensted-sagen, KEF 1976 .145, fremhævede ankenævnet, at der ikke var påvist særlige økonomiske forhold ved dette kraftværk, som adskilte værkets situation fra andre kraftværkers, og at en lempelse derfor ville være ensbetydende med generelt lavere støjgrænser for kraftværker. Et meget vigtigt moment er, hvilke miljøinteresser der i givet fald tilsidesættes på grund af virksomhedens samfundsnytte. Jo mere tungtvejende miljøhensyn der opgives, jo stærkere skal den samfundsmæssige betydning af virksomheden være for at kunne slå igennem. Vil virksomhedens etablering medføre alvorlig sundhedsfare, savnes der formentlig hjemmel i § 1, stk 3 til at acceptere virksomheden uanset, hvor stor den samfunds-

mæssige nytte måtte være. Dette angaves udtrykkeligt i hygiejnekommissionens forslag til lov om forebyggelse og bekæmpelse af forurenende virksomhed, § 20, jfr betænkning nr 590/1970.133 og 142, og nogen ændring på dette punkt har næppe været tilsigtet med Miljøbeskyttelsesloven. Endvidere må det spille ind, hvor stor forøgelsen af virksomhedens investeringsudgift er sammenholdt med den miljømæssige gevinst ved en strikte overholdelse af almindelige rensningskrav. Disse størrelser er ganske vist vanskeligt sammenlignelige, men vil en meget kostbar beskyttelsesforanstaltning kun medføre en minimal miljømæssig gevinst, vil samfundssynspunktet snarere end ellers kunne lægges til grund.

Merudgiftens størrelse vil i sig selv ikke være relevant, jfr herved ankenævnets skrivelse i Ensted-sagen, KEF 1976.145, hvor værket havde anslået merudgiften til 2,1–2,5 mill kr. Ankenævnet synes derimod at have lagt en vis vægt på, at merudgiften var ret beskeden i forhold til den samlede anlægsudgift på henimod 1 mia kr. Heller ikke merudgiftens relative størrelse forekommer mig dog at være af afgørende betydning. En anden ting er, at med en relativt høj merudgift vil grundbetingelsen typisk snarere være opfyldt end ellers, fordi beskyttelsesforanstaltningens gennemførelse da lettere vil have mærkbare pris-mæssige og andre konsekvenser.

#### e° Særlig modtagelighed

I den almindelige naboret antages det sædvanligvis, at en speciel følsomhed i omgivelserne over for ulemper ikke har betydning for, hvilke gener der kan tolereres, jfr *von Eyben*, bind IV, § 18, II D. Inden for miljøbeskyttelsesloven er udgangspunktet det modsatte. Efter § 1, stk 3 skal der ved bedømmelsen af, hvilke foranstaltninger en forurening giver anledning til, lægges vægt på »de ydre omgivelseres beskaffenhed og forureningens virkninger på disse«.

Der ligger en hensyntagen til miljøets modtagelighed allerede i, at miljøkravene afpasses efter områdets karakter, foran b°. Men også herudover er det relevant, hvad omgivelserne kan tåle. Helt klart kommer dette frem med hensyn til forskelle i naturen. Ønsket om at beskytte sjældne dyr eller planter vil uden tvivl kunne begrunde specielt strenge miljøkrav, jfr lovens § 1, stk 2. I forarbejderne til den svenske miljøbeskyttelseslov anses det for berettiget at kræve særlig beskyttelse af hensyn til ejendomme, hvis anvendelse gør dem særlig følsomme ud fra et immissionssynspunkt, f eks skoler, sygehuse og videnskabelige observatorier, jfr SOU 1966:65.214. (Se herved om svensk administrativ

praksis *Svärd* og *Rahm*: Prövning enligt miljöskyddslagen, 1975.163 f). Noget tilsvarende må formodes at gælde efter dansk ret.

De nævnte eksempler på særligt modtagelige anlæg er alle af overvejende offentlig karakter. Der er dog ingen grund til i denne henseende at gøre forskel på offentlig og privat ejendom. Hvis en privat ejendom således på grund af sin konstruktion og alder er særlig følsom over for støj og rystelser, vil der antagelig kunne tages hensyn hertil. Herved kan henvises til en indenrigsministeriel afgørelse efter sundhedsvedtægterne, hvori det udtaltes, at visse ældre ejendomme kunne være i en sådan stand, at indretning af et renseri i ejendommen ikke ville være forsvarlig, Sundhedsplejen 1971.39. Også den omstændighed, at en produktion er specielt følsom over for f eks visse lugte må formodes at kunne tages i betragtning, jfr foran I. A. 1.

Der er dog grænser for, hvor langt den særlige modtagelighed kan tillægges betydning. Helt personlige forhold, f eks allergi, vil ikke kunne påvirke miljøkravene til en virksomhed i nærheden, jfr *Westerlund*: Miljöfarlig verksamhet, 1975.38. Fra miljøankenævnets praksis skal nævnes, at man i en sag om udvidelse af et bogtrykkeri ikke anså det for »rimeligt« at tage hensyn til, at nogle af de omboende på grund af deres erhverv havde behov for at sove i dagtimerne, jfr ankenævnets skr af 24/8 1976 (KFE 1976.164). En helt midlertidig, særlig modtagelighed vil heller ikke være relevant. Måske vil en modifikation også kunne gøres, hvor en ejendoms særlige modtagelighed skyldes forhold, som uden nævneværdig bekostning kan ændres, eller en speciel produktionsteknik, der afviger fra den sædvanlige i tilsvarende virksomheder og mere generelt er særlig påvirkelig af forskellige immissioner.

En vis begrænsning af den vægt, der kan lægges på særlig modtagelighed, markeres også i miljøankenævnets skr af 9/9 1976 (KFE 1976.168) om udvidelse af en lufthavn ved Esbjerg. Et stort antal beboere havde klaret til miljøstyrelsen over amtsrådets godkendelse. Miljøstyrelsen skærpede vilkårene, og kun en enkelt beboer rekurrerede videre til ankenævnet. Dette udtalte, at man normalt må vurdere omgivelserne som en helhed, »medmindre det i relation til enkelte dele af omgivelserne, herunder enkelte beboelser påvises, at særlige forhold gør sig gældende«. Sådanne særlige forhold fandt nævnet ikke oplyst. Nævnet synes med andre ord at arbejde med en præsumption mod særlig modtagelighed.

Denne opfattelse afspejles også i ankenævnets skr af 18/6 1976 (KFE 1976.158) vedrørende en kedelcentral på Sønderborg Amtssygehus. Her var problemstillingen den modsatte, at særlige forhold bevirkede, at personer i bygningen – ironisk nok et hospital – blev mindre udsat for forurening i form af svovldioxyd, end man normalt ville blive det med tilsvarende emissioner. Udgangspunktet var efter nævnets mening, at sådanne forhold ikke kunne influere på miljøkravene, men i den

konkrete sag fandt nævnet dog holdepunkter for at tillægge »nedsat modtagelighed« en vis betydning.

#### f° Særligt om udvidelser af listevirksomhed

Hvor en bestående virksomhed søger om godkendelse af en udvidelse, opstår det specielle spørgsmål, hvilket hensyn der kan tages til forureningen fra de allerede eksisterende anlæg.

Primært må godkendelsesprøvelsen og miljøkravene begrænses til at angå effekten af udvidelsen alene, jfr herved miljøankenævnets skr af 10/10 1975 (KFE 1976.145) om Ensted-værket, af 31/8 1976 (KFE 1976.168) om udvidelse af en betonvarefabrik og af 9/9 1976 (KFE 1976.168) om udvidelse af Esbjerg lufthavn. Forureningen fra de bestående anlæg kan kun reguleres efter lovens § 44, og var myndighederne ved godkendelse af en for virksomheden måske nødvendig udvidelse frit stillet med hensyn til at indrage den eksisterende virksomhed i bedømmelsen, ville der være åbnet for en i realiteten mere vidtgående indgrebsmulighed over for bestående virksomhed, end lovgiveren har tilsigtet med § 44.

En fuldstændig isoleret bedømmelse af udvidelsen er dog ikke påkrævet. For det første vil det kunne være umuligt at adskille effekterne af udvidelsen fra forureningen fra de eksisterende anlæg. Dette gælder således typisk i tilfælde, hvor der fremkommer støj m v som følge af kørsel med lastbiler, gaffeltrucks og traktorer, jfr ankenævnets foran omtalte skr af 31/8 1976. I sådanne tilfælde må godkendelsesmyndigheden have et betydeligt skøn ved vilkårsfastsættelsen. For det andet vil myndigheden formentlig i godkendelsessagen gennem vilkår for udvidelsen kunne stille krav, som den ville have adgang til at gennemføre i henhold til § 44. Det kan næppe være nødvendigt, at § 44 specielt påberåbes i afgørelsen. For det tredje må det antagelig kunne gøres til en betingelse for godkendelse af en udvidelse, som isoleret vil medføre en overskridelse af almindeligt håndhævede forureningsgrænser, at virksomheden begrænser forureningen fra de eksisterende anlæg, i hvert fald hvis der er tale om forurening af samme art, f eks støj. Begge de to sidstnævnte synspunkter synes at kunne begrunde, at der i sagen om Esbjerg lufthavn stilledes visse krav også med hensyn til den eksisterende flyveplads. Se herved tillige den navnlig under c° og d° omtalte sag om en kedelcentral ved Sønderborg amtssygehus.

Dersom udvidelsen er meget omfattende, og der ikke inden for de beskrevne rammer vil kunne stilles tilfredsstillende miljøkrav til den samlede virksomhed, vil godkendelsesmyndigheden eventuelt kunne

foranledige miljøstyrelsen til at bringe § 38 i anvendelse, se herved foran 2°.

#### 7° Tidsbegrænset godkendelse

Mbl § 41, stk 3 fastslår kort, at »godkendelsen kan tidsbegrænses«. I Godkendelsesbekendtgørelsens § 10, stk 4 føjes hertil, at tidsbegrænsningen kan knyttes til såvel godkendelsen som helhed som til godkendelse af enkelte anlæg, processer, emissioner m v.

Tidsbegrænsninger kan dog på ingen måde anvendes frit. Der gælder i hvert fald én væsentlig begrænsning og formentlig to. Først og fremmest er det en betingelse for at tidsbegrænse en godkendelse – helt eller delvis – at der foreligger en særlig, konkret begrundelse herfor, jfr Godkendescirkulæret kap 5, pkt 4, NFM 5–1976.22, samt *Mersing* i U 1975 B.82. Som hovedregel skal godkendelsen fastlægge de endelige vilkår for virksomheden. Dette fremhæves i bemærkningerne til ministerens lovforslag, men er i øvrigt en konsekvens af Mbl § 44, stk 4, som med en fri adgang til at indsætte tidsbegrænsninger ville være uden mening.

Som eksempel på en situation, hvor tidsbegrænsning kan indsættes, nævner forarbejderne bl a godkendelse af en virksomhed, der kun tænkes udnyttet midlertidigt. I Godkendescirkulæret illustreres beføjelsen til at tidsbegrænse med et tilfælde, hvor en virksomhed tillades etableret i nærheden af et område udlagt til beboelse, men hvor boligerne endnu ikke er opført. Et tredje sikkert eksempel på, at tidsbegrænsning kan indsættes, foreligger, hvor en virksomhed godkendes på særligt lempelige vilkår, fordi de for øjeblikket kendte rensningsmetoder er uforholdsmæssigt kostbare, jfr foran 6°, e° om samfundsnyttensynet. Her vil godkendelsen kunne tidsbegrænses, således at man efter nogle år igen kan vurdere miljøkravene til virksomheden i lyset af f eks eventuelle tekniske fremskridt med hensyn til rensning og forbedringer af virksomhedens økonomi, jfr *Mersing* i U 1975 B.82. I denne sammenhæng kan nævnes godkendelsen af en flyveplads ved Bov, ankenævnets skr af 21/7 1975 (KFE 1976.1), hvor en tidsbegrænsning på godt 5 år synes motiveret i en forventning om fremkomst af flytyper med lavere støjniveau.

Twivl volder bl a situationer, hvor der ved godkendelsen er usikkerhed om, hvilken forurening virksomheden vil medføre. I bemærkningerne til lovforslaget forudsættes det, at der i sådanne tilfælde kan fastsættes en tidsbegrænsning, men dette kan ikke antages at gælde uden forbehold. Det må i hvert fald være en forudsætning, at ansøger og

godkendelsesmyndighed har gjort, hvad der ud fra den foreliggende tekniske viden er muligt for at afklare tvivlen. Godkendelsesmyndigheden kan ikke blot skubbe bevisvanskeligheder fra sig ved at indsætte en tidsbegrænsning i godkendelsen. Dette gælder i endnu højere grad, hvis usikkerheden ikke går på den forventede forurening, men på hvilke beskyttelsesforanstaltninger der skal gennemføres, jfr herved miljøankenævnets skrivelse af 2/2 1976 (KFE 1976.152).

Klart ulovligt vil det være, hvis godkendelsesmyndigheden generelt indsætter tidsbegrænsninger i godkendelse af visse typer af virksomheder, jfr NFM 5-1976.22. Efter sundhedsvedtægterne var det visse steder almindeligt at tilladelser til minkfarme generelt blev tidsbegrænset til 5 år, men denne praksis forkastedes af indenrigsministeriet, jfr skr nr 38 af 19/2 1968. Selv om vedtægterne ikke indeholdt bestemmelser om tidsbegrænsning, kunne tilladelse som skønsmæssige dog godt tidsbegrænses, men kun hvor der i et konkret tilfælde var en særlig begrundelse for det, jfr *Poul Andersen*.402 ff smh m 357 f. I to tilfælde, hvor tilladelser til minkfarme efter denne ældre praksis var tidsbegrænsede, har miljøankenævnet antaget, at godkendelse ikke skulle søges efter tidsfristens udløb, jfr skr af 24/2 1976 (KFE.153) og 24/5 1976 (KFE.157). Dette resultat må tages som udtryk for, at tidsbegrænsningerne er anset for ulovlige.

Formentlig gælder der den yderligere begrænsning i adgangen til at indsætte tidsbegrænsninger, at disse skal gennemføres ved fastsættelse af *en bestemt tidsfrist*, f eks på et vist antal år. Det vil næppe nogensinde være berettiget at bestemme, at godkendelsen kun gælder »indtil videre«, eller, at den »til enhver tid kan tilbagekaldes«. Tidsbegrænsninger er i sig selv betænkelige i forhold til den i § 44, stk 4 indeholdte retsbeskyttelse. En bestemt tidsfrist medfører nok en vis usikkerhed for virksomheden, men den ved dog, hvor den står i denne periode og kan inkalkulere de mest ugunstige omstændigheder. Anderledes med den rent midlertidige godkendelse, hvis indehaver er ganske ude af stand til at overskue sin risiko.

#### 8° Vilkår

Til praktisk taget hver eneste godkendelse er knyttet en række vilkår. Disse kan f eks angive grænser for tilladelige emissioner, forureningsbegrænsede foranstaltninger, virksomhedens indretning, drift og kontrol med de øvrige miljøkravs overholdelse. Vilkårene er praktisk set uhyre vigtige. For virksomheden, der får en ofte ganske præcis besked om, hvad den skal og kan rette sig efter i miljøbeskyttelsesmæssig henseen-

de. Men også for de omboende og for almene interesser er det betydningsfuldt at tolerancegrænsen fastsættes så klart som muligt, da det herved typisk gøres lettere at skride ind efterfølgende over for en uacceptabel forurening.

Retligt set giver anvendelsen af vilkår anledning til visse problemer, der minder om dem, som opstår i forbindelse med tidsbegrænsninger. Det er givet, at vilkår kan stilles, jfr. Mbl § 41, stk 2, og det må endog antages, at der er en vis forpligtelse til præcisering af miljøkravene i det enkelte tilfælde gennem vilkårsfastsættelse. Derimod kan det være tvivlsomt, hvilke slags vilkår der må anvendes.

Vilkår efter den danske Mbl vedrører som hovedregel virksomhedens udledning af forurening og ikke dens anlægs indretning. Dette hænger sammen med den principielle opfattelse, at forvaltningen sætter normen for, hvilken forurening der kan tolereres, medens virksomheden så vidt muligt selv må træffe bestemmelse om, hvorledes denne grænse kan overholdes. Se herved nærmere nedenfor b. 1°. c°.

Vilkår, der ikke kan begrundes i hensyn inden for Mbl's rammer, jfr navnlig dennes kap 1, foran I. A., er selvsagt forbudte. Tilfælde af denne art, hvor der med Poul Andersens terminologi vil foreligge magtfordrejning, ses der bort fra i det følgende, se herved *Poul Andersen* .410 ff. Fremstillingen koncentrerer sig om den begrænsning for anvendelsen af vilkår, at disse skal have en vis *bestemthed* i indholdet. Det er formentlig en almindelig retsgrundsætning, at vilkår af meget ubestemt karakter savner retsvirkning, jfr *Poul Andersen*.408, hvor dog kun en meget speciel type »godkendelser« haves for øje, og .424 f. Ubestemtheden kan navnlig bestå i, at tilladelsens adressat er uden indflydelse på vilkårets overholdelse, og at dette i øvrigt er uoverskueligt for ham. I forhold til godkendelse efter Mbl kap 5 har en sådan grænse speciel støtte i § 44, stk 4, som ville blive udhulet, hvis meget ubestemte vilkår kunne stilles, jfr *Mersing* i U 1975 B.81 f – og mere forbeholdent – *Svend Andersen* smst.367 ff.

Problemstillingen kan belyses med tre typer af vilkår, »immissionsvilkår« (a°), generelt holdte genevilkår (b°) og revisionsvilkår (c°).

a° *Immissionsvilkår*. Fastsættes den tilladelige forurening for en virksomhed i form af en emissionsgrænse, vil der kun undtagelsesvis være problemer med bestemthedskravets opfyldelse. Grænsen kan imidlertid også sættes som et immissionsvilkår. Talrige af disse er utvivlsomt tilstrækkeligt bestemte. Det gælder således de typiske vilkår om, at støjen fra den godkendte virksomhed ikke må overstige et vist antal dB(A) i skellet til naboejendommene. Der er heller intet i vejen for, at støjkra- vet relateres til et andet bestemt sted uden for virksomheden. Derimod er det tvivlsomt, om det kan sættes som vilkår, at støjen ikke må overstige et vist mål ved den til enhver tid nærmeste beboelse. Virksomheden kan være uden enhver indflydelse på, hvordan og hvornår beboelse etableres i dens omgivelser, og ude af stand til at bedømme, hvad vilkåret vil indebære for den. Vilkår af denne art vil efter min opfattelse være ulov- lige, smh *Svend Andersen U 1975 B.368*, hvor det ikke udelukkes, at sådanne vilkår kan stilles. Det skal herved nævnes, at miljøankenævnet i den foran (bl a under 6°, d°) omtalte sag om Ensted-værket, KEF 1976.145, ændrede et støjvilkår, som gik på, at støjen »ved det geogra- fisk nærmeste boligområde« ikke måtte overstige 35 dB (A), til at gælde »det på afgørelsens tidspunkt geografisk nærmeste boligområde«. Det fremgår dog ikke af afgørelsen, om denne ændring foretoges ud fra legali- tetsovervejelser.

b° *Generelt holdte genevilkår*. I nogle tilfælde er det umuligt blot no- genlunde eksakt at angive et mål for, hvilken forurening der er accep- tabel, eller med krav til virksomhedens indretning og drift at sikre et tilfredsstillende resultat. Det gælder f eks ofte med hensyn til lugt og støv, og der vil i sådanne sager være en tilbøjelighed til at optage et almindeligt holdt genevilkår om disse former for forurening.

Illustrerende er miljøankenævnets skr af 8/1 1976 (KFE 1976.147) om en losse- plads. Miljøstyrelsen stillede her som vilkår, »at pladsen ikke giver anledning til lugt- eller støvgener«. Miljøankenævnet ændrede vilkåret til, at virksomheden i påkommende tilfælde havde pligt til at fjerne »sådanne fra virksomheden hidrø- rende ulemper i form af lugt og støv, som må karakteriseres som væsentlige for de omboende«. Herved skete en præcisering, men vilkåret var dog fortsat temme- lig ubestemt. Se også ankenævnets skr af 10/2 1976 (KFE 1976.152) ligeledes om en losseplads og skr af 24/8 1976 (KFE 1976.164) om flytning af et bogtrykkeri.

Trangen til at anvende blødt formulerede genevilkår i sådanne tilfælde er forståeligt. Det er uhyre svært at vurdere, hvilken forurening, der i disse henseender er »lagt til grund ved godkendelsen«, jfr § 44, stk 4. Efter min opfattelse er et generelt holdt genevilkår som de nævnte lov-

ligt under visse forudsætninger. Det skal være umuligt på anden måde at angive tolerancegræncen for den pågældende forurening. Videre skal det dreje sig om en forurening, der ikke skyldes den indretning og drift, som er godkendt ved afgørelsen. Hvis således en losseplads på grund af mangelfuldt tilsyn eller tildækning medfører væsentlige lugtgener, vil der på grundlag af et almindeligt holdt genevilkår kunne skrives ind med et afhjælpningspåbud efter § 44, stk 1 (smh m stk 4), og i grelle tilfælde, vil måske også § 42 kunne anvendes. Det er dog muligt, at § 44, stk 1 ville kunne benyttes i en sådan situation, selv om intet vilkår var optaget, men vilkåret indebærer dog en vis, nyttig præcisering.

En videregående anvendelse af almindeligt formulerede genevilkår er næppe tilladelig. Det af *Svend Andersen U 1975 B.369* nævnte vilkår, »at forureningsudsendelsen fra virksomheden ikke i fremtiden må have en sådan størrelse, at den påfører de omboende ulemper, som ikke kan karakteriseres som uvæsentlige«, er efter min mening klart retligt uacceptabelt. Med et retligt virksomt vilkår af denne type ville retsbeskyttelsen efter § 44, stk 4 være ophævet.

c° *Revisionsvilkår*. Godkendelsesmyndigheden kan ikke i almindelighed forbeholde sig senere at revidere vilkårene – underforstået at skærpe dem. Der kan imidlertid i særlige tilfælde være et specielt behov for senere revision af enkelte vilkår, og da godkendelsen kan tidsbegrænses, vil det være lovligt inden for de rammer for tidsbegrænsningers anvendelighed, som er omtalt under 7°, at fastsætte bestemmelse om, at et vilkår efter en vis frist kan revideres. Et vilkår af denne art er f.eks. anvendt i sagen om udvidelse af Esbjerg lufthavn, miljøankenævnets skr af 9/9 1976 (KFE 1976.168), med en relativt præcis angivelse af, på hvilke punkter vilkårene senere kunne ændres. Se også miljøstyrelsens vilkår i den under 1° omtalte sag om en svinestald, KEF 1976.7.

#### 9° Godkendelsens retsvirkning

Godkendelsen giver sin adressat adgang til at udøve den ansøgte virksomhed inden for de rammer, der er angivet i vilkårene. Uden godkendelse ville virksomheden være ulovlig og strafbar i henhold til Mbl § 83, stk 1, nr 4. Adressaten kan dog som hovedregel ikke umiddelbart udnytte godkendelsen efter at have fået meddelelse om den. Er godkendelsen givet af et kommunalt råd, og indebærer udnyttelsen bygge- eller anlægsarbejder, må den efter § 72, stk 3 ikke udnyttes før fristen på 4 uger for klage til miljøstyrelsen er udløbet. Er klage indgivet inden for klagefristen, må godkendelsen først udnyttes fra det tidspunkt, hvor

adressaten har fået underretning om, at miljøstyrelsen har stadfæstet det kommunale råds afgørelse. Disse forbudsregler er ikke selvstændigt strafsanktionerede i § 83, men de udskyder godkendelsens retlige virksomhed, og påbegyndes etableringen af en virksomhed inden klagefristens udløb eller en klagesags afgørelse, vil virksomheden kunne straffes for overtrædelse af §§ 35, 36 eller 38 smh m § 83, stk 1, nr 4. »Godkendelse« i §§ 35, 36 og 38 må fornuftigvis forstås som »retlig virksom godkendelse«. Hvis § 72, stk 3 ikke antages at udskyde tidspunktet for den retlige virksomheds indtræden, vil denne bestemmelse formentlig være uden egentlig retsvirkning, hvilket må have formodningen imod sig. En tilsvarende suspension af godkendelsens retlige virksomhed indtræder ikke i forbindelse med adgangen til at påklage en godkendelse til miljøankenævnet, jfr § 81, smh m § 72.

Herudover rummer problemet om godkendelsens retsvirkning navnlig spørgsmål om, hvilken retsbeskyttelse godkendelsen giver mod senere nye krav fra miljøbeskyttelsesmyndighedernes side, og hvilke konsekvenser tilsidesættelse af godkendelsens vilkår vil have. Det første af disse spørgsmål reguleres udtømmende i påbuds-/forbudsreglen i Mbl § 44, stk 4, der omtales ndf b. 2°. For tilfælde, hvor vilkårene for en godkendelse overtrædes, bestemmer § 42, at godkendelsesmyndigheden kan nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden, anlægget eller indretningen fjernet. Også denne regel behandles nærmere under b. 2°.

Man kan imidlertid spørge, om ikke tilsidesættelse af vilkår har endnu en retsvirkning. Hvor der til en tilladelse er knyttet en lovlig betingelse, antages det sædvanligvis, at tilladelsen først bliver retlig virksom ved en suspensiv betingelses opfyldelse, og at den retlige virksomhed ophører ved en resolutiv betingelses indtræden, jfr *Poul Andersen*.403 f og 419 f. Lægges til grund, at noget sådant også gælder godkendelser efter Mbl kap 5, vil vilkårsovertrædelse betyde, at godkendelsen umiddelbart bliver retlig uvirksom, og at den for virksomheden ansvarlige kan straffes for overtrædelse af §§ 35, 36 eller 38 smh m § 83, stk 1, nr 4. Dette går ud over, hvad der ligger i § 42 smh m § 83, stk 1, nr 2, da § 42 først strafsanktioneres, når vilkårsovertrædelsen har givet anledning til et forbud. Da tilsidesættelse af vilkår selvstændigt kan medføre straf efter § 83, stk 1, nr 3, er det dog kun af strafudmålingsmæssig betydning, om der tillige kan straffes for at drive listevirksomhed uden godkendelse. Tilstedeværelsen af § 42 synes i øvrigt at være et stærkt argument for, at der ikke udover rammerne af § 83, stk 1, nr 2 og 3 er mulighed for strafmæssig reaktion i anledning af vilkårsovertrædelse. Principielt må det derfor antages, at ikke-iagttagelse af vilkår ikke medfører, at godkendelsen bliver retlig uvirksom. Dette resultat vil i øvrigt også kunne begrundes ud fra almindelige forvaltningsretlige regler, idet godkendelsens udnyttelse kan siges at indebære, at betingelsen går over til at blive et selvstændigt gennemtvungeligt pålæg, jfr *Poul Andersen*.404 og 421 f.

*b. Påbuds- og forbudsregler*

Trods lovens bestræbelse på at koncentrere kontrollen omkring en tilladelsesordning, har påbuds-/forbudsregler ikke kunne undværes. Det gælder specielt, når bestående listevirksomheder ikke uden videre er forpligtet til at søge godkendelse. Ved en beskrivelse af lovens bestemmelser om påbud og forbud vedrørende listevirksomheder, må der sondres mellem ikke godkendte – og godkendte virksomheder.

1° Ikke godkendte virksomheder, anlæg og indretninger

Medfører virksomheder m v af denne art forurening, »som ikke skønnes uvæsentlig« kan kommunalbestyrelsen meddele påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger, jfr § 44, stk 1. Kan forureningen ikke afhjælpes eller overtrædes et afhjælpningspåbud, kan kommunalbestyrelsen efter stk 2 nedlægge forbud mod fortsat drift og evt forlange virksomheden m v fjernet. Medfører forureningen overhængende, alvorlig sundhedsfare, kan forbud umiddelbart nedlægges, § 44, stk 3.

a° Myndigheden

Kompetencen til at meddele påbud er placeret hos kommunalbestyrelsen. Dette gælder også m h t typer af virksomheder, hvor amtsrådet eller hovedstadsrådet efter § 39 og godkendelsesbekendtgørelsen er godkendelsesmyndighed. Undtagelse herfra er kun gjort, hvor vedkommende virksomhed m v drives af et kommunalt råd, jfr § 44, stk 5. Her træffes afgørelsen af amtsrådet, hovedstadsrådet eller miljøstyrelsen efter samme regler som i godkendelsessager, se foran a. 4°.

b° Bedømmelsesgrundlag

Den grundlæggende betingelse for indgreb er, at virksomheden, anlæget eller indretningen medfører »forurening, som ikke skønnes at være uvæsentlig«. Denne angivelse af myndighedernes bedømmelsesgrundlag siger ikke meget i sig selv. Bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget, jfr Folketingstidende 1972–73, tillæg A sp 3989 f, føjer kun lidt til forståelsen af betingelsens indhold. Det siges, at der må foretages »en samlet bedømmelse af forureningens omfang og betydning samt omgivelsernes beskaffenhed m v. Ved bedømmelsen af eventuelle foranstaltninger må man endvidere lægge vægt på de generelle bestemmelser i . . . § 1, stk 3 og § 3, stk 3.«

Betingelsen for at meddele påbud – såvel som reglerne i § 44, stk 1–3 i øvrigt – svarer tilsyneladende ret nøje til bestemmelserne i de tidligere sundhedsvedtægter, jfr navnlig normalsundhedsvedtægtens § 30. Der er

dog den forskel i formuleringerne, at medens sundhedsvedtægterne talte om »sundhedsfare eller væsentlig ulempe for de omboende«, bruger Mbl kriteriet »forurening, som ikke skønnes uvæsentlig«. Selv om en emission – f eks på grund af en høj skorsten – ikke kan siges at medføre ulempe for de omboende, kan der dog nu skrides ind, hvis forureningen kan anses for væsentlig. Den omstændighed, at væsentlighedskravet i Mbl er udtrykt negativt, kan også have en vis betydning, selv om den negative formulering virker lidt kunstig. Der markeres formentlig her ved en intention om en vis skærpelse af vurderingen i forhold til, hvad der hidtil har været praktiseret.

Bedømmelsen af væsentlighedskravet efter sundhedsvedtægterne hvilede på et *skøn*, som det udtrykkes i hygiejnekommissionens betænkning (nr 590/1970.32) »et fornuftigt, almen menneskeligt skøn«. »Det vil formentlig gøre mere skade end gavn at prøve på at definere nærmere, hvad der forstås ved væsentlige ulemper«, skrev *Svend Andersen* og *Jørgen Lauridsen* i en artikel om normalsundhedsvedtægtens § 30, Sundhedsplejen, 1968.34. Denne skønsvurdering var også nærliggende, netop fordi der anvendtes et ulempekriterium. En ulempebedømmelse kan nok støttes af tekniske undersøgelser, – som i øvrigt var forholdsvis sjældne – men en ulempe kan egentlig ikke måles eksakt. En sådan common sense-vurdering af ulemper havde også en vis fasthed, fordi beslægtede bedømmelser foretoges efter den almindelige naboret.

Efter Mbl skal der fortsat udøves et skøn i påbudssager. Dette indikeres klart af affattelsen af § 44, stk 4 og af bemærkningerne til lovforslaget. Men anvendelsen af Mbl's forskellige styringsmidler bevirker, at marginen for skøn er betydeligt indskrænket sammenlignet med tidligere.

Dette skyldes foreløbig navnlig miljøstyrelsens foran under a. 6<sup>o</sup> omtalte *vejledninger*. I vejledningen om luftforurening fra virksomheder angives en række specifikke emissionsgrænser for ikke blot nye, men også for bestående anlæg. Det pointeres i vejledningen pkt 5.2, at det i visse tilfælde vil kunne være rimeligt at acceptere mindre afvigelser, men generelt udtrykker normerne en væsentlighedsgrænse med hensyn til de pågældende former for forurening. I vejledningen om ekstern støj fra virksomheder hedder det, pkt 2.3.1, at i sager om gener fra eksisterende virksomheder vil det ofte være nødvendigt at anvende vejledningens maksimalgrænser med en passende margin på 5–10 dB(A), eventuelt mere i særlige tilfælde. Trods fremhævelsen af, at normerne kan modificeres over for bestående virksomheder, er der ikke tvivl om, at de udtrykker det mål, der skal nås. I begge vejledninger anviser man som

mulighed herfor påbud om gradvis nedsættelse af forureningen fra den enkelte virksomhed. Denne præcisering af væsentlighedsbegrebet er særlig vigtig, fordi man ikke ved anvendelsen af kriteriet »væsentlig forurening« som ved kriteriet »væsentlig ulempe« har en tradition som vejledning.

At normerne må anvendes mindre håndfast end i godkendelsessager, beror ikke mindst på, at *samfundsnyttehensynet* har særlig vægt ved overvejelser om indgreb over for bestående virksomheder. Dette anføres udtrykkeligt i lovforslagets bemærkninger til § 1, stk 3. Det vil ofte være dyrere at gennemføre forureningsbegrænsende foranstaltninger på en ældre end på en ny virksomhed, og førstnævnte har ikke som den nye virksomhed i sin anlægsperiode kunnet tage hensyn til miljøkrav, som nu stilles. En vis afsvækkelse af samfundsnyttehensynets betydning for bestående virksomheder kan dog måske følge af ordningen om statslig støtte til miljøinvesteringer, jfr foran I. C. 2. (Om samfundsnyttensynspunktet se i øvrigt a. 6°. d°).

Også på andre punkter vil bedømmelsesgrundlaget efter § 44, stk 1–3 kunne frembyde nuancer i forhold til, hvad der gælder i godkendelsessager. Således er det tvivlsomt, om *særlig modtagelighed* kan spille samme rolle i påbuds/forbudssager som i godkendelsessager. I sidstnævnte vil andre placeringer ofte være mulige, ligesom virksomheden ved sin indretning eventuelt vil have mulighed for at tage hensyn til omgivelsernes specielle sårbarhed uden større bekostning. Specielt i tilfælde, hvor en særlig modtagelig institution eller produktion er etableret efter den pågældende virksomheds start, forekommer det mindre rimeligt at stille særligt strenge miljøkrav. Den specielt modtagelige institution ville her have kunnet tage højde for den risiko, den ville blive udsat for, og fundet en heldigere placering. Er den specielle modtagelighed derimod knyttet til naturens dyre- eller planteliv, må der dog kunne forlanges særlig beskyttelse også af den eksisterende virksomhed.

For en del bestående virksomheder vil der være truffet *afgørelse* om godkendelse eller påbud/forbud *efter sundhedsvedtægterne*. Vel indebærer end ikke godkendelse efter de ældre regler en retsbeskyttelse som den, der følger af godkendelse i henhold til Mbl, men specielt nyere afgørelser efter de gamle regler vil kunne give virksomheden en beskyttelsesværdig forventning om i en vis tid ikke at blive stillet over for nye krav. Sådanne er ingenlunde udelukkede, men der er alligevel her tale om et moment af en vis betydning i en overgangsperiode. (Se herved indenrigsministeriets skr af 23/7 1968, omtalt *Würtzen* m fl: Prøvelse af forvaltningsakter, II, Rekurs, 1972, stencileret. 72 ff).

I den almindelige naboret antages det sædvanligvis, at der ikke skal lægges vægt på, hvem der er kommet først, den foreløbende virksomhed eller de omboende, jfr *von Eyben* i bind IV, § 18. II. J. I forhold til den tidligere danske miljøbeskyttelsesret er et sådant *prioritetsprincip* afvist af *Svend Andersen: Sundhedsplejen*, 1963.75, se dog også *Blom-Hanssen: Sundhedsplejen*, 1965.55. I godkendelsessager opstår spørgsmålet i princippet ikke, men kan dog praktisk set melde sig i sager om godkendelse af udvidelser. Drejer det sig om påbud/forbud, må udgangspunktet også efter Mbl utvivlsomt være, at prioriteten er uden betydning, jfr § 3, stk 2. Helt udelukke, at en prioritetsbetragtning i grænsetilfælde vil kunne tillægges vægt, kan man dog næppe. Dette gælder også sager om godkendelse af udvidelser. Specielt, hvor omgivelserne er særligt modtagelige, bør dette moment som det fremgår af foranstående spille ind. Det skal herved bemærkes, at prioritetshensynet i forarbejder til og praksis efter den svenske Mbl i et vist – om end begrænset – omfang er anerkendt som et af flere momenter i bedømmelsesgrundlaget, jfr *Svärd og Rahm: Prövning enligt Miljöskyddslagen*, 1975.172 ff. og *Bengtsson: Nordisk Miljörätt*, 1976.64 f.

#### c° Indgrebets karakter

§ 44 anviser to former for indgreb, »påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger« og »forbud mod fortsat drift«. Til sidstnævnte vil eventuelt kunne knyttes et påbud om fjernelse af virksomheden, anlægget eller indretningen, jfr § 44, stk 2. I beslutninger om såvel påbud som forbud skal der efter § 67 være fastsat en frist for afgørelsens efterkommelse.

Udgangspunktet efter bestemmelsen er, at påbud skal anvendes. Kun, hvis påbud overtrædes eller det på forhånd er klart, at påbud vil være utilstrækkeligt, kan forbud nedlægges. Dette udtrykker, hvad man kunne kalde »det mindste middels princip«. Overtrædelse af såvel påbud udstedt i henhold til Mbl som påbud efter sundhedsvedtægterne vil formentlig kunne begrunde udstedelse af et forbud, da også sundhedsvedtægterne hjemlede forbud i sådanne situationer. § 44, stk 3 angiver yderligere, at i tilfælde af overhængende, alvorlig fare for sundheden, kan forbud umiddelbart udstedes.

Kan en sundhedsfare af den nævnte art afværges gennem et påbud, er der intet i vejen for, at indgrebet begrænses hertil, og det er muligt at bestemmelsen ud fra det omtalte princip skal fortolkes indskrænkende således, at der alene kan meddeles påbud, hvis det er klart, at dette vil være tilstrækkeligt til omgående at fjerne sundhedsfaren. Et krav om,

at forvaltningen ved sit indgreb i henhold til en skønmæssig bestemmelse ikke må gå videre, end formålet – navnlig den beskyttede offentlige interesse – kræver, har en vis støtte i retspraksis.

Fra miljøbeskyttelsesområdet skal nævnes U 1936.1030 H. En sundhedskommission havde nedlagt et ganske vidtgående forbud mod fermentering af svinehår mv i fri luft. Dette forbud blev opretholdt også af højesteret med den begrundelse, at forbudet »har haft fornøden hjemmel i sundhedsvedtægten, hvorved bemærkes, at det ikke er oplyst, at forbudet går ud over, hvad formålet kræver«. (Om dommen og problemstillingen mere generelt henvises til *Ole Krarup: Øvrighedsmyndighedens Grænser*, 1969.327–31).

§ 44, stk 1 kunne måske umiddelbart læses på den måde, at påbudet skal angive hvilke afhjælpende foranstaltninger der skal foretages. Dette er imidlertid ingenlunde tilfældet. Tværtimod antages det sædvanligvis, at der bør gives virksomheden størst mulig frihed til selv at bestemme midlerne til at bringe forureningen under det acceptable. På den anden side er der også en grænse for, hvor ubestemt et påbud kan være affattet, uden at det mister sin retsvirkning. Også for påbud gælder et *bestemthedskrav*, se herved om den tilsvarende problemstilling ved vilkårene foran under a. 8°.

Kravet om bestemthed går primært på, at myndigheden så vidt muligt skal angive, til hvilket niveau forureningen skal nedbringes. Dette kan f.eks. ved industristøj ofte ske på den måde, at støjen ved skel til anden ejendom ikke må overstige et vist antal dB(A). Også et krav om nedbringelse af støjen med et vist antal dB(A) vil være tilstrækkelig bestemt, hvis det efter sagen ligger klart, hvor meget virksomheden støjede på afgørelsens tidspunkt, se herved miljøankenævnets skrivelse af 2/9 1976 (KFE 1976.168). Tit er det imidlertid ikke muligt blot nogenlunde eksakt at anføre, hvor tolerancegrænsen går. Det gælder eksempelvis ved lugtgener, men kan også være tilfældet ved andre former for forurening. I sådanne situationer vil myndighederne kunne udstede et almindeligt holdt påbud om nedbringelse af vedkommende forurening.

Til illustration kan nævnes miljøankenævnets skr af 12/3 1976 (utr), hvorved der udstedtes påbud om, at »røggulempen samt sodnedfald hidrørende fra affaldsbrænderen inden en måned fra dato fjernes eller nedbringes i et sådant omfang, at der herefter kun bliver tale om uvæsentlig forurening for omgivelserne«. Det er dog en forudsætning for anvendelsen af sådanne forholdsvis ubestemte påbud, at det angives, hvilken slags forurening, det drejer sig om, og at der i afgørelsen redegøres for påbudets baggrund, jfr *Svend Andersen og Jørgen Lauridsen i Sundhedsplejen*, 1968.36. Herunder må det angives, hvori forureningen nærmere består, og hvorfor grænsen for det acceptable anses for overskredet. Det grundlæggende

i bestemthedskravet er nemlig, at der gives adressaten et grundlag for at vurdere, hvad han kan gøre for at efterkomme påbudet.

Ubestemtheden i sådanne påbud medfører dog en vis begrænsning i deres retsvirkning. Har adressaten intet foretaget sig for at efterkomme påbudet, eller kun gennemført klart utilstrækkelige foranstaltninger, vil han kunne straffes, og forbud nedlægges efter § 44, stk 2, se herved U 1908.314 H. Hvis virksomheden derimod har gjort så meget for at forbedre forholdene, at den har grund til at formode påbudet overholdt, kan påbudet næppe sanktioneres. Yderligere indskrænkning må da ske gennem et nyt påbud eller et forbud efter § 44, stk. 2, hvis forureningen ikke kan nedbringes fyldestgørende ved afhjælpende foranstaltninger.

Det er reelt velbegrunder, at myndighederne ofte ikke i påbud angiver, hvilke forholdsregler virksomheden skal tage. Det er i virksomhedens interesse, at den får mulighed for selv at afgøre, på hvilken måde forureningen kan nedbringes til et acceptabelt niveau. Virksomheden skulle vide bedst, hvordan forureningen kan reduceres med de mindste omkostninger og minimal forstyrrelse af produktionen. Men også ud fra offentlige interesser er generelt holdte vilkår tit en fordel. Detaillerede pålæg vil dels kunne kræve omfattende undersøgelser og overvejelser og dels kunne medføre, at det offentlige de facto bliver bundet til at acceptere foranstaltninger, der måske viser sig utilstrækkelige.

Anerkendelsen af generelt holdte genepåbud indebærer dog ikke, at miljøbeskyttelsesmyndighederne er afskåret fra at kræve bestemte afhjælpende forholdsregler gennemført. Mener myndigheden at have et grundlag for at kræve bestemte foranstaltninger gennemført, kan den gøre det. Specielt hvor alternativet er udelukkende at anvende et almindeligt holdt påbud, vil det være indiceret så vidt muligt at specificere, hvilke skridt virksomheden skal tage. Dette sker også i betydelig udstrækning i praksis gennem påbud om f.eks. støvjvold, beplantning, begrænset driftstid og andre indskrænkninger i driften.

Generelt holdte genepåbud var fast anerkendte i *administrativ praksis* efter sundhedsvedtægterne. Herved kan bl.a. henvises til en principiel afgørelse om spørgsmålet i indenrigsministeriets skr af 10/10 1964 (utr) samt *Svend Andersen* og *Jørgen Lauridsen*, Sundhedsplejen 1968 .36, og *Blom-Hanssen*, Sundhedsplejen, 1965.56. Denne praksis er selvfølgelig ført videre efter Mbl, hvis bestemmelser om påbud og forbud i det væsentlige svarer til sundhedsvedtægternes, jfr f.eks. miljøankenævnets foran nævnte skr af 12/3 1976 samt nævnets skr af 8/4 1976 (KFE 1976.155).

*Ombudsmanden* har tilsyneladende accepteret påbud af denne art. I FOB 1972.72 havde en sundhedskommission påbudt et butikscenter at træffe foranstaltninger til at eliminere støjgener fra hunde, som kunderne medbragte til centret. Ombudsmanden anmodede her ministeriet om en udtalelse i anledning af, at påbudet »var meget generelt affattet«. Ministeriet redegjorde for praksis, og ombudsmanden reagerede ikke over for ministeriets opfattelse på dette punkt.

Det er mere usikkert, hvorledes *domstolene* bedømmer generelt holdte genepåbud, jfr *Poul Andersen*.424 f og *C. A. Nørgaard*: Forvaltningsret, Sagsbehandling, 1972.140 f.

Der findes nogle domme, som frifinder virksomhedsejere, der var tiltalt for at have overtrådt sådanne påbud, jfr U 1898.680 H og U 1914.331. I begge tilfælde drejede det sig imidlertid om påbud, der formentlig heller ikke efter det foran skitserede ville have retsvirkning.

I dommen fra 1898 nægtede retten at straffe for overtrædelse af et påbud om at »drive virksomheden på en sådan måde, at den så lidt som muligt forulemper de omboende«. Dette påbud fandt retten for ubestemt, men et påbud af denne art ville heller ikke efter min opfattelse have nogen retsvirkning. Det skal videre bemærkes, at retten samtidig frifandt for overtrædelse af et »tilhold« om afhjælpning af mangler som følge af røg fra nogle skorstene, men her med den begrundelse, at virksomheden havde gjort, hvad den kunne for at afhjælpe generne. Dette påbud fandt retten tilsyneladende ikke for ubestemt. I dommen fra 1914 gik påbudet bl a ud på, at nogle vandklosetter i en ejendom skulle »bringes i den stand, hvori de i sin tid er approberede af kommissionen«. Den godkendelse, hvortil der her henvistes, var meddelt en tidligere ejer, og ejeren på domstidspunktet havde intet kendskab til dens indhold. Allerede dette kunne begrunde en frifindelse, men det skal erkendes, at dommens præmisser giver udtryk for et standpunkt, der er uforeneligt med de sædvanligt anvendte generelt holdte genepåbud.

Heroverfor står en række domme, der i straffesager har lagt forholdsvis løst formulerede genepåbud til grund, jfr U 1903.182 H, U 1908.314 H, U 1913.228 H og U 1965.696 V. I alle disse tilfælde bortset fra 1908-dommen var genepåbudet dog ikke »blankt«, men indeholdt en vis præcisering, jfr således U 1965.696 V, hvor det påbød »at udføre det mest støjende arbejde inden døre og for lukkede døre og vinduer«. U 1908.314 H skiller sig på dette punkt ud fra de øvrige domme. Ejeren af et kalkværk straffedes her for at have overtrådt et pålæg om »inden 3 måneder at træffe sådanne foranstaltninger, at beboerne af de omliggende ejendomme ikke blev forulempede af røg fra kalkværket«. Ejeren blev endvidere tilpligtet at overholde påbudet under tvang af løbende bøder.

I betragtning af, at højesteretsdommen fra 1908 klart sanktionerer et generelt holdt genepåbud, og at ingen dom i sit resultat er uforenelig med de ovenfor fremskillede rammer for anvendelse af almindeligt holdte genepåbud, må det formodes, at domstolene i fremtidige sager ikke vil forkaste hovedlinien i en fast og reelt velbegrundet administrativ praksis. Denne antagelse bestyrkes af, at domstolene i sager om den almindelige naborets regler ikke viger tilbage for at udtrykke sine krav i tilsvarende vage vendinger, jfr f eks U 1940.1051 H, hvor en nabo fik med-

hold i en påstand om, at ejeren af en hurtigpresse blev »tilpligtet at foretage sådanne foranstaltninger ved den ommeldte hurtigpresse, at der ikke ved brugen af den fremkaldes støj og rystelser, som virker generende for sagsøgeren«.

I forhold til *forbud* opstår der typisk ingen problemer vedrørende afgørelsens bestemthed. Det kan dog være tilfældet, jfr herved indenrigsministeriets skr nr 263 af 7/10 1970, hvor en sag om et hotelkøkken blev hjemvist til fornyet behandling i sundhedskommissionen bl a fordi det efter kommissionens afgørelse var uklart, om der var nedlagt et forbud eller ej.

Det kan i nogle situationer være usikkert, om en afgørelse skal betragtes som *et påbud eller et forbud*. Spørgsmålet er betydningsfuldt, fordi der som hovedregel ikke er nogen adgang til umiddelbart at nedlægge et forbud, jfr § 44, stk 2.

Indledningsvis bemærkes, at afgørelsens anvendelse af forbuds- eller påbudsvendinger ikke i sig selv afgør spørgsmålet. Et »forbud« mod at drive en virksomhed uden for tidsrummet kl. 7–18 er eksempelvis klart et påbud i lovens forstand, medens et »påbud« om øjeblikkeligt at standse driften af en virksomhed lige så sikkert skal anses for et forbud. Afgørende er generelt set, om afgørelsen retligt indebærer en total udelukkelse af fortsat drift af vedkommende virksomhed, anlæg eller indretning. At efterkommelse af et påbud for en virksomhed praktisk vil være ensbetydende med lukning, betyder ikke, at afgørelsen dermed får karakter af et forbud, jfr U 1908.314 H. En beslutning, der formelt fremtræder som et påbud vil dog eventuelt kunne være så omfattende, at den ud fra »omgåelsessynspunkter« må regnes for et forbud.

En særlig tvivl om grænsen mellem påbud og forbud skyldes, at Mbl § 44, såvel som de øvrige bestemmelser i kap 5 taler om »virksomheder, anlæg og indretninger«, smh herved sundhedsvedtægterne, der normalt kun benyttede udtrykket »næringsbrug«. Hvis det forbydes en virksomhed at anvende, hvad man kan betragte som »et anlæg« eller »en indretning«, foreligger der da et påbud eller et forbud?

Problemet meldte sig i en sag, som afgjordes af miljøankenævnet ved skr af 12/3 1976 (utr). Sagen vedrørte røg- og sodgener fra en affaldsbrænder på en møbelfabrik. Miljøstyrelsen nedlagde under en klagesag forbud mod, at der blev foretaget afbrænding af affald fra selskabets virksomhed. Dette opfattede styrelsen som et påbud i henhold til Mbl § 44, stk 1. Miljøankenævnet fandt, at der her forelå et forbud i § 44's forstand, idet »affaldsbrænderen som sådan (var) omfattet af Mbl's liste«. Da påbud ikke tidligere var meddelt, og betingelserne i øvrigt for

at udstede et forbud heller ikke var opfyldt, ændredes afgørelsen til et påbud om fjernelse af væsentlige ulemper i form af røg og sodnedfald.

Denne lovfortolkning fra miljøankenævnets side forekommer overbevisende. Udgangspunktet må være, at en virksomhed betragtes som en helhed, uanset hvor mange eller få »anlæg« eller »indretninger« den består af. Med »forbud« i § 44, stk 2 og 3 tænkes alene på afgørelser, der forbyder fortsat drift af hele virksomheden eller – hvis der kun foreligger et »anlæg« eller en »indretning« – hele anlægget eller indretningen. En sådan fortolkning kan rummes af paragraffens ordlyd, da der i § 44, stk 2 alene tales om »forbud mod fortsat drift«, medens påbud relateres til »virksomheder, anlæg eller indretninger«, jfr bl a § 44, stk 1. Når loven i f eks § 35 og 44, stk 1 henviser til både virksomheder, anlæg og indretninger, skyldes det, at nogle anlæg og indretninger ikke kan karakteriseres som en virksomhed eller en del af en sådan, og at der alligevel ønskes en indgrebsmulighed over for disse.

Fortolkningens rigtighed indiceres endvidere af, at det ofte vil være meget vanskeligt klart at udskille en enkelt del af en samlet driftsmæssig enhed. Dette gælder eksempelvis en udvidelse af de oprindeligt anlagte start- og landingsbaner på en flyveplads. Resultatet bestyrkes endelig af, at forbud mod visse aktiviteter på en virksomhed efter praksis i forhold til sundhedsvedtægterne blev betragtet som afhjælpningspåbud, jfr her ved miljøstyrelsens udtalelse i ovennævnte sag. Da Mbl's påbuds-/forbudsregler som fremhævet foran i alt væsentligt bygger på sundhedsvedtægternes ordning, er der grund til at tro, at der ikke uden bemærkninger i forarbejderne eller andre særlige holdepunkter har været tilsigtet et radikalt brud med hidtidig praksis.

Hovedsætningen er herefter, at alt, hvad der driftsmæssigt hører sammen, udgør en enhed, og at kun afgørelser, der forbyder fortsat drift af hele denne enhed, er et forbud i lovens forstand. Det vil kunne være vanskeligt at vurdere, hvad der udgør en driftsmæssig enhed. I denne sammenhæng har miljøankenævnet i den foran omtalte sag lagt vægt på, at det pågældende anlæg – affaldsbrænderen – var omfattet af et andet punkt på listen end hovedvirksomheden – møbelfabrikken. Hermed er dog ikke givet, at udgangspunktet ikke også vil kunne fraviges, hvis der er tale om driftsmæssigt selvstændige enheder, som henhører under samme kategori på listen. Det skal endvidere bemærkes, at hvor et anlæg er godkendt efter § 35 som en udvidelse eller ændring af en bestående virksomhed, vil en særskilt vurdering af virksomhedens nye og gamle del være påkrævet af hensyn til § 44, stk 4, hvor vanskeligt dette end måtte være.

## 2° Godkendte virksomheder

## a° Vilkår for godkendelse overtrådt

Har en virksomhed tilsidesat de vilkår, der i henhold til § 41, stk 2 er stillet i forbindelse med godkendelsen, kan godkendelsesmyndigheden efter § 42 nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden, anlægget eller indretningen fjernet.

Det skal herved først understreges, at kompetencen ligger hos den myndighed, der efter § 39 og godkendelsesbekendtgørelsen er berettiget til at træffe afgørelse om godkendelse, se foran a. 4°. Der er grund til at hæfte sig ved dette, da kommunalbestyrelsen i henhold til § 44, stk 4 som hovedregel har påbuds- og forbudsbeføjelse også over for virksomheder m v, der er godkendt af amtsrådet og hovedstadsrådet. Denne forskel med hensyn til kompetencefordelingen kan give anledning til problemer.

Overtrædes vilkårene for en godkendelse, er der efter lovens ordlyd mulighed for, at både § 42 og § 44, stk 4 kan bringes i anvendelse. Store praktiske vanskeligheder vil der næppe opstå herved, men principielt er en sådan dobbeltkompetence betænkelig. For at undgå denne, synes det nærliggende at fortolke § 44, stk 4 indskrænkende således, at denne kun kan anvendes uden for den mere specielle § 42's område. Det skal tilføjes, at det på tilsvarende måde bør antages, at kun §§ 35 og 42 er anvendelige, hvor en virksomhed skulle have søgt godkendelse, men ikke har gjort det, selv om § 44, stk 1-3 efter bestemmelseernes affattelse også kan påberåbes som grundlag for indgreb. Med den vægt, der i loven er lagt på godkendelsesordningen, må det være meningen, at virksomheden enten skal godkendes eller standses, og at der ikke blot skal »lappes« på forholdene i henhold til § 44, stk 1.

§ 42 kan kun benyttes over for en godkendt virksomhed, hvis denne overtræder, hvad der i godkendelsen er angivet som vilkår. Forurener den i øvrigt mere end forudsat ved godkendelsen, er der kun hjemmel for indskriden i § 44, stk 4. Drejer det sig om et af de foran under a. 8° omtalte almindeligt holdte genevilkår, er det endvidere en forudsætning for anvendelse af § 42, at virksomheden ikke kan have grund til at anse dette for overholdt.

§ 42 må antages at være begrænset til situationer, hvor der efter Mbl § 41 er stillet vilkår. Overtrædes vilkår for godkendelse efter bestemmelserne i sundhedsvedtægterne, vil formentlig kun § 44 kunne anvendes, da sundhedsvedtægterne ikke indeholdt en til § 42 svarende regel. Dette gælder også, hvor vilkårene er udformet endeligt af godkendelses-

myndigheden efter Mbl, fordi sundhedskommissionen ikke havde taget endelig stilling til vilkårene for en virksomhed, der var igang den 1/10 1974. (Et andet standpunkt indtages måske af miljøstyrelsen, se NFM 2-1975.11).

Hovedformålet med § 42 er at sikre godkendelsesreglernes overholdelse, herunder overholdelse af vilkår for godkendelse. Ringe vilkårs-overtrædelser bør derfor navnlig i førstegangstilfælde kun medføre verbal påtale og eventuelt straf efter § 83, stk 1, nr 3. Kun ved meget grove eller gentagne tilsidesættelser af vilkår, er der grundlag for at anvende den strenge forbudsregel i § 42. Princippet om »det mindste middel« synes at måtte slå igennem også i denne sammenhæng.

Herved henvises til *Bengtsson: Nordisk Miljörätt, 1976.66*, hvor det om den tilsvarende bestemmelse i den svenske miljøbeskyttelseslovs § 23 anføres, at denne efter lovmotiverne skal »reserveras för verkligt grava fall och i princip tillämpas bara när man inte kommer till rätta med verksamheten på annat sätt«.

Et forbud efter § 42 har selvsagt den retsvirkning, at fortsat drift af virksomheden vil være ulovlig med de heraf følgende konsekvenser, jfr navnlig §§ 49, stk 2 og § 83. Forbud vil endvidere medføre, at virksomheden selv inden for rammerne af en tidligere meddelt godkendelse ikke vil kunne sættes igang igen uden fornyet godkendelsesprøvelse i henhold til § 35.

b° Virksomheden drives i overensstemmelse med stillede vilkår

Det er en vigtig tanke i Mbl's godkendelsesordning, at godkendelse giver virksomheden en vis »retsbeskyttelse« mod yderligere krav fra myndighedernes side. Tankegangen fandt udtryk allerede i hygiejnekommissionens lovforslag, jfr betænkning nr 590/1970.132 og 141. I ministerens første forslag til en Mbl af 18. maj 1972 gjaldt retsbeskyttelsen kun forbud over for godkendte virksomheder, men i det endelige lovforslag af 25/1 1973 og i den vedtagne lovs § 44, stk 4 er retsbeskyttelsen udstrakt til også at gælde påbud.

Over for virksomhed m v, der er godkendt i henhold til Mbl kap 5, kan påbud eller forbud efter § 44, stk 1 og 2 kun meddeles, »såfremt virksomhedens, anlæggets eller indretningens forurening går væsentligt ud over det, som blev lagt til grund ved godkendelsen«.

Om denne bestemmelse skal først fremhæves, at den alene omfatter tilfælde, hvor godkendelse er meddelt efter Mbl kap 5. Den virksomhed, der har opnået godkendelse efter sundhedsvedtægternes regler, vil ikke kunne påberåbe sig Mbl's § 44, stk 4.

Dernæst bemærkes, at forskriften kun kan anvendes under to betingelser. Dels skal forudsætningerne for at udstede påbud eller forbud efter § 44, stk 1 og 2 være til stede. Dels må forureningen fra virksomheden gå væsentligt ud over det, der blev lagt til grund ved godkendelsen. Der er med andre ord her tale om to væsentlighedskrav. Forureningen skal i sig selv være væsentlig, jfr § 44, stk 4, og desuden skal den væsentligt gå ud over, hvad der forudsattes ved godkendelsen. Foreligger der »overhængende, alvorlig fare for sundheden«, kan forbud dog umiddelbart nedlægges efter § 44, stk 3 over for godkendte såvel som ikke godkendte virksomheder.

Den første af disse væsentlighedsvurderinger er omtalt foran under b. 1°, hvortil henvises. Den anden skal derimod behandles lidt nærmere i det følgende. Der er endnu ingen praksis til belysning af dette led i § 44, stk 4, men det er muligt ud fra lovtæksten, forarbejderne og den hidtil førte juridiske debat at opnå en vis afklaring af betingelsens indhold.

Udgangspunktet for denne anden væsentlighedsvurdering er efter § 44, stk 4 den »forurening . . ., som blev lagt til grund ved godkendelsen«. Da godkendelsen skal »indeholde angivelse af de omstændigheder, der er lagt til grund ved godkendelsen, herunder placeringen af virksomheden, anlægget eller indretningen på den faste ejendom, og de foranstaltninger, som virksomheden har oplyst at ville udføre til imødegåelse af forurening«, jfr § 41, stk 1, må godkendelsesskrivelsen være den basis, ud fra hvilken væsentligheden skal bedømmes. Dette betyder ikke, at den forventede forurening fra virksomheden skal være anført i godkendelsen, men de antagelser, der danner udgangspunktet for vurderingen efter § 44, stk 4, skal støttes på oplysninger, som står i godkendelsen, f eks informationer om produktionsprocessen og produktionsens omfang. Oplysninger, der har været fremme, uden at det har givet sig udslag i godkendelsens indhold, må efter sammenhængen mellem formuleringen af § 41, stk 1 og § 44, stk 4 i princippet være uden betydning på anden måde end som fortolkningsbidrag til godkendelsesskrivelsen. En afvigende opfattelse har måske – men ikke givetvis – fundet udtryk i lovforslagets bemærkninger, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3990 f.

Et ønske om at anvende § 44, stk 4 kan være fremkaldt af forskellige slags forandringer i forhold til, hvad der blev lagt til grund ved godkendelsen. Nogle af disse er relevante, andre ikke. Man kan formentlig sammenfatte de omstændigheder, der kunne tænkes at motivere nye krav til en virksomhed i 5 typetilfælde.

1) *Virksomhedens emission er større end forudsat i godkendelsen.* Dette kan skyldes enten, at virksomheden medfører forurening af en art, som ikke var forventet, eller blot at forureningens omfang viser sig at overgå det, man forudsatte. I tilfælde af denne type er det umiddelbart klart efter ordlyden, at § 44, stk 4 kan anvendes. Det er her uden betydning, om den forøgede forurening i forhold til myndighedens forudsætninger har foreligget fra begyndelsen af, eller først opstår senere. I det første tilfælde er resultatet indlysende, hvis emissionerne overstiger godkendelsesinstansens forventninger, fordi virksomheden har givet utilstrækkelige oplysninger om anlæg eller drift, se herved nedenfor V. A. 2. a. 2°. Derimod er bedømmelsen af situationen tvivlsom, hvis virksomheden er kommet med fyldestgørende oplysninger, men myndigheden har overset nogle af disse, fejlbedømt dem eller undladt at søge nærmere information om punkter, som virksomhedens oplysninger gav anledning til at undersøge. Når virksomheden har opfyldt sin oplysningspligt, har den grund til at regne med, at dens informationer er blevet rigtigt vurderet og evt undersøgt gennem yderligere spørgsmål. På den anden side er der et væsentligt hensyn at tage til omgivelserne, og de omboende er helt uden skyld i den opståede situation. Det er formentlig rigtigst at antage, at § 44, stk 4 vil kunne anvendes i et sådant tilfælde. Sker det, vil der imidlertid typisk være grundlag for, at virksomheden kan kræve erstatning af godkendelsesmyndigheden for det tab, den har lidt ved, at miljøkravet ikke blev stillet i forbindelse med godkendelsen.

2) *Miljøkvaliteten ønskes forbedret.* Her er der ikke sket forandringer af betydning hverken med hensyn til virksomhedens emissioner eller vedrørende omgivelserne, men myndighederne vil gerne have renhedsniveauet hævet. Hvad enten dette skyldes, at man f.eks. af samfundsnyttehensyn har stillet særligt lempeligt krav til virksomheden ved godkendelsen, eller andre grunde, er det sikkert, at § 44, stk 4 ikke giver mulighed for indgreb i en sådan situation. (Jfr således også *Mersing* i U 1975.81 B).

3) *Teknisk-videnskabelig udvikling med hensyn til rensningsformer og produktionsproces.* Også i denne situation forudsættes emissioner og omgivelser uændrede, men mulighederne for at begrænse forureningen og dens virkninger er blevet forbedret på grund af kendskab til nye, økonomisk overkommelige rensnings- eller produktionsmetoder. Heller ikke her vil § 44, stk 4 være anvendelig. Dette indiceres klart af bestem-

melsens affattelse og nævnes endvidere udtrykkeligt i bemærkningerne til lovforslaget.

4) *Virksomhedens forurening farligere end antaget ved godkendelsen.* Ligesom i tilfældene 2) og 3) er de faktiske omstændigheder ikke forandrede. Det nye ligger i, at myndighederne nu ved mere om konsekvenserne af virksomhedens emissioner, end man gjorde ved godkendelsen. Dette kan navnlig skyldes to forskellige forhold.

a) Hidrører den nye viden fra senere tilkomne forskningsresultater, antages det i forarbejderne, at der kan stilles nye krav i henhold til § 44, stk 4. Da dette resultat endvidere klart kan rummes af bestemmelsens ordlyd, forekommer det ubetænkeligt at lægge det til grund. Det skal yderligere generelt om denne tilfældegruppe tilføjes, at ny faglig viden ofte vil kunne give anledning til skærpede generelle krav i henhold til Mbl § 6 og 7, og at selv godkendte virksomheder må overholde sådanne forskrifter uden at kunne forlange erstatning.

b) Findes forklaringen på den urigtige vurdering af emissionernes effekt i, at godkendelsesmyndigheden ikke har haft tilstrækkeligt kendskab til gængs accepterede resultater i den naturvidenskabelige forskning og heller ikke foretaget rimelige undersøgelser heraf, er det mere usikkert, om kravene til virksomheden kan skærpes efter § 44, stk 4. Ud fra samme synspunkter som anført foran under 1), må spørgsmålet dog efter min opfattelse besvares bekræftende. Påbud eller forbud vil kunne meddeles, og virksomheden vil normalt kunne kræve erstattet sin merudgift som følge af, at miljøkravet først skal opfyldes nogen tid efter godkendelsen, fordi myndighedens adfærd har været culpøs.

5) *Virksomhedens omgivelser mere sårbare end ved godkendelsen.* Dette vil f eks være tilfældet, hvor virksomheden oprindeligt har ligget i stor afstand af boligbebyggelse, men denne – eventuelt som følge af ændret planlægning – nu befinder sig tæt ved skellet til virksomheden. *Mersing* i U 1975 B.80 mener, at § 44, stk 4 kan påberåbes i en sådan situation. Som begrundelse herfor henvises til, at udtrykket »forurening« i bestemmelsen ikke blot sigter på virksomhedens emission, men også på dennes skadevirkninger på miljøet. Således som udtrykket »forurening« er anvendt i nøglebestemmelsen om lovens område i § 2, forekommer betragtningen korrekt. Alligevel vil jeg anse det modsatte resultat for rigtigst. Argumentet herfor findes først og fremmest i et formåls-synspunkt. Det har været et hovedsigte med § 44, stk 4 at yde den godkendte virksomhed en beskyttelse mod nye miljøkrav således, at den

kan indrette sig i tillid til godkendelsen. Dette formål slår klart ikke til, hvor virksomhedens emissioner er større end forudsat, jfr 1). Også hvor forureningen er farligere end oprindeligt antaget, synes det rimeligt at stille nye krav til virksomheden, fordi det her drejer sig om forhold, som heller ikke godkendelsesmyndigheden kunne tage højde for. Virksomheden kan med en vis grund siges at være nærmest til at bære denne risiko. Hertil kommer, at fortolkningen på dette punkt støttes af lovens forarbejder. Derimod forekommer det betænkeligt at udstrække indgrebsmuligheden til situationer, hvor de nye omstændigheder typisk kunne være forhindret i henhold til planlovgivningen, oftest endog af godkendelsesmyndigheden selv. Det ligger også fjernere fra en umiddelbar sproglig forståelse af § 44, stk 4 at holde dette tilfælde end situation 4) uden for retsbeskyttelsen, jfr således også *Svend Andersen U 1975 B.367*. Det er i det hele mindre heldigt ud fra en lidt spidsfindig fortolkning af § 44, stk 4 smh med § 2 at lade sidstnævntes forureningsbegreb få principielt betænkelige konsekvenser, som intet i forarbejderne tyder på har været tilsigtede.

Hygiejnekommissionens lovforslag ville i denne henseende have medført større indgrebsmuligheder, idet der efter forslaget § 14 ville kunne meddeles påbud, hvis »ulemperne (min udhævelse) eller forureningen går væsentligt ud over det, som kunne forudses på godkendelsestidspunktet«. Se herved betænkning nr 590 .132 og 141.

I den juridiske debat om miljøbeskyttelseslovens § 44, stk 4 er bestemmelsen blevet sat i relation til forvaltningsrettens *almindelige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsakter*. *Pouel Pedersen* anfører således i NaT 1973.100, at »reglen ikke udtrykker andet end hvad der ville gælde, selv om den ikke fandtes. Et påbud er det samme som en ændring af vilkårene for en godkendelse, og et forbud er det samme som en tilbagekaldelse af en godkendelse«.

Det er principielt velbegrunderet at se problemet om nye krav til en godkendt virksomhed som et spørgsmål om hel eller delvis tilbagekaldelse af godkendelsen, cfr *Mersing* i U 1975 B.79 f. Den omstændighed, at anfægtelsesbestemmelserne er udtrykt i påbuds-/forbudsvendinger og ikke i tilbagekaldelsesterminologi (jfr f.eks § 11, stk 3) kan ikke være afgørende. Det er imidlertid tvivlsomt, hvad der opnås ved en sådan sammenstilling.

For det første er det givet, at § 44, stk 4 (sammen med §§ 38 og 42) udtømmende gør op med mulighederne for konkret at skride ind over for en godkendt virksomhed. Det er ikke muligt ved siden af § 44, stk 4 at anvende en almindelig tilbagekaldelseslære. Således er det klart uholdbart, når *Pouel Pedersen* antager, at nye krav kan stilles blot »væsentligt nye momenter bringes frem«, og at der efter nogen tid skulle være endog mere vidtgående omgørelsesmuligheder, se herimod også *Mersing* i U 1975 B.79 f.

For det andet vindes der ikke megen klarhed over § 44, stk 4's indhold ved at sammenholde reglen med tilbagekaldelseslæren, da generelle udsagn om dennes

implikationer også på et bestemt område er behæftet med stor usikkerhed. Se om forvaltningsrettens tilbagekaldelsesregler navnlig *Poul Andersen*.481–521, *Arvid Frihagen*: Forvaltningsrett, del 3, 1972.48–64 og *Erik Harder*: Om ændring af administrative afgørelser, 1962.139–70. Min opfattelse er, at § 44, stk 4 betrygger virksomhedsejerens retsstilling væsentligt ud over, hvad der følger af almindelige regler om tilbagekaldelse. Tænkte man sig – temmelig urealistisk – at loven ikke indeholdt nogen regel om efterfølgende krav til godkendte virksomheder, ville der i et begrænset omfang også i den foran under 5) omtalte situation og efter forløbet af et betydeligt tidsrum formentlig tillige i tilfældegrupperne 2) og 3) kunne gennemføres en vilkårsrevision, jfr herved *Poul Andersen*.507 f og *Frihagen*: Lov og Rett 1970.321–24. Med dette er der ikke taget afstand fra, at elementer fra den almindelige tilbagekaldelseslære i specielle situationer vil kunne anvendes som fortolkningsbidrag, eller at de i § 44, stk 4 indeholdte normer ikke vil kunne være af interesse for forståelsen af tilbagekaldelsesreglerne på andre, beslægtede områder.

Det har været hævdet, at forhåndsgodkendelse efter Mbl ikke har »samme kraftige retsvirkninger« som en tilsvarende tilladelse efter *den svenske miljøbeskyttelseslov* af 29/5 1969, *Borre*.113, refereret af *Bengtsson*, *Nordisk Miljörätt*, 1976.66. Denne vurdering er efter min opfattelse i det væsentlige urigtig. Efter den svenske lovs § 24 kan der efter 10 år fra meddelelse af godkendelse foretages en vilkårsrevision »efter vad som är skäligt«. Allerede inden 10-årsperiodens udløb kan der stilles nye og strengere krav, hvis forholdene har ændret sig væsentligt, § 24, og afhjælpningspåbud kan udstedes, dersom virksomheden medfører betydelig ulempe, der ikke forudsås, da tilladelse blev givet, § 25.

Det kan ikke udelukkes, at der kan forekomme situationer, hvor der kan skrides ind efter den danske lov, men ikke efter en lov som den svenske. Således kan det tænkes, at en forøgelse af virksomhedens emissioner ud over, hvad der blev lagt til grund ved godkendelsen, kan medføre indskriden efter den danske lov, uden at der er tale om en væsentlig forandring af forholdene i den svenske lovs forstand. Hovedindtrykket er imidlertid klart, at adgangen til at stille yderligere krav er størst i den svenske lov. Navnlig er der efter en 10 års periode en materielt set noget nær ubundet mulighed for at skærpe vilkårene. Også ændringer i virksomhedens omgivelser synes at kunne medføre nye krav i større omfang efter svensk end efter dansk ret.

De begrænsninger for adgangen til at meddele påbud og forbud, der ligger i Mbl's § 44, stk 4 kan give anledning til *betænkeligheder ud fra et miljøbeskyttelsessynspunkt*. Først og fremmest er det tvivlsomt, om den gældende lov giver tilstrækkelige muligheder for at skærpe kravene

til godkendte virksomheder ud fra mere almindelige ønsker om at forbedre miljøkvaliteten, se foran 2) eller på grund af forandringer i virksomhedens omgivelser (foran 5).

Det er muligt, at det praktiske problem ikke vil være særlig stort, fordi virksomhedernes anlæg forældes relativt hurtigt, og ændringer i betydeligt omfang skal godkendes efter § 35, jfr *Mersing* i U 1975 B.81. Endvidere må det tages i betragtning, at godkendelser i særlige tilfælde vil kunne tidsbegrænses, jfr *Bengtsson*, *Nordisk Miljörätt*, 1976.66 om svensk praksis, og at generelle skærpselser kan gennemføres i henhold til §§ 6-7. Alligevel er det ikke nogen ganske fjern mulighed, at § 44, stk 4 i løbet af nogle år vil blive oplevet som en uheldig bremse for nye miljøkrav. Skulle det ske, vil der formentlig vise sig tilbøjelighed til at anvende § 38 over for godkendte virksomheder. Denne mulighed er imidlertid retssikkerhedsmæssig betænkelig. Virksomhederne vil i princippet ikke have chance for at indrette sig på, hvornår et påbud efter § 38 meddeles. Herpå kan der dog bødes ved, at påbudet fastsætter en frist, f eks 2 eller 3 år, inden for hvilken godkendelse skal søges. Endvidere vil anvendelse af § 38 let kunne medføre erstatningskrav for det offentlige, se herved nedenfor VII. B. En mere tilfredsstillende løsning ville være at ændre loven således, at vilkårene som efter den svenske lov kan revideres efter en periode på f eks 10 år, også selv om forholdene ikke er forandrede. For allerede meddelte godkendelser kunne revisionsfristen regnes fra ændringslovens ikrafttræden.

## 2. Reglementsaktivitet

Med Mbl er det tilsigtet, at myndighedernes indsats i forureningsbekæmpelsen først og fremmest skal koncentreres om den egentlige miljøfarlige virksomhed, jfr *Borre*.63. Dette afspejler sig bl a i, at loven i kap 5 indeholder en række bestemmelser om »særligt forurenende virksomhed m v«, medens der – bortset fra kap 3 om beskyttelse af vandforsyningsinteresser og kap 4 om beskyttelse af overfladevand – ikke i loven gives direkte hjemmel til konkrete indgreb over for anden forurenende virksomhed.

Regler om konkret regulering af andet end listevirksomhed findes derimod i miljøbeskyttelsesreglementet. Efter Mbl § 4, stk 3 kan miljøministeren i reglementet fastsætte bestemmelser om kommunalbestyrelsens adgang til »med påbud om afhjælpende foranstaltninger eller eventuelt forbud at gribe ind over for anden virksomhed end den, der er optaget i bilaget til loven, jfr § 35, hvis den giver anledning til uhygiejniske forhold eller væsentlige ulemper for omgivelserne«. Denne beføjelse er navnlig udnyttet i reglementets kap 2.3 og i kap 10 og 11.

Den bredeste påbuds-/forbudsbestemmelse er kap 11. Dette giver adgang til indskriden over for erhvervsaktiviteter, hvormed sidestilles virksomheder, anlæg eller indretninger, som helt eller delvis ejes eller drives af det offentlige, samt private bygge- og anlægsarbejder. Endvidere kan forholdene vedrørende idræts-

anlæg, fritidsklubber og lignende fritidsaktiviteter reguleres konkret, hvis virksomheden medfører væsentlige støjulemper. Kap 2.3 indeholder hjemmel til påbud og forbud i anledning af dyrehold og kap 10 m h t fyringsanlæg. Nogle mere specielle reguleringsbeføjelser i kap 8.2 om badestrande, kap 9 om svømmebassiner m v og kap 12.1 og 3 om henholdsvis gårde, lofter, trappegange m v og skadedyr forbigås i nærværende sammenhæng. Kap 6.2 og 3 vedr spildevandsanlæg omtales nedenfor under 3. d.

Reglementets kap 2.3 samt kap 10 og 11 skal ikke gennemgås nærmere, men nogle fælles problemer vil kort blive belyst.

#### a. Reglernes område

Både i kap 2.3 og kap 11.1 angives, at bestemmelserne kun gælder for virksomhed, der ikke er optaget på den i henhold til § 35 udfærdigede liste. I kap 10 er der ikke taget et tilsvarende forbehold, men det må alligevel antages, at dette alene omfatter fyringsanlæg, der ikke er en bestanddel af en listevirksomhed, jfr formuleringen af hjemmelsbestemmelsen i lovens § 4, stk 3. Afgørende i denne sammenhæng synes at være, om fyringsanlægget anvendes som led i virksomhedens produktion og ikke kun til rumopvarmning, jfr miljøankenævnets skr af 2/7 1975 (KFE 1975.168).

Reglementets omhandlede forskrifter angår både privat og offentlig virksomhed. (Se herved miljøankenævnets skr af 16/7 1975 (KFE 1975.170) om en vendeplads for kommunale busser). Dette angives udtrykkeligt i kap 11, stk 1, 2. pkt, men gælder også i øvrigt. Kun i kap 11.1 er der anledning til direkte at sige noget om spørgsmålet, fordi 1. pkt er begrænset til »erhvervsvirksomheder«. En sondring mellem erhvervs mæssig kontra ikke erhvervs mæssig virksomhed er som hovedregel heller ikke relevant. Heri gøres dog i kap 11 den modifikation, at der over for privat hobbypræget virksomhed kun kan skrives ind, hvis det drejer sig om støjende fritidsaktiviteter, jfr kap 11.2. Medfører derimod et kommunalt drevet idrætsanlæg andet end støjgener, vil kap 11.1 kunne anvendes. (Derimod beror det på en misforståelse, når det i et spørgsmål i folketinget er forudsat, at der inden for Mbl's rammer kan gribes ind over for støjgener fra en privat tennisbane og lysgener fra et belysningsanlæg omkring en boldbane, se Folketingstidende 1976/77, 2. samling, sp 746 ff samt foran I A 2).

#### b. Myndighed

Kap 2.3, 10 og 11 placerer alle kompetencen hos kommunalbestyrelsen. Reglementet indeholder ikke bestemmelser svarende til lovens §§ 39, stk 3 og 44, stk 5 vedrørende tilfælde, hvor virksomheden drives af et kommunalt råd. Heller ikke lovens § 4, stk 3 synes at forudsætte en sådan situation. Alligevel må det antages, at der i tilfælde af denne art gælder samme regler m h t påbud/forbud over for listevirksomhed, jfr § 44, stk 5. Betingelserne for analog anvendelse af § 44, stk 5 synes klart at være til stede. Denne opfattelse af retstilstanden er formentlig også lagt til grund i bestemmelserne om tilsyn og klage i reglementets kap 14.

#### c. Bedømmelsesgrundlag

Betingelserne for indskriden efter de tre bestemmelser er i hovedsagen sammenfaldende. Der kan efter dem alle meddeles påbud eller forbud, hvis den pågældende virksomhed medfører »væsentlige ulemper for omgivelserne«. At dette ud-

trykkes negativt i kap 11.1 er næppe af reel betydning. Hertil føjes i kap 10.1 og 11.1, at der tillige kan skrives ind, hvis virksomheden giver anledning til »væsentlige uhygiejniske forhold«.

Som anført under I. A. må førstnævnte udtryk forstås som begrænset til de forhold, der er dækket af den almindelige bestemmelse om lovens område i § 2. Kun miljøpåvirkninger, der er omfattet af denne regel, falder ind under termen »væsentlige ulemper for omgivelserne«. Det har interesse at understrege denne omstændighed, fordi man i reglementssager praktisk set hyppigere når grænseområdet for § 2. Eksempelvis skal nævnes, at gener forårsaget af lysindtryk fra svejseflammer eller lysreklameskilte eller af ukrudt på ubebyggede grunde ikke er anset for omfattet af reglementet (eller af loven i det hele taget), jfr NFM 5-1976 .22 og 24. Man kunne imidlertid tænke sig, at betingelsen »væsentlige ulemper for omgivelserne« rummer den yderligere begrænsning i forhold til udtrykket »væsentlig forurening« i § 44, stk 1, at der skal være tale om en påviselig geneffekt for de forholdsvis nære omgivelser. Da beskyttelsesobjektet er angivet som »omgivelserne« og ikke »de omboende« (jfr sundhedsvedtægterne), forekommer det dog bedst stemmende med de almindelige regler i lovens kap 1, at der ikke gælder en begrænsning af denne art. Principielt er konklusionen derfor, at »væsentlige ulemper for omgivelserne« dækker samme forhold som »væsentlig forurening«. Den afvigende udtryksform er blot valgt, fordi det i reglementssager typisk drejer sig om forurening, der kun er af betydning for de nære omgivelser.

»Uhygiejniske forhold« omfatter generelt mere end, hvad der falder ind under § 2's område, jfr foran I. A. Betydningen heraf er klar i forhold til regler som f eks reglementets kap 12.1 om gårde, trappegange m v. Derimod er det usikkert, om – og i givet fald hvad – denne betingelse følger til området for indgreb efter kap 10 og 11. Navnlige er det svært at se, hvordan de pågældende anlæg kan give anledning til uhygiejniske forhold, som ikke samtidig er væsentlig forurening i lovens forstand eller omfattet af specielle bestemmelser i reglementet, f eks kap 3 om klosetter, kap 4 om affald eller den nævnte bestemmelse i kap 12.1. Man må dog være opmærksom på, at der efter affattelsen af kap 10 og 11 er mulighed for indskriden, hvis et forhold er hygiejnisk betænkeligt, eksempelvis fordi der er fare for udbredelse af sygdom, selv om der ikke er tale om forurening af det ydre miljø efter lovens § 2.

Den omstændighed, at reglementet i hvert fald i hovedsagen omfatter de samme typer af miljøpåvirkninger som lovens kap 5, betyder ikke, at målestokken i væsentlighedsvurderingen skal være ens. Det hedder f eks i miljøstyrelsens vejledning nr 3, 1974 om ekstern støj fra virksomheder, pkt 2.3.2 om andet end listevirksomhed, at bedømmelsen må »bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde ud fra sagens samlede omstændigheder«. Dette står i modsætning til vejledningens forudgående bemærkninger om, at dens støjnormer med visse modifikationer også finder anvendelse på bestående listevirksomhed.

Ikke desto mindre er udgangspunktet formentlig, at der indgår de samme komponenter i bedømmelsesgrundlaget, og at bedømmelsen af disse er den samme som i forhold til § 44, stk 1 og 2, se herom foran 1. b. 1°. b°. Således er miljøstyrelsens vejledning også af betydning efter reglementet. Vejledning nr 3/1976 om begrænsning af luftforurening fra oliefyrede anlæg indeholder normer, som er anvendelige på liste- såvel som på reglementsirksomhed, jfr vejledningens pkt 4.3. Trods den foran refererede bemærkning fra støjvejledningen synes også dennes

normer i praksis at spille en ganske vigtig rolle i reglementssager, hvis støjen er af samme art som ved typiske listevirksomheder. Generelt er det dog nok karakteristisk, at det skønsmæssige element er endnu større i sager efter reglementet end efter § 44, stk 1 og 2.

#### d. Indgrebets karakter

Det skal først fremhæves, at der ikke kræves forhåndsgodkendelse af den virksomhed, der omfattes af reglementets kap 2.3, 10 og 11. Der er alene mulighed for efterfølgende indgreb, hvis forureningen viser sig at være uacceptabel. Vedrørende en række mere specielle forhold, som ikke behandles i denne fremstilling, fordrer reglementet dog, at godkendelse søges, se således kap 3.6 om pissoirer, kap 9.1 om svømmebassiner m v og kap 12.5 om markeder m v.

Reglerne om myndighedernes reaktionsmuligheder er ganske sammenfaldende i kap 2.3, 10 og 11. Som hovedregel må der skrives ind med påbud om afhjælpende foranstaltninger. Kun hvis ulemperne ikke kan afhjælpes eller påbud overtrædes, kan der udstedes et forbud mod den pågældende aktivitet. Dette svarer til, hvad der gælder efter Mbl § 44, stk 1 og 2, men der er ikke i reglementet en regel som § 44, stk 3 om adgang til umiddelbart at nedlægge forbud, hvis forureningen medfører overhængende, alvorlig fare for sundheden. Skulle der opstå en sådan situation, vil der formentlig alligevel straks kunne meddeles forbud ud fra en nødretsgrundsætning. Det bemærkes herved, at i bemærkningerne til lovens § 44, stk 3 er denne bestemmelse opfattet som udslag af, hvad der gælder allerede efter en nødretsgrundsætning, og at man blot har fundet det »hensigtsmæssigt udtrykkeligt at nævne forholdet«, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3989. (Se om en beslægtet problemstilling inden for byggelovens område betænkning nr 460/1976 om byggeskader.<sup>44</sup>

Om kravene til påbudets indhold henvises til det foran under 1. b. 1° c° anførte.

#### e. Afvisningsregel

Efter reglementets kap 14.3 kan vedkommende myndighed afvise at træffe realitetsafgørelse i reglementssager, »der må antages at være af mindre betydning for miljøbeskyttelsen«. Meddelelse om afvisning skal »ledsages af vejledning om, at sagen eventuelt vil kunne indbringes for andre myndigheder eller domstole«. Ifølge miljøministeriets cirk af 17/4 1974 om miljøbeskyttelsesreglementet har bestemmelsen især sådanne tilfælde for øje, »hvor kommunalbestyrelsen anmodes om at træffe afgørelse om nedbringelse af nabogener, men hvor miljømæssige gener må antages at udgøre et mindre væsentligt led i en dybere uenighed mellem naboerne, og som vil kunne behandles efter naboretlige regler«. En mere begrænset afvisningsregel indeholdtes i det reglementsudkast, der var bilagt ministerens lovforslag af 18/5 1972, se Folketingstidende 1971/72, tillæg A sp 7814.

### 3. Afløsnings af spildevand

I Danmark bortskaffes langt det meste spildevand fra husholdninger, virksomheder m v enten ved direkte udledning til vandløb, søer eller havet eller ved, at spildevandet ledes til et kloaknet, der har udløb til disse vandområder. Mindre spildevandsmængder især fra spredte be-

byggelser og fra sommerhuse afledes ved nedsivning til undergrunden. Endelig bortskaffes begrænsede mængder letnedbrydeligt spildevand fra f.eks. mejerier og konserverfabrikker ved udsprøjtning på jordoverfladen.

I dette afsnit omtales kun den bortskaffelse af spildevand, der sker til overfladevand. Afledning af spildevand ved nedsivning eller ved udsprøjtning omtales i § 10 om vandforsyning, idet den altovervejende miljømæssige interesse i disse tilfælde er knyttet til beskyttelse af anvendelige grundvandsressourcer mod forurening.

De grundlæggende regler om beskyttelse af overfladevande mod forurening og om tilladning af spildevand til vandområderne findes i Mbl kap 4.

#### a. Miljøbeskyttelseslovens §§ 17 og 18

Mbl § 17 indeholder i modsætning til bestemmelserne i den indtil 1/10 1974 gældende Vandløbslov et generelt forbud mod, at der til vandløb, søer eller havet ledes stoffer, der *kan forurene* vandet. Forbudet omfatter såvel faste som flydende stoffer. Bestemmelsen har fjernet den tvivl, der tidligere kunne være i relation til stoffer, der ikke var anført i opregningen i § 5 i den hidtil gældende vandløbslov. F.eks. ligger det nu klart, at foruden ajle og ensilagesaft må i fremtiden hverken gylle eller møddingsvand tilføres vandløb, søer eller havet. Endvidere har bestemmelsen fjernet den tvivl, der tidligere bestod med hensyn til tilførsel af forurenende stoffer til havet, idet sådanne tilfælde nu klart er omfattet af forbudet.

§ 102, stk 3 i lov om offentlige veje (lbkg nr 585 af 20/11 1975) indeholder et forbud mod, at der ledes spildevand til vejafvandingsanlæggene (rør, grøfter m.v.). I praksis har landvæsensretterne dog efter Vandløbsloven kunne tillade, at der ledes vand fra omgivelserne til vejafvandingsanlæggene, og denne praksis er ikke ændret. Tilladning forudsætter dog, at der meddeles tilladelse efter Mbl's regler, jfr. nærmere miljøstyrelsens cirkskr af 22/7 1976 om administrationen af sager om afledning af vand fra veje.

§ 17, stk 1, 2. pkt, jfr § 18, indeholder den vigtigste modifikation til det generelle forbud, idet bestemmelserne generelt åbner mulighed for, at der kan meddeles tilladelse til udledning af spildevand. I modsætning til reglerne i den hidtil gældende Vandløbslov § 5b, der åbnede mulighed for afledning af spildevand fra enligt beliggende ejendomme uden at tilladelse hertil var fornøden, er det nu altid nødvendigt at indhente tilladelse til udledning af spildevand.

Ifølge § 17, stk 2, kan miljøministeren enten generelt ved bekendtgørelse eller konkret bestemme, at forurenende stoffer på trods af forbudet i stk 1 i særlige tilfælde må tilføres vandløb, søer eller havet, ligesom ministeren kan godkende stoffer til bekæmpelse af grødevækst i vandløbene og tillade videnskabelige forsøg.

Den tilladelse, der meddeles efter § 18, er en tilladelse til fra enkelte ejendomme, fra en virksomhed eller fra et bestemt kloakområde på et bestemt sted og på visse nærmere angivne vilkår at udlede *spildevand* til vandløb, søer eller havet, d v s vandområder, der i Vandløbslovens forstand er vandløb, jfr nedenfor i § 10. I.

Mbl indeholder ingen definition af begrebet spildevand. Derimod definerer Spildevandsbekendtgørelsen (bkg nr 174 af 29/3 1974) i § 2, stk 1, spildevand som alt vand, der afledes fra beboelse, erhvervsvirksomheder, bebyggelse i øvrigt samt befæstede arealer. Definitionen indebærer at afledningen af regnvand, der falder på veje og befæstede arealer i alle tilfælde skal behandles efter reglerne om aflledning af spildevand, jfr princippet i § 70, stk 2, i den indtil 1/10 1974 gældende Vandløbslov.

b. Etablering og udvidelse af spildevandsanlæg samt tilslutning til eksisterende anlæg

Spildevandsbekendtgørelsens kap 4–10 indeholder de nærmere regler om, hvem der har *kompetencen* til at meddele tilladelse til etablering og udvidelse af såvel offentlige som private spildevandsanlæg samt til at meddele tilladelse til tilslutninger til eksisterende spildevandsanlæg.

Spildevandsbekendtgørelsens § 2, stk 3 definerer begrebet spildevandsanlæg, og hermed hvad det er for anlæg, der meddeles tilladelse til efter lovens § 18 og bekendtgørelsens regler. Ved spildevandsanlæg forstås åbne såvel som lukkede ledninger og andre anlæg, der tjener til aflledning og behandling af spildevand i forbindelse med udledning til vandløb, søer eller havet.

Ved definitionen foretages en afgrænsning overfor afløbsinstallationer, der alene skal godkendes efter *byggelovgivningens regler*.

Mbl's regler tilsigter primært at varetage hensynet til recipienterne (vandløb, søer eller havet), og det er derfor mængden og sammensætningen af afløbet fra ejendommen til recipienten eller til kloaknettet, der skal tages stilling til ved spildevandstilladelsen eller ved indgreb overfor bestående udledninger. Etableringen af de foranstaltninger (rensning m v) inde på ejendommen, der er nødvendige for at opfylde vilkårene i spildevandstilladelsen, er principielt Mbl's regler uvedkom-

mende. Etableringen af sådanne afløbsinstallationer skal derimod godkendes efter byggelovgivningens regler. I praksis er denne afgrænsning ikke skarpt gennemført. Spildevandstilladelser indeholder ikke sjældent vilkår om etablering af ganske bestemte anlæg inde på ejendommen. Anlæggene skal dog i sådanne tilfælde også godkendes efter byggelovgivningen.

Giver afløbsinstallationerne inde på ejendommen anledning til uhygiejniske forhold, kan kommunalbestyrelsen med hjemmel i kap 6 i reglementet om miljøbeskyttelse give påbud om afhjælpende foranstaltninger.

Lugt- og støjgener fra installationerne på ejendommen kan ligeledes kræves afhjulpet efter de nedenfor under d nævnte regler i miljøbeskyttelseslovgivningen om indgreb over for bestående spildevandsanlæg.

Definitionen indebærer tillige, at den tilladelseskompetente myndighed, normalt amtsrådet, ved meddelelse af en spildevandstilladelse skal tage stilling til, hvor spildevandets udløb fra spildevandsanlægget til recipienten finder sted. Angivelsen af dette sted er af stor betydning, idet Mbl's regler finder anvendelse på spildevandets forløb til og med dette sted, medens *Vandløbslovens regler* finder anvendelse på dets videre forløb i recipienten. Det er ikke udelukket, at den kompetente myndighed (normalt amtsrådet) kan beslutte, at dele af et hidtidigt vandløb skal henregnes til et spildevandsanlæg, og derfor ikke længere være omfattet af *Vandløbslovens* regler om vedligeholdelse etc.

Spildevandsbekendtgørelsen indeholder udover kompetencereglerne nogle processuelle regler, der skal følges af de kompetente myndigheder ved behandlingen af tilladelsessager. Bekendtgørelsen indeholder derimod ikke materielle regler om, hvornår tilladelse skal gives, om vilkårene for tilladelserne m v.

Mbl § 22, stk 1, bestemmer imidlertid, at en spildevandstilladelse kun må meddeles, såfremt spildevandet opfylder retningslinierne i en godkendt spildevandsplan, og at myndighederne i øvrigt skal påse, at den af amtsrådet fastlagte recipientkvalitet kan overholdes. Herved opstilles alt afhængig af planernes indhold snævrere eller videre grænser for indholdet af de tilladelser, der kan gives af kommunalbestyrelser og amtsråd.

Miljøstyrelsen har herudover udsendt »Vejledende bestemmelser for udledning af spildevand« (Vejledning nr 6/74). Denne publikation indeholder anvisning på en række principper, der kan anvendes ved planlægningen og i forbindelse med meddelelse af tilladelser til udledning af spildevand samt en række vejledende grænseværdier for udledninger af forskellige stoffer. På trods af publikationens karakter af vejledning,

vil den utvivlsomt øve en væsentlig indflydelse på de lokale myndigheds planlægning og behandling af spildevandssager.

#### 1° Etablering og udvidelse af offentlige spildevandsanlæg

Reglerne om etablering og udvidelse af offentlige spildevandsanlæg findes i spildevandsbekendtgørelsens kap 4 og 5.

Offentlige spildevandsanlæg er efter bkg § 2, stk 4, de anlæg, hvor kommunalbestyrelsen har ansvaret for driften og/eller vedligeholdelsen. Det er efter definitionen ikke afgørende, hvem der har etableret anlægget; det er ikke usædvanligt, at et spildevandsanlæg eller dele af anlægget etableres af private, f eks udstykkeren af et område, hvorefter kommunalbestyrelsen overtager ansvaret for driften og vedligeholdelsen.

Reglerne om etablering og udvidelse af de offentlige spildevandsanlæg er forskellige, alt efter om det anlæg, der ønskes etableret, er omfattet af en godkendt spildevandsplan, eller dette ikke er tilfældet.

Såfremt spildevandsanlægget *ikke er omfattet* af en godkendt spildevandsplan skal tilladelsen meddeles af amtsrådet, og sagen skal behandles efter stort set samme regler, som er gældende for spildevandsplaners behandling, d v s med udstrakt inddragelse af offentligheden i sagsbehandlingen jfr spildevandsbekendtgørelsens kap 4 og nedenfor under IV. C. 1.

Såfremt spildevandsanlægget *er omfattet* af den godkendte spildevandsplan, skal kommunalbestyrelsen skriftligt underrette amtsrådet om iværksættelsen af projektet, og såfremt amtsrådet ikke reagerer inden 4 uger efter meddelelsen, anses tilladelse efter lovens § 18 for meddelt, jfr Spildevandsbekendtgørelsens kap 5.

Amtsrådet kan kun reagere og kræve iværksættelsen standset, såfremt det fremsendte projekt afviger fra den godkendte plan på punkter, der er væsentlige i relation til beskyttelsen af recipienten, jfr Spildevandsbekendtgørelsens § 20, stk 2. Som følge heraf kan kommunalbestyrelsen uden amtsrådets godkendelse foretage ændringer i planen i relation til forhold, der ikke er af væsentlig betydning for recipientbeskyttelsen, herunder også ændringer, der kan føre til ændret udgiftsfordeling og ændrede ekspropriationer i forhold til det, der eventuelt har været anført i planen om disse forhold, jfr ovenfor under II. E. 2. c. om indholdet af spildevandsplanerne.

## 2° Etablering og udvidelse af private spildevandsanlæg

Reglerne om de private spildevandsanlæg er forskellige, alt efter om anlægget alene er beregnet til at skulle modtage husspildevand (afløb fra husholdninger, herunder vandklosetter og spildevand med tilsvarende sammensætning), eller om der også ønskes andet spildevand ledt til anlægget.

Såfremt *anlægget alene er beregnet for husspildevand*, meddeles tilladelsen af kommunalbestyrelsen, når anlægget er i overensstemmelse med en godkendt spildevandsplan, eller det ikke er dimensioneret til at modtage mere spildevand end svarende til 30 personækvivalenter (ca 10 husstande).

En personækvivalent er defineret som 60 g BI<sub>5</sub> pr døgn og giver derfor kun oplysninger om mængden af nedbrydeligt stof i spildevandet. BI<sub>5</sub> defineres som den mængde ilt, mikroorganismer bruger til at nedbryde spildevandets indhold af organisk stof i løbet af 5 døgn, hvor nedbrydningen sker i mørke og ved 20° C.

Ved afgørelsen af, om et spildevandsanlæg er dimensioneret til at modtage mere eller mindre spildevand end svarende til 30 personækvivalenter, er det afgørende, om der til den pågældende udledning til recipienten er tilsluttet flere eller færre end ca 10 husstande. Derimod er det ikke afgørende, om de pågældende ejendomme er en del af en større samlet bebyggelse.

Er det påtænkte anlæg dimensioneret til at modtage mere spildevand end svarende til 30 personækvivalenter og ikke omfattet af en godkendt spildevandsplan, meddeles tilladelsen af amtsrådet, jfr Spildevandsbekendtgørelsens § 25, stk 2.

Såfremt det i forbindelse med yderligere tilslutninger til et privat spildevandsanlæg bliver nødvendigt at udvide anlægget, for at det kan få tilstrækkelig kapacitet, jfr nedenfor under 3°, kan myndighederne ikke gennemtvinge denne udvidelse, selv om der i visse situationer kunne være behov for en sådan hjemmel, f eks i tilfælde, hvor en anden spildevandsafledning fra de ejendomme, der ønskes tilsluttet, ikke er mulig eller dog meget kostbar. Bestemmelsen i lovens § 31 til i nødvendigt omfang at ekspropriere til fordel for et spildevandsanlæg, hvortil der er meddelt tilladelse efter lovens § 18, indeholder ikke hjemmel til at kræve, at et privat spildevandsanlæg udvides, mod den for anlægget ansvarliges vilje. Anvendelse af ekspropriationsbestemmelsen i lovens § 31, forudsætter udtrykkeligt, at der er meddelt tilladelse efter lovens § 18, hvilket igen forudsætter, at der fremsættes en ansøgning

om tilladelse. Problemerne vil dog normalt kunne løses ved, at kommunalbestyrelsen overtager anlægget som offentligt, jfr nedenfor under e.

Tilladelse til *særskilt udledning* (fra en enkelt eller nogle få virksomheder) af *andet end husspildevand* meddeles af amtsrådet, når ansøgningen hidrører fra en listevirksomhed (kap 5-virksomhed). Tilladelser til andre virksomheder meddeles af kommunalbestyrelsen, såfremt anlægget (undtagelsesvist) er omfattet af en godkendt spildevandsplan, og ellers af amtsrådet, jfr Spildevandsbekendtgørelsens § 29.

### 3° Tilslutning til fælles spildevandsanlæg

Kommunalbestyrelsen har efter Spildevandsbekendtgørelsens kap 6 og 8 kompetence til at meddele tilladelse til tilslutning til eksisterende offentlige spildevandsanlæg samt til private spildevandsanlæg for husspildevand. Tilladelse kan kun meddeles, hvor der er ledig kapacitet i anlægget, d v s at anlægget er godkendt til at modtage de spildevandsmængder og arter, der ønskes tilledt. Det er endvidere en forudsætning, at den pågældende ejendom ligger inden for det til spildevandsanlægget godkendte kloakopland. Godkendelse af anlæggets kapacitet gives normalt af amtsrådet, medmindre det drejer sig om et privat spildevandsanlæg for husspildevand, der er dimensioneret til at modtage mindre spildevand end svarende til 30 personækvivalenter. I sidste tilfælde fastsættes kapaciteten af kommunalbestyrelsen, jfr ovenfor under 2°. Anlæggets kapacitet må dog af praktiske årsager kunne være fastlagt i en ældre landvæsensretskendelse afsagt i medfør af den indtil 1/10 1974 gældende Vandløbslov. Det må kræves, at kendelsen udtrykkeligt tager stilling til, hvilke spildevandsmængder og -arter, der må tilledes anlægget og hvilke udledninger, der må finde sted fra anlægget til recipienten. Endvidere må kendelsen angive kloakoplandet til spildevandsanlægget.

Ligger en ejendom inden for et godkendt kloakopland for et spildevandsanlæg kan kommunalbestyrelsen, under forudsætning af ledig kapacitet i anlægget, ikke alene tillade, men også påbyde, at grundejere inden for kloakoplandet tilslutter sig anlægget, jfr pkt 6.4 i reglementet om miljøbeskyttelse.

Kommunalbestyrelsen kan stille vilkår i forbindelse med tilslutningstilladelser, f eks krav om forrensning af spildevandet forinden tilledning til det fælles anlæg eller krav om separering af regnvand og andet spildevand.

Ved tilslutning af husspildevand til private spildevandsanlæg for husspildevand skal kommunalbestyrelsen iagttage visse formelle regler, jfr Spildevandsbekendtgørelsens § 28 og nedenfor under IV.

### c. Ekspropriationer til spildevandsanlæg

Når der efter Mbl § 18 og Spildevandsbekendtgørelsens regler er meddelt tilladelse til etablering og udvidelse af et spildevandsanlæg eller tilslutning til et eksisterende anlæg, kan kommunalbestyrelsen i nødvendigt omfang ekspropriere. De nærmere regler om ekspropriationerne findes i bkg nr 175 af 29/3 1974 om ekspropriation til spildevandsanlæg. Reglerne i bekendtgørelsen svarer stort set til reglerne om ekspropriationer i henhold til kap 5 i lov om offentlige veje (lbkg nr 585 af 20/11 1975), idet kompetencen til at ekspropriere til spildevandsanlæg dog i alle tilfælde tilkommer kommunalbestyrelsen, uanset om det er amtsrådet, der har meddelt tilladelsen til etablering af spildevandsanlægget.

Det er ikke tilstrækkeligt for at kunne ekspropriere, at spildevandsanlægget er optaget i en spildevandsplan, idet der efter Mbl § 31 skal være meddelt udledningstilladelse efter § 18 i loven. Som følge heraf kan der efter lovens § 31 og ekspropriationsbekendtgørelsens regler også kun eksproprieres til fordel for spildevandsanlæg med udledning til overfladevand (vandløb, søer eller havet), medens der ikke er hjemmel til at kræve afståelse af ejendom og pålæg af servitutter til fordel for nedslivningsanlæg, samletanke for spildevand eller anlæg for udspøjtning af spildevand på jorden, idet tilladelser til disse typer af anlæg meddeles efter lovens § 11. Dette gælder også, selv om de pågældende anlæg er fælles for flere grundejere eller etableres, fordi afledning til overfladevand ikke kan finde sted eller f.eks. er meget kostbar.

Ekspropriationsbekendtgørelsen giver mulighed for at erhverve ejendomsret til arealer m.v., pålægge servitutter og erhverve eller ophæve brugsrettigheder, servitutter m.v. Til fordel for private spildevandsanlæg (jfr Spildevandsbekendtgørelsens § 2, stk 5), kan der dog ikke erhverves ejendomsret til arealer m.v., men alene pålægges rådighedsindskrænkninger og gøres indgreb i brugsrettighederne m.v., jfr bkg nr 175 af 29/3 1974, § 5. Der er næppe heller i disse tilfælde behov for at kunne opnå ejendomsret til arealer. Lovens § 31 hindrer dog ikke, at der kan erhverves arealer til fordel for private spildevandsanlæg.

Når der er meddelt tilladelse til etablering eller udvidelse til et privat spildevandsanlæg eller tilslutning til et fælles offentligt eller privat spildevandsanlæg, er kommunalbestyrelsen formentlig forpligtet til at ekspropriere i nødvendigt omfang, selv om en sådan pligt ikke er udtrykkelig hjemlet. Ifølge almindelige ekspropriationsretlige grundsætninger udredes erstatningen i første omgang af kommunalbestyrelsen, der hæf-

ter over for ekspropriationen, men kommunalbestyrelsen vil sædvanligvis have betinget ekspropriationens gennemførelse af, at den eller de private, til hvis fordel ekspropriationen sker, endelig skal udrede erstatningen, jfr nedenfor i § 16.

d. Indgreb over for eksisterende spildevandsudledninger

Ifølge Mbl § 19 kan spildevandsanlæg, der var lovlige efter den hidtidige lovgivning (i første række Vandløbsloven), fortsat benyttes. Miljøministeren kan dog ifølge § 19, stk 2 fastsætte *regler* om, at sådanne anlægs fortsatte benyttelse skal tages op til revision inden en nærmere fastsat frist. En række bestemmelser i Mbl og i reglementet om miljøbeskyttelse åbner mulighed for, at der *konkret* kan iværksættes indgreb over for eksisterende spildevandsudledninger under visse nærmere angivne omstændigheder.

Efter Mbl § 25 kan amtsrådet eller kommunalbestyrelsen påbyde, at der foretages en forbedring eller fornyelse af et spildevandsanlæg, såfremt dette ikke fungerer *miljømæssigt forsvarligt*. Den kompetente myndighed efter § 25 er den myndighed, der efter lovens § 18 og Spildevandsbekendtgørelsens regler skulle have meddelt tilladelse, såfremt det pågældende anlæg skulle være etableret fra nyt, jfr ovenfor under b. Bestemmelsen, der er en videreførelse af principperne i § 71, stk 2, § 71 a og § 72, stk 3 i den indtil 1/10 1974 gældende Vandløbslov, åbner ikke direkte mulighed for, at der kan nedlægges forbud mod et spildevandsanlægs fortsatte benyttelse. På den anden side hindrer bestemmelsen ikke, at der stilles så strenge krav til anlægget, at påbudet om afhjælpende foranstaltninger i realiteten må omfattes som et forbud. Efter sin forhistorie sigter bestemmelsen i § 25 formentlig i første række til de kommunale spildevandsanlæg, men må efter sin brede ordlyd også kunne finde anvendelse over for virksomheders direkte spildevandsudledning til recipient og over for tilslutninger til fælles spildevandsanlæg. § 25 indeholder heller ikke nogen begrænsninger med hensyn til, hvilke årsager, der kan føre til den vurdering, at spildevandsanlægget ikke længere fungerer miljømæssigt forsvarligt. Ændring i målsætningen for recipientens anvendelse vil således også kunne begrunde udstedelse af påbud i medfør af § 25.

§ 44 i Mbl indeholder en bestemmelse, hvorefter der kan meddeles påbud og nedlægges forbud over for eksisterende listevirksomheder (kap 5-virksomheder), henholdsvis uden (stk 1 og 2) eller med (stk 4) godkendelse. Da den efter § 44 kompetente myndighed i modsætning til efter § 25 altid er kommunalbestyrelsen, og navnlig fordi § 44

med hensyn til godkendte virksomheder stiller strengere betingelser for at gøre indgreb end § 25, melder der sig det spørgsmål, om indgreb over for listevirksomheders spildevandsudledning til recipient eller til kloaknet skal ske efter § 25 eller efter § 44.

Spørgsmålet kan ikke løses ud fra forarbejderne til de to bestemmelser, og den ene bestemmelse kan ikke anses for mere speciel end den anden, smh ovenfor A. 1. 4<sup>o</sup> om det mere generelle spørgsmål om forholdet mellem lovens kap 5 og 4.

Problemet har formentlig ikke den helt store praktiske betydning, idet det efter forarbejderne ligger klart, at § 44, stk 4 ikke er til hinder for, at der kan gøres indgreb over for en virksomheds spildevandsudledning, såfremt senere forskningsresultater viser, at et stof må anses for farligt. Det er dog uklart, hvad der ligger i dette krav, men det må forudses, at stoffet besidder en vis farlighed.

Omvendt fremgår det klart af forarbejderne, at fremkomsten af nye rensningsmetoder ikke i sig selv berettiger til at stille krav til den godkendte virksomhed.

Størst praktisk betydning har problemet formentlig dels i tilfælde, hvor en ændret målsætning for recipientkvaliteten bevirker, at der ønskes stillet skærpede krav til virksomhedens spildevandsudledning, dels hvor senere tilkomne udledninger bevirker, at der generelt må stilles skærpede krav til alle udledere til den pågældende recipient eller det pågældende spildevandsanlæg. Over for virksomheder, der er tilsluttet kloakanlæg, er problemet formentlig endvidere kun aktuelt i relation til stoffer, der ikke, eller dog kun i ringe omfang, fjernes ved den fælles rensning, f eks tungmetaller.

Såfremt virksomhedens spildevandsafledning er tilsluttet et offentligt spildevandsanlæg, forekommer det urimeligt, at den for anlægget ansvarlige kommunalbestyrelse, såfremt den efter § 25 får et pålæg fra amtsrådet om at fjerne et eller flere nærmere angivne stoffer, der måske kun udledes fra den godkendte virksomhed, er nødsaget til at etablere rensningsforanstaltninger alene til fjernelse af det eller de stoffer, der efter amtsrådets påbud ønskes fjernet. Ganske vist kan kommunalbestyrelsen efter Mbl § 27 utvivlsomt pålægge virksomheden at betale for foranstaltningen, men det er ikke hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen for tid og evighed er bundet til at etablere og drive en række særskilte rensningsforanstaltninger for enkeltvirksomheder, der er nødvendiggjort af den almindelige skærpelse af kravene til kvaliteten i vandområderne.

Da det forekommer oplagt uheldigt, at reglerne for virksomheder,

der er tilsluttet et offentligt spildevandsanlæg og for virksomheder, der har særskilt udledning til recipient, er forskellige, må det antages, at Mbl § 44, stk 4, ikke kan finde anvendelse på en godkendt listevirksomheds spildevandsudledning.

Spørgsmålet er diskuteret nærmere af *Erik Mohr Mersing* i U 1975 B.77 ff og *Svend Andersen* i U 1975 B.365 ff.

Mersing når, bl a på baggrund af erhvervsorganisationernes forudsætninger under forhandlingerne om lovforslaget til, at § 44, stk 4, kan påberåbes i relation til godkendte listevirksomheders spildevandsudledning også i tilfælde, hvor virksomhedens spildevandsudledning sker til et offentligt spildevandsanlæg. Mersing synes dog nærmest at antage, at § 44, stk 4 ikke er til hinder for, at der stilles krav til virksomhedernes spildevandsudledning, når kravene er begrundet i omgivelsernes øgede sårbarhed som følge af skærpede krav til kvaliteten i recipienterne.

Svend Andersen når til det modsatte resultat, bl a under henvisning til bemærkningerne til lovforslaget, hvorefter principperne i den indtil 1/10 1974 gældende Vandløbslov fortsat finder anvendelse ved behandlingen af spildevandssager efter Mbl. Specielt for så vidt angår tilslutninger til fælles offentlige spildevandsanlæg begrundes resultatet med, at der mellem virksomheden og kommunalbestyrelsen eksisterer en slags aftale om tilslutningen, og at spørgsmålet om indgreb over for virksomhedens spildevandsudledning i disse tilfælde falder helt uden for Mbl § 44.

Ud over bestemmelserne i lovens §§ 25 og 44 findes i *kap 11 i reglementet om miljøbeskyttelse* nogle hygiejnisk begrundede bestemmelser om adgang for kommunalbestyrelsen til at meddele påbud og nedlægge forbud over for virksomheder, der ikke er optaget på bilaget til loven. Disse bestemmelser må også kunne anvendes over for de pågældende virksomheders spildevandsudledning.

Endelig giver *kap 6 i reglementet om miljøbeskyttelse* adgang for kommunalbestyrelsen til at meddele påbud om afhjælpning af uhygiejniske forhold i forbindelse med bortskaffelse af spildevand m v fra en ejendom.

e. Pligt for kommunalbestyrelsen til at etablere offentlige spildevandsanlæg og til at overtage private spildevandsanlæg?

Mbl indeholder ingen regler om kommunalbestyrelsens pligt til at etablere spildevandsanlæg. I *By- og landzoneloven* var der oprindeligt en bestemmelse i § 5 om, at kommunalbestyrelserne i byudviklingsområder skulle medvirke til, at der til enhver tid var udført bl a hovedkloakker og andre tekniske hovedanlæg til dækning af det forventede behov for jord til bymæssig bebyggelse i de følgende 5 år. Den nu op-

hævede bestemmelse (ved lov nr 100 af 26/3 1975) krævede ikke, at spildevandsanlæggene skulle etableres og drives som offentlige.

I allerede *bebyggede områder* er der en klar tendens til, at kommunalbestyrelserne gradvist overtager, udbygger, driver og vedligeholder de fælles spildevandsanlæg, selv om der ikke består en pligt for kommunerne hertil. Overtagelserne skaber i praksis en række problemer, bl a om den tilstand anlæggene skal befinde sig i ved overtagelsen, om hvilket beløb kommunalbestyrelsen skal betale til grundejerne for anlæggets værdi, samt om grundejernes betalinger til de offentlige anlæg efter overtagelsen.

Der kan tænkes at bestå en pligt for kommunalbestyrelsen til at etablere eller overtage et eksisterende spildevandsanlæg som offentligt, såfremt det er bestemt i en godkendt spildevandsplan, jfr Mbl § 24 og ovenfor under II. E. 2. c. 2<sup>o</sup>.

## B. GENERELLE FORSKRIFTER

Der er endnu ret få generelle miljøbeskyttelsesforskrifter, der umiddelbart begrænser rådigheden over fast ejendom. De vigtigste findes i *miljøbeskyttelsesreglementet*, jfr lovens § 4, stk 1 og 2. Overvejende er der tale om forholdsvis præcise bestemmelser, hvis formål er at forebygge, at forurening eller uhygiejniske forhold overhovedet kommer til at foreligge. Som eksempel kan henvises til de bestemte krav om indretning af møddinger m v i kap 5. Enkelte forskrifter har dog karakter af en standard. Til illustration tjener kap 4.4.1, hvor det om visse former for affald bestemmes, at det »skal opbevares, transporteres og bortskaffes på en sådan måde, at det ikke giver anledning til uhygiejniske forhold eller væsentlige ulemper for omgivelserne.« De generelle forskrifter i miljøbeskyttelsesreglementet finder også anvendelse på virksomheder m v, der er omfattet af lovens kap 5. Se herved miljøankenævnets skrivelse af 12/3 1976 om en affaldsbrænder, omtalt nærmere foran under 1. b. 1<sup>o</sup> c<sup>o</sup>.

Bortset fra miljøbeskyttelsesreglementet er der ikke for tiden gennemført generelle retsforskrifter efter Mbl om de emner, der behandles i denne paragraf, se foran I. D. Sådanne bestemmelser kan imidlertid fastsættes af ministeren i betydeligt omfang i henhold til §§ 6 og 7. Regler, som er særligt indgribende, må dog forventes gennemført ved *særlige love*, selv om Mbl formelt måtte indeholde en tilstrækkelig hjemmel.

Dette gav ministeren udtryk for i bemærkningerne til lovforslaget, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3944, og senere over for folketingets miljøudvalg, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg B, sp 2196. Som udslag heraf kan henvises til et lovforslag af 7/12 1976 om blyindhold m v i motorbenzin. I tråd hermed ligger også, at nogle specielle love om miljøbeskyttelsesspørgsmål fra før 1973 er opretholdt efter gennemførelsen af den almindelige miljøbeskyttelseslov. Det gælder eksempelvis lov nr 178 af 24/5 1972 om bortskaffelse m v af olie- og kemikalieaffald.

#### IV. Sagsbehandlingsregler

Fremgangsmåden ved myndighedernes behandling af miljøbeskyttelsessager normeres ved en række forskellige regler. Nogle findes i selve loven, jfr navnlig §§ 51–54, 65–69 og 85. På en del punkter indeholder Mbl hjemmel til, at sagsbehandlingsbestemmelser kan fastsættes administrativt af ministeren, se til eksempel §§ 20, 43 og 77, stk 3. Hvor administrationen udføres af kommunale råd, gælder tillige Kommune-styrelseslovens procedureregler. Offentlighedslovens bestemmelser finder også anvendelse på miljøbeskyttelsessager, og endelig må mange spørgsmål afgøres efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om sagsbehandling.

Det er ikke meningen her at gennemgå alle disse normer. Det følgende vil alene omtale nogle regler, som er specielle for miljøbeskyttelsesområdet, eller som på dette felt giver anledning til særlige problemer. Sagsbehandlingsspørgsmål, som kun eller typisk kun opstår i klagesager, tages ikke op på dette sted, se om disse nedenfor V. B–E. I det hele er fremstillingen om den administrative procedure på de fleste punkter mere summarisk end behandlingen af de materielretlige problemer under III.

##### A. SAGSOPLYSNING. FORURENERENS MEDVIRKEN I SAGSOPLYSNINGEN

###### 1. *Officialprincip og oplysningspligt*

Udgangspunktet i miljøbeskyttelses- såvel som i andre forvaltningssager – er *official- eller undersøgelsesprincippet*. Den besluttende myndighed har ansvaret for, at sagen oplyses fyldestgørende, inden en afgørelse træffes. Myndigheden fastlægger de omstændigheder, der skal oplyses

(bevisfaktum), den kan selv foretage skridt til fremskaffelse af oplysninger, og har i vidt omfang pligt dertil. (Om begreberne bevisfaktum og bevisoptagelse henvises til *Bent Christensen: Nævn og Råd*, 1958 .356 f). Den besluttende instans er dog ikke forpligtet til selv at fremskaffe alle sagens oplysninger. Dens forpligtelse begrænses navnlig af regler – skrevne og uskrevne – som fastsætter en oplysningspligt for sagens parter. (Om bevisbyrde, privat oplysningspligt og undersøgelsesprincippet, se også *Henrik Zahle: Om det juridiske Bevis*, 1976.663–77).

For at man kan tale om en *oplysningspligt*, må undladelse af at fremskaffe en information kunne få ubehagelige konsekvenser for den pågældende. Der må foreligge en eller anden form for »sanktion«. Denne kan bestå i en traditionel retlig reaktion i form af navnlig straf eller tvangsbøder, jfr *Bent Christensen: Nævn og Råd*, 1958.373 ff, og *C. A. Nørgaard: Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 1972.94 ff. (I en konkret skattesag har ombudsmanden herved talt om en »egentlig pligt« til at fremlægge oplysninger, FOB 1973.215, og hertil *Zahle: Om det juridiske Bevis*, 1976.664 ff). Under begrebet oplysningspligt medtages imidlertid sædvanligvis også tilfælde, hvor en parts undladelse af at tilvejebringe en oplysning blot medfører, at sagens afgørelse bliver mindre gunstig for vedkommende end ellers. Man kunne her sige, at reaktionen består i en »processuel skadevirkning« for parten. (Udtrykket »processuel skadevirkning« er her taget i en videre forstand end hos *Bent Christensen*). Det er vigtigt også at være opmærksom på denne reaktionsmulighed, da de lovbestemte oplysningspligter typisk kun har sædvanlige retlige sanktioner for øje, se nedenfor 2. a. 3° om Mbl § 52.

## 2. Oplysningspligt for private

### a. Forureneren

De vigtigste oplysninger fra private kommer givetvis fra forureneren, hvorved forstås den, der er ansvarlig for en forurenende virksomhed, og loven indeholder kun bestemmelser om oplysningspligt for denne. Ved den nærmere gennemgang må der sondres mellem sager om generelle foranstaltninger (1°), tilladelser (2°) og påbud/forbud (3°).

#### 1° Generelle foranstaltninger

Disse vil navnlig bestå af planer (jfr lovens §§ 20 og 61) og generelle forskrifter (se f eks §§ 6 og 7). Det er særligt for denne sagskategori, at der praktisk set ikke er mulighed for sanktionering i form af, hvad der foran er kaldt »processuel skadevirkning«. Oplysningspligt vil med andre ord kun foreligge, hvor en norm herom kan håndhæves med egent-

lige retlige midler, navnlig straf. Det betyder, at oplysningspligt i disse tilfælde kun kan antages, hvor loven indeholder hjemmel derfor.

En sådan hjemmel findes navnlig i § 52, hvorefter »den, der er ansvarlig for forhold eller indretninger, som kan give anledning til forurening efter anmodning af kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller miljøstyrelsen (skal) give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende foranstaltninger.« Samme myndigheder kan forlange, at forureneren afgiver prøver af materialer m.v. Bestemmelsen har størst betydning ved behandlingen af konkrete sager og gennemgås derfor nærmere nedenfor under 3<sup>o</sup>, men det anføres i bemærkningerne til lovforslagets tilsvarende forskrift, at den også finder anvendelse i sager om generelle foranstaltninger. I denne sammenhæng kan tillige nævnes § 53 om pligt for forureneren til af egen drift at give oplysninger om driftsforstyrrelser eller uheld, som medfører væsentlig forurening eller indebærer fare herfor, se om denne bestemmelse også nedenfor under 3<sup>o</sup>. Endelig giver § 64 ministeren adgang til at fastsætte regler om anmeldelse af (bestående) virksomheder, der er optaget på det i § 35 omhandlede bilag (listen).

Overtrædelse af §§ 52 og 53 kan medføre straf, jfr § 83, stk 1, nr 5. Forskrifter efter § 64 – som endnu ikke er udstedt – er derimod ikke og kan ikke gøres strafsanktionerede, jfr § 83, stk 2, modsætningsvis. Processuel skadevirkning kan næppe komme på tale, hvor sådanne bestemmelser tilsidesættes. Navnlig vil det forekomme betænkeligt at lade en overtrædelse få betydning i forhold til anvendelsen af § 38. Teoretisk vil anmeldelsespligten kunne håndhæves ved, at forpligtelsen fastslås ved en dom, der er strafsanktioneret efter Rpl § 499, men denne mulighed er helt upraktisk. Det synes mest nærliggende at opfatte § 64 som en »lex imperfecta«.

## 2<sup>o</sup> Tilladelser

Oplysninger fra forureneren spiller en langt større rolle i sager om tilladelser efter f.eks. kap 4 eller 5 end i de under 1<sup>o</sup> omtalte tilfælde. Det er endvidere karakteristisk for tilladelsessager, at oplysningspligten formentlig udelukkende er sanktioneret med processuel skadevirkning, cfr om påbud og forbud nedenfor under 3<sup>o</sup>.

Mbl § 40 indeholder en kort bestemmelse om, hvilke oplysninger der skal ledsage en ansøgning om godkendelse efter kap 5. Denne regel er i medfør af § 43 stærkt udbygget ved Godkendelsesbekendtgørelsens § 9, som ganske detaljeret fastsætter en vidtgående oplysningspligt for

ansøgeren. Specielt bemærkes, at ansøgeren ikke blot skal afgive informationer, som han i forvejen ligger inde med eller forholdsvis let kan tilvejebringe, men også informationer, der kun kan tilvejebringes efter forholdsvis omfattende undersøgelse, se navnlig den nævnte bkg § 9, pkt E om oplysninger vedrørende virksomhedens forurening. Herved bemærkes, at virksomheden efter denne bestemmelse har pligt til at fremkomme med oplysninger om både sammensætning og mængde af dens emissioner og disses formodede virkninger på omgivelserne (immissionsberegninger). Oplysningspligten er nok vid, men ikke uden grænser. Reglen om virksomhedens forpligtelse til at foretage »immissionsberegninger« (min fremhævelse) synes at vise, at virksomheden kun skal foretage beregninger over emissionernes effekt i omgivelserne, men ikke selv undersøge recipientkvaliteten. Bestemmelsen forudsætter tilsyneladende, at oplysninger om recipientens kvalitet tilvejebringes af de offentlige myndigheder, jfr herved også Mbl § 61. Tvivlsomme spørgsmål om rækkevidden af forurenerens oplysningspligt kan dog opstå, hvor virksomheden ønsker at gennemføre en udledning, hvis virkning i recipienten ikke kan beregnes ud fra myndighedernes almindelige recipientkvalitetsundersøgelser. Som princip bør man dog formentlig fastholde, at undersøgelse af recipientens kvalitet er det offentlige sag. I modsat fald kan virksomhedernes undersøgelsespligt blive noget nær ubegrænset, da det er vanskeligt at angive, hvilke recipientkvalitetsundersøgelser der kan pålægges forurenerne, og mulighederne for en ubetimelig pression mod virksomhederne dermed kan blive betydelige. Omfanget af forurenernes oplysningsforpligtelse efter den nævnte bkg svarer i det væsentlige til, hvad man efter min opfattelse også uden støtte i skrevne bestemmelser kunne forlange af virksomheden i tilladelsessager, jfr *Bent Christensen*, Nævn og Råd, 1958.369 ff. (*CA Nørgaards* standpunkt i Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.93 f sætter givetvis alt for snævre grænser for ansøgerens oplysningspligt).

Med hensyn til sager om tilladelse efter kap 4 findes ingen specielle regler i loven om oplysningspligt. Bestemmelser herom vil kunne fastsættes af ministeren i henhold til § 20, men Spildevandsbekendtgørelsen (nr 174 af 29/3 1974) indeholder kun sparsomme forskrifter om emnet, se dog bkg §§ 16, 24 og 30. Efter § 16 om anlæg af nye eller udvidelse af spildevandsanlæg kan der fordres væsentligt flere oplysninger om forholdene i recipienten m v end i kap 5-sager, se nærmere Spildevandscirkulæret II. D. 3. Tilsvarende forpligtelse kan efter § 24 pålægges private, som søger om tilladelse til anlæg af nye eller udvidelse af anlæg for husspildevand, da denne bestemmelse henviser til § 16. Den

omstændighed, at myndigheden som efter Spildevandsbekendtgørelsens § 30, stk 1 »afgør, hvilke oplysninger, der skal foreligge i forbindelse med ansøgningen« giver ingen adgang til at kræve oplysninger ud over, hvad der kan forlanges efter § 16. Det er endda tvivlsomt, om det i disse tilfælde kan pålægges virksomheden at tilvejebringe recipientoplysninger i større omfang end i godkendelsessager, jfr ovenfor. Hvor spørgsmålet om oplysningspligt ikke er direkte reguleret i bekendtgørelsen, må spørgsmålet afgøres efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, jfr *Bent Christensen*, Nævn og Råd, 1958.369 ff.

Hverken Mbl § 40 eller de nævnte bekendtgørelsesbestemmelser foreskriver straf for overtrædelser. Reaktionen herpå kan alene være, at sagen får et for forureneren mindre gunstigt udfald end ellers. For så vidt angår forpligtelsen til af egen drift at afgive oplysninger i forbindelse med en ansøgning, må det dog formentlig være en betingelse for anvendelsen af processuel skadevirkning, at myndigheden har gjort opmærksom på, hvilke informationer der mangler og indrømmet en rimelig frist til fremskaffelse af disse, se herved *Bent Christensen*, Nævn og Råd, 1958.376 ff om »påmindelse«.

Efter affattelsen af § 52 er det måske muligt at bringe denne forskrift i anvendelse også i tilladelsessager. Da oplysningspligten i disse er fyldestgørende sanktioneret gennem muligheden for at afgøre sagen til skade for forureneren, forekommer det imidlertid rigtigst at forstå § 52 således, at den kun angår etableret virksomhed, der forurener eller kan forurene, hvilket er foreneligt med bestemmelsens ordlyd. Lægges det til grund, at § 52 kan anvendes i tilladelsessager, vil det efter min opfattelse være et minimumskrav for at straffe for overtrædelse af et påbud om afgivelse af oplysninger, at myndigheden udtrykkeligt har henvist til § 52 som hjemmel for påbudet.

### 3° Påbud og forbud

Der findes to vigtige bestemmelser i loven af relevans for sager om påbud eller forbud, §§ 52 og 53. Sidstnævnte paragraf tilpligter forureneren på  *eget initiativ*  at underrette kommunalbestyrelsen om driftsforstyrrelser eller uheld, som medfører væsentlig forurening eller fare herfor. Som et praktisk eksempel på bestemmelsens anvendelsesområde anføres i forarbejderne tilfælde, hvor der ved et uheld er kommet særlige stoffer i virksomhedens spildevand, således at der er fare for skade på et rensningsanlæg, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 3997 f.

Det hedder videre i lovforslagets bemærkninger om § 53, at bestemmelsen ikke tager sigte på »egentlige katastrofesituationer eller ulykker, hvor der allerede efter almindelige regler er pligt til øjeblikkeligt at alarmere politi, brandvæsen eller andre, hvis bistand umiddelbart kan rekvireres«. Det forekommer uklart, hvorfor § 53 på dette punkt skal fortolkes indskrænkende. En anden ting er, at der i katastrofetilfælde m v tillige findes andre bestemmelser om anmeldelsespligt, jfr navnlig Strfl § 185 og Brandlovens § 19.

§ 52 fastsætter en pligt for forurenere til at give oplysninger *efter anmodning* fra en offentlig myndighed. Et sådant påbud om oplysninger kan efter bestemmelsen meddeles af kommunalbestyrelsen, amtsrådet og miljøstyrelsen. Tilsvarende må gælde for hovedstadsrådets vedkommende. Det er formentlig en redaktionel fejl, at dette råd ikke medtoges i § 52 i lovforslaget af 23/1 1973, hvorved hovedstadsrådet fik tillagt en række opgaver, og betingelserne for i denne henseende at anvende § 52 analogt synes klart at være til stede.

Vanskeligere er det at få klarhed over oplysningspligtens område. Bestemmelsen siger herom, at der kan forlanges »alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende foranstaltninger«. Heri ligger, at der kan afkræves forurenere information om alle elementer, der kan indgå i myndighedernes bedømmelsesgrundlag efter de pågældende forskrifter i loven. Modsætningsvis kan sluttes, at andre elementer ikke kan kræves oplyst. Derimod viser bestemmelsens formulering ikke klart, hvilke virksomheder der kan afkræves oplysninger, og hvilke oplysninger der kan fordres inden for dette brede felt.

Om det første af disse spørgsmål har miljøstyrelsen i NFM 5-1976 .18 ff med rette udtalt, at oplysningspligten ikke forudsætter, at basis for påbud eller forbud er dokumenteret ved myndighedernes egne undersøgelser. Blot der er tale om virksomhed af en art, der falder ind under lovens eller reglementets påbuds- eller forbudsregler, vil § 52 kunne bringes i anvendelse. Herved kan henvises dels til formuleringen af § 52 – »kan give anledning til forurening« – og dels til det i lovens § 3, stk 3 indeholdte princip.

Med hensyn til det andet spørgsmål er hovedproblemet, i hvilket omfang det kan pålægges virksomheden at lade foretage de forholdsvis dyre undersøgelser af f eks støj- eller vandforurening. Herom har miljøstyrelsen samme sted anført, at dette »må bero på en konkret vurdering af den enkelte sag«. Som minimum må efter styrelsens opfattelse kræves, at »der er skabt omend ikke bevis, så dog overvejende sandsynlig-

hed for klagens berettigelse, herunder at ulemperne skønnes at være væsentlige, samt at der er årsagssammenhæng mellem en given forurening i omgivelserne og virksomhedens udledninger.« Ved vurderingen af spørgsmålet må det endvidere bl a være af betydning, hvor omfattende og økonomisk byrdefuld oplysningspligten i det konkrete tilfælde vil være, og hvilke muligheder der er for at få sagen belyst på anden måde. Det afvises at lade udfaldet af en undersøgelse være afgørende for, hvem der skal bære udgifterne til den.

Ved bedømmelsen af problemstillingen må man have to forhold for øje, som præciserer denne. For det første er det af betydning, at myndigheden ikke behøver at angive, hvilke afhjælpende foranstaltninger, der skal foretages, jfr foran III. A. 1. b. c. Dette betyder, at myndigheden gennem påbudets udformning kan lægge byrden ved at få oplyst, hvordan forureningsbekæmpelsen skal opnås, over på virksomheden. For det andet vil spørgsmålet i nogle tilfælde være løst derved, at der som vilkår for tilladelsen er fastsat en pligt for virksomheden til at foretage kontrolundersøgelser af forskellig art. Problemstillingen kan herefter omskrives til følgende: Hvem skal tilvejebringe de oplysninger, der er nødvendige for vurderingen af, om virksomhedens forurening overhovedet giver grundlag for indskriden med påbud eller forbud, hvor en oplysningspligt for virksomheden ikke kan støttes på et vilkår?

Udgangspunktet ved besvarelsen af dette spørgsmål er efter min opfattelse, at myndigheden må kunne dokumentere grundlaget for et konkret indgreb. Den kan herved af forureneren forlange oplysninger, som han ligger inde med eller kan skaffe uden større besvær og udgift, f eks information om produktionens omfang og sammensætning. Har virksomheden rent faktisk ladet tekniske undersøgelser foretage, kan myndigheden forlange at få kendskab til disse. Herudover kan forvaltningen kræve sådanne relevante oplysninger, som kun virksomheden kan skaffe, selv om tilvejebringelsen måtte kræve en ganske betydelig indsats. Dette vil evt kunne være tilfældet med visse regnskabsmæssige informationer. Er det nødvendigt med yderligere oplysninger gennem tekniske undersøgelser, må myndigheden skaffe og bekoste disse. For denne antagelse taler, at det modsatte resultat ville gå langt ud over den oplysningspligt, parten kan have efter almindelige, uskrevne regler, jfr herom navnlig *Bent Christensen*, Nævn og Råd, 1958.369 ff. (*C A Nørgaard*, Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.94 mener endog, at der i påbuds-/forbudssager kun kan afkræves parten oplysninger i det omfang, hvori lovhjemmel foreligger, men dette standpunkt er dog nok for snævert, når også sanktion i form af processuel skadevirkning tages

i betragtning). En så klar afvigelse fra de almindelige regler måtte have klarere støtte i lovens affattelse, end tilfældet er. Dette gælder uanset det princip, som udtrykkes i lovens § 3, stk 3. Det skal herved tillige bemærkes, at der i § 52, stk 2 er udtrykkelig hjemmel for det i forhold til virksomhederne typisk langt mere begrænsede indgreb, at de vederlagsfrit skal afgive prøver af materialer m v. Endelig indeholder lovens forarbejder ad § 54 et vist argument for den antagne fortolkning, se herved nedenfor under 3.

Mit resultat svarer formentlig i hovedsagen til miljøstyrelsens standpunkt, jfr styrelsens foran omtalte minimumskrav. Der er dog i hvert fald én væsentlig forskel. Miljøstyrelsen synes at anse det for tilstrækkeligt grundlag for et krav til virksomheden om nærmere undersøgelser, at der efter en almindelig menneskelig iagttagelse foreligger en væsentlig forstyrrelse af omgivelserne. Denne opfattelse deler jeg ikke. Hvis en undersøgelse af denne type kan danne basis for et påbud eller forbud, er der ingen grund til yderligere undersøgelser, inden en afgørelse træffes. At efterkommelse af et påbud eller ophævelse af et forbud vil kunne forudsætte omfattende undersøgelser for virksomheden, er en anden sag. Skal der yderligere foretages tekniske målinger m v, før en afgørelse kan træffes, har forvaltningen efter min opfattelse pligt til at forestå og betale disse.

Det springende punkt bliver herefter, i hvilket omfang tekniske undersøgelser er nødvendige som grundlag for afgørelse om påbud eller forbud. Den stedfundne normering af bedømmelsesgrundlaget, jfr navnlig foran III. A. 1. 6°, har i denne sammenhæng stor betydning. I det omfang, hvori bedømmelsesgrundlaget udtrykkes gennem målelige størrelser, må indskriden forudsætte, at målinger foretages inden en afgørelse træffes. Dette gælder, selv om normeringen er sket gennem vejledende regler. Ved typiske former for støj vil påbud eller forbud efter Mbl kap 5 således normalt først kunne meddeles efter gennemførelse af støjmålinger, som det offentlige må bekoste. Drejer det sig derimod om forurening gennem udsendelse af støv, hvorom der ikke findes præcise normer, vil en almindelig menneskelig iagttagelse ofte kunne begrunde et påbud eller forbud. Tekniske undersøgelser vil også oftere kunne undlades i reglementssager end i sager efter kap 5. Dels er hjemmelen for indgreb efter reglementet hyppigst udtrykt i genevendinger, og dels er vejledningerne i reglen mere forbeholdne m h t normernes anvendelse i reglementssager.

Oplysningspligten efter § 52 er selvstændigt strafsanktioneret, jfr § 83, stk 1, nr 5. Denne omstændighed kunne give anledning til at

spørge, om der ud over § 52 gælder en oplysningspligt, der alene er sanktioneret ved en processuel skadevirkning i forhold til forureneren. Da den fortolkning, der er anlagt i det foranstående, i hvert fald indebærer en oplysningspligt, der er lige så vidtgående som den, der følger af almindelige forvaltningsprocessuelle regler, må spørgsmålet besvares klart benægtende.

#### b. Andre private

For andre private end forureneren er der ikke fastsat oplysningspligt i Mbl. Behovet herfor er heller ikke nævneværdigt, da de omboende i forhold til forurenende virksomhed oftest vil være mere end villige til at give oplysninger, og disse i reglen ikke er af større betydning for vurderingen af, om der er basis for miljøkrav. Muligheden af, at passivitet fra naboernes side vil kunne have processuel skadevirkning for de pågældende er dog til stede, jfr herved miljøankenævnets skr af 9/9 1976 (KFE 1976.168). (Se om passivitets betydning i svensk miljøbeskyttelsesret, *Bengtsson: Nordisk Miljörätt, 1975.65* og *Svärd og Rahm: Prövning enligt miljöskyddslagen, 1975.174 ff*).

#### 3. Oplysningspligt for offentlige myndigheder

Kommunalbestyrelser og amtsråd har efter Mbl § 54, stk 1 pligt til efter anmodning at give miljøministeren alle oplysninger, der er af betydning for bedømmelse af forureningsforholdene inden for de pågældende kommuners område. Oplysningspligten gælder både med henblik på generelle foranstaltninger og konkrete miljøsager, og i lovforslagets bemærkninger anføres tillige, at ministeren kan forlange, at kommunerne indsamler oplysninger, de ikke allerede er i besiddelse af, og »eventuelt i et vist omfang behandler disse oplysninger«, se Folketings-tidende 1972/73, tillæg A sp 3998. Dette er baggrunden for, at supplerende oplysninger i klagesager – også i form af undersøgelser – indhentes gennem kommunerne og på disses bekostning, se herved NFM 2–1975.7 f. Miljøstyrelsen har ved bkg nr 178 af 29/3 1974, § 1, stk 2 fået beføjelse til at udøve ministerens beføjelse efter lovens § 54, stk 1. Skønt § 54, stk 1 kun nævner en oplysningspligt for kommunalbestyrelser og amtsråd, vil oplysninger i samme omfang kunne kræves af hovedstadsrådet, jfr således også nævnte bekendtgørelsesregel samt foran, a. 3<sup>o</sup> om en analogislutning fra § 52.

Mbl § 54, stk 2 pålægger kommunalbestyrelserne en tilsvarende oplysningsforpligtelse over for amtsrådet. Hvor hovedstadsrådet træder i

amtsrådets sted, vil dette kunne forlange oplysninger af såvel kommunalbestyrelser som amtsråd.

Bortset fra disse to bestemmelser gælder almindelige forvaltningsretlige regler om oplysningspligt for andre forvaltningsmyndigheder over for den besluttende instans. (Se herom *Bent Christensen Nævn og Råd*, 1958.391 ff og *C. A. Nørgaard Forvaltningsret, Sagsbehandling*, 1972.87 ff).

## B. KONTRADIKTION

Spørgsmålet om parters adgang til at få kendskab til grundlaget for en beslutning og mulighed for at udtale sig, inden en afgørelse træffes, er på vigtige punkter reguleret generelt i Offenhedslovens kap 2. Dette skal ikke i denne sammenhæng gøres til genstand for omtale. Offenhedslovens regler kan imidlertid kun bringes i anvendelse på partens begæring. Det vil sige, at partens mulighed for at udnytte sine rettigheder efter Offenhedsloven er afhængig af, at han har kendskab til sagens eksistens og ofte også til, at der i sagen foreligger oplysninger, som det kan være af betydning for ham at udtale sig om. Forudsætningen for, at parten kan have en sådan viden, vil typisk være, at den besluttende myndighed tager et initiativ til informering af ham. Til dette led i kontradiktionsproblematikken skal der knyttes nogle bemærkninger for miljøbeskyttelsesområdet vedkommende.

En almindelig regel om pligt til partshøring findes i Mbl § 68, som i alt væsentligt svarer til en bestemmelse om »forhåndsvarsling«, der blev foreslået af hygiejnekommissionen, jfr betænkning nr 590/1970.88 og 96. Inden der »træffes afgørelse om påbud eller forbud, skal adressaten for disse beslutninger skriftligt underrettes om sagen og gøres bekendt med sin adgang til aktindsigt og til at udtale sig efter loven om offentlighed i forvaltningen«, jfr § 68, stk 1.

Reglen omfatter alle sager om påbud og forbud efter loven, det vil sige uanset om hjemmelen findes i kap 3, 4, 5 eller i miljøbeskyttelsesreglementet. Ved påbud og forbud må her forstås alle konkrete retlige direktiver, der indskrænker adressatens hidtidige handlefrihed, se *Bent Christensen: Fast ejendoms Regulering*, 3. udg 1971.40 ff. Om lovhjemmelen anvender udtrykkene »påbud« (»påbyde«) og »forbud« (»forbyde«) eller andre vendinger kan ikke alene være afgørende, højst et støttetmoment. Således må § 68 også gælde for indgreb efter § 11, stk 3,

selv om denne bestemmelse taler om tilbagekaldelse af visse tilladelser. Reelt er beslutningen et forbud mod fortsat at benytte sivebrønde m v. En afgørelse om ekspropriation efter Mbl § 31 må ligeledes betragtes som et påbud, cfr miljøstyrelsen, NFM 5-1976.23. Her finder § 68 dog alligevel ikke anvendelse, da § 31 udtrykkeligt overfører bla de mere omfattende kontradiktionsregler i lov om offentlige veje §§ 47-48 på ekspropriationsbeslutninger i henhold til Mbl § 31.

Tvivl i denne sammenhæng volder navnlig §§ 38 og 52, hvor myndighedens krav ikke i sig selv – i § 38 i hvert fald ikke umiddelbart – begrænser adressatens adgang til at råde over sin ejendom, men alene indebærer en forpligtelse til at fremkomme med oplysninger, i § 38 til lige med en ansøgning. Navnlig i forhold til § 38 synes der at være et behov for forudgående partshøring, da adressaten ofte må foretage ganske omfattende dispositioner inden indgivelse af ansøgning, jfr foran A. 2. a. 2°, og en kontradiktionsadgang under godkendelsessagen derfor ikke er fyldestgørende. En vis støtte for, at § 68 også omfatter sager efter § 38 findes i den omstændighed, at § 38 benytter udtrykket »påbyde«. M h t krav om oplysninger efter § 52 er behovet for partshøring væsentligt mindre, da oplysningspligten ikke er så vidtgående som efter § 38, jfr foran A. 2. a. 3°. Alligevel må det antages, at § 68 i princippet dækker også denne situation. Dette gælder særlig klart »pålæg« om afgivelse af prøver af materialer m v efter § 52, stk 2. Krav i henhold til § 52 er ligesom afgørelser efter § 38 selvstændigt strafsanktionerede, og der er mellem de to bestemmelser kun en forskel m h t den grad af aktivitet, der typisk fordres af adressaten. Det skal erkendes, at det i talrige tilfælde vil være klart uhensigtsmæssigt at gennemføre en selvstændig »kontradiktionsproces« vedrørende krav om oplysninger, som måske let kan fremskaffes. Dette forhold vil dog ikke give anledning til store praktiske vanskeligheder, da der næppe vil blive rejst tiltale mod den, der inden for rimelig tid protesterer mod en anmodning om oplysninger, medmindre et gentaget krav siddes overhørigt. Det vil sige, at pålægget om at give oplysninger ikke i første omgang er selvstændigt retligt sanktioneret, og at adressaten vil have en sådan mulighed for at udtale, at det er forsvarligt at anvende undtagelsesreglen i § 68, stk 2.

§ 68, stk 1 indebærer en forpligtelse til at foretage partshøring overalt, hvor myndigheden realitetsbehandler en sag med henblik på eventuel udstedelse af et påbud eller forbud. Det er i princippet ikke tilstrækkeligt, at parten høres i de tilfælde, hvor myndigheden er indstillet på at nedlægge påbud eller forbud. En anden ting er, at ligger det klart,

at der ikke vil blive skredet ind over for forureneren i anledning af en klage fra f.eks. naboerne, vil undtagelsesreglen i stk 2 kunne anvendes, jfr herved om den tilsvarende undtagelsesregel i den norske forvaltningsloves § 17, *Arvid Frihagen: Forvaltningsloven, 1967.132.*

Det er uden betydning i forhold til § 68, hvilken myndighed der træffer beslutning om påbud eller forbud. *Borre.164* antager, at reglen ikke omfatter afgørelser truffet i klagesager, men tilføjer – lidt gådefuldt – at såfremt klageinstansen vil ændre en afgørelse »i mere bebyrdende retning for den eller de pågældende ansvarlige, bør der gives underretning efter samme regler som omhandlet i § 68«. Noget holdepunkt for en sådan indskrænkende fortolkning ses imidlertid ikke at foreligge. Hvis en begrænsning i denne henseende skulle gælde, ville den antagelig have fundet udtryk i formuleringen af § 68, da to andre bestemmelser i samme kap, §§ 65 og 66 udtrykkeligt er begrænset til beslutninger i 1. instans.

Partshøring kan efter § 68, stk 2 undlades, »hvis øjeblikkelig afgørelse er påkrævet, eller hvis underretning må anses for åbenbart nødvendig«. Herved tænkes bl.a. på tilfælde, hvor påbudets eller forbudets adressat på anden måde, f.eks. gennem førte forhandlinger, har fået kendskab til sagen og dermed mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger. Se i øvrigt foran om krav om oplysninger efter § 52 og klart uberettigede klager over en forurenende virksomhed. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen må der »gives de besluttende myndigheder et ret vidt spillerum for bedømmelsen af, i hvilke tilfælde forhåndsvarsling kan undlades«.

Der kan sluttelig være grund til at pege på to situationer, der *ikke er omfattet af § 68, stk 1*. For det første skal der ikke foretages høring af andre interesserede end adressaten for et påbud eller forbud, hvilket navnlig kunne være af betydning i tilladelsessager. Efter forarbejderne er man meget tilbage fra at foreslå en sådan regel, da det er svært at afgøre, hvilken kreds af personer der skulle høres, og da disse andre ville have vanskeligt ved at bedømme, hvilke ulemper virksomheden kunne medføre for dem. Denne argumentation forekommer ikke overbevisende al den stund andre end adressaten dog er klageberettigede, hvis de har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, jfr § 74, og der i kommunikationsreglen i § 65, stk 2 er fastsat en forpligtelse til at underrette disse om afgørelsen i første instans. (Se i øvrigt nedenfor C. om projektoffentlighed).

For det andet skal myndigheden blot gøre adressaten for et eventuelt påbud eller forbud bekendt med sagens eksistens. Den omstændighed,

at der fremkommer for parten ugunstige oplysninger under sagsbehandlingen kan hverken i påbuds-/forbuds- eller tilladelsessager i sig selv begrunde en pligt til høring efter § 68. Det er tvivlsomt, om der i sådanne situationer vil gælde en retlig forpligtelse til partshøring i kraft af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Ombudsmanden har dog i flere tilfælde udtalt, at det efter hans opfattelse ville være »bedst stemmende med god forvaltningspraksis, at en myndighed, der under behandlingen af (en sag) har modtaget oplysninger af faktisk karakter af ikke uvæsentlig betydning for sagens afgørelse, gør (afgørelsens adressat) bekendt hermed, såfremt oplysningerne er indhentet uden hans vidende«. Ombudsmanden har herved forudsat, at der er rimelig grund til at regne med, at den pågældende vil kunne imødegå eller supplere oplysningerne, og at disse ikke er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven. Se herved FOB 1972.40, 1973.86 (begge tilladelsessager) og 1975.610 (sag om ansættelse til indkomstskat) samt mere generelt *N. Eilschou Holm*: Det kontradiktoriske princip i Forvaltningsprocessen, 1968.382–405.

### C. OFFENTLIGHED

Offentlighedens mulighed for at få information om miljøbeskyttelsessager gennem adgangen til at overvære møder i kommunale råd lades uomtalt i denne sammenhæng. Det samme gælder i hovedsagen reglerne om aktindsigt i Offentlighedsloven, men herved skal dog behandles nogle spørgsmål, som navnlig reglen om tavshedspligt i Mbl § 85 giver anledning til, nedenfor under 2. Forinden vil regler om projektoffentlighed blive gennemgået, 1.

#### 1. Projektoffentlighed

Der har ikke mindst i de senere år været en betydelig interesse for ordninger, der giver ikke blot de berørte grundejere, men også andre enkeltpersoner og sammenslutninger indflydelse på beslutninger om territoriets anvendelse, jfr *Bent Christensen* i TfR 1976.39 ff. Dette forhold har givet markante udslag i lovgivningen om region- og kommuneplanlægning fra 1973 og 1975, se bind II, § 2. II. C., III. C. og IV. E. Navnlig er det karakteristisk for de nye regler, at man søger at inddrage offentligheden så tidligt som muligt i beslutningsprocessen, og at de offentlige myndigheder skal udøve en større aktiv indsats for at

gøre medindflydelsen til en realitet end efter de traditionelle regler om projektoffentlighed.

På miljøbeskyttelsesområdet har man været mere tilbageholdende med at inddrage offentligheden i beslutningernes tilblivelse. Der findes ikke i Mbl almindelige bestemmelser om projektoffentlighed, hverken i traditionel eller udvidet forstand. Det er nævnt under B, at man under arbejdet med udformning af Mbl har overvejet at foreslå sådanne regler i tilknytning til lovens kontradiktionsregel i § 68, men opgivet dette.

Kun med hensyn til administrationen af spildevandsreglerne forekommer projektoffentlighedsregler, og her endda kun i forholdsvis traditionel form. Ved Spildevandsbekendtgørelsen, nr 174 af 29/3 1974, er der i medfør af lovens § 20 fastsat pligt til at gennemføre en projektoffentlighedsprocedure forud for visse afgørelser om spildevandsudledning. Denne procedure skal følges, før der træffes endelig beslutning om spildevandsplaner, jfr bekendtgørelsens kap 3, og før meddelelse af tilladelse til anlæg af nye eller udvidelse af offentlige spildevandsanlæg, der ikke er omfattet af en godkendt spildevandsplan. Forud for en række andre afgørelser om spildevandsudledning (bekendtgørelsens kap 7 og 9–12) kan den kompetente myndighed endvidere træffe bestemmelse om anvendelse af projektoffentlighedsreglerne. Der er imidlertid ikke pligt hertil, og miljøministeriet har i Spildevandscirkulæret (af 17/4 1974) kap 4. II. D. 2. udtrykt den opfattelse, at der kun bør ske offentlig fremlæggelse af projektet og afholdes offentligt møde, når der er virkelig behov herfor. Som tilfælde, hvor projektoffentlighedsreglerne forudsættes anvendt, nævnes »større sager, der forventes at få en mærkbar indflydelse på forholdene i recipienten« eller »på løsningen af kommunens øvrige spildevandsproblemer« samt »tilfælde, hvor anlæggets gennemførelse forventes at få væsentlig indflydelse på de bidrag, der kan opkræves i forbindelse med etablering og drift af spildevandsanlæggene«.

Procedurens hovedtræk er følgende: Projektet eller ansøgningen fremlægges i mindst tre uger på kommunekontoret eller andet offentligt tilgængeligt sted, og tid og sted offentliggøres i stedlige blade, § 9. Projekt eller ansøgning skal være ledsaget af en række forskellige oplysninger, se nærmere bekendtgørelsens §§ 7, 16, 24, 30, 31 og 32. Samtidig med den offentlige meddelelse om fremlæggelse indkaldes til et offentligt møde om projektet eller ansøgningen med angivelse af tid og sted og 3 ugers varsel, §§ 8 og 9. Særskilt meddelelse om mødet skal tilgå lokale organisationer, vedkommende embedslægeinstitution, miljøstyrelsen, en række andre myndigheder samt grundejere, hvis ejendom-

me forventes at skulle afgive areal eller få pålagt servitut ved gennemførelse af projektet. Mødet afholdes under ledelse af en repræsentant for amtsrådet, § 10, stk 1. På mødet skal alle interesserede have lejlighed til at fremkomme med indlæg og indsigelser, § 10, stk 2. Bemærkninger til projektet (eller ansøgningen) kan endvidere indgives skriftligt til amtsrådet forud for mødet eller indtil 3 uger efter, at dette har fundet sted, § 12. Der føres en protokol, som skal indeholde en kort fremstilling af forhandlingens forløb, § 10, stk 3. Mødelederen eller amtsrådet afgør, om der skal afholdes mere end ét møde i sagen, § 11. De fremkomne bemærkninger indgår i grundlaget for den endelige afgørelse, men der er ingen bestemmelser om, hvilken vægt de skal have. Høringen er således alene konsultativ.

Tilsvarende bestemmelser om projektoffentlighed vil kunne gennemføres administrativt i medfør af Mbl §§ 16 og 43 for beslutninger om henholdsvis fastsættelse af beskyttelsesområder i tilknytning til vandforsyningsanlæg og godkendelse af listevirksomhed. Det skal specielt bemærkes, at der end ikke før godkendelse af anlæg, som har vidtgående betydning for det ydre miljø, er pligt til at foretage en procedure med projektfremlæggelse og adgang til indsigelser. Se herved om de amerikanske »Environmental Impact Statements«, *Bent Christensen* i TfR 1976.31 ff og 43 samt mere udførligt *Frederick R. Anderson* og *Robert H. Daniels*, NEPA in the Courts, 1973, navnlig 234 ff. Behovet for sådanne »miljøredegørelser« og offentlighedens mulighed for at komme til orde om disse er dog i dansk ret delvis – men også kun delvis – dækket af planlovgivningens regler om tilvejebringelse af region-, kommune- og lokalplaner.

Med hensyn til kommunalbestyrelsernes beslutninger om regler vedrørende fordeling af udgifter til anlæg og drift af spildevandsanlæg er der heller ikke i loven forskrifter om projektoffentlighed, og der foreligger så vidt ses heller ikke hjemmel for ministeren til administrativt at pålægge kommunerne en sådan procedure. Dette kan godt undre, da disse afgørelser har væsentlig interesse for en stor personkreds. Ministeriet har dog i cirkskr af 29/3 1974 om afholdelse og fordeling af udgifter til etablering, drift og vedligeholdelse af spildevandsanlæg efter Mbl's § 27 henstillet, at kommunerne i forbindelse med udarbejdelsen af nye spildevandsbetalingsregler følger den i Spildevandsbekendtgørelsen omhandlede projektoffentlighedsprocedure.

## 2. Dokumentsoffentlighed og tavshedspligt

Adgangen til at se dokumenter i miljøbeskyttelsessager følger de almindelige bestemmelser i Offentlighedsloven. Der opstår dog på forureningsbekæmpelsens felt to specielle spørgsmål, som skal tages op i det følgende.

a) Det første knytter sig til Mbl § 85, der fastslår *tavshedspligt* for »myndigheder og personer, der udfører opgaver efter loven«. Disse er forpligtede til »over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres arbejde bliver vidende om«. Mbl § 85 fastslår en »speciel tavshedspligt« (cfr »den almindelige tavshedspligt« efter Strfl og tjenestemandsløvgivningen), hvilket efter Offentlighedslovens § 7 har den konsekvens, at pligten (og retten) til at meddele oplysninger efter denne lovs kap 1 afskæres inden for bestemmelsens område, jfr *N. Eilschou Holm: Offentlighedsloven, 1971.99 ff.*

Efter ordlyden er den mest nærliggende forståelse af Mbl § 85, at tavshedspligten gælder for alt, hvad det administrative personale får kendskab til om de pågældende sager, herunder både oplysninger, der kommer ind under sagsbehandlingen, og selve den omstændighed, at der er truffet en afgørelse om virksomheden. En sådan fortolkning, der indebærer en total ophævelse af adgangen til at informere offentligheden om miljørager, er der imidlertid ingen grund til at antage. Reglen kan og skal fortolkes indskrænkende.

Allerede bemærkningerne til bestemmelsen, der først optoges i forslaget af 25/1 1973 efter erhvervsorganisationernes ønske, giver et fingerpeg i denne retning. Det siges her – Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 4022 – at man efter erhvervenes ønske har »optaget en *udtrykkelig* (min fremhævelse) bestemmelse om, at myndigheder og personer . . . har tavshedspligt efter Straffelovens § 152 og § 264 b«. Heraf synes at fremgå, at man blot explicit har villet fastslå, hvad der iøvrigt ville gælde efter de nævnte straffelovsregler. Konsekvensen ville være, at Mbl § 85 står *ex tuto*, at den i virkeligheden ikke er en speciel tavshedspligtregel, og at Offentlighedslovens § 7 derfor ikke begrænser adgangen til aktindsigt efter Mbl. Denne fortolkning ville nok være den realt set rimeligste, da privates ønsker om hemmeligholdelse af oplysninger, der vigtige for dem – f.eks. fabrikationshemmeligheder – er betryggende tilgodeset i Offentlighedslovens § 2, stk 1 og Strfl §§ 152 og 264 b. Der er dog næppe basis for en så vidtgående indskrænkende fortolkning i forhold til bestemmelsens ordlyd.

Derimod kan og bør reglen forstås indskrænkende således, at den ikke omfatter selve den afgørelse, der afslutter behandlingen af en miljøbeskyttelsessag, medmindre afgørelsen vil røbe forhold, som er omfattet af undtagelsesreglerne i Offentlighedslovens § 2. Dette betyder, at offentligheden i f.eks. en godkendelsessag kan få kendskab til ikke blot beslutningen om godkendelse eller afslag, men også en godkendelses vilkår og de omstændigheder, der i godkendelsesskrivelsen er lagt til grund, medens andre aktstykker i sagen ikke er tilgængelige. For dette resultat taler ud over, hvad der ligger i forarbejderne, Mbl § 65, stk. 2. Når underretning af interesserede tredjepersoner kan ske gennem offentlig annoncering, må det uanset § 85 i almindelighed være muligt at give offentligheden meddelelse om, at der er truffet afgørelse om tilladelse eller påbud/forbud vedrørende en bestemt navngiven virksomhed. Yderligere er det et argument, at der i kommunalretten antages at være pligt til at oplyse, hvilke endelige afgørelser der er truffet på lukkede kommunalbestyrelsesmøder og på udvalgsmøder, medmindre der herved vil blive givet information om privatlivet tilhørende hemmeligheder, jfr *Erik Harder: Kommunalbestyrelsen*, 2. udg, 1974.175 f og indenrigsministeriets skr. af 9/9 1959 (utr) og nr. 46 af 17/2 1962. Herved haves ganske vist først og fremmest Strfl § 129 for øje, men der er dog tale om indskrænkende forståelse af en tavshedspligtsregel og om udtryk for et almindeligt princip om offentlig adgang til endelige afgørelser. Miljøministeriets opfattelse af adgangen til at informere om afgørelser sammenholdt med § 85 synes at gå i samme retning, jfr cirk. af 15/5 1974 om Mbl kap. 4, pkt. 3, samt *Borre*.161.

Det skal endelig bemærkes, at en adgang til helt eller delvist at holde afgørelser om miljøbeskyttelse hemmelige, når der ikke foreligger specielle grunde herfor, også må give anledning til betænkeligheder set ud fra den grundlovssikrede ytringsfrihed. Hvilken emissionsgrænse der sættes i konkrete tilfælde er ikke et privat anliggende, men et spørgsmål, der indgår i det, vælgeren mere eller mindre direkte tager stilling til, når han afgiver sin stemme. Anlægger man med *Peter Germer: Ytringsfrihedens Væsen*, 1973.209 ff. den fortolkning af Grl § 77, at den fastslår en uindskrænket ytringsfrihed vedrørende offentlige anliggender, må heraf formentlig følge, at offentligheden som hovedregel kan få kendskab til indholdet af miljøbeskyttelsesafgørelser. Også andre statsretlige forfattere antager en vis grundlovsbeskyttet ytringsfrihed vedrørende politiske spørgsmål om end på grundlag af andre bestemmelser end § 77, men området herfor er mindre bestemt angivet end hos Peter Germer, jfr f.eks. *Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret*, 1954.671,

*Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret, 2. udg, 1966.707, og *Max Sørensen*: Statsforfatningsret, 2. udg, 1973.375.

b) Den begrænsning i adgangen til at se dokumenter, der følger af Mbl § 85 smh med Offentlighedslovens § 7 har kun betydning for offentligheden i almindelighed. For retssubjekter, der må betragtes som »parter« i Offentlighedslovens forstand, er ingen forskrifter om tavshedspligt i sig selv til hinder for aktindsigt, jfr nævnte lovs § 10, stk 3.

Partsstatus i miljøbeskyttelsessager tilkommer ikke blot den, der er adressat for en afgørelse efter loven, d v s typisk forureneren, men også visse andre, som berøres af sagen. Efter Offentlighedslovens forarbejder skal der ved afgrænsningen navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagens udfald er, jfr *Eilschou Holm*: Offentlighedsloven, 1971.126 f. Dette betyder i almindelighed, at fysiske eller juridiske personer, der er klageberettigede efter almindelige forvaltningsretlige regler eller lovbestemmelser svarende hertil, anses for parter i forhold til Offentlighedsloven. Synspunktet er utvivlsomt anvendeligt for miljøbeskyttelsessagers vedkommende. Enhver, der efter Mbl § 74, stk 1, nr 3 må anses for klageberettiget, fordi han har »en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald«, er også part i forhold til Offentlighedslovens kap 2. Se således miljøstyrelsens skr af 15/9 1976 (utr) samt *Borre*.177. Om afgrænsningen af klageberettigede henvises til V. B. Borre holder muligheden åben for, at en person skal betragtes som part, selv om han ikke er klageberettiget. Noget holdepunkt herfor ses dog ikke at foreligge, og man må formentlig lægge til grund, at i sager efter Mbl er »parterne« – i hvert fald for så vidt angår andre end offentlige myndigheder – sammenfaldende med kredsen af klageberettigede.

Selv parter kan dog ikke få adgang til alle oplysninger. Undtagelsesbestemmelserne i Offentlighedslovens § 2 kan også anvendes i forhold til parter, hvis disses interesse i aktindsigt» findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige og private interesser«, jfr § 10, stk 1, 2. pkt. Der skal dog meget til, for at denne betingelse er opfyldt, jfr *Eilschou Holm*: Offentlighedsloven, 1971.141 ff. Bestemmelsen vil eksempelvis kunne benyttes til at unddrage oplysninger om fabrikanthemmeligheder fra partens aktindsigt, jfr miljøstyrelsens skr af 9/2 1977 (utr). Det anføres af *Eilschou Holm* med støtte i Offentlighedslovens forarbejder, at forekomsten af specielle tavshedspligtsforskrifter, der også tager sigte på parter, uanset lovens § 10, stk 3, kan være vejledende for, om undtagelse kan gøres efter den nævnte bestem-

melse i § 10, stk 1, 2. pkt. Dette kan dog givetvis ikke gælde med hensyn til Mbl § 85, der som anført foran går væsentligt videre end et rimeligt beskyttelsesformål tilsiger.

#### D. BEKENDTGØRELSE OG KOMMUNIKATION

Forvaltningsakter udstedt i henhold til Mbl, herunder også miljøbeskyttelsesreglementet, skal *bekendtgøres* ved særskilt meddelelse til den for de pågældende forhold ansvarlige. Dette fastslås udtrykkeligt med hensyn til kommunale råds afgørelser ved Mbl § 65, stk 1, men følger i øvrigt af almindelige forvaltningsretlige regler, jfr *Poul Andersen*.322 ff og *C A Nørgaard*: Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.168 ff. Når loven indeholder en udtrykkelig bestemmelse herom for så vidt angår de kommunale myndigheder, skyldes dette, at man ud fra erfaringer med sundhedskommissionernes administration har fundet anledning til samtidig at fastsætte et skriftlighedskrav, jfr *Borre*.160. Nærmere formkrav til den skriftlige meddelelse stilles ikke, men miljøministeriet anbefaler i cirk af 15/5 1974 om Mbl kap 4, pkt 2, at meddelelsen »i mange sager, navnlig om påbud og forbud« sendes anbefalet.

Mbl § 65, stk 2 bestemmer endvidere, at »underretning om den trufne beslutning« samtidig skal gives til »vedkommende embedslæge samt andre interesserede myndigheder og privatpersoner, som må antages at have en individuel, væsentlig interesse i at få kendskab om beslutninger«. Her er der tale om, hvad *Nørgaard*: Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.172 kalder »*kommunikation*« af afgørelser. Baggrunden for bestemmelsen er et ønske om at sikre underretning af den kreds, der efter § 74 er klageberettiget i forhold til afgørelsen, og at få denne underretning frem *samtidig* med bekendtgørelsen til adressaten, så klagefristen efter § 71, stk 1 kan løbe over det samme tidsrum for alle klageberettigede. (Se om dette problem diskussionen i U 1974 B.214 ff og 389 ff mellem *Jørgen Hansen* og *Jørgen Bjerring*). Efter 2. pkt i § 65, stk 2 kan underretning til de nævnte privatpersoner eventuelt finde sted ved offentlig annoncering. I miljøministeriets cirk af 15/5 1974, kap 4, pkt 3, henstilles det at kommunikere gennem offentlig annoncering i alle tilfælde, hvor der kan herske tvivl om, at myndigheden har kendskab til alle klageberettigede. Offentlig annoncering udelukker ikke, at nogle klageberettigede får og skal have særskilt meddelelse. I cirkulæret synes det forudsat som en selvfølge, at den nabo, som gennem en henvendelse har givet anledning til sagens rejsning, skal have speciel underretning om afgørelsen.

Kommunikationsreglen i § 65, stk 2 gælder alene for kommunale råds afgørelser. Miljøstyrelsen har ikke efter lovteksten en tilsvarende forpligtelse, men hvor styrelsen handler som 1. instans, taler meget for at anvende bestemmelsen analogt. Træffer miljøstyrelsen afgørelse som klageinstans, bør styrelsen som minimum underrette de »tredjemænd«, der har afgivet udtalelse i klagesagen, navnlig hvis de har rekurreret den kommunale afgørelse, jfr herved FOB 1959.41 samt *Nørgaard: Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.173*. Kan styrelsens afgørelse påklages videre til miljøankenævnet eller miljøministeriet, er der dog også her god grund til at underrette alle klageberettigede. Undlades samtidig kommunikation i sådanne situationer, vil resultatet blive, at klagefristen løber fra forskellige tidspunkter for forskellige klageberettigede, hvilket må anses for særdeles uheldigt.

Medens bekendtgørelse af afgørelsen er en gyldighedsbetingelse, har manglende kommunikation i forhold til adressat og klageberettigede alene betydning gennem udskydelse af det tidspunkt, fra hvilket klagefristen begynder at løbe, jfr *Nørgaard: Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.198 f.*

#### E. KLAGEVEJLEDNING

Kommunalbestyrelsens, amtsrådets og hovedstadsrådets beslutninger skal indeholde oplysning om, til hvilken myndighed beslutningen kan påklages, og fristen herfor, jfr § 66. En tilsvarende pligt til at give klageoplysning er ikke fastsat for andre myndigheder, men miljøstyrelsen giver så vidt vides undtagelsesfrit klagevejledning.

Mangelfuld klagevejledning påvirker lige så lidt som kommunikationsfejl afgørelsens gyldighed, jfr U 1970.837 V samt *Nørgaard, Forvaltningsret. Sagsbehandling, 1972.197 f.* Derimod medfører væsentlige mangler ved klagevejledningen, at klagefristen først løber fra det tidspunkt, hvor fyldestgørende klageoplysning er givet.

#### V. Rekurs

På miljøbeskyttelsesområdet findes en rekursordning, der sammenlignet med, hvad der kendes i de fleste andre, nyere love om regulering af fast ejendom, er stærkt udbygget. Dette hænger først og fremmest sammen

med, at Mbl indeholder muligheder for særdeles vidtgående indgreb i eksisterende virksomhed, men må også ses i lyset af, at miljøbeskyttelse i stor udstrækning er et nationalt og ikke kun et lokalt problem, se herom foran I. C. 4.

Nogle træk forekommer generelt karakteristiske for denne rekursordning. Praktisk taget alle beslutninger inden for lovens område kan påklages til en central myndighed, og for de mest betydningsfulde afgørelser kan der yderligere ske rekurs til et sagkyndigt og uafhængigt ankenævn. Kredsen af klageberettigede er forholdsvis stor, og navnlig kan klage indgives af både forurenerne og personer og myndigheder, som ofte vil ønske en skærpelse af miljøkravene. Endelig skal det fremhæves, at klageinstanserne gennem regler om klagers opsættende virkning er sikret retlige såvel som praktiske muligheder for at omgøre de påklagede afgørelser.

Rekursen er i det væsentlige lovreguleret i Mbl kap 11 og 12, hvortil yderligere er knyttet en del bekendtgørelsesforskrifter. Rekursadgangen fra miljøstyrelsen til miljøministeriet hviler dog i hovedsagen på almindelige forvaltningsretlige regler, se nærmere nedenfor B. 3.

## A. HVILKE BESLUTNINGER KAN PÅKLAGES?

Det er ikke ganske klart, hvilke administrative beslutninger der kan rekreres efter uskrevne grundsætninger om rekurs. Hvor klageadgangen er lovreguleret, afhænger løsningen selvsagt af en fortolkning af de pågældende bestemmelser, men er disse ikke klare, må fortolkningen ske ud fra de almindelige normer.

Problemet dukker op i en række relationer. Her skal kun behandles spørgsmål om rekursmulighed i forhold til afgørelser af mere eller mindre generelt indhold, 1, og formalitetsafgørelser, 2. Om klage over en forhåndsbesked henvises til *Claus Haagen Jensen og Orla Friis Jensen* i *Juristen* 1976.80.

### 1. Generelle afgørelser

*Poul Andersen* »Dansk Forvaltningsret« 522 ff taler alene om klage over forvaltningsakter, d v s konkrete afgørelser, men der tages dog ikke eksplicit afstand fra, at også afgørelser af generelt indhold kan rekreres. Andre fremstillinger angiver mindre præcist rekursens genstand som »forvaltningsafgørelser«, jfr f eks bet nr 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m v.48.

Når spørgsmålet om klage over generelt prægede afgørelser ikke hidtil har tildraget sig større opmærksomhed her i landet, hænger det formentlig sammen med, at generelle forskrifter i statsadministrationen typisk er udstedt af ministeren, og at vedtægter og kommunale planer efter den hidtidige lovgivning overvejende har skullet godkendes af et ministerium. De seneste års lovgivning har imidlertid på adskillige områder medført, at lokale vedtægter og planer ikke længere skal approberes, og dermed er rekursproblemet blevet accentueret.

Den generelle vurdering af klagemuligheden i forhold til generelt prægede beslutninger må i betydelig grad præges af, om der efter denne lovgivning tegner sig et nogenlunde ensartet mønster. For mit vedkommende er udgangspunktet, at klageadgangen formentlig også omfatter beslutninger af mere eller mindre generelt indhold. Der er egentlig ingen grund til, at den ikke skulle gøre det. En anden ting er, at spørgsmålet om klageberettigelse kan give anledning til særlige problemer ved generelle forskrifter m v.

Efter den norske forvaltningslovs § 28 omfatter klageadgangen kun enkeltvedtak (forvaltningsakter), se nærmere *Frihagen: Forvaltningsloven, 1967.271 ff.* I svensk teori og praksis synes den almindelige antagelse nu at være, at generelle beslutninger m h t »överklagbarhet« må behandles på samme måde som individuelle beslutninger, jfr *Hans Ragnemalm: Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1969.409 f.* Samme anskuelse forfægtes for finsk rets vedkommende af *Edward Andersson: Överklagbarhet och besvär rätt i förvaltningsrätten, 1964.112.*

I Mbl kap 11 og 12 betegnes genstanden for klage som »afgørelser« truffet af forskellige myndigheder, og tilsvarende gælder miljøbeskyttelsesreglementet og f eks Spildevandsbekendtgørelsen. Lovens udtryk »afgørelser« synes at skulle tages i vid forstand og dækker formentlig foruden forvaltningsakter også planer og andre mere eller mindre generelle beslutninger, som direkte berører borgernes dispositioner. En vis støtte herfor findes i Mbl § 27, der forudsætter, at også kommunalbestyrelsens regler om fordeling af udgifter til spildevandsanlæg kan påklages med den begrænsning, der følger af stk 4. (Se herved miljøministeriets cirkskr nr 69 af 29/3 1974 om Mbl § 27, pkt III).

M h t spildevandsplaner efter lovens § 21 antages det i praksis, at amtsrådets godkendelsesbeslutning kan påklages i henhold til kap 11, jfr Spildevandscirkulæret kap 8, pkt 1, samt *Borre.97.* Dette gælder, uanset at disse planer ikke har direkte retsvirkninger for borgerne, men alene tjener som mønstre for andre afgørelser. Begrundelsen herfor er

indlysende. Kunne spildevandsplanen ikke påklages, ville rekursadgang i forhold til beslutninger, der afledes af denne, i mange tilfælde være udsigtsløs. Det bemærkes herved, at også beslutninger om kommune- og lokalplaner synes at kunne påklages efter Kommuneplanlovens § 48, for så vidt angår retlige spørgsmål, se herved *Bendt Andersen: Kommuneplanloven, 1976*.313 ff, hvor spørgsmålet dog ikke direkte berøres. Amtsrådets beslutning om recipientkvalitetsplaner efter Mbl §§ 61–62 kan derimod næppe rekrurreres, da disse ikke i sig selv er bindende, men alene indgår i regionplanlægningen, jfr § 62 som ændret ved lov nr 288 af 26/6 1975.

Problemet har i øvrigt navnlig betydning i forhold til Miljøbeskyttelsesreglementet. Dette indeholder på en række punkter bestemmelser om adgang for kommunalbestyrelsen til at udstede forskrifter eller træffe andre beslutninger af mere eller mindre generelt indhold. Som eksempler kan nævnes kap 4.1.3 om regulativ for husaffald, andre bestemmelser i samme kap om ret for kommunen til at påbyde deltagelse i en fælles bortkørselsordning og til at fastsætte »afgifter« herfor, kap 8.2.3 om badeforbud og kap 12.7 om forbud mod inden for nærmere angivne områder at lade motorer i holdende motorkøretøjer være i gang. Alle beslutninger af denne art kan formentlig påklages efter lovens kap 11, jfr herved, at der i reglementets klagebestemmelse i kap 14.4 intet forbehold tages. Det ville i øvrigt også ud fra en sontring mellem konkrete og generelle afgørelser være uhyre vanskeligt at klassificere sådanne tilfælde, og da der ingen holdepunkter er for, at sontringen skal anvendes, er der ikke grund til at søge den appliceret.

Miljøstyrelsen har i en enkelt af disse situationer antaget, at beslutningen ikke kunne rekrurreres, jfr NFM 2-1975.11. Det gjaldt en kommunalbestyrelses beslutning om ikke at etablere en bortkørselsordning for dagrenovation for en landsby med mindre end 1.000 indbyggere, jfr reglementets kap 4.1.4. Dette begrundedes med, at der måtte siges at foreligge en »lokal-politisk afgørelse«. Et sådant standpunkt kan jeg ikke tiltræde. Kriteriet »lokal-politisk afgørelse« er endnu mere ubestemt end synspunktet generelt-konkret, og det kan ikke være meningen, at rekursens omfang skal kunne bestemmes mere eller mindre vilkårligt ud fra, om miljøstyrelsen eller miljøministeriet finder, at en beslutning er »lokal-politisk«. Et andet forhold er, at det i et tilfælde som det nævnte vil være vanskeligt for miljøstyrelsen at få et grundlag for at tilsidesætte kommunalbestyrelsens beslutning, vanskeligere end f.eks. mht en afgørelse om et »tomgangsforbud« efter kap 12.7. Konsekvensen heraf bør imidlertid være, at miljøstyrelsen som hovedregel stadfæster sådanne beslutninger og ikke, at klagen afvises af formelle grunde.

## 2. Formalitetsafgørelser

For så vidt angår formalitetsafgørelser, der afslutter en sags behandling hos en administrativ myndighed, kan der ikke være tvivl om, at disse lige så vel som realitetsafgørelser kan påklages, jfr herved om forvaltningsrettens uskrævede regler *Poul Andersen*.<sup>532</sup> Dette gælder navnlig afgørelser om afvisning på grund af manglende klageberettigelse eller på grund af klagefristens overskridelse, se m h t klageberettigelse miljøankenævnets skrivelse af 7/2 1977 (utr). Det forekommer i øvrigt en smule overraskende, når ankenævnet i nævnte skrivelse giver udtryk for tvivl om spørgsmålet, og betænkeligt at nævnets prøvelse af spørgsmålet om klageberettigelse synes mindre intens end vedrørende realitetsspørgsmål.

Retsstillingen er mere usikker m h t formalitetsafgørelser, der træffes under en sags forberedelse. Det deklatoriske udgangspunkt antages her at være, at beslutningen ikke kan særskilt påklages, men alene rekrurreres som led i en klage over den endelige afgørelse i sagen, jfr *Poul Andersen*.<sup>532</sup> Dette kan vel tages som udgangspunkt, men der må dog både i almindelighed og specielt på Mbl's område gøres visse modifikationer. Hovedsynspunktet for disse vil være, om formalitetsafgørelsen kan siges at have selvstændige, direkte retsvirkninger for den eller de pågældende. Således vil en beslutning om, at en klage over et påbud eller forbud ikke skal have opsættende virkning, særskilt kunne rekrurreres, jfr § 72, stk 2 forudsætningsvis. Det samme vil gælde en afgørelse om oplysningspligt efter § 52, se herved foran IV. A. 2. a. 3°. Vedrørende afgørelser om aktindsigt efter Offentlighedsloven har det i fortsættelse af traditionen fra Partsoffentlighedsloven af 1964 været fast antaget, at disse kan påklages særskilt, se Offentlighedslovens § 8, stk 1 og *Eilschou Holm: Offentlighedsloven, 1971*.<sup>111</sup> Efter at der med loven fra 1970 er givet andre end parter adgang til aktindsigt, er dette særlig klart, da kun parterne kan påklage realitetsafgørelser.

## B. KLAGEINSTANSER

### 1. Miljøstyrelsen

Den absolutte hovedregel efter Mbl § 70, stk 1, er, at alle afgørelser truffet af kommunale råd (kommunalbestyrelser, amtsråd og hovedstadsråd) kan rekrurreres til miljøstyrelsen. Dette gælder uanset sagens

karakter og uden hensyn til, om afgørelsen er truffet umiddelbart i henhold til loven (f.eks. kap 5) eller efter bekendtgørelser udstedt i henhold til loven, eksempelvis miljøbeskyttelsesreglementet og bkg nr 171 af 29/3 1974. Hvis ministeren efter § 46 henlægger nogle af sine beføjelser til de kommunale råd, kræver § 70, stk 1, at der skal være rekursadgang til miljøstyrelsen, se foran II. D.

Undtaget fra rekurs til miljøstyrelsen er alene kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 27, om fordeling af udgifter til anlæg og drift af spildevandsanlæg, jfr. stk 4. Drejer det sig om rensningsanlæg, kan klage dog indgives til miljøministeren, der ved bkg nr 178 af 29/3 1974 har delegeret sin beføjelse som klageinstans til miljøstyrelsen.

## 2. Miljøankenævnet

Reglerne om miljøankenævnets kompetence er mere komplicerede, da kun visse afgørelser inden for lovens rammer kan påklages til denne instans. Forståelsen af reglernes indhold er ikke gjort lettere ved den omredigering af § 76, som skete under folketingets behandling af lovforslaget – ironisk nok med det sigte at tydeliggøre bestemmelsen, jfr. Folketingstidende 1972/73, tillæg B sp 2209 og 2217. Helt misvisende er paragraffens henvisning til § 34 blevet, da man i udvalgsbetænkningen øjensynligt ikke har taget højde for, at kompetencen efter denne bestemmelse samtidig blev foreslået flyttet fra ministeren til hovedstadsrådet. § 76, stk 2 må nu læses, som om andet led i 2. pkt. slet ikke stod der. Heller ikke sammenblandingen af en beskrivelse efter sagens art og efter, hvilken instans der har truffet afgørelsen, er heldig.

Det bedste overblik over miljøankenævnets kompetence i forhold til beslutninger inden for Mbl's område får man efter min mening ved at tage udgangspunkt i sagernes art. Med dette fremstillingsgrundlag kan ankenævnet behandle klager over følgende:

- Afgørelser efter kap 5 om særligt forurenende virksomheder m.v. Dette er hovedområdet for miljøankenævnets virksomhed.
- Afgørelser om påbud eller forbud til forebyggelse af fare for forurening af vandforsyningsanlæg, jfr. § 14, stk 1 og § 15.
- Afgørelser om tilladelse til at føre spildevand til vandløb, søer eller havet (§ 18) og om påbud over for bestående spildevandsanlæg (§ 25), hvis disse beslutninger vedrører en kommunes eller en erhvervsvirksomheds spildevandsanlæg.
- Afgørelser om tilladelse til at erhvervsvirksomheder udleder spildevand på jorden, jfr. § 11, stk 1 og 3.

- Afgørelser efter bekendtgørelser udstedt i henhold til Mbl, når disse forskrifter bestemmer, at der skal være rekurs til miljøankenævnet. Denne hjemmel for ministeren er endnu ikke udnyttet.

Afgørelser, der kan påklages til miljøankenævnet, må altid være truffet af enten miljøstyrelsen eller miljøministeriet, jfr foran 1. om rekurs af kommunale afgørelser til miljøstyrelsen. Herudover er alene sagens art afgørende for, om der kan klages til ankenævnet. Det er uden betydning, om den påklagede afgørelse er truffet af miljøstyrelsen eller miljøministeriet, og om den er truffet af styrelse eller ministerium som 1. instans eller efter klage.

Det skal tilføjes, at miljøankenævnet også kan behandle nogle klagesager *uden for Mbl's område*. Efter Mbl § 76, stk 3 kan ministeren i regler udfærdiget i henhold til loven om begrænsning af svovlindhold m v i brændsel og loven om bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald fastsætte regler om klage til miljøankenævnet. Dette er til en vis grad sket, jfr om svovlindhold i olier bkg nr 421 af 6/9 1972 som ændret ved bkg nr 153 af 20/3 1974 og bkg nr 436 af 25/8 1976 samt om olie- og kemikalieaffald bkg nr 455 af 17/10 1972 som ændret ved bkg nr 154 af 20/3 1974 og bkg nr 121 af 17/3 1976. Ankenævnet er tillige tillagt opgaver som klageinstans i visse vandforsyningsager, jfr Vandforsyningsloven, lbkg nr 524 af 26/9 1973 § 65 b. Tilsvarende er foreslået af miljøministeren ved et forslag af 19/11 1976 til lov om råstoffer, jfr forslagets §§ 28-30.

### 3. Miljøministeriet

Adgangen til at klage til miljøministeriet opstår alene m h t miljøstyrelsens afgørelser og er som udgangspunkt ikke lovreguleret. Loven indeholder dog i § 45, stk 3 og § 70, stk 2 bestemmelser, der ud over generelt at forudsætte en klagemulighed af miljøstyrelsens afgørelser til ministeriet, begrænser (§ 70, stk 2) eller giver mulighed for administrativt at begrænse denne klageadgang (§ 45, stk 3).

Hvor miljøstyrelsens *beslutning kan rekreres til miljøankenævnet*, se foran 2., er der ingen klageadgang til ministeriet. Vedrørende styrelsens afgørelser som klageinstans følger dette klart af § 70, stk 2 modsætningsvis. For så vidt angår styrelsens afgørelser i første instans (f eks efter delegation af ministerens beføjelser efter § 39, stk 3) peger affattelsen af § 45, stk 3 og § 76, stk 2 nok i retning af, at der er rekursadgang til ministeren, medmindre denne bestemmer andet, jfr herved *Borre*.183 f. Efter min opfattelse synes § 76, stk 1, dog at måtte læses således, at de klageberettigede også i disse tilfælde har ret til at klage direkte til miljøankenævnet, og at der i det højeste er en adgang for kla-

geren til at vælge først at gå til ministeriet. Hvorom alting er, har ministeren i § 10 i bkg nr 178 af 29/3 1974 (Delegationsbekendtgørelsen) generelt bestemt, at der ikke kan rekrurreres til ministeriet, hvor afgørelsen kan indbringes for miljøankenævnet.

Hvor miljøstyrelsens *afgørelse efter sagens karakter ikke kan påklages til miljøankenævnet*, må man sondre mellem styrelsens afgørelser som klagemyndighed og som 1. instans.

Styrelsens beslutninger i *klagesager* kan som hovedregel ikke rekrurreres til ministeriet, jfr § 70, stk 2. Undtagelse gælder m h t styrelsens afgørelser efter § 27 om fordeling af udgifter til anlæg og drift af rensningsanlæg. For disse beslutningers vedkommende er der fuld rekurs til ministeriet, jfr bkg § 10, stk 2, og dette vil end ikke efter § 45, stk 3 kunne begrænse klageadgangen, se således også *Borre.104*. § 70, stk 2 giver endvidere ministeriet mulighed for at tillade klage over afgørelser af principiel karakter eller af større betydning for miljøbeskyttelsen. Det forhold, at ministeriets tilladelse til indbringelse skal indhentes i det konkrete tilfælde, kan måske siges at bevirke, at den begrænsede klagemulighed efter § 70, stk 2, ikke kan karakteriseres som rekurs. Hvis afgørelsen evident er af principiel karakter eller af større betydning for miljøbeskyttelsen, forekommer det dog tvivlsomt, om ministeriet kan nægte tilladelse til at prøve sagen. Yderligere bemærkes, at § 70, stk 2 formentlig udtrykker et minimum af prøvelsesmulighed i forhold til miljøstyrelsens klageafgørelser. Når således f eks bkg nr 172 og 173 af 29/3 1974 om henholdsvis nedsivningsanlæg og samletanke for husspildevand angiver, at miljøstyrelsen har den endelige administrative afgørelse, kan dette ikke antages at udelukke anvendelse af lovens § 70, stk 2, jfr foran II. D.

Drejer det sig om miljøstyrelsens afgørelser som *1. instans*, d v s tilfælde, hvor styrelsen ved delegation har fået overladt ministeriets beføjelser som 1. instans, er udgangspunktet fuld rekursadgang til ministeriet. Denne kan dog begrænses efter lovens § 45, stk 3, men dette er ikke sket ved Delegationsbekendtgørelsen, se dennes § 10.

Selv om kompetencen i en klagesag ligger hos miljøstyrelsen, kan miljøministeren efter § 70, stk 3 bestemme, at afgørelsen træffes af ham. En sådan »overtagelse« af sagen sker på ministerens initiativ ved en skønsmæssig beslutning, som må foreligge, inden miljøstyrelsen har truffet endelig afgørelse i sagen. Nogen rekursadgang er der således ikke tale om. § 70, stk 3 giver endvidere ministeren ret til af egen drift at tage en kommunal afgørelse op til undersøgelse og omgørelse. Efter 2. pkt i stk 3 vil ministeren i sådanne tilfælde, hvor der ikke gælder nogen

frist for ministerens indgrib, kun kunne ændre afgørelsen »til skade for adressaten, såfremt afgørende hensyn til miljøbeskyttelsen taler herfor.«

Sprogligt går denne begrænsning i ministerens kompetence både på situationer, hvor han *ex officio* tager en kommunal afgørelse op til vurdering og evt ændring, og tilfælde, hvor han beslutter at overtage behandlingen af en klage, indgivet til miljøstyrelsen efter § 70, stk 1. Det er dog ganske urimeligt at forstå reglen således, at ministeren skulle have en snævrere omgørelsesadgang end miljøstyrelsen, når han blot træffer afgørelse i stedet for styrelsen, og 2. pkt må formentlig antages kun at vedrøre den førstnævnte situation.

### C. KLAGEBERETTIGELSE

Mbl angiver i § 74, hvem der kan rekurrere kommunale råds afgørelser, og i § 80, hvem der kan klage til miljøankenævnet. Medens det er givet, at § 80 udtømmende gør op med klageberettigelsen i forhold til ankenævnet, kan fastlæggelsen af området for § 74 give anledning til en vis tvivl. Det må antages, at bestemmelsen også dækker kommunalbestyrelsesafgørelser om fordeling af udgifter til spildevandsanlæg, som kan påklages efter den specielle klagebestemmelse i § 27, stk 4. Ligeledes kan det lægges til grund, at § 74 afgør, hvem der kan påklage miljøstyrelsens afgørelser som klageinstans til miljøministeriet inden for de snævre rammer, som sættes af § 70, stk 2, selv om det ikke direkte er en kommunal afgørelse, der klages over. Derimod er der næppe holdepunkter for uden videre at anvende § 74 m h t klage til ministeriet over styrelsens afgørelser i 1. instans, men ved bkg nr 178 af 29/3 1974 (Delegationsbekendtgørelsen), § 10, stk 2 er de vigtigste dele af § 74 – stk 1 og 2 – dog også overført til denne relation.

Der er visse forskelle mellem afgrænsningen af klageberettigede i § 74 og § 80. I hovedsagen falder bestemmelsernes indhold imidlertid sammen. Fremstillingen knyttes derfor til en opdeling i kategorier af klageberettigede. Udgangspunkt tages i § 74, og for de enkelte kategoriers vedkommende gøres bemærkninger om eventuelle afvigelser vedrørende klage til miljøankenævnet.

#### 1. Afgørelsens adressat

Klage kan for det første og helt selvfølgelig indgives af »den, til hvem afgørelsen er rettet«, jfr § 74, stk 1, nr 1 og § 80, stk 1, nr 1. Dette omfatter personer, for hvem afgørelsen medfører pligter eller rettigheder, eller som får helt eller delvis afslag på en ansøgning. Også den, der er

blevet afvist – f eks i henhold til Miljøbeskyttelsesreglementets kap 14, pkt 3 (se foran III. A. 2. e.) eller fordi vedkommende ikke er anset for klageberettiget – kan rekurrere efter denne bestemmelse, om end kun med henblik på prøvelse af, hvorvidt afvisning er sket med rette. Reglen gælder for enkeltpersoner såvel som for juridiske personer, f eks aktieselskaber og selvejende institutioner, jfr miljøministeriets cirk nr 107 af 15/5 1974, kap 5, pkt 8.

### 2. Kommunale råd

Lovens hovedprincip er, at vedkommende kommunalbestyrelse, amtsråd og hovedstadsrådet kan klage over afgørelser, truffet af et andet af disse råd, § 74, stk 2, og over afgørelser fra miljøstyrelsen (eller miljøministeriet), for så vidt sagen vedrører den pågældende kommune, amtskommune eller hovedstadsrådet, § 80, stk 1, nr 3. Fra dette princip er kun gjort den modifikation, at hovedstadsrådet ikke kan klage over beslutninger fra et amtsråd inden for hovedstadsområdet. Da disse amtsråd imidlertid ingen kompetence har inden for kap 4 og 5, jfr §§ 34, 39, stk 3, 44, stk 5 samt Godkendelsesbekendtgørelsens § 4, er dette forhold dog uden større praktisk betydning.

Baggrunden for de kommunale råds klageret skal søges i to omstændigheder. For det første varetager de forskellige kommunale råd i henhold til anden lovgivning, navnlig planlovgivningen, en række opgaver, hvis udførelse påvirkes af beslutninger efter Mbl, og koordineringshensyn gør det derfor nærliggende, at de skal kunne fremkalde prøvelse hos en højere instans, jfr herved Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 4015. For det andet repræsenterer de kommunale råd generelt fællesinteresser i de respektive lokalsamfund, jfr *Erik Harder: De kommunale Opgaver*, 1965, navnlig.154 ff og *Claus Haagen Jensen: Kommunalret*, 1972.44. Disse synspunkter kunne formentlig også uden udtrykkelig lovhjemmel begrunde klageberettigelse for kommunale råd.

Hvis en primærkommune berøres af en afgørelse fra en anden kommunalbestyrelse, vil den første kommunalbestyrelse ikke kunne klage i henhold til de foran omhandlede regler. Derimod vil den i særlige tilfælde evt kunne rekurrere afgørelsen efter den nedenfor under 4. omtalte bestemmelse.

### 3. Andre offentlige myndigheder

§ 74, stk 1 og 2 har eksplicit tillagt vedkommende embedslæge og fredningsplanudvalg klageret. Derimod kan disse instanser ikke klage til miljøankenævnet, jfr § 80, smh m § 74. Klageberettigelse tilkom op-

rindelig også det pågældende byudviklingsudvalg, men efter at disse udvalg blev ophævet ved lov nr 100 af 26/3 1975, blev § 74, stk 2 ændret på dette punkt, jfr lov nr 288 af 26/6 1975.

Ifølge bemærkningerne til lovforslagets § 74 er embedslægens klageadgang »foreskrevet« . . . »som led i den centrale styring på miljøbeskyttelsens område.« Dette betyder, at klager fra embedslægen navnlig forudses at forekomme, hvor han finder, at en kommunal afgørelse i for ringe grad tager hensyn til behovet for at beskytte miljøet. Embedslægen havde efter fast praksis også tidligere klageret i forhold til sundhedskommissionernes afgørelser, men behovet for en klageadgang for embedslæger er accentueret med Mbl, hvorefter embedslægen ikke længere deltager i 1. instansens sagsbehandling i samme grad som tidligere. Når § 74 taler om »vedkommende embedslæge«, må dette forstås som »vedkommende embedslægeinstitution«, jfr lov nr 381 af 13/6 1973 om embedslægeinstitutioner m v, se navnlig dennes § 8, stk 7. Hvem der herefter kan klage på institutionens vegne afhænger af de nærmere bestemmelser om opgavefordelingen mellem vedkommende institutions embedslæger.

Fredningsplanudvalgets klageberettigelse må ses ud fra ønsket om at sikre koordinering mellem disse organers funktioner og administrationen af Mbl.

4. *»Enhver, der må antages at have en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald«*

Medens loven m h t kategorierne 1.-3. er præcis og for så vidt angår 2.-3. indebærer en ønskelig klargørelse i forhold til almindelige grundsatninger om klageberettigelse, har lovens § 74, stk 1, nr 3 (og den ligestyldende § 80, stk 1, nr 2) karakter af en opsamlingsbestemmelse, der blot gengiver det generelle kriterium i forvaltningsretten for, hvem der kan klage, jfr *Poul Andersen*.<sup>532</sup> Bemærkningerne til lovforslagets tilsvarende forskrifter og miljøministeriets cirk nr 107 af 15/5 1974 indeholder dog begrænsede fortolkningsbidrag, navnlig vedrørende foreningers klageberettigelse.

Det fælles karakteristiske for denne gruppe klageberettigede er, at de har en betydelig interesse i sagens udfald uden at være adressater for afgørelsen. Det vil sige, at denne ikke har retsvirkninger for dem, men indirekte har en faktisk effekt på deres situation. For at denne virkning skal kunne begrunde en klageret, må den være »individuel« og »væsentlig«. I kravet om »*individuel interesse*« ligger, at en afgørelse i miljøbeskyttelsessagen må berøre den pågældende personligt og have en

virkning for vedkommende, der er speciel i sammenligning med virkningerne for alle og enhver inden for en større personkreds. En blot teoretisk interesse i sagen eller et almindeligt ønske om strenge miljøbeskyttelseskrav kan ikke begrunde klageret, hvor stærk interessen eller ønsket end måtte opleves af den pågældende, jfr *Poul Andersen*.<sup>532</sup> At interessen skal være »væsentlig« betyder, at den skal have en vis absolut styrke. Som udgangspunkt ligger der således noget selvstændigt i hvert af de to led i lovens kriterium. For en nærmere analyse smelter de imidlertid i hovedsagen sammen, fordi det centrale i forhold til begge vil være en vurdering af, hvor stærk interessen er. En fremstilling af reglens område kan derfor ikke bygges på denne sondring.

Den indirekte effekt af en miljøbeskyttelsesafgørelse, der kan danne basis for klageberettigelse, vil praktisk altid bestå i, at miljøet forringes for dem, som har interesse i en god miljøkvalitet, fordi de bor, arbejder eller med andet formål opholder sig i omgivelserne. Afgørelsen kan bevirke, at de påføres forurening eller gener, og man kan derfor tale om »forurenings- eller genevirkning«, nedenfor a. (Se herved *Ole Westerbergh*: Om administrativ besvärsmått, 1945.146 ff om begrebet »gran-nelagsverkan«). I særlige tilfælde vil også visse andre virkninger kunne begrunde en klageret, nedenfor b. Spørgsmålet om foreningers klageberettigelse behandles under a., da det praktisk set opstår i denne sammenhæng, selv om det teoretisk også kan melde sig inden for det område, der omtales under b.

#### a. Forurenings- eller genevirkning

##### 1° Enkeltpersoner

Vurderingen af forureningsvirkningen er konkret, men det er dog muligt at fremdrage nogle vigtige generelle momenter. Navnlig kan der siges noget almindeligt om *det grundlag, hvorpå klagerens interesse må være støttet*. Dette kan og vil først og fremmest være, at klageren har sin *bolig* i nærheden af den forurenende virksomhed. Om det er en ejer eller lejerbolig har principielt ingen betydning. Også ejere af sommerhuse vil kunne være klageberettigede, jfr miljøankenævnets skr af 15/9 1976 (KFE 1976.172 f). M h t lejere af sommerboliger må det samme gælde, hvis der er tale om leje for en længere periode, f eks en hel sommer, men næppe hvis lejeforholdet er begrænset til eksempelvis 2–3 uger. Den vigtigste gruppe af klageberettigede efter denne bestemmelse er »naboerne«, således som tilfældet også var i henhold til sundhedsvedtægterne, hvor beskyttelsesobjektet normalt betegnedes med udtrykket »de omboende«.

Personer, som har deres *arbejde* i forureningskildens omgivelser, vil ligeledes kunne have klageret. Dette gælder utvivlsomt for ledelsen af en virksomhed, hvis beskæftigede udsættes for gener, eller hvis produktion forstyrres, jfr herved NFM 2-1975.12, hvorefter omliggende virksomheder evt skal have underretning i henhold til Mbl § 65, stk 2 om en miljøbeskyttelsesafgørelse vedrørende en anden virksomhed. Det må også antages, at de ansatte kan klage over ulemper fra kilder uden for den pågældende virksomhed selv. Dette kan ske individuelt eller kollektivt, f eks gennem vedkommende tillidsmand. En klageret for de ansatte forelå efter praksis allerede i forhold til sundhedsvedtægterne, og der er ingen grund til at anlægge en mere begrænset fortolkning af Mbl §§ 74 og 80. En forudsætning vil dog være, at der ikke er tale om et helt midlertidigt virke på det pågældende sted, eksempelvis telefonmontering eller vejarbejde.

Herudover vil navnlig mere eller mindre omfattende *rådighedsrettigheder over fast ejendom* kunne begrunde en klageinteresse. Dette vil først og fremmest være tilfældet, hvis adgangen til at udøve rådighedsrettigheden forstyrres af forurening. Således vil den, der har fiskeret ved et vandløb kunne klage over afgørelser vedrørende spildevandsudledning i dette, jfr f eks miljøstyrelsens skr af 15/9 1976 (utr) om udledning fra en papirfabrik. Også den rettighedshaver, som ikke selv rent faktisk udnytter sin rådighedsret, vil kunne klage. Eksempelvis vil ejeren af en beboelsesejendom kunne klage over gener for beboerne, selv om han måtte have sin bolig et andet sted. Her er basis for klagen dog ikke en egen-interesse i et ulempefrit miljø, men repræsentation af beboernes interesser eller økonomiske hensyn, jfr nedenfor b.

*Andre grundlag* end disse tre vil i hvert fald kun helt undtagelsesvis kunne berettige en klage. F eks vil man ikke være klageberettiget, fordi man udsættes for gener på et sted, hvor man plejer at tage hen for at bade, eller som man jævnligt passerer forbi. Heller ikke hotelgæster vil kunne klage over forurening i omgivelserne. I tilfælde af denne art er klageinteressen for svag.

Ikke alle, der har en miljøbeskyttelsesinteresse på grundlag af bolig, arbejde eller rådighedsret, vil kunne klage. Det er yderligere en forudsætning, at den pågældende *konkret* udsættes for *forurening af en vis styrke*. Afgørende vil det herved være, om virksomheden vil kunne give klagerens miljø en betydelig forurening, ikke om den faktisk gør det på grundlag af den påklagede afgørelse. Hvis det sidste synspunkt skulle være udslagsgivende, måtte realitetsbehandling af klagesagen afsluttes, før klageberettigelsen kunne vurderes, hvilket oplagt ikke kan være me-

ningen. Spørgsmålet om klageberettigelse skal kunne afgøres ved sagsbehandlingens begyndelse ud fra en summarisk vurdering af forholdet mellem virksomhed og klager. Den umiddelbare nabo til en erhvervsvirksomhed vil således altid være berettiget til at få rekursprøvelse af, om virksomheden støjer for meget, uanset om klagen måtte være klart ubegrundet.

Vurderingen af klageinteressens styrke vil i høj grad være afhængig af *forureningens art*. Drejer det sig om udsendelse af *støj*, vil den geografiske nærhed være bestemmende for, om klageberettigelse foreligger. Kredsen af klageberettigede i forhold til støjemissioner vil i øvrigt variere betydeligt efter støjkindens størrelse og karakter. Angår afgørelsen et mindre værksted, vil typisk kun de nærmeste naboer kunne klage, medens afgørelser om større anlæg som f.eks. en lufthavn vil kunne rekrutteres af en ganske stor personkreds. M h t *luftforurening* er afgrænsningen vanskeligere. Dels vil virkningerne af luftforurening bortset fra lugt typisk være betydeligere over større afstande end støj, og dels er den umiddelbare geneoplevelse ved mange former for luftforurening mindre intens, selv om skadevirkningen ofte er anseelig. Alligevel synes afgrænsningen også i disse tilfælde at blive foretaget og nødvendigvis at måtte foretages ud fra nogenlunde tilsvarende nærhedssynspunkter som i støjsager. Således er en person, der boede ca. 1.500 m fra et slambehandlingsanlæg ikke anset for berettiget til at klage over godkendelse af dette, jfr. miljøankenævnets skr. af 7/2 1977 (utr). Klagen var bl.a. begrundet med, at anlægget ville medføre udsendelse af en række metaller, hvis virkninger ville være mærkbare i et meget stort område.

Ved *vandforurening* vil problemet normalt være, om klagerens udnyttelse af recipienten forstyrres væsentlig. En sådan forstyrrelse vil i reglen kun være til stede for en ret begrænset personkreds, men disse aktiviteter kan godt foregå langt fra emissionen.

Eksempelvis er indehaveren af en fiskeriet ved Tange sø betragtet som klageberettiget i forhold til en udledning, der foregik ca. 20 km fra søen, men hvis virkninger gennem Gudenåen forplantede sig til denne, jfr. miljøstyrelsens skrivelse af 15/9 1976 (utr). Fra praksis skal tillige nævnes miljøankenævnets skr. af 3/7 1975 (KFE 1975.170), hvorefter en kreds af beboere, der fik vand fra et kommunalt vandværk i nærheden af en losseplads, ikke fandtes at kunne rekruttere en godkendelse af denne. (Se også miljøankenævnets skr. af 20/11 1975 (KFE 1976.147)).

## 2° Juridiske personer

I bemærkningerne til lovforslagets § 74 anføres udtrykkeligt, at juridiske personer »kan klage under samme betingelser som gælder for en-

keltpersoner.« Hvis f eks et aktieselskab eller en forenings ejendom udsættes for forurening, vil ledelsen kunne klage på tilsvarende måde som enkeltpersoner. Det er ligeledes utvivlsomt, at en juridisk person ligesom et individ vil kunne indgive klage som mandatar for en klageberettiget enkeltperson. En forening vil i kraft af et fuldmagtsforhold kunne føre et klageberettiget medlems sag på samme måde som f eks en advokat.

Et særligt problem opstår derimod m h t *foreningers adgang til at klage i eget navn*. Ifølge bemærkningerne til lovforslagets § 74 er det herved afgørende, »hvorvidt den pågældende forening kan siges at repræsentere en personkreds, hvis individuelle, væsentlige interesse direkte berøres af beslutningen.« Som eksempler på klageberettigede foreninger nævnes grundejer- og sportsfiskerforeninger, medens foreninger, hvis opgave det er at »varetage en initiativtagende og opinionsdannende interesse« ikke kan anses for klageberettigede. Foreninger som NOAH vil næppe være berettiget til at klage efter Mbl, jfr herved miljøankenævnets foran omtalte skr af 7/2 1977 (utr), hvor den pågældende havde indgivet klage både på egne vegne og som repræsentant for NOAH/Amager og afvistes i begge egenskaber. Afgørende for, om en forening kan siges at repræsentere klageinteresser eller ej, vil i første række dens formål være, men det vil også spille en rolle, i hvilket omfang de berørte enkeltpersoner er medlemmer af foreningen. Landsomfattende foreninger vil typisk ikke være klageberettigede, da der vel er en præsumption for, at disses opgave er »initiativtagende og opinionsdannende« mere end at varetage konkret berørte interesser. Derimod er det muligt, at en lokal forening – f eks en lystfiskerforening – vil kunne klage, selv om landssammenslutningen – i eksemplet Danmarks Sportsfiskerforbund – ikke kan det.

Hvor et stort antal medlemmer individuelt ville kunne indgive klage, vil foreningen formentlig kunne rekurrere i eget navn, uden at et formelt fuldmagtsforhold er til stede, jfr *Poul Andersen*.<sup>632</sup> f om den tilsvarende problemstilling vedrørende søgsmålsret. Det samme gælder antagelig, hvis kun et enkelt eller nogle få medlemmer er klageberettigede. Praktiske problemer vil næppe opstå i sådanne situationer, da medlemmerne kan give foreningen fuldmagt til at klage, og foreningens ledelse ikke er tilskyndet til at rekurrere, hvor de berørte medlemmer ikke vil lade foreningen optræde på deres vegne.

De vanskeligste spørgsmål foreligger, hvor intet enkelt medlem har en tilstrækkelig interesse til selv at kunne klage, men hvor medlemmernes forhold dog berøres mærkbart. Kan foreningen her indgive klage

som bærer af summen af medlemmernes interesser? I begrænset omfang er en sådan klageret for foreninger anerkendt i praksis. Miljøankenævnet har således accepteret klager fra et vandværks ledelse over lossepladser, selv om forbrugerne af vand ikke kunne klage, men her måtte vandværket som juridisk person dog siges at være påvirket på samme måde, at det var klageberettiget efter de i indledningen til 2<sup>o</sup> anførte synspunkter, se ankenævnets skr af 3/7 1975 (KFE 1975.170) og af 26/5 1976 (KFE 1976.157). Også i øvrigt må foreninger imidlertid antages at kunne have klageret i disse tilfælde.

Argumentet herfor er først og fremmest, at der ellers ofte ikke ville være nogen klageberettiget overhovedet (ud over de offentlige myndigheder), jfr nærmere nedenfor 3<sup>o</sup>. Det er også af betydning, at man på monopol- og prislovsområdet, hvor en tilsvarende problemstilling foreligger, har anerkendt klageret for forbrugerorganisationer, selv om den enkelte forbruger ikke har været klageberettiget, jfr *Frederik Jensen* m fl: Monopolloven, 1968.283. For spildevandsplaners vedkommende findes et specielt holdepunkt for foreningsklageret i bestemmelsen i Spildevandsbekendtgørelsens § 8, hvorefter »lokale organisationer« skal indvarsles til et offentligt møde på samme måde som en række personer og instanser, hvis klageberettigelse er utvivlsom. Endelig bemærkes, at foreninger i situationer af den her omhandlede art formodentlig vil kunne have søgsmålsret, jfr *Poul Andersen*.633.

### 3<sup>o</sup> Et vejledende synspunkt

I forhold til overvejelser om klageret for enkeltpersoner såvel som for foreninger m v, synes det i grænsetilfælde at være en relevant betragtning, *i hvilken udstrækning der vil være andre klageberettigede* ud fra nogenlunde samme interesser. Afgørende for synspunktets vægt er selvsagt rekursordningens formål. I jo højere grad ordningen skal tjene almindelige styringsformål, jo større betydning vil betragtningen have. For Mbl's vedkommende er hovedtanken bag klagereglerne nok, at der skal ydes væsentligt berørte enkeltpersoner en retsbeskyttelse, men det fremgår af forarbejderne til § 74, at også bredere overvejelser om central styring gennem rekurs har spillet ind, jfr Folketingstidende 1972/73, tillæg A sp 4016.

I miljøankenævnets praksis er synspunktet fremdraget i nævnets skrivelse af 3/7 1975 (KFE 1975.170) om godkendelse af en losseplads. I begrundelsen anføres bl a, at deres interesser måtte antages at være tilstrækkeligt varetaget af vandværket på brugernes vegne.

På et andet retsområde har betragtningen fået et markant udslag i en afgørelse af 4/5 1972 fra monopolankenævnet. Her admitteredes en indskyder i en sparekasse som klageberettiget i forhold til en renteaftale mellem pengeinstitutterne med bl a den motivering, at der ikke fandtes nogen sammenslutning eller organisation, der ville kunne varetage indskydernes interesse i en sådan situation og opnå en rekursprøvelse, se nærmere Monopoltilsynets Meddelelser 1972.331.

Synspunktet vil kunne begrunde klageberettigelse for både enkeltpersoner og foreninger, men det skal fremhæves, at det også giver basis for en begrænsning af kredsen af klageberettigede. Findes der f eks i et kvarter en beboerforening, som også har til opgave at varetage beboernes miljøinteresser, vil dette kunne være et argument for, at ingen enkelt beboer kan klage over en kommunalbestyrelses afgørelse om forbud mod at lade motorkøretøjer køre i tomgang i kvarteret eller dele af det.

Generelt vil det derimod ikke være af betydning, om den pågældende ved henvendelse til det offentlige har »rejist« *sagen i 1. instans*, jfr således miljøstyrelsens skr af 15/9 1976 (utr). Helt udelukke, at betragtningen kan spille ind i enkelte grænsetilfælde kan man dog næppe, jfr herved *Hans Ragnemalm* i Förvaltningsrättsligt Tidsskrift 1971.107, om R.Å. 1961.51.

#### b. Konkurrencevirkning og andre økonomiske virkninger

Normalt vil en miljøbeskyttelsesafgørelse ikke medføre sådanne konkurrencevirkninger for andre, at klage kan indgives på dette grundlag. Det vil dog kunne forekomme. Tænker man sig f eks, at en virksomhed får tilladelse til at foretage en større udvidelse, som bevirker en sådan belastning af et vandløb, at tilsvarende tilladelser ikke kan gives i fremtiden, vil en konkurrerende virksomhed ved samme vandløb formentlig være klageberettiget.

De beskæftigede i en virksomhed vil ikke kunne påklage en afgørelse for at få stillet strengere miljøkrav til denne, jfr foran I. A. 2. Derimod må de ansatte antages at kunne rekurrere en afgørelse, der væsentligt påvirker deres beskæftigelsesmuligheder, navnlig et totalt forbud.

Panthavere har i nogle tilfælde betydelige indirekte interesser i miljøbeskyttelsesafgørelser. I almindelighed vil kreditorer, der har ydet forurenende virksomheder lån mod pant i fast ejendom, imidlertid ikke være klageberettigede, jfr forudsætningsvis NFM 2-1975.12 og 7-1975.12 om underretningspligten efter Mbl §§ 65, stk 2. Men en konkret afgørelse kan dog have en sådan betydning for panthaverens sikkerhed,

at han vil have krav på underretning efter nævnte bestemmelse og kunne påklage afgørelsen.

#### 5. Myndigheder i andre lande

Både § 74, stk 3 og § 80, stk 2 bemyndiger miljøministeren til at fastsætte regler om eller bestemme, at afgørelser efter Mbl kan påklages af *bestemte myndigheder i andre lande*. Sådanne regler er fastsat ved bkg nr 487 af 1/10 1976 om gennemførelse af den nordiske miljøbeskyttelseskonvention. I henhold til § 4 kan en særligt udpeget »overvågningsmyndighed« i Sverige, Norge eller Finland påklage afgørelser efter Mbl. I en bestemt sag kan den udenlandske overvågelsesmyndighed overlade sin beføjelse til en anden myndighed. Men henblik på varetagelse af danske miljøinteresser i forhold til afgørelser i de tre andre nordiske lande er miljøstyrelsen overvågelsesmyndighed, jfr § 7.

De nævnte bestemmelser i Mbl § 74, stk 3 og § 80, stk 2 angår kun udenlandske myndigheder. Personer og institutioner i udlandet antages imidlertid at kunne klage over miljøbeskyttelsesafgørelser efter samme regler som den, der her i landet berøres individuelt og væsentligt af en administrativ beslutning, se foran 4, jfr *Borre.179*. Denne forståelse af loven er også lagt til grund ved bekendtgørelsen om gennemførelse af den nordiske miljøbeskyttelseskonvention, som i § 5 omtaler en klageret for enhver i Sverige, Norge og Finland, der må antages at have en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

Om den nordiske miljøbeskyttelseskonvention i øvrigt henvises nærmere til en artikel af *Carl August Fleischer* i TFR 1976.83–116.

#### D. KLAGEFRISTER

Inden for Mbl's område gælder generelt en klagefrist på 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende, se Mbl § 71, stk 1, og § 81, stk 1 samt bkg nr 178 af 29/3 1974 (Delegationsbekendtgørelsen) § 10. Helt præcist begynder klagefristen at løbe fra det tidspunkt, hvor meddelelse om afgørelsen er kommet frem til den klageberettigede. Sker underretningen ved offentlig annoncering, er tidspunktet for annonceringen afgørende. Har flere ret til at klage, må klagefristen i betragtning af bekendtgørelses- og kommunikationsreglerne i § 65 smh m § 71, stk 1 for hver enkelt klageberettiget regnes fra det tidspunkt, hvor vedkommende har fået underretning, jfr *Borre.170*. Dette er ikke ubetinget heldigt, da resultatet kan blive, at klagefristen løber over forskellige perioder for forskellige klageberettigede, jfr *Jørgen Hansen* i

U 1974 B.214 ff. Med kravet i § 65, stk 2 om samtidig underretning til alle klageberettigede skulle klagefristen dog i praksis referere sig til samme periode for alle, se foran IV. D. samt *Jørgen Bjerring* i U 1974 B.389 ff.

I henhold til § 71, stk 2 kan klagemyndigheden (miljøstyrelsen eller miljøministeriet) indtil 6 måneder efter afgørelsen se bort fra overskridelse af klagefristen, »når overskridelsen af særlige grunde er undskyldelig«. Da det samtidig i § 66 bestemmes, at kommunale afgørelser efter Mbl skal indeholde klagevejledning, får denne »oprejsningsbestemmelse« et meget snævert anvendelsesområde. Er klagevejledning ved en fejl ikke givet, vil klagefristen suspenderes, indtil klageoplysning bliver meddelt, se foran IV. E. Har klageren fået behørig klagevejledning, vil der kun under yderst specielle omstændigheder foreligge en tilstrækkelig undskyldningsgrund. Dette kan tænkes at være tilfældet, f eks hvis klageren har været alvorligt syg eller 1. instansens afgørelse giver begrundet anledning til misforståelse.

Når der er forløbet 6 måneder fra afgørelsens tidspunkt, har klagemyndigheden ingen mulighed for at behandle en for sent indgivet klage. *Jørgen Bjerring* antager i U 1974 B.390, at rekursinstansen efter 6 måneder fra afgørelsen heller ikke kan behandle en rettidig klage. En sådan situation kan opstå, hvis man har glemt at give en klager underretning om afgørelsen eller at yde ham klagevejledning. Dette fortolkningsresultat er reelt velbegrundet, men retligt set tvivlsomt.

Ved klage til miljøankenævnet gælder der ingen tilsvarende oprejsningsbestemmelse, jfr § 81, stk 1 modsætningsvis. Udformningen af lovens §§ 71 og 81 må formentlig medføre, at miljøankenævnet aldrig vil kunne behandle en for sent indgivet klage, heller ikke hvis der efter almindelige grundsætninger måtte foreligge en klar oprejsningsgrund. Begrundelsen herfor er ifølge bemærkningerne til lovforslagets § 81, at virksomheden efter udløbet af fristen for klage efter § 71 må kunne disponere i tillid til den truffe afgørelse. Denne motivering dækker dog ikke, hvis det er virksomheden selv, der klager for sent, f eks fordi den ikke har fået klageoplysning af miljøstyrelsen.

## E. SUSPENSIV VIRKNING AF KLAGE

Klage har opsættende virkning for et påbud eller forbud, indtil klageinstansens afgørelse foreligger, eller klagemyndigheden bestemmer andet, § 72, stk 1 og § 81, stk 2. For så vidt angår klage til miljøstyrelsen

eller miljøministeriet, kan vedkommende kommunale råd dog samtidig med udstedelse af påbudet eller forbudet bestemme, at dette skal efterkommes uanset klage. Selv om også denne beslutning påklages, skal afgørelsen følges, så længe klagemyndigheden ikke har bestemt andet, § 72, stk 2.

Om begreberne »påbud« og »forbud« henvises til det foran under IV. B. anførte. Specielt bemærkes, at § 72, stk 2 formentlig må gælde også i forhold til beslutninger om ekspropriation efter § 31, og at § 31's henvisning til en række bestemmelser i lov om offentlige veje ikke i denne relation medfører, at andre regler en Mbl's skal anvendes, cfr NFM 5-1976.23.

Specielt interessant er, at også klage over *tilladelser* i et vist omfang har opsættende virkning, fordi noget sådant forholdsvis sjældent bestemmes i lovgivningen og ikke gælder efter almindelige regler. Efter § 72, stk 3 må en »godkendelse eller tilladelse« ikke udnyttes, inden klagefristen er udløbet, hvis udnyttelsen indebærer bygge- eller anlægsarbejder, herunder udførelse af kloakering, sivebrønde m v«. Er klage indgivet før fristens udløb, kan afgørelsen først udnyttes på nævnte måde i overensstemmelse med klagemyndighedens beslutning om tilladelsen. Denne adressat skal straks efter modtagelsen af en klage have underretning om, at afgørelsen er påklaget, af 1. instansen, til hvilken klage skal indgives, jfr § 73. Klagefristen må i denne sammenhæng forstås som den for adressaten gældende klagefrist, også hvor meddelelse om afgørelsen ved en fejl ikke er nået samtidig frem til alle klageberettigede.

I praksis har det spørgsmål været rejst, om miljøstyrelsen kunne tillade, at byggeri af en maskinfabrik påbegyndtes umiddelbart efter, at godkendelse efter § 35 var meddelt af 1. instans, jfr NFM 5-1976.11. Virksomheden ønskede dette af hensyn til muligheden for at effektuere eksportordrer. Miljøstyrelsen udtalte, at den ikke havde lovhjemmel til at dispensere fra bestemmelsen.

Hvis problemet formuleres som et spørgsmål om dispensation fra en bestemmelse, der ikke indeholder dispensationshjemmel, er svaret givet. Men det forekommer mig mere relevant at stille problemet som et spørgsmål, om miljøstyrelsen som klageinstans kan spalte sin afgørelse op i flere dele og træffe en delafgørelse. Det antages en forvaltningsmyndighed i almindelighed at være berettiget til, jfr *Claus Haagen Jensen* og *Orla Friis Jensen* i *Juristen* 1976.56 ff, og der er ingen grund til, at noget andet skulle gælde efter Mbl. Hvis klage er indgivet af andre end virksomheden, er der således ikke noget i vejen for, at miljøstyrelsen tillader, at visse byggearbejder kan påbegyndes, dersom en summarisk prøvelse viser, at der ikke er indvendinger mod virksomhedens placering og grundstruktur. I et sådant tilfælde vil problemet være den nærmere udformning af vilkårene, og endelig afgørelse herom vil evt uden hensyn til byggearbejderne kunne træffes senere. Det er

mere betænkeligt at meddele en delafgørelse af denne type inden klagefristens udløb, hvor andre end virksomheden ikke har klaget, men bl a i betragtning af, at klageinstansen kan omgøre en afgørelse til skade for klageren (jfr nedenfor G.), er der dog ikke tilstrækkelig grund til, at delafgørelse ikke skulle kunne træffes i denne situation. Disse betragtninger skal dog ikke tilsøre, at det vil være ønskeligt med en præcisering af § 72, stk 3.

Ved klage til miljøankenævnet gælder ingen tilsvarende bestemmelse om, at tilladelser ikke kan udnyttes inden klagefristens udløb, jfr § 81, smh m § 72.

## F. NYE OPLYSNINGER

Om sagsoplysning i rekursager gælder som udgangspunkt samme regler som m h t afgørelser i 1. instans, herunder vedrørende officialprincip og oplysningspligt for forurenere, se foran IV. A. Den omstændighed, at sagen tidligere har været behandlet af en anden myndighed, og at der herved er fremskaffet et ofte betydeligt materiale om faktum i sagen, bevirker imidlertid, at der kan rejses spørgsmål om klageinstansens adgang og pligt til at inddrage nye informationer.

Besvarelsen af det første spørgsmål er utvivlsom. Klagemyndigheden har fuld ret til at søge og inddrage nye oplysninger på samme måde som 1. instansen. Dette følger allerede af, at rekursmyndigheden skal træffe afgørelse på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, hvor den træffer sin afgørelse, jfr *Poul Andersen*.538. For miljøankenævnets vedkommende er det udtrykkeligt fastslået i bkg nr 372 af 16/7 1975 af forretningsordenen for miljøankenævnet, § 12, at sagen kan afgøres på nye informationer. En anden ting er, at nye oplysninger, som ændrer sagens karakter, kan påvirke klagemyndighedens reaktion, se nedenfor G.

Pligt til at indhente nye oplysninger vil rekursinstansen have og kun have, hvor sagens materiale, herunder klagerens indlæg og høringssvar giver grund til at søge nye informationer, for at en rigtig afgørelse kan træffes. Er der således foretaget støjmålinger i første omgang under medvirken af fornøden sagkundskab, skal der ikke foretages nye målinger, fordi afgørelsen påklages, medmindre der kan dokumenteres fejl vedrørende de første målinger, eller forholdene på virksomheden siden er undgået væsentlige forandringer.

Ved klage til miljøankenævnet skal klageren i henhold til forretningsordenens § 8 samtidig med klageskrivelsen eller inden en af formanden

fastsat frist indgive sådanne nye oplysninger, som han ønsker taget i betragtning ved nævnets behandling af sagen. Sker dette ikke, vil nævnet kunne afgøre sagen på materialet fra den tidligere instans, også selv om klageren senere fremkommer med nye oplysninger. Hvis klageren i klageskrivelsen giver oplysninger om foretagne afhjælpende foranstaltninger, men kun ufuldstændigt anfører, hvori disse består, må nævnsformanden antages at være forpligtet til at søge uklarheden fjernet ved at opfordre klageren til inden for en fastsat frist at indgive en supplerende redegørelse, jfr herved også forretningsordenens § 8, stk 2.

En sådan afklaring af de faktiske omstændigheder søgte ankenævnet ikke i den sag, som afgjordes ved nævnets skr af 10/9 1976 (delvis trykt i KFE 1976.171). Her var klagerens angivelse af ændrede forhold dog så generel og ubestemt, at der ikke forelå noget konkret holdepunkt for at anse støjgenerne for reducerede.

#### G. OMGØRELSESMULIGHEDER

Klagemyndighederne på miljøbeskyttelsesområdet er i denne henseende i alt væsentligt stillet som andre rekursinstanser. De kan annullere den påklagede afgørelse, hjemvise sagen og træffe en ny afgørelse med et andet indhold, jfr *Poul Andersen*.537 ff samt *Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørsgaard: Administration og Borger*, 1973.193 ff. Kun nogle spørgsmål om ændring til skade for klageren og hjemvisning skal tages op her.

Hverken loven eller miljøankenævnets forretningsorden siger noget om klagemyndighedens *adgang til at ændre den påklagede afgørelse til skade for klageren*. Både miljøstyrelsen og ankenævnet har imidlertid anset sig for berettigede hertil, selv om afgørelsen kun er rekurreret af en enkelt klager. Dette må også antages at være i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler under hensyn til, at klage kan indgives af flere forskellige ud fra helt eller delvis modsatte interesser, jfr *Poul Andersen*.538 f.

Fra miljøankenævnets praksis skal henvises til nævnets skr af 14/1 1976 (KFE 1975.149), hvor nogle naboer havde rekurreret en godkendelse til miljøankenævnet, som opretholdt godkendelsen og oven i købet lempede vilkårene, og skr af 10/9 1976, (se delvis KFE 1976.171), hvor virksomheden havde klaget over et påbud, der skærpedes af nævnet.

I miljøankenævnets forretningsorden § 12, stk 1 angives, at en sag »bør . . . hjemvises til fornyet behandling i en tidligere instans, hvis der

fremkommer *nye oplysninger* eller påstande, der på afgørende måde ændrer sagens karakter«. I sådanne tilfælde foreligger der i virkeligheden en helt ny sag, og det er derfor rimeligt, at denne prøves fra grunden af. En tilsvarende udtrykkelig regel er ikke fastsat for miljøstyrelsens eller miljøministeriets vedkommende, men meget taler for, at også disse myndigheder hjemviser under omstændigheder af den omtalte art. Nogen pligt hertil kan dog ikke antages at foreligge, hvorved bemærkes, at ministeren i modsætning til ankenævnet vil kunne overtage afgørelsen af en sag i 1. instans, jfr § 47, og ex officio prøve en kommunal afgørelse, § 70, stk 3, se nærmere foran B. 3.

Også hvor en påklaget afgørelse er behæftet med *formelle mangler*, opstår spørgsmål om hjemvisning. Har fejlen en sådan karakter, at der egentlig ikke kan siges at være foregået en sagsbehandling i 1. instans, er det klart, at hjemvisning må ske. Sådanne fejl kan f.eks. bestå i saglig inkompetence eller inhabilitet. Består manglen i, at reglerne om aktindsigt i Offentlighedslovens kap 2 eller bestemmelsen om forhåndsvarsling i Mbl § 68 er tilsidesat, er spørgsmålet mere tvivlsomt. Klagemyndigheden vil vel være berettiget til at hjemvise, men den er ikke forpligtet til det, heller ikke selv om afgørelsen på grund af formalitetsfejlen må betragtes som ugyldig, jfr miljøankenævnets skr af 12/3 1976 (utr) samt *Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret*.538. Hvor den pågældende under klagesagen har haft adgang til aktindsigt og til at udtale sig, er der efter min opfattelse ingen grund til at hjemvise sagen, medmindre der herved kommer nye oplysninger eller påstande frem, som kan begrunde det efter de foran omtalte synspunkter.

## VI. Gennemtvungelse af krav til forurenerne

For at generelle og konkrete afgørelser om miljøbeskyttelse kan få de tilsigtede faktiske virkninger, må to forudsætninger være opfyldt. For det første skal forvaltningsmyndigheden have et vist kendskab til, hvilken forurenende virksomhed der drives, og mulighed for at skaffe sig yderligere viden herom, se nærmere nedenfor A. For det andet må der være sådanne tvangsmidler til rådighed for det offentlige, at krav i henhold til lov, bekendtgørelser og forvaltningsakter om fornødent kan gennemtvunges, se nedenfor B.

## A. OVERVÅGELSE

### 1. *Forurenerens egen overvågelse*

Forureneren vil altid have en vis interesse i at påse, at miljøkrav til hans virksomhed overholdes. Om ikke af anden grund, så fordi han ellers risikerer ubehagelige reaktioner som følge af anden overvågelse, hvis kravene tilsidesættes. Mbl har kun i meget begrænset omfang fastlagt en direkte overvågningspligt for forureneren, idet han efter § 35 blot skal give kommunalbestyrelsen underretning om driftsforstyrrelser eller uheld, der medfører væsentlig forurening eller indebærer fare herfor. Ved bekendtgørelse kan denne forpligtelse udbygges, hvilket navnlig er sket ved bkg nr 171 af 29/3 1974 om kontrol med oplag af olie m v, §§ 13–14. Bemærkes skal specielt § 14, hvorefter brugeren af olietanke med et rumindhold på 6.000 l eller mere mindst én gang om ugen ved kontrol med forbruget og beholdningen skal føre tilsyn med, at tanken ikke er utæt. Resultatet af målingerne skal noteres og opbevares i mindst 1 år. Endelig foreligger der i talrige tilfælde en mere eller mindre vidtgående overvågningspligt i kraft af konkrete vilkår for en tilladelse, se herved foran III. A. 1. a. 8°. Vilkåret kan blot gå ud på, at forureneren efter anmodning skal foretage visse målinger, men kan også indebære en pligt til regelmæssige undersøgelser ved anerkendte laboratorier eller firmaer og til at indsende resultaterne heraf til myndigheden.

### 2. *Anden privat overvågelse*

Der findes ikke i Mbl eller forskrifter udstedt i henhold hertil bestemmelser om pligt for andre private end forureneren til at overvåge miljøet og gøre anmeldelse om konstateret forurening. Alligevel spiller overvågelse fra naboer og andre interesserede en meget betydelig rolle i kontrollen med miljøkravenes overholdelse. At dette er tilsigtet, fremgår bl a af den vidtgående forpligtelse til at give underretning om miljøbeskyttelsesafgørelser i § 65, stk 2 og af reglerne om klageberettigelse i §§ 74 og 80, se nærmere foran IV. D og V. C, navnlig 4. a. 3°.

### 3. *Tilladelsesordninger*

Det er omtalt under I. C. 3 og III. A., at generelle forbud kombineret med adgang til at meddele løbende tilladelser for tiden er det vigtigste reguleringsmiddel inden for Mbl's område. Dette kan bl a ses som udslag af, at der er forbundet væsentlige kontrolmæssige fordele ved denne metode. Den potentielle forurener tvinges til at præsentere sin påtænkte virksomhed og få en bedømmelse af denne, inden aktiviteten går i gang,

og muligheden af at tilbagekalde tilladelsen virker som et effektivt tvangsmiddel. Det er også langt lettere for de offentlige myndigheder og for naboer m v at påse, om tilladelse er søgt og meddelt end, om generelle regler eller standarder er overholdt. En del af kontrollen med, at tilladelser indhentes som foreskrevet kan udøves i forbindelse med vedkommende myndigheds administration af anden lovgivning. Dette gælder navnlig for kommunalbestyrelsen, som forvalter Byggeloven, se herved dennes § 16, stk 3 samt Mbl § 69.

#### *4. Inspektion fra offentlige myndigheder*

Uanset, hvor meget af overvågelsen, der kan lægges på forureneren og andre private, er det nødvendigt med en betydelig tilsyns- og kontrolvirksomhed fra forvaltningens side. Mbl §§ 48–51 indeholder herom nogle helt almindelige bestemmelser, der i første række placerer tilsynsopgaven hos kommunalbestyrelsen. En lidt nærmere konkretisering af tilsynsforpligtelsen findes i bkg nr 177 af 29/3 1974 om tilsyn med spildevandsanlæg og med forurening af vandområder (Tilsynsbekendtgørelsen), jfr navnlig dennes § 5. I forbindelse med tilsynets udøvelse har repræsentanter for de pågældende kommunale råd og miljøstyrelsen samt embedslægen adgang til offentlige og private ejendomme, jfr § 51, stk 1. Politiet skal efter § 51, stk 2 yde bistand hertil, hvilket formentlig betyder, at retskendelse ikke er fornøden, selv om der skulle foreligge »husundersøgelse« i grundlovens forstand, jfr herved *Peter Germer* i *Juristen* 1967.139 f om Grl § 72.

### **B. TVANGSMIDLER**

#### *1. Straf*

Overtrædelser af Mbl's generelle forbudsregler, af konkrete påbud eller forbud samt af vilkår for tilladelsen, kan medføre straf i form af bøde, hæfte eller fængsel i indtil 1 år, jfr Mbl § 83, stk 1. Også tilsidesættelse af oplysningspligten i § 52 og undladelse af at foretage anmeldelse efter § 53 kan straffes. Endvidere kan der i en række bekendtgørelser i henhold til Mbl optages bestemmelser om bøde- og hæftestraf, jfr § 83, stk 2. For overtrædelser, der begås af »aktieselskaber, andelsselskaber eller lignende«, kan der pålægges den kollektive enhed som sådan bødeansvar, § 83, stk 3. Omfattet af sidstnævnte regel vil foruden de udtrykkeligt nævnte selskaber bl a selvejende institutioner være. Også muligheden af at straffe en kommune er til stede, jfr U 1972.801 V om en tilsvarende bestemmelse i Byggeloven.

Bortset fra tilfælde, hvor der ulovligt er udledt spildevand, har straffesager hidtil været forholdsvis sjældne på miljøbeskyttelsesområdet. At straf selv i spildevandssager kun tænkes anvendt i mere graverende tilfælde fremgår klart af bestemmelsen i Tilsynsbekendtgørelsens § 10, stk 2 om tilsynsmyndighedens anmeldelse til politiet af ulovligheder. Med dette underkendes naturligvis ikke den præventive betydning af straffebestemmelsen.

## 2. Andre tvangsmidler

Den praktisk set mest betydningsfulde reaktion ligger utvivlsomt i de administrative myndigheders adgang til at træffe *skærpede beslutninger*, hvor miljøbeskyttelseskrav ikke overholdes. Tilsidesættes f eks vilkår for en godkendelse efter kap 5, kan godkendelsesmyndigheden nedlægge forbud mod fortsat drift i henhold til § 42, jfr foran III. A. 1. b. 2<sup>o</sup> a<sup>o</sup>. Overtrædes et påbud kan forbud mod fortsat drift ligeledes meddeles, jfr bl a § 44, stk 2, og foran III. A. 1. b. 1<sup>o</sup> c<sup>o</sup> og 2. d. Drejer det sig om mindre førstegangsovertrædelser, vil tilsynsmyndigheden normalt blot påtale forholdet og indskærpe kravet.

Efterkommes et påbud eller forbud efter lovens kap 3, 4 eller 5 eller efter Miljøbeskyttelsesreglementet ikke, kan kommunalbestyrelsen *selv lade den pågældende foranstaltning udføre* for den ansvarliges regning, jfr § 49, stk 2. (Om »selvhjælpshandlinger« se i øvrigt *Poul Andersen* .558 ff).

Mbl indeholder ikke hjemmel til, at der administrativt kan pålægges *tvangsbøder*. Derimod vil der i overensstemmelse med Rpl § 997, stk 3 ved dom kunne træffes bestemmelse om tvangsbøder. I reglen er anvendelse af dette tvangsmiddel dog ikke særlig praktisk inden for Mbl's område, hvor mulighederne for skærpelse af den administrative afgørelse vedrørende virksomheden er store.

## VII. Fordeling af den økonomiske byrde ved miljøbeskyttelse

### A. UD GANGSPUNKT OG PROBLEMSTILLING

Afgørelser om miljøbeskyttelse har ofte betydelige økonomiske konsekvenser. Gennemførelse af forholdsregler til bekæmpelse eller begræns-

ning af forurening koster penge, som må udredes enten af forureneren, det offentlige eller andre. Omvendt vil beslutninger, der tillader væsentlig miljøforstyrrelse kunne have også økonomiske følger for dem, der udsættes for forurening. Spørgsmålet om fordelingen af den økonomiske byrde ved miljøbeskyttelsesbeslutninger er derfor vigtigt.

Det principielle udgangspunkt er klart: Forureneren skal betale, hvad det koster at opfylde de offentlige myndigheders krav til miljøets renhed, jfr foran I. C. 2, hvor også modifikationer til PPP i form af ordninger om offentlig støtte er omtalt. Hermed er imidlertid langt fra alle spørgsmål om byrdens fordeling klaret. Navnlig giver PPP kun en højst upræcis og ufuldstændig løsning på en række spørgsmål om fordelingen af udgifter til miljøbeskyttelsesforanstaltninger, der gennemføres fælles for en række forurenere, se nedenfor C. Med den generelle anerkendelse af PPP, er det ikke udelukket, at der i specielle tilfælde skal ydes erstatning til forureneren, fordi man ellers ville komme i strid med et fundamentalt princip om ejendomsrettens beskyttelse mod vilkårlige indgreb, jfr det følgende B. 1. I denne sammenhæng behandles under B. 2 tillige spørgsmålet om en miljøbeskyttelsesafgørelse vil kunne være ekspropriativ i forhold til dem, der udsættes for forurening. Endelig berøres under D kort problemet om forurenerens forpligtelse til at betale skadeserstatning, hvilket kan ses som et grænsespørgsmål om rækkevidden af PPP.

## B. MILJØBESKYTTELSESAFGØRELSER – EKSPROPRIATION ELLER ERSTATNINGSFRI REGULERING?

### 1. *I forhold til forureneren*

Indledningsvis kan der være grund til at fastslå, at der som absolut hovedregel ikke skal betales nogen erstatning til forurenere for de krav, der stilles af hensyn til miljøet. Den helt overvejende del af disse afgørelser er utvivlsomt ikke ekspropriative, og erstatning kan i øvrigt heller ikke kræves på andet grundlag. Problemet er alene, om der i specielle situationer gælder undtagelser og i givet fald, hvorledes disse skal afgrænses.

Mbl indeholder kun to meget begrænsede regler om erstatning til forureneren på grund af miljøkrav, § 13, stk 3 og § 14, stk 2. Ekspropriationsbestemmelsen i § 31 er uden interesse i denne sammenhæng, fordi indgrebet her ikke rammer forureneren. Det fælles karakteristiske for de situationer, der omhandles i de nævnte bestemmelser i §§ 13 og 14 er,

at amtsrådet har truffet afgørelse om påbud eller forbud til beskyttelse af vandforsyningsanlæg mod forurening, og at afgørelsen rammer lovligt bestående forhold. De pågældende begrænses i deres hidtidige råden af krav, der skyldes en speciel anvendelse af miljøet (vandforsyning), og som de ikke havde mulighed for at forudberegne og indrette sig på. På en række punkter, herunder også m h t erstatningsreglernes nærmere indhold, er der forskelle mellem de to paragraffer, men det drejer sig om detaljer.

For andre afgørelser til beskyttelse af miljøet – og det vil sige langt de fleste – skal der ikke efter Mbl betales erstatning til forurenere, hvad enten beslutningen griber ind i bestående virksomhed eller ej. Dette svarer til retstilstanden efter den tidligere lovgivning på miljøbeskyttelsesområdet. I tilknytning til Mbl's behandling i folketinget har det været overvejet i et udvalg, om erstatningsreglerne i loven skulle udbygges, men i betænkningen fra oktober 1976 udtalte udvalgets flertal, at man ikke kunne anbefale noget sådant, se foran I. C. 2.

At hovedparten af afgørelser efter miljøbeskyttelseslovgivningen ikke er ekspropriative forklares i reglen med, at *indgrebene er begrundet i fare for »liv og sundhed«* m v, jfr således *Ernst Andersen*: Forfatning og Sædvane, 1947.54 ff, *Bent Christensen* i Fast ejendoms regulering, 3. udg 1971.106 f og samme i TfR 1976.59. Hvis indgrebets kvalificerede formål i sig selv kan føre det uden for ekspropriationsbegrebets område, må konsekvensen imidlertid være, at så foreligger der heller ikke ekspropriation i de tilfælde, hvor der efter §§ 13 og 14 skal betales. Også her motiveres afgørelserne af miljøbeskyttelsehensyn. Dette betyder, at den erstatning, som ydes i henhold til disse bestemmelser, må betragtes som en billighedserstatning. En sådan slutning harmonerer imidlertid dårligt med Mbl § 14, stk 2. Dennes bestemmelse om, at påbud eller forbud vedrørende lovligt bestående forhold kun kan meddeles »mod fuldstændig erstatning« tyder klart på, at disse indgreb er anset for ekspropriative, jfr ordvalget i Grl § 73. Det er derfor nærliggende at søge en anden forklaring på den hovedregel, alle er enige om.

Den mest tilfredsstillende forståelse af grænsen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering på miljøbeskyttelsesområdet får man efter min opfattelse ud fra det såkaldte »retsbeskyttelsestestpunkt«, således som dette er udviklet hos *Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret, 2. udg, 1966.655. For Ross er det ikke i sig selv afgørende, om et indgreb er motiveret i en virksomheds farlighed. Hvis den pågældende ejer er uden skyld i den farlige situation, vil indgrebet uanset formålet kunne være ekspropriativt. Som grundlag for at betragte en afgørelse som

erstatningsfri regulering kan »retsbeskyttelsessynspunktet . . . kun påberåbes når der foreligger en handlemåde fra den ramtes side der misbilliges og derfor modvirkes fra retsordenens side«. Det centrale er den ramtes »skyld« i eller dog mulighed for at forudse indgrebet.

Med dette synspunkt som grundlag kan det forstås, at de i § 14, stk 2, 2. pkt omhandlede afgørelser og en del beslutninger omfattet af § 13, stk 3 har karakter af ekspropriation, og at størsteparten af miljøkravene ikke har det. Hvor der efter § 14, stk 3 skal ydes fuldstændig erstatning, har ejeren normalt ingen chance for at forudse kravet. At forudberegnelighedsbetragtninger er afgørende, fremgår endnu tydeligere af § 13, stk 3, hvorefter erstatningen kan nedsættes eller bortfalde, »for så vidt forholdet ikke var lovligt, hensigtsmæssigt eller forsvarligt«. Omvendt ved de typiske miljøbeskyttelsesafgørelser, selv hvor disse angår bestående virksomhed. Det er indlysende, at der intet hensyn er at tage til den, der tilsidesætter et påbud eller vilkår for en godkendelse, og mødes med et forbud efter §§ 44, stk 2 og 42. Men også den, der driver en lovligt bestående virksomhed og modtager et påbud eller forbud efter § 44 eller Miljøbeskyttelsesreglementet stilles typisk over for et krav, som han kunne forvente og indrette sine dispositioner på. Det er heller ikke uforudseligt, at miljøkvalitetskravene højnes. Til støtte for denne forklaringsmodel i forhold til Mbl taler også, at den passer særdeles godt på Boligtilsynsloven, hvor problemstillingen både m h t indgrebenes formål og betydning for bestående virksomhed er parallel.

En konsekvent anvendelse af denne afgrænsningsbetragtning fører imidlertid til, at der skal betales ekspropriationserstatning i en enkelt situation, hvor det ikke er forudset i loven, at indgrebet medfører erstatningsforpligtelse. Det drejer sig om påbud efter § 38, om, at en tidligere godkendt virksomhed skal søge ny godkendelse, fordi der er et ekstraordinært og konkret behov for en miljøkvalitetsforbedring, se foran III. A. 1. a. 2°. Dette tilfælde minder på afgørende punkter om de situationer, hvor der skal betales erstatning efter §§ 13 og 14. Afgørelsen vedrører bestående virksomhed og indgrebet er typisk ikke forudseligt. Oven i købet er beslutningens intensitet i reglen langt større i § 38-tilfældet, og virksomheden har her et kvalificeret grundlag for sin forventning i den tidligere godkendelse, som er meddelt efter en grundig prøvelse af virksomhedens miljøpåvirkninger. Meget stærke grunde taler således for, at påbudet skal betragtes som ekspropriation, og at erstatning skal ydes i henhold til Grl § 73.

Det bemærkes herved, at Bundes-Immissionsschutzgesetz af 15/3 1974 i § 21, stk 4 indeholder en bestemmelse, som i tilsvarende situationer giver indehaveren af en godkendelse krav på erstatning for det tab han har lidt ved, »dass er auf den Bestand der Genehmigung vertraut hat, soweit sein Vertrauen schutzwürdig ist«.

## 2. I forhold til den, der udsættes for forurening

Den grundejer, som udsættes for væsentlige ulemper fra omgivelserne, vil i et vist omfang kunne kræve erstatning i henhold til den almindelige naboret, se herom *von Eyben*, bd 4, § 18. III. B. På dette sted skal alene behandles spørgsmålet, om en miljøbeskyttelsesafgørelse i nogle tilfælde kan begrunde et krav på ekspropriationserstatning.

Enhver tilladt forurening er til større eller mindre skade for omgivelserne, men det er givet, at de, der belastes af tilladt forurening som alt overvejende hovedregel ikke vil kunne gøre ekspropriationssynspunkter gældende. Dette gælder også, hvor forureningen medfører en værdiforringelse af de omboendes ejendomme, jfr miljøankenævnets skr af 13/2 1976 (KFE 1976.153) om godkendelse af en losseplads. Spørgsmål om ekspropriation i forhold til de omboende kan imidlertid med grund rejses, hvor myndigheden tillader en forurening væsentligt ud over de sædvanligt anvendte grænser for acceptabel forurening, fordi virkningen er forbundet med en særlig samfundsnytte.

Situationen adskiller sig på flere måder fra den typiske ekspropriation. Det gode, der gøres indgreb i, er ikke en formueret af gængs type, men et godt miljø, og afgørelsens virkning for den pågældende ligger i en indirekte, faktisk effekt på hans situation. På den anden side er der også betydelig lighed med klare ekspropriationstilfælde. En offentlig myndigheds afgørelse bevirker, at interesserne hos en mindre, vilkårligt afgrænset personkreds tilsidesættes til fordel for samfundsmæssige hensyn.

Den sædvanlige opfattelse i teorien synes at være, at der ikke foreligger ekspropriation i tilfælde af denne art, jfr således *Ross*: Dansk Statsforfatningsret, 2. udg 1966.638 f og *Max Sørensen*: Statsforfatningsret, 2. udg 1973.422. Det centrale holdepunkt for denne negative antagelse – som i øvrigt beklages af *Ross* – er højesteretsdommen U 1933.644. *Orla Friis Jensen*: Taksationsproces, 1975.75 f har imidlertid på grundlag af en undersøgelse af højesterets voteringsprotokol antageliggjort, at denne dom er blevet fejlførtolket af teorien, og at den snarest kan tages til indtægt for den opfattelse, at der kan kræves ekspropriationserstatning for både ulemper som følger af selve ekspropriationen og ulemper fra det anlæg, hvortil der eksproprieres. Det skal dog

understreges, at problemet i sagen var, om der i forbindelse med en ekspropriation til vejoplægning skulle betales ekspropriationserstatning også for ulemper fra anlægget, ikke om de af anlægget affødte ulemper i sig selv kunne betragtes som et ekspropriativt indgreb. Spørgsmålet, om der alene på grundlag af ulempeforvoldelse kan kræves ekspropriationserstatning, kan derfor endnu ikke siges at være definitivt afklaret. Efter min mening vil det være særdeles velbegrunder, hvis dette spørgsmål i fremtidig praksis bliver besvaret bekræftende.

I en enkelt afgørelse om miljøbeskyttelse efter sundhedsvedtægterne har de administrative myndigheder ydet de omboende en vis økonomisk beskyttelse, hvor virksomheden tillodes bl a med henvisning til dens samfundsmæssige betydning, jfr indenrigsministeriets skr af 31/5 1960 om et olieraffinaderi ved Kalundborg. Dette skete gennem et vilkår, hvorefter virksomheden havde pligt til at tilbyde en række omboende overtagelse af deres ejendomme mod erstatning, hvis den efter miljømyndighedernes vurdering påførte disse væsentlige ulemper. Nogle bestemmelser, der til dels skulle kodificere ordninger af denne art, indeholdtes i det oprindelige forslag til Mbl §§ 23 og 24, men udgik i det endelige lovforslag af 25/1 1973. Se herved tillige den nu ophævede bestemmelse i Vandløbslovens § 72, stk 2, 2. pkt, om godtgørelse til skadelidende, hvor nødvendige foranstaltninger ville være uigennemførlige eller urimeligt kostbare.

## C. FORDELINGEN AF UDGIFTER TIL FÆLLES MILJØ-BESKYTTELSESFORANSTALTNINGER

### 1. *Indledning*

Miljøbeskyttelsesforanstaltninger, der er fælles for flere ejendomme, findes især i relation til bortskaffelse af spildevand samt fast affald, herunder slam fra spildevandsanlæg, septiktanke m v. Mbl indeholder kun få regler om grundejernes betaling til sådanne miljøbeskyttelsesforanstaltninger.

### 2. *Fælles spildevandsanlæg, Mbl's §§ 27-29*

#### a. *Indledning*

Hovedreglerne om fordelingen af udgifterne til fælles spildevandsanlæg findes i Mbl § 27. Denne bestemmelse er en videreførelse af principperne i § 74 b i den indtil 1/10 1974 gældende Vandløbslov, hvorefter landvæsensretterne kunne godkende *betalingsvedtægter*, der omfattede flere eller alle spildevandsanlæg i den pågældende kommune. En lang række kommuner havde inden Mbl's ikrafttræden fået godkendt eller dog indbragt sag for landvæsensretterne om godkendelse af en beta-

lingsvedtægt. Grundlaget for landvæsensretternes godkendelse af betalingsvedtægterne var de såkaldte kloakdispositionsplaner, der indeholdt mere eller mindre præcise skitser til, hvorledes spildevandsafledningen skulle finde sted i kommunen.

I miljøministeriets cirkskr af 29/3 1974 er givet en redegørelse for de nye regler i Mbl § 27 (Betalingscirkulæreskrivelsen).

b. Kommunalbestyrelsens kompetence i medfør af § 27, stk 1

Udgifterne ved udførelse og drift af fælles spildevandsanlæg, herunder udgifterne til fælles ledninger, afskærende ledninger, rensningsanlæg, ejendoms erhvervelser og rådighedsindskrænkninger, afholdes og fordeles efter regler, der fastsættes af kommunalbestyrelsen, jfr § 27, stk 1.

Kommunalbestyrelsens kompetence til at fordele udgifterne til fælles spildevandsanlæg omfatter ikke alene de offentlige (kommunale anlæg), men tillige de private fælles spildevandsanlæg i kommunen. Det er kun udgifterne til de fælles anlæg, ledninger, rensningsanlæg m v, som kommunalbestyrelsen kan fordele på de interesserede lodsejere, medens udgifterne vedr anlæg, der alene betjener en enkelt ejendom og derfor normalt er beliggende på den private ejendom, falder uden for kompetencen. Dette gælder f eks udgifterne ved stikledninger, der fører spildevandet fra ejendommen ud til det fælles anlæg.

Det er ikke ualmindeligt, at detailkloakkerne i et område drives og vedligeholdes af lodsejerne (privat spildevandsanlæg), og tilsluttes de offentlige hovedkloakker. I sådanne tilfælde er kommunalbestyrelsen kompetent til at fordele udgifterne til såvel den offentlige som den private del af anlægget, men bidragene, der vedrører den private del af de fælles anlæg, må holdes adskilt fra bidragene til de offentlige anlæg, idet de førstnævnte bidrag betales til den for anlægget ansvarlige, typisk en grundejerforening, medens de sidstnævnte bidrag indbetales til kommunalbestyrelsen, der er ansvarlig for det offentlige anlægs drift og vedligeholdelse. Bidragene til de offentlige spildevandsanlæg er hidtil blevet indbetalt til kommunens kloakfond, men i forbindelse med den kommunale budget- og regnskabsreform, der er trådt i kraft den 1/1 1977, nedlægges de kommunale fonde, og grundejernes bidrag til de fælles offentlige spildevandsanlæg vil herefter indgå i den almindelige kommunale kasse, ligesom udgifterne til de fælles offentlige anlæg betales af midler fra kommunens kasse.

c. Begrænsninger i adgangen til at opkræve bidrag

1°. Adgangen til at opkræve kloakbidrag er begrænset således, at der ikke kan opkræves større bidrag, end der skal bruges til anlæg, drift og vedligeholdelse af spildevandsanlæggene, smh *Claus Haagen Jensen: Kommunalret.55 f* og *Erik Harder: De kommunale opgaver.111 f*.

For *private* anlægs vedkommende betyder det, at der kun kan opkræves bidrag fra de til anlægget sluttede lodsejere eller de, der påtænkes tilsluttet, når der er helt konkrete planer for, hvad de opkrævede midler skal bruges til.

For de *offentlige* anlægs vedkommende må princippet føre til, at der for hvert regnskabsår må være nogenlunde balance mellem de indkomne midler og de udgifter, der er til spildevandsanlæggene. Større anlægsarbejder vil dog kunne bevirke, at der af praktiske årsager i visse perioder kan opkræves større beløb, end der aktuelt gives ud i samme tidsrum, men der må være fastlagt investeringsplaner for midlernes anvendelse, jfr 2°. Smh herved sagen i FOB 1975.380 om vandafgifter.

2°. Mbl § 27, stk 3 indeholder nogle mere konkrete begrænsninger i adgangen til at opkræve bidrag.

For det første kan der kun opkræves bidrag fra ejendomme, der i henhold til bygge- og planlægningslovgivningen kan udstykkes og bebygges. Dette gælder ikke ubetinget for alle ejendomme i *byzone*, idet kommunalbestyrelsen ifølge § 40, stk 3, 2. pkt i Kommuneplanloven kan modsætte sig byggeri i visse dele af byzonen, når byggeriet vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling på det pågældende tidspunkt. Bestemmelsen i Mbl § 27, stk 3 er ikke til hinder for, at der evt kan opkræves bidrag fra ejendomme i *landzone*, der opfylder de nævnte betingelser.

For det andet kræves, at der skal foreligge en godkendt spildevandsplan (§ 21-plan), delplan eller et godkendt projekt, for at bidrag kan opkræves. Det er efter bestemmelsens ordlyd uklart, hvad der nærmere ligger i dette krav.

Da Mbl § 27, jfr ovenfor I. C. 2., bygger på princippet om, at det er forurenere, der skal betale for de nødvendige miljøbeskyttelsesforanstaltninger, må reglerne i § 27, stk 3 føre til, at der alene kan opkræves bidrag fra ejendomme, der enten er tilsluttet spildevandsanlægget (det *private* anlæg, der økonomisk skal hvile i sig selv, eller et af de offentlige anlæg), eller som dog i hvert fald efter den godkendte spildevands-

plan (delplan) eller et godkendt projekt for spildevandsanlæg på et fastlagt tidspunkt skal tilsluttes anlægget. Først herved er der skabt tilstrækkelig sikkerhed for, at den pågældende ejendom skal tilsluttes anlægget, og først dermed udløses forpligtelsen til at bidrage økonomisk til etableringen, driften og vedligeholdelsen, jfr Mbl §§ 23 og 24, jfr ovenfor under II. E. 2. c. 2°.

Reglen i § 27, stk 3 betyder således, at der ikke kan opkræves bidrag efter reglerne i § 27 fra ejendomme, der ikke er eller skal tilsluttes et fælles offentligt eller privat spildevandsanlæg med udledning til overfladevand. Grundejere, der har etableret nedsivningsanlæg eller samle-tanke for spildevandet, eller som har individuel udledning til overfladevand, kan ikke sættes i bidrag efter reglerne i § 27. Imidlertid er der andre regler, der giver mulighed for at opkræve en ren omkostningsbestemt ydelse fra grundejere, der deltager i fælles tømningsordninger for septiktanke, samletanke m v, jfr nedenfor under 4.

3°. § 27 bestemmer ikke nærmere, efter hvilke kriterier bidrag til fælles spildevandsanlæg fordeles. Efter Mbl § 28 kan miljøministeren dog fastsætte bindende regler for udgiftsfordelingen, når udgifterne vedrører det til spildevandsanlægget hørende rensningsanlæg. Betalings-cirkulæreskrivelsen peger på en række almindeligt anvendte principper for udgiftsfordelingen, men kommunalbestyrelserne kan beslutte at anvende andre. Denne frihed til at vælge opkrævningskriterierne bestod allerede i medfør af den indtil 1/10 1974 gældende Vandløbslov, og de i kommunerne gældende betalingsvedtægter har derfor vidt forskelligt indhold. Princippet om, at forureneren skal betale for de nødvendige miljøbeskyttelsesforanstaltninger har på spildevandsområdet fået et højest udvisket indhold. Hertil kommer, at Mbl § 27 ikke er til hinder for, at kommunalbestyrelsen kan ændre de gældende betalingsregler, herunder pålægge grundejere, der allerede har betalt bidrag, at betale yderligere bidrag, alt under forudsætning af, at der er godkendt planer for midlernes anvendelse.

#### d. Offentlige tilskud

Såfremt et spildevandsanlæg, privat eller offentligt, har almen, offentlig interesse, skal *kommunalbestyrelsen* yde et *almindeligt tilskud* til anlæggets drift eller vedligeholdelse, eventuelt begge dele. Tilskuddet kan ydes i form af, at der ydes henstand med betalingen. Det sidste kan kun gælde i relation til offentlige spildevandsanlæg.

Tilskuddene efter § 27, stk 2 skal ydes ud over det bidrag, som kom-

municipalbestyrelsen skal betale for tilsluttede kommunale ejendomme og offentlige arealer. Tilskuddene kan ikke blot være symbolske beløb.

Det er usikkert, hvad der ligger i kriteriet »almen, offentlig interesse«. Da reglerne i Mbl § 27 rummer en videreførelse af reglerne i den indtil 1/10 1974 gældende Vandløbslov, vil praksis efter denne lov være vejledende for afgørelser efter Mbl.

En overlandvæsenskommission har således, jfr KFE 1975.161, antaget, at en kommunalbestyrelse ikke efter Vandløbslovens § 74 b, stk 4 var forpligtet til at yde offentlige tilskud til kloakering af et mindre isoleret beliggende sommerhusområde på 24 parceller uden forbindelse med andre kloakeringsområder. Kendelsen henviser udtrykkeligt til, at § 74 b, stk 4 nu er erstattet af Mbl § 27, stk 2.

Mbl § 29 åbner mulighed for, at *miljøministeren* kan yde *specielle tilskud* til delvis dækning af udgifterne til forskningsprojekter, der kan få betydning som led i bekæmpelsen af forureningen af vandløb, søer eller havet samt til delvis dækning af anlægsudgifterne ved et spildevandsanlæg. Der har hidtil været meget få midler til sådanne tilskud, der kun er blevet ydet i helt ekstraordinære situationer, f.eks. hvor gennemførelsen af et projekt langt overstiger den lokale befolknings formåen, og hvor specielle interesser, f.eks. fredningsmæssige, gør en særlig indsats nødvendig.

### 3. Husaffald (dagrenovation)

Reglerne om opbevaring og bortskaffelse af affald fra husholdninger findes i kap 4, pkt 1 i Miljøbeskyttelsesreglementet.

I bebyggelser, hvor der til stadighed bor mere end 1.000 indbyggere, skal kommunalbestyrelsen foranledige, at der etableres en fælles bortskaffelsesordning for affaldet. I andre områder kan kommunalbestyrelsen beslutte, at en fælles ordning skal etableres.

Når fælles bortkørsel er indført, er enhver husejer forpligtet til at benytte ordningen og betale den afgift, som kommunalbestyrelsen fastsætter herfor, jfr reglementets pkt 4.1.4.

Kommunalbestyrelsens adgang til at opkræve afgift for dagrenovationen er utvivlsomt begrænset, således at totalprovenuet, der opkræves fra grundejerne, ikke må afvige væsentligt fra de med renovationsordningen forbundne udgifter, herunder udgifter til slutdeponering eller afbrænding af affaldet. Derimod er reglerne ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen ved fastsættelsen af afgiftens størrelse anvender kriterier, der vil kunne bevirke, at afgifterne for den enkelte ejendom kommer til at afvige væsentligt fra det beløb, hvormed ejendommen har be-

lastet renovationsvæsenet. At dette er lovligt støttes af reglen i § 25 i lbkg nr 307 af 25/5 1973 om beskatning til kommunerne af faste ejendomme, hvorefter kommunalbestyrelsen, såfremt det findes formålstjuntligt, kan beslutte, at bl a renovationsafgifter helt eller delvis beregnes på grundlag af vurderingen af de pågældende ejendomme.

#### *4. Andet affald, herunder animalsk affald, latrin, slam fra septiktanke, samletanke m v*

I reglementets pkt 4.2.7, 4.3.4, 4.4.2 og Samletanksbekendtgørelsens § 3, stk 1 (bkg nr 173 af 29/3 1974 om etablering af nedgravede samletanke for husspildevand) er der hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der skal etableres fælles bortskaffelsesordninger for disse arter af affald, at benyttelsen af ordningerne er pligtmæssig, og at der kan fastsættes en afgift for deltagelse i ordningerne. Den ovenfor under 3 nævnte bestemmelse i § 25 i loven om beskatning til kommunerne af faste ejendomme finder efter sin ordlyd ikke anvendelse på de her omhandlede afgifter. Alligevel er det utvivlsomt, at der af praktiske årsager ved fastsættelsen af afgifterne kan anvendes kriterier, der bevirker, at de enkelte ejendomme kommer til at betale beløb, der afviger betydeligt fra det beløb, som ejendommen belaster bortskaffelsesordningen med. Taksterne for bortskaffelsesordningerne må dog lige så lidt som for dagrenovationsordningerne være fastsat så højt, at der sker en camoufleret skatteudskrivning.

Ved tømning af septiktanke og samletanke kan der i afgiften indregnes et beløb til dækning af den del af rensningsanlæggets kapacitet, som beslaglægges ved at indholdet fra tankene køres til anlægget. Derimod kan der ikke i afgiften inkluderes beløb til betaling af ledningsarbejde m v, idet disse ikke benyttes af de pågældende grundejere.

#### *5. Skattefinansiering af fælles miljøbeskyttelsesforanstaltninger?*

De forskellige opkrævningsordninger rejser i praksis en række vanskeligheder af bl a teknisk-administrativ art, og mange sager især om betalinger til fælles spildevandsanlæg indbringes for miljøstyrelsen, jfr lovens § 27, stk 4.

Dette er bl a baggrunden for, at der i en del kommuner er ønsker fremme om helt at afskaffe de særlige betalingsordninger for navnlig renovation og kloakker og i stedet for afholde udgifterne af den almindelige kommunale kasse. Ophævelsen af de forskellige kommunale fonde i forbindelse med indførelsen af det nye budget og regnskabssy-

stem i kommunerne den 1/1 1977 vil sandsynligvis forstærke denne udvikling.

Efter forarbejderne til Mbl bygger denne klart på princippet om, at det er forureneren, der skal betale for de nødvendige miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Princippet fraviges dog som nævnt i meget betydeligt omfang, hvilket allerede var forudsat at kunne ske i medfør af Vandløbslovens regler.

Den ovenfor under 3 nævnte bestemmelse i § 25 i loven om beskatning til kommunerne af faste ejendomme er ikke til hinder for, at finansieringen af de af bestemmelsen omfattede foranstaltninger foretages af almindelige kommunale midler, idet bestemmelsen alene er en regel om, at en kommunalbestyrelse, såfremt den fastsætter særlige opkrævningsordninger for de pågældende anlæg, kan beslutte at anvende særlige kriterier for opkrævningen. Ophævelsen af de særlige betalingsordninger rejser især for så vidt angår betalinger til fælles spildevandsanlæg, hvor der ofte erlægges betydelige engangsbidrag til dækning af tilslutningsomkostninger og andre anlægsudgifter, en række særlige problemer. Bl a vil overgangen til den nye finansieringsform medføre, at der må tages stilling til hel eller devis refusion af allerede betalte bidrag, og undertiden vil der i kommunalbestyrelserne være særlige ønsker om, at der fortsat skal opkræves bidrag fra erhvervsvirksomheder, sommerhuse m v.

Under hensyn til, at reglerne i Mbl ikke klart har taget stilling til spørgsmålet, og da de omhandlede serviceordninger er et nødvendigt og naturligt gode i et moderne samfund og klart må falde inden for de opgaver, som kommunalbestyrelserne i medfør af almindelige kommunalretlige grundsætninger må medvirke aktivt til, jfr også princippet i Mbl § 27, stk 2, er det formentlig lovligt, at kommunerne ophæver de særlige betalingsordninger og afholder udgifterne af de almindelige kommunale midler. Da kommunalbestyrelserne er afskåret fra at yde direkte tilskud til bestemte virksomheder, består der formentlig en pligt for kommunerne til at opkræve særlige bidrag for virksomheder, der belaster anlæggene i særlig grad.

Enkelte kommuner har i forbindelse med ikrafttræden af den kommunale budget- og regnskabsform truffet beslutning om afskaffelse af særlige betalinger for spildevandsanlæg og renovation. Endvidere har en utrykt landsretsdom givet en kommunalbestyrelse medhold i, at den kunne undlade at opkræve et særligt bidrag for dagrenovation, mod at kommunen til gengæld tilbyder alle ejendomme i kommunen at benytte ordningen (ØLD af 28/4 1977).

## D. FORURENERENS ERSTATNINGSANSVAR

Mbl indeholder ingen materielle regler om skadeserstatningsansvar for forureneren. Spørgsmål om erstatningsansvar for forureningsskader må derfor afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsregler.

Dette betyder, at der som udgangspunkt må foreligge culpa, for at forureneren kan pålægges at betale erstatning, jfr herved U 1958.365 H, U 1963.806 H, U 1969.923 Ø og U 1977.183 V. Retspraksis synes imidlertid at vise tilbøjelighed til at anlægge ret strenge krav m h t agtpågivenhed fra forurenerens side, se navnlig U 1969.923 Ø, hvor ansvaret begrundedes med, at ejeren ikke havde ført tilsyn med en olietank. (Om denne dom henvises nærmere til *Stig Jørgensen* i U 1970 B .192 ff og *K. Skovgaard-Sørensen* i U 1971 B.36). Det stadig tættere mønster af præventive bestemmelser i bekendtgørelser udstedt i medfør af Mbl og i form af vilkår for konkrete afgørelser, må endvidere formodes at medføre en højnelse af fordringerne til forsvarlig adfærd, jfr *Stig Jørgensen* i U 1970 B.194.

Tidligere fandtes en materiel erstatningsbestemmelse i Vandløbslovens § 72. Efter denne bestemmelse var ejeren ubetinget erstatningsansvarlig for skader, som forvoldtes ved et ulovligt spildevandsanlægs tilstedeværelse eller benyttelse. Var spildevandsanlægget derimod lovligt, skulle erstatning kun svares, hvis anlægget var mangelfuldt vedligeholdt eller passet, overbelastet eller benyttet på en væsentlig anden måde eller til andet formål end godkendt af landvæsensretten. Forskriften blev ikke overført til Mbl, da den ikke fandtes at afvige nævneværdigt fra dansk rets almindelige erstatningsregler, jfr Folketingstidende 1972/73 tillæg A sp 4022. Derimod optoges i Mbl § 86 en kompetenceregel, hvorefter spørgsmål om erstatning for forurening af grundvandet eller af vandløb, søer eller havet afgøres af landvæsensretten, hvis parterne er enige herom.

Alle de foran nævnte domme vedrører skade som følge af vandforurening. Herom findes også en del utrykte retsafgørelser og et stort antal afgørelser fra landvæsensretterne.

Uden for Mbl's område foreligger på to felter vigtige lovbestemmelser, der i overensstemmelse med internationale konventioner foreskriver et objektivt erstatningsansvar. Det gælder m h t olieskader på havet, jfr Sølovens kap 12 som ændret ved lov nr 227 af 24/4 1974, og skader forvoldt ved atomanlæg, jfr lov nr 332 af 19/6 1974.

## § 8. Naturfredning

Af ankechef *J. Garde*

### I. Indledning. Især om formål før og nu

#### A. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER OM NATURFREDNINGSLOVENS KARAKTERISTISKE TRÆK

Naturfredningen er blevet til som en følge af samfundets og landets ændring gennem den tiltagende industrialisering og bydannelse. Disse forhold lå til grund for den første Naturfredningslov af 8/5 1917 (*l.17*) og har ligeledes været bestemmende for Naturfredningsloven af 1937 (*l.37*) og den nugældende lov nr 314 af 18/6 1969 om naturfredning (*l.69*) som ændret i 1972 og 1975, nu lbkg nr 520 af 1/10 1975 om naturfredning.

Loven af 1937 blev ændret gentagne gange, senest i 1961, hvorefter den fremtrådte som lbkg nr 194 af 16/6 1961 af lov nr 140 af 7/5 1937 om naturfredning (*l.61*). – En systematisk bearbejdelse af naturfredningsområdet er først sket i naturfredningskommissionen af 1962, som afgav betænkning i 1967, bet I nr 461 (s 1–128) og bet II nr 467 (s 129–438). Det store omfang skyldes bl a et forsøg på at belyse de mange aspekter i forhold til anden lovgivning om det åbne land for at få en baggrund for at bedømme, hvilke opgaver der bør løses i naturfredningsregie, evt med deltagelse af anden ekspertise, og hvilke der bør løses i anden regie, evt med deltagelse af fredningsekspertise. Bet I er således, samtidig med at tjene som grundlag for dele af Naturfredningsloven, et af de vigtigste forarbejder til loven om by- og landzoner.

Betænkningerne citeres nedenfor som »bet I« og »bet II«. Ministeriet for kulturelle anliggenders cirkulære om Naturfredningsloven af 22/11 1969, der nedenfor citeres som »cirk«, bygger på bemærkningerne til lovforslaget (Folketinget 1968/69, tillæg A, sp 1817 ff, citeret som »F«), der i alt væsentligt svarer til kommissionens forslag, samt folktingsudvalgets betænkning (Folketinget 1968/69, tillæg B, sp 2657 ff). Forslaget fremsattes første gang i folketingsåret 1967/68. 2. samling til fri debat. Der er enkelte forskelle mellem de to forslag. Der bringes i det følgende ikke citater fra den første fremsættelse.

Som et led i jordlovgivningen ved Danmarks indtræden i det europæiske fællesmarked skærpedes Naturfredningsloven på en række punkter ved lov nr 284 af 7/6 1972, hvorefter loven fremtrådte som miljøministeriets lbkg nr 445 af 1/10 1972 af lov om naturfredning. Alle-rede i 1975 ændredes loven på ny – denne gang ikke som i 1969 og

1972 ved en udbygning af lovgivningen, men snarere som en vis tilbagetrækning i forhold til de kommunale myndigheder, forårsaget navnlig ved Lands- og regionplanloven af 1973 og Kommuneplanloven af 1975.

Cirkulæret til Ændringsloven af 1972, ministeriet for kulturelle anliggenders cirk nr 208 af 1/10 1972, er udarbejdet efter samme principper som det »store« cirk af 22/11 1969, som fortsat er det bærende fortolkningsbidrag til Naturfredningsloven. Om Ændringsloven af 1975 foreligger intet samlet cirkulære.

En meget udførlig kommenteret udgave af Naturfredningsloven med optryk af cirk og bkg m v er kommet i 1973: Naturfredningsloven, almindelig fremstilling og kommentarer, ved *Viggo Nielsen* m fl. Samtlige administrative afgørelser af interesse op til begyndelsen af 1973 er medtaget her. Når der ikke er flere henvisninger i det følgende til denne udgave, end tilfældet er, skyldes det alene, at der ellers overalt skulle være henvisning til omtalen af vedkommende lovtekst i kommentaren. Der foreligger et tillæg af maj 1976 i form af et særtryk af en artikel fra »Juristen og Økonomen« (nr 2/1976.44 ff) af *Veit Koester*. Hermed kan, som det siges, kommentaren, f s v angår selve Naturfredningsloven, i store træk anses for at være à jour ført indtil udgangen af 1975 (men altså ikke f s v angår afgørelser).

Væsentlige træk er fælles for samtlige naturfredningslove.

Allerede 1.17 er bygget op omkring *de to hovedformål*, som også i dag er de fremherskende: *bevaring af landskabet* i dets eksisterende skikkelse og *offentlighedens adgang til naturen*. Om dette sidste formål fremhævede flere ordførere ved lovforslagets første forelæggelse i rigsdagssamlingen 1915–16, at det i og for sig ikke havde noget med bevaringen, fredningen at gøre, og at de to hensyn ofte ville gå på tværs af hinanden (1. behandling, FT 1915/16, sp 3114 ff).

Til opfyldelse af de nævnte formål indeholdt loven bestemmelser om et fredningsinstitut stort set svarende til det i dag eksisterende, kombineret med generelle regler om offentlighedens adgang til skove og udyrkede arealer i offentlig eje og visse regler om færdsel langs stranden. Midlerne til at opnå en bevaring er siden styrket, især med reglerne om byggelinier og planlægning, og offentlighedens færdselsrettigheder er udvidet med en opholds- og baderet på private strande samt visse færdsels- og opholdsrettigheder med hensyn til private skove og udyrkede områder, jfr III. C. 2.–3.

Modsætningen mellem bevaringsformålet og offentlighedens adgang spillede i al fald i den første snes år efter den 2. verdenskrig ingen større rolle i debatten om naturfredning. Dette hang sammen med en væsentlig ændring i fredningsobjekterne i denne periode. Oprindeligt fredede man særlig smukke og ejendommelige landskaber, hvorimod

det normale landbrugsland kunne tages som noget givet, der ikke havde særlige bevaringsforanstaltninger behov. Den tiltagende urbanisering medførte imidlertid, at større områder bestående af dyrket land, evt med skov og udyrkede arealer i forbindelse hermed, blev vigtige fredningsobjekter.

Når der skrives »færdes« betyder dette som man vil forstå også »færdes i bil«. Modsat socialdemokratiets ordfører A. C. Meyer ved 1. behandling af forslaget til loven af 1917, Rigsdagstidende 1915/1916 sp 3124: »Jeg har, naar jeg har været ude med en lille Flok, som maaske er adskillige ærede Medlemmer bekendt under Navnet »Vandrende Sangere« . . . » og senere sp 3125 » . . . af alle Former for Sport er der ingen, som i højere Grad sikrer baade en æstetisk og hygiejnisk Nydelse end netop Fodsport. Ja, jeg er nær ved at sige, at jeg vilde kunne helbrede en stor Del af de Sygdomme, Lægerne kæmper med, hvis jeg kunde lære Folk at gaa. Selv priser jeg mig lykkelig ved at elske Fodsporten fremfor nogen anden sport. Det er tilmed den billigste foruden at være den interessanteste og sundeste.«

I forbindelse med gennemførelsen af Naturfredningsloven er den gamle debat om bevaring contra offentlig færdsel i nogen grad dukket op igen som følge af de udvidede færdsels- og opholdsrettigheder og set i lyset af befolkningens øgede fritid og mobilitet – alt sammenholdt med den opkomne store interesse for problemerne omkring miljøbeskyttelse (forurening).

Diskussionen går såvel på modsætningen mellem ejernes interesse i at undgå offentligheden af hensyn til privatlivets fred som spørgsmålet om, hvorvidt bevaringsformålet i større eller mindre grad kompromiteres gennem den offentlige adgang.

Det er et karakteristisk træk, at de fleste *administrative organer*, der virker inden for dansk fredningsadministration, er kollegialt sammensatte nævn m v uden for det almindelige kommunale eller statslige hierarki. Dette hænger sammen med den ekspropriative karakter, som fredning ved kendelse har, men tillige har det, når flere beføjelser ikke er lagt til kommuner, spillet ind, at disses primære indstilling ofte mere tager sigte på at fremme urbaniseringen end det modsatte. Bemærkelsesværdigt er i denne forbindelse, at anerkendte foreninger og institutioner, særlig Danmarks Naturfredningsforening, har spillet en stor rolle ved lovens administration, navnlig gennem udnyttelse af den tilføjede kompetence til at rejse og anke fredningssager. Herigennem har private, alment interesserede eller videnskabelige kredse kunnet virke som offentlig samvittighed ved at provokere afgørelser fra fredningsnævn og overfredningsnævn. Det har her haft betydning, at det er almindeligt antaget, at disse nævns afgørelser har prioritet over for afgø-

relser truffet i henhold til anden lovgivning, også hvor disse hviler på ekspropriation. Den særlige »aktionsret« der på denne måde inden for Naturfredningsloven tilkommer private kredse, har medført, at der ikke helt sjældent er rejst sager, der har ligget på grænsen af fredningsnævnens (overfredningsnævnets) kompetence – netop fordi disse kredse *har* aktionsmuligheden efter Naturfredningsloven, men ikke efter f.eks. planlægningslovgivningen.

Ønske om større kommunal indflydelse har navnlig været fremført fra amtskommunalt hold, særlig i forbindelse med og efter gennemførelsen af Lands- og regionplanloven, idet man har hævdet, at denne lovgivning sammen med Zoneloven bør føre dels til færre fredninger, dels til en ændring af de administrative forhold gennem ophævelse af de særlige fredningsplanudvalg, jfr. nedenfor under B.3. Ændringsloven af 1975 bygger dog fortsat på 69-lovens system, idet den foran nævnte »tilbagetrækning« alene har karakter af en ved de nye kommunale planlægningslove muliggjort forenkling, særlig gennem begrænsning af dobbeltkompetence.

*Sammenfattende* kan siges, at naturfredningsbestræbelserne som nedfældet i Naturfredningsloven de første mange år kunne opfattes som et system, der vel burde have i erindring af kommuner og diverse statsorganer i deres virke, men som dog var af relativt isoleret karakter – blev lovens regler blot overholdt, krævedes i al fald uden for hovedstadsområdet ikke den store samordning. En sådan opfattelse blev med årene for snæver, men var udbredt. I dag må fredningen opfattes som den del af natur(miljø)beskyttelsen, der angår områder, som man af sikkerhedsgrunde mener, der bør passes særligt på som en del af den nationale arv. Denne betragtning forsvare opretholdelsen af særlige organer og kompetencer, som går på tværs af planlægningslovenes almindelige ordning, hvorefter planlægning i stor udstrækning er gjort til et kommunalt anliggende.

Naturfredningens historie kan følges gennem Danmarks Naturfredningsforenings årsskrifter, se bl.a. *R. Spärck* i årsskriftet for 1961 også om tiden forud for 1917, herunder om naturvidenskabens rolle og den tids problemstilling. Se endvidere Danmarks Natur, bind 11 (Mennesket og Naturen).69 ff.

De beføjelser, der efter loven er tillagt ministeren, er nu i vidt omfang delegeret til den pr 1/11 1975 oprettede fredningsstyrelse, jfr. miljøministeriets bkg nr 542 af 27/10 1975 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til fredningsstyrelsen.

## B. HOVEDTRÆK AF UDVIKLINGEN PÅ LOVENS HOVEDOMRÅDER

### 1. Fredningsobjekter og fredningshensyn

Ifølge *Naturfredningslovens formålsparagraf* tilstræbes det ved loven at værne Danmarks natur og landskabelige værdier og i videst muligt omfang at give befolkningen mulighed for at nyde godt af disse, § 1, stk 1. Ifølge stk 2 skal de beføjelser, som loven hjemler, særlig anvendes til 1) at bevare og pleje større landskaber og andre områder, som på grund af deres landskabelige værdi eller beliggenhed har væsentlig betydning for almenheden og 2) at bevare og pleje områder, planter og dyr samt geologiske dannelser, hvis bevarelse af naturvidenskabelige, undervisningsmæssige eller historiske hensyn er af væsentlig interesse samt 3) at åbne adgang til at færdes og opholde sig i naturen på steder, hvor dette er af væsentlig betydning for befolkningens friluftsliv. Hertil føjedes i 1972 som 4) at bidrage til, at det menneskelige miljø ikke forringes gennem forurening.

Betstemmelsen adskiller sig ikke væsentligt fra l.37 (61) § 1, der igen lå ret nær ved l.17 § 1. Nyt er, at det i paragraffen påpeges, at formålet vedrører alle beføjelser efter loven, medens de tidligere loves § 1 alene opregnede de tilfælde, hvor fredning kunne iværksættes. Endvidere er der en forskel i omtalen af de lokaliteter, der skal beskyttes – de tidligere love talte mere neutralt om »områder« (som så karakteriseredes på forskellig vis), medens der nu ved siden af dette udtryk bruges udtrykket »*større landskaber*«. Dette svarer igen til dels til det, der ofte benævnes *naturparker* – i ministeriet for kulturelle anliggenders cirkulære omtalt som større og sammenhængende egnskarakteristiske landskaber, hvor de naturfredningsmæssige værdier eller interesser har en særlig rig koncentration. Endelig anvender den ny lov ordet »*pleje*« – også tidligere kunne der ved en fredningskendelse eller på anden måde iværksættes pleje, men nu peges altså i formålsparagraffen udtrykkeligt på betydningen af pleje af landskabet, d v s aktive bestræbelser – det kan være opretholdelse af en given vegetation, videnskabelig kontrol eller udbygning til rekreative formål.

Da *Naturfredningsloven* blev forberedt, havde *forureningsdebatten* endnu ikke for alvor taget fart, og de ord, der bruges i denne debat, har derfor ikke i særlig grad præget *Naturfredningsloven*. Ordet *forurening* bruges om mange forhold:

Det kan således gå på følger af, at befolkningen færdes i naturen og her efterlader affald. Det siger i denne forbindelse sig selv, at den ud-

videde offentlige adgang, der er en følge af Naturfredningsloven, må ledsages af ordensbestemmelser for færdsel og ophold på strande m v, og af en offentlig indsats gennem etablering af offentlige toiletter, bortskaffelse af affald, tilsyn etc. Ifølge Naturfredningslovens § 63 må der på fredet ejendom ikke uden ejerens tilladelse henkastes eller anbringes affald eller lignende.

Et andet, alvorligere, spørgsmål, er beskyttelsen af jord og vand mod forurening fra industrien og til dels fra landbruget m v. Muligheden for gennem de midler, der er hjemlet i Naturfredningsloven, at øve en indsats på disse punkter, vil være til stede, hvor beskyttelsesinteressen knytter sig til bestemte, særlig bevaringsværdige lokaliteter: freder man disse og deres omgivelser, kan forureningskilderne holdes på afstand (hvis ikke de er luft- og vandbårne). At tage hensyn hertil ved lovens administration er ganske i tråd med klassisk naturfredning, jfr bet II om vandløb, navnlig s 267–274. – Bekæmpelse, der tager sigte på *mere i almindelighed* at hindre visse former for industriel og anden udfoldelse i by og på land, fremme tidssvarende spildevandsrensning etc, må derimod ske ved en indsats efter Miljøloven.

Det fremgår af forarbejderne til Ændringsloven af 1972, at ordet »forurening« i § 1, stk 2 nr 4 indbefatter gener fra støj (»støjforurening«).

## *2. Færdsels- og opholdsrettigheder, byggelinier og andre almindelige bestemmelser*

Naturfredningsloven indeholdt oprindeligt ingen bestemmelser om byggelinier og kun få generelle fredningsbestemmelser. Der skulle dog gives *almenheden adgang til skove og udyrkede arealer tilhørende stat og kommune*, for så vidt det kunne ske, uden at det offentlige interesser kom til at lide derved. Endvidere indeholdt allerede l.17 visse bestemmelser om friluftsreklamer, idet fredningsnævnet kunne udstede forbud mod, at der uden for bebyggede områder opstilledes *reklameskilte* m v, der efter nævnets skøn ville virke forstyrrende på stedets landskabelige skønhed.

Om *almenhedens adgang til privatejede arealer* indførtes de første generelle erstatningsfrie regler i 1937, nemlig en adgang til færdsel til fods langs stranden. Efter l.17 var der alene tale om, at krav om færdselsret kunne rejses over for fredningsnævnet, dog at der var en vis formodning for, at ejeren ikke herved led synderlig skade, idet det var fastsat, at erstatning kun kunne tilkendes for bestemt påviselig skade, værdiforringelse af ejendom eller ulemper. Endvidere måtte der på

den frie strandbred ikke uden fredningsnævnets samtykke iværksættes foranstaltninger til hinder for den frie færdsel. Ved l.69 er indført ret til kortvarigt ophold og badning ved alle strande, ret til færdsel og ophold på veje i skove over en vis størrelse samt ret til kortvarigt ophold på udyrkede ikke-hegnede arealer.

Spørgsmålet om færdselsretten langs stranden havde en central placering under forhandlingerne i Rigsdagen 1916-17. I lovforslaget var ved fremsættelsen optaget en regel om en almindelig adgang til færdsel til fods på den udyrkede og for græsvækst blottede strandbred bortset fra sådanne strækninger, der før den 1/1 1916 var inddraget under havearealer eller erhvervsvirksomheder. I bemærkningerne til lovforslaget omtales først de hyppige afspærringer, og derefter anføres (1915/16 tillæg A sp 3549): »Under Hensyn til den foreliggende Tvivl om Berettigelsen af saadan Afspærring synes det rimeligt at lade Lovgivningen regulere forholdet, og da det er af meget væsentlig Betydning for Befolkningen, at den Adgang til Stranden, som den fra gammel Tid har haft, ikke nu berøves den, foreslaar man derfor . . .«

Ud over regler om almindelig færdselsret langs stranden gennemførtes i 1937 erstatningsfri *byggelinier ved skov og strand samt fredning af jordfaste fortidsminder*, og i 1961 indførtes endelig lignende *byggelinier ved søer og åer* over en vis størrelse og ved mere betydende *veje* samt ved *fortidsminder*. Ved revisionen i 1969 er byggelinierne bibeholdt uændrede, men ved revisionen i 1975 er åbnet mulighed for administrativ ophævelse af vejbyggelinien, jfr III.B.2.a. I øvrigt skete i 1972 en vis udbygning af byggelinierne, så de i stigende grad har fået karakter af almindelige beskyttelseslinier, dog at de ved skov og vej fortsat kun er egentlige byggelinier. Ved l.69 er endelig indført visse særlige regler om *anlæg i det åbne land*, delvis til afløsning af l.37 § 9, og reglerne til beskyttelse af jordfaste fortidsminder er blevet udbygget.

### 3. Planlægningens stilling. Almindelig bebyggelsesregulering

De første planlægningsbestemmelser kom ind ved lovrevisionen i 1937, efter forslag fra Danmarks Naturfredningsforening. Det fremgår af forarbejderne (bemærkningerne til § 31, Rigsdagstidende 1936/37, Tillæg A sp 3141), at man forestillede sig, at fredningsmyndighederne ved et forberedende arbejde skulle kunne registrere fredningsværdige områder og foretage en prioritering med hensyn til kommende fredninger. De problemer, der i de senere års debat er knyttet til ordet planlægning på dette område – som et begreb, hvis væsentligste indhold er det generelle spørgsmål om regulering af bebyggelsen i det åbne land – var derimod ikke fremme under behandlingen af denne lov. Det må i denne

forbindelse erindres, at det helt op til Landsbyggeloven af 10/6 1960 på landet beroede på det enkelte sogneråd, om det ønskede at indføre regler om bebyggelsens udformning og placering, der gik ud over brandpolitilovens bestemmelser om afstand fra naboskel o lign.

Ved tillægslovene af 13/4 1938 og 25/6 1940 gennemførtes ændringer til 1937-lovens bestemmelser om fredningsplaner gående ud på, at der, når en plan var bekendtgjort, intet måtte foretages, der stred mod planen, men således at der, hvis der blev givet afslag på en ansøgning om dispensation, kunne forlanges rejst fredningssag (loven af 1938). Endvidere indførtes regler om fredningsplanernes tinglysning (loven af 1940). Dette særlige fredningsplaninstitut blev bibeholdt i 1969, men blev ved revisionen i 1975 opgivet som et selvstændigt formelt instrument, hvilket efter zone- og råstoflovgivningens indarbejdelse også må anses for en rimelig forenkling, jfr nedenfor VI.C.

Planlægningsbestemmelserne i l.37 fik en ikke ringe betydning for hovedstadens omegn, idet det af statsministeren nedsatte udvalg vedrørende Københavnsegnens grønne områder («Det grønne udvalg») gennemførte en ret omfattende planlægning, som i betydeligt omfang fulgtes systematisk op med fredninger, således at sagerne rejstes af statsministeriet efter udvalgets indstilling (Vaserne ved Furesøen, Mølleå-dalen ved Farum og op mod Buresø, omegnen af Sjælsø m v). Uden for Københavnseggen udarbejdedes op til 1960-erne kun fredningsplaner for Arresøes omgivelser og dele af Fanø, dog påbegyndtes fra midten af halvtredserne et fredningsarbejde for Arhuseggen.

Planlæggende myndighed var efter loven overfredningsnævnet, men planerne udarbejdedes i forståelse med statsministeriet i det væsentlige af særligt nedsatte udvalg.

I slutningen af 1950-erne fik fredningsplantanken for alvor vind i sejlene i forbindelse med den da begyndende højkonjunktur og den dermed forbundne voldsomme stigning i bilismen og sommerhusbyggeriet samt efterspørgsel fra udlandet. I denne periode skabtes forbindelsen mellem naturfredningsarbejdet og arbejdet med spørgsmålet om regulering af bebyggelsen i det åbne land. Disse forhold førte til loven af 21/3 1959 om ændring i Naturfredningsloven ved indføjelse af et nyt kapitel V om fredningsplaner, hvorefter sådanne planer i større omfang skulle udarbejdes af særlige af statsministeriet nedsatte *fredningsplanudvalg*, der fik nær tilknytning til amternes administration.

En medvirkende årsag til loven af 21/3 1959 var nogle tyske opkøb af arealer ved Holmslands Klit. En rejst fredningssag fik til følge, at disse arealer i forbindelse med en del andre erhvervedes af staten (»Lille Hamborgsagerne«). Samtidig gennemførtes lov nr 344 af 23/12 1959 om (udlændinges) erhvervelse af fast ejendom.

Allerede kort efter gennemførelsen af ændringerne i Naturfredningsloven af 1959 viste det sig imidlertid, at man ikke på det foreliggende lovgrundlag kunne hindre den stigende planløse udstykning til sommerhusgrunde, idet fredningsplanerne kun gav en foreløbig beskyttelse; endvidere tog planernes udarbejdelse tid, ligesom det kunne være ønskeligt at opnå en vis beskyttelse også af arealer uden for fredningsplanudvalgenes virksomhedsområder, der de første år var begrænset til Jyllands Vestkyst og Nordsjælland. Til at imødegå denne situation og for at opnå en bedre koordinering med den tiltagende planlægning efter byplan- og byreguleringslovgivningen blev i folketingssamlingen 1960/61 fremsat forslag til en ordning, hvorefter der uden for de i videste forstand byplanlagte områder kun kunne opføres større samlede bebyggelser med samtykke fra vedkommede fredningsnævn, og således at der i tilfælde af afslag ikke skulle ydes erstatning. Under behandlingen i folketinget ændredes bestemmelsen således, at den kom til at angå al anden bebyggelse end den, der tjener lokale formål, *men således* at ejeren, hvis tilladelse til bebyggelse blev nægtet og ejendommen derved faldt i værdi, var berettiget til erstatning for den ved afslaget forvoldte værdinedgang.

Den pågældende lovbestemmelse – § 22 i Naturfredningsloven som ændret i 1961 – fik til følge, at fredningsmyndighederne fra 1961 uden for de mere eller mindre byplanlagte områder, f s v angår på stedet »fremmed« bebyggelse, blev etableret som en »etat« ved siden af bygningsmyndighederne efter Landsbyggeloven, en ordning, der gav anledning til mange vanskeligheder og også blev ophævet ved 69-lovens ikrafttræden.

Fredningsplanudvalgene bibeholdtes ved 69-loven, og det accepteredes som en klar forudsætning for Zonelovens indhold og kompetenceordning, ikke alene, at disse organer bevaredes, men også, at der skulle etableres et snævert samarbejde mellem udvalgene og zonemyndigheden, jfr bilag 2 til folketingsudvalgets betænkning om Zoneloven. Bibeholdelsen af det særlige fredningsplaninstitut var her mindre væsentligt, idet det lå klart, at dette kun skulle anvendes i specielle tilfælde. Langt væsentligere var det, at udvalgene ved Naturfredningslovens § 35 udtrykkeligt fik til opgave at foretage landskabsanalyser og udarbejde vejledende retningslinier til støtte for andre myndigheders plan-

lægning og administration, og at udvalgene i henhold til § 11 i Zone-loven blev ankeberettigede med hensyn til zonemyndighedens tilladelser efter denne lov. Man søgte således den naturfredningsmæssige interesse i bebyggelsesreguleringens tilrettelæggelse på det åbne land integreret i loven om by- og landzoner.

Det lå allerede i 1969 klart, at en reform af planlægningslovgivningen ikke blot skulle bestå i de i 1969 gennemførte love, men at det næste skridt antagelig ville blive en lov om lands- og regionplanlægning med amtsrådene som den kompetente myndighed samt en revision af Bygge- og byplanlovene – alt under bibeholdelse af den i 1969 gennemførte Naturfredningslovs hovedtræk og den deraf følgende »magtfordeling«, hvorefter fredningsinteresserne beholdt deres eget planlægningsapparat gennem de »gammeldags« blandede statsligt-kommunale fredningsplanudvalg og deres egne godkendende og med ekspropriationsmagt udstyrede organer, fredningsnævne, der også er blandet statsligt-kommunale. Ved tilslutningen til fællesmarkedet skete skærpelsen af Naturfredningsloven da også *under bevaring* af den i 1969 fastlagte kompetenceordning.

Det var på denne baggrund overraskende, at spørgsmålet om nedlæggelse af fredningsplanudvalgene og overførsel af deres kompetence til amtsrådene blev taget op allerede i foråret 1973 i folketingsudvalget om fysisk planlægning ved gennemførelsen af Lands- og regionplanloven. Spørgsmålet debatteredes i folketinget i maj 1974 på baggrund af en redegørelse fra miljøministeriet (FF 1973/74, sp 6488–6496 og sp 6971–7009). Det konstateredes ved debatten, at der ikke var flertal for at nedlægge udvalgene, men at man i al fald ville afvente egentlige, formelt godkendte regionplaner, før spørgsmålet om nedlæggelse burde realitetsbehandles. Årsag til denne udgang på debatten i 1974 var i al fald bl a, at det erkendtes, at fredningsplanudvalgene havde en så central stilling i naturfredningsarbejdet samt ved administrationen af en række andre love, herunder som bistand for centraladministrationen og fredningsnævne, at en ophævelse af udvalgene ville betyde en afgørende ændring i Naturfredningsloven, som i sin i 1969 og 1972 givne skikkelse forudsatte de nævnte udvalgs eksistens.

I betænkningen om Ændringsloven af 1975 afgivet af udvalget om fysisk planlægning hedder det som konklusion på en fornyet drøftelse af spørgsmålet – en drøftelse, der bl a har amtsrådsforeningens stadige interesse for sagen som baggrund:

»Når der foreligger godkendte regionplaner, hvori fredningsplanlægningen er indarbejdet, finder udvalget, at tidspunktet er inde til, at den fremtidige fredningsadministration ændres i lyset af de seneste års udvikling inden for planlægnings-

lovgivningen. Udvalget finder, at denne giver grundlag for at ophæve fredningsplanudvalgene, således at fredningsplanlægningen i overensstemmelse med intentionerne bag lovene om lands- og regionplanlægning integreres i regionplanlægningen.

Flertallet opfordrer derfor ministeren til at fremsætte lovforslag herom og i denne forbindelse fremsætte lovforslag, der sikrer de overordnede samfundsmæssige fredningsinteresser den nødvendige indpasning i den fremtidige planlægning.«

Miljøministeren har i et svar i folketinget i marts 1977 meddelt, at det er regeringens hensigt at fremsætte lovforslag, hvorefter fredningsplanudvalgene ophæves og deres nuværende arbejdsopgaver deles mellem amtskommunerne og de centrale fredningsmyndigheder.

Se om spørgsmålet endvidere *J. Garde* i »Danske kommuner« nr 23 1974.3 med svar fra amtsrådsforeningens formand, *P. Gorrsen*.

## II. Egentlige fredninger

### A. INITIATIV TIL REJSNING AF FREDNINGSSAGER

Hvad og hvornår der skal fredes blev historisk set i det væsentlige grebet kasuistisk an, og det beroede på omstændighederne, hvem der satte fredningsmaskineriet i gang. Sagerne blev ofte rejst af Danmarks Naturfredningsforening. Endvidere blev mange sager rejst af vedkommende fredningsnævn selv eller af ministeriet eller af – eller på foranledning af – en kommune. Et mere systematisk fredningsarbejde foregik dog også, således de under I.B.3. nævnte fredninger i Københavns-egnen på grundlag af »det grønne udvalg«s arbejde, og siden 1959 er mange større fredninger gennemført på foranledning af de siden nedsatte fredningsplanudvalg. En del af disse sager er fremkaldt af udstykninger og planer for sommerhusområder, således at man i forbindelse med vedkommende fredninger har afgrænset og adskilt sommerhusområderne. Tendensen til at frede som led i en mere omfattende planlægning (dette ord her brugt om en bevidst udvælgelse af fredningsobjektet, indpasset i en mere omfattende fysisk planlægning) er dog i de senere år blevet stadig mere udpræget, men der er fortsat tale om en del kasuistik (fredningsapparatet som »ambulance«).

– Det kasuistiske er ikke blot et historisk relik. Både planlægningen og kasuistikken har sin plads. Ikke alt fredningsværdigt har kunnet fredes, og det er derfor meget naturligt, at stødet til mange fredningssager er kommet, fordi vedkommende område truedes af et indgreb, der ville betyde en væsentlig ændring eller måske en ødelæggelse. Hvad der til

enhver tid truer, skifter med de økonomiske og tekniske forhold, og synet på *hvad* der er trusler, skifter. Endvidere er behovet for en indsats gennem fredning afhængigt af lovgivningen – jo mere anden lovgivning tager fredningsmæssige hensyn og jo mere restriktiv den er, des lettere er fredningsarbejdet. Efter 1.69 kan fredningsnævnene ikke længere rejse fredningssag på eget initiativ.

Hvor en fredning gennemføres efter aftale med ejeren uden udgift for det offentlige tales om en *frivillig fredning*, jfr nedenfor under E 4. En sådan kan f.eks. ønskes af en ejer, der nødig ser sin ejendom inddraget til bymæssig bebyggelse eller gerne vil undgå ekspropriation til et offentligt anlæg, men også frivillige fredninger kan naturligvis kun gennemføres, hvis de almindelige betingelser for fredning er opfyldt. Mange frivillige fredninger er også gennemført blot ud fra ejerens almindelige ønske om en sikring af fredningsværdige områder. Mange kirkers omgivelser er fredet frivilligt, jfr under E 4.

Naturfredningslovgivningens historiske udgangspunkt var, at fredninger var noget, der ikke måtte koste ret mange penge, jfr 1.37 § 11, og indtil omkr 1960 var det ikke usædvanligt, at udgifterne til fredningserstatninger i et finansår udgjorde mindre end fredningsvæsenets samlede administrationsudgifter. Herved må dog tages i betragtning, at fredningsnævnene er beskæftiget med meget andet end erstatningsberettigende fredninger. Ved forelæggelse af forslaget til Ændringsloven af 1959 udtalte statsministeren, at statens udgifter til fredningserstatninger i de sidste 10 år gennemsnitligt havde udgjort 100.000 kr pr år. (FF 1958/59 sp 422). I finansåret 1977–78 udgjorde den statslige bevilling til fredningserstatninger 9 mill kr, hvortil kommer visse kommunale bidrag, se VII.D. Erstatningsudgifterne må endvidere ses i sammenhæng med, at der som led i Jordlovene ved tilslutningen til EF i 1972 gennemførtes en særlig lov om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål, lov nr 230 af 7/6 1972, se nedenfor under C.

## B. BETINGELSER FOR FREDNING

Medens den tidligere lov i § 1 udtrykkelig angav, hvad der kunne være genstand for fredning, er § 1 nu en formålsbestemmelse vedrørende *alle* de beføjelser, som loven hjemler. Fredning vil imidlertid netop være et hovedmiddel til at beskytte de objekter, der opregnes i § 1, stk 2 som beskyttelsesværdige. Hovedinddelingen er den samme som tidligere, *bevaringen* (§ 1, stk 2<sup>1</sup>) og 2<sup>2</sup>) og *almenhedens færdsel* (§ 1, stk 2<sup>3</sup>). Både under 1<sup>1</sup>) og 2<sup>2</sup>) tales om bevaring og pleje. Under 1<sup>1</sup>) nævnes større landskaber og andre områder, som på grund af deres landskabelige værdi eller beliggenhed har væsentlig betydning for al-

menheden, og under <sup>2)</sup> områder, planter og dyr samt geologiske dannelser, hvis bevarelse af naturvidenskabelige, undervisningsmæssige eller historiske hensyn er af væsentlig interesse. Stk 2<sup>3)</sup> handler om adgang til at færdes og opholde sig i naturen på steder, hvor dette er af væsentlig betydning for befolkningens friluftsliv.

Det vil ses, at lovens betingelser kan passe på meget forskelligartede fredninger, således at det er forståeligt, såvel at der gennem tiderne har været anlagt divergerende opfattelser, som at der ofte, allerede medens behandlingen af en fredningssag står på, kan være ret forskellige meninger om en frednings berettigelse. Særlig kriterierne i stk 2<sup>1)</sup> er elastiske, hvilket hænger sammen med, at gennemførelse af store fredninger (naturparker, jfr I.B.1.) ikke blot er et spørgsmål om landskabets kvalitet, men tillige om økonomiske og tekniske muligheder – det er eksempelvis selvsagt lettere at skabe en naturpark, hvor en væsentlig del af det pågældende landskab allerede er i offentlig eje, således at de egentlige fredninger indskrænkes til det mere arronderingsmæssige, end hvor en sag må omfatte et meget stort antal ejendomme. Endvidere kan beliggenheden spille en betydelig rolle for udvælgelsen – et område, der måske ikke kunne kaldes »fredningsværdigt« i en egn med store skønhedsværdier kan »rykke op« i bedømmelsen, hvis det ligger nær en større by eller i en egn med mindre attraktiv natur.

### C. FREDNINGSBESTEMMELSERNES INDHOLD. OFFENTLIGE ERHVERVELSER

§ 20 indeholder de nærmere regler for, hvordan fredninger gennemføres, d v s fredningsservituternes mulige indhold. Stk 1 angår *bevarings-tilfældene (status-quo fredninger)* og giver herunder hjemmel for forbud mod yderligere dyrkning, beplantning, gravning etc samt for, hvorledes det fredede areal fremtidig må anvendes, herunder også bestemmelser om forbud mod færdsel og om at visse former for anvendelse kræver forudgående tilladelse.

Det kan i særlige tilfælde bestemmes, at allerede skete beplantninger, bebyggelser eller andre indretninger skal fjernes. § 20, stk 2 indeholder hjemmel for at åbne områder for *offentlig brug* (færdsel, ophold e l), såfremt det er af væsentlig betydning for befolkningens friluftsliv.

*Status-quo fredningerne* angik tidligere ofte ret snævert afgrænsede objekter. I en betydelig årrække har man dog tilstræbt at koncentrere fredningsarbejdet om at gennemføre større fredninger ofte omfattende

såvel dyrkede som udyrkede områder, f.eks. en ådal med tilgrænsende enge og skrænter, en sø med omgivelser, en ås, et bakkeområde, en kyststrækning, klitarealer ved havet (eller indlandsklitter) – eller mere omfattende landskabsfredninger, hvori de nævnte og andre landskabsformer indgår og tillige indeholdende flere eller færre af de i § 1 specielt angivne, muligt videnskabeligt, herunder arkæologisk, interessante objekter. Endvidere kan fredning ske af hensyn til f.eks. vandmøller eller kirker eller historisk betydningsfulde steder (Dybbøl). – I alle disse tilfælde går fredningsservitutten ud på bevaring af status quo, herunder forbud mod anbringelse af bygninger, boder, udsigtshindrende beplantninger, skæmmende indretninger.

Fredningsmyndighederne står tit over for ønsker om en særlig, på stedet naturlig udnyttelse af en ejendom, f.eks. til grus- eller lergravning eller til anlæg af dambrug. – Når disse spørgsmål rejses *efter* at fredningssag er rejst, som et led i gennemgangen af lodsejernes problemer i anledning af den påtænkte fredningsservitut, der normalt vil hindre bl.a. terrænændringer, har det sædvanlige, i al fald i de senere år, været at søge spørgsmålet løst straks, enten – og det er det hyppigste – gennem forbud mod erstatning, eller også gennem en tilladelse, evt. en fastlæggelse af grænserne for en given aktivitet. Fredning kan dog også gennemføres på den måde, at det blot pålægges ejeren at give fredningsnævnet et varsel, når den særlige udnyttelse ønskes påbegyndt, således at en begrænsning eller en særlig fremgangsmåde måske kan aftales, eller evt. en ny fredningssag rejses for at hindre planernes udførelse. Når det har drejet sig om at *rejse fredningssag for at hindre* en bestemt naturlig, produktiv udnyttelse af fast ejendom, har myndighederne været mere tilbageholdende, men fredninger, der er rejst netop for at begrænse eller afskære fra en sådan udnyttelse (f.eks. grusgravning eller afvanding) er på ingen måde usædvanlige. Om råstofudnyttelse se i øvrigt nedenfor afsnit IV.B.2.b.

Ved status-quo fredninger må ofte tages stilling til *bebyggelsesspørgsmål*, først og fremmest således at arealerne varigt sikres mod byudvikling og sommerhusbyggeri. – Bestemmelsen i § 20, stk. 1 i slutningen om fjernelse i særlige tilfælde af skæmmende bebyggelse benyttes normalt kun om mindre byggeri (mindre sommerhuse, skure o.l.), evt. således at fjernelse skal ske inden en vis frist. Det er på den anden side ganske sædvanligt at foreskrive, at fredningsnævnets tilladelse udkræves til om- og tilbygninger og til genopførelse efter brand m.v. Hvis huset ikke er fredet væk eller hvis det udtrykkeligt er tilladt bevaret, anses genopførelse for tilladelig, medmindre kendelsens formulering giver

sikre holdepunkter for det modsatte. Ved de blot lidt mere omfattende fredninger tillades i almindelighed landbrugsbyggeri for allerede eksisterende landbrugsejendomme evt således, at tilladelse kun kræves, hvis nyopførelse ønskes andetsteds end i forbindelse med eksisterende bygninger. Ofte lægges en fredningsgrænse i øvrigt således, at gård, hus og have, der ligger i en frednings udkant, undtages fra fredning.

Også i fredninger, der går ud på at *åbne områder for almenheden*, indgår selvsagt et status-quo element. De områder, der kan være tale om at åbne for offentlig adgang, skal naturligvis kunne tåle denne adgang, og det giver derfor i nogen grad sig selv, hvad der kan være tale om: strande, skove, heder, private veje og stier, klitarealer og andre udyrkede områder m v.

I visse tilfælde kan det have betydning gennem fredning at gøre selv mindre arealer offentligt tilgængelige, f eks arealer ved stranden eller bestemte udsigtspunkter, men ofte vil åbning af et område for almenheden ske i forbindelse med en mere omfattende landskabsfredning, hvor disse dele egner sig for offentlig adgang, evt for stianlæg.

Især mange større fredninger i Jylland er i årenes løb gennemført på den måde, at de udyrkede områder inden for det fredede er åbnet for offentligheden, således at ejerne alene har beholdt jagtretten, retten til bærplukning m v – samt retten til at sælge arealerne med, hvor salg til bebyggelse uden for det fredede har været mulig. – Man må herved huske på, at der altid har fundet offentlig færdsel sted på sådanne arealer, og at den adgang, der er givet offentligheden, jævnlig er begrænset til færdsel til fods og kortere ophold, medens camping, bål-tænding m v er forbudt. Der er således en vis harmoni mellem de sædvanlige fredningsservitutter ved de typiske vestkystfredninger og klitfredningsbestemmelserne, jfr nedenfor III.D.

Disse betragtninger må nu ses i sammenhæng med de udvidede færdsels- og opholdsrettigheder, der er givet offentligheden ved Naturfredningslovens kap VIII, hvoraf følger, at fredning med forbud mod opdyrkning og hegning vil implicere offentlig adgang til fods efter § 56, jfr nedenfor III.C.3.

*Offentlig overtagelse til rekreative formål* sker navnlig i de senere år jævnsides med det øvrige fredningsarbejde, i almindelighed således at købene foretages af miljøministeriet efter indstilling fra vedkommende fredningsplanudvalg, jfr Naturfredningslovens § 61. Erhvervelse sker dog heller ikke sjældent ved fredning, enten ved overenskomst eller ved ekspropriation, jfr § 19. Ekspropriation har hidtil været sjælden, da den tidligere Naturfredningslov alene hjemlede overfredningsnævnet adgang til at ekspropriere, og kun »efter omstændighederne«, men er nu blevet noget mere udbredt. Erhvervelse som led i en fredningssag sker rent praktisk derved, at kendelsen lyses som adkomst, ofte for

vedkommende kommune, der måske samtidig som sit bidrag til fredningen påtager sig vedligeholdelsen eller tilvejebringelsen af nødvendige anlæg såsom veje og parkeringspladser. Når kendelsen lyses som adkomst for staten, bliver miljøministeriet i almindelighed ejer, muligt således at administrationen sker gennem en kommune eller ved skovstyrelsen (tidligere statsskovbruget), hvorunder nu også klitvæsenet hører. Disse etater har i øvrigt også selv gennem mange år erhvervet arealer i rekreativt øjemed, således en del af klitvæsenets meget omfattende køb i Vestjylland og landbrugsministeriets køb langs Øresundskysten.

Offentlig erhvervelse kan også ske i medfør af *Lov om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål*, lov nr 230 af 7/6 1972. Denne lov blev gennemført som en del af lovkomplekset forud for Danmarks indtræden i EF og havde som baggrund en forventet øget efterspørgsel efter jord bl a til rekreative formål.

Efter lovens § 1 kan staten erhverve eller yde lån til erhvervelse af faste ejendomme, som det har betydning at råde over til fremme af befolkningens rekreative interesser, herunder ved bevarelse af landskaber og tilvejebringelse af arealer til sommerhusbebyggelse, feriecentre, campingpladser, kolonihaver og almene rekreative formål. Erhvervelse af ejendomme eller ydelse af lån til kommuner, amtskommuner eller selskaber og foreninger m v med almennyttigt formål til erhvervelse af ejendomme kan efter § 2 ske inden for et årligt beløb af 100 mill kr. Loven indeholder tillige visse bestemmelser om statslig forkøbsret og en begrænset adgang til ekspropriation i landzone og sommerhusområder.

I bemærkningerne til loven er det angivet, at beløbsrammen på 100 mill kr årligt påregnes anvendt. Endvidere er det i bemærkningerne udtrykkeligt udtalt, at der ikke ved loven tilsigtes nogen opgivelse eller begrænsning af den hidtidige erhvervelsesaktivitet: »Derimod stiler man – markeret ved et særligt lovforslag – mod at *forøge* og fordele indsatsen over en bred front i nøje sammenhæng med den planlægning af arealanvendelsen, som finder sted i stadig stigende grad.« (Cit fra bemærkningerne).

Disse forudsætninger har ikke holdt stik. I 1973/74 bevilgedes 32,5 mill kr, der dog ikke fandt fuld anvendelse, da ejendomserhvervelse kan være en relativt langvarig proces. Siden er den årlige bevilling nedskåret til 20 mill kr (1977/78), samtidig med at der er sket reduktion af de beløb, der er til rådighed for naturfredningsformål i øvrigt samt til skovsektorens erhvervelser.

Ved Stiloven – lov nr 595 af 13/11 1940 om stianlæg m v i Københavnsegnens grønne områder – gennemførtes som led i beskæftigelsesforanstaltningerne under krigen en række stianlæg og servitutpålæg på arealer inden for den københavnske fredningsplan; disse stier og servitutter tjener formål aldeles svarende til Naturfredningslovens. Loven benyttes ikke mere til anlæg og erhvervelse, men »de grønne stier« og de i forbindelse med disses anlæg servitutbelagte arealer administreres fortsat efter Stilovens særlige regler. Det er dog tanken at søge Stiloven ophævet og administrationen af arealerne omlagt.

#### D. FREDNINGSERSTATNINGEN

I dette afsnit gennemgås Naturfredningslovens erstatningsregler, især med henblik på de for fredning særlige bestemmelser og forhold, medens der med hensyn til fælles ekspropriationsretlige spørgsmål henvises til fremstillingen i §§ 13, 14 og 15.

##### 1. Fredningserstatningens fastsættelse og fordeling

Ved kendelser, der går ud på fredning, skal det bestemmes, om der tilkommer ejeren eller andre indehavere af rettigheder over ejendommen erstatning; i bekræftende fald skal der endvidere træffes bestemmelse om erstatningens størrelse. Bortset fra ejere og brugere ydes der kun erstatning til rettighedshavere, der under sagen har nedlagt påstand om erstatning. Nævnet bestemmer, om den en bruger tilkommende erstatning skal ydes ved fradrag i hans afgift til ejeren eller undtagelsesvis ved udbetaling af et beløb én gang for alle (§ 21, stk 1–2).

§ 21 svarer til den tidligere lovs § 14, der altid har været fortolket således, at den hjemler fuld grundlovsmæssig erstatning for pålagte fredningsservitutter – og Naturfredningsloven er i øvrigt et af de mest eklatante eksempler på anvendelse i praksis af sondringen imellem konkrete indgreb, der begrunder krav på fuld erstatning, og almindelige begrænsninger i ejendomsretten, der ikke hjemler erstatning.

Den nævnte sondring er behandlet af *Fr. Vinding Kruse*: ER I.248 ff, *Ernst Andersen*.53 ff, *Poul Andersen* i Festskrift til Henry Ussing, 1951.28 ff og i Dansk Statsforfatningsret.730 ff samt *Ross*: Statsret II.642 ff. Endvidere *Illum*: Servitutter.24 ff, *Illum* 1. udg I.47 ff, *A. Vinding Kruse* i TfR 1947.289–330 og U 1969 B 16 ff og *J. Garde*: Erstatningsfrie reguleringer vedrørende fast ejendom. Forhandlingerne ved Det 25. nordiske juristmøde (Oslo 1969).16. Se endvidere *Bent Christensen* i bind 1 og i TfR 1970.113–142.

*Vagn Jensen* har i U 1934 B 213 ff udtalt sig for en fortolkning, hvorefter § 14 i lov 37 ikke behøver opfattes som hjemlende fuld erstatning, jfr *A. Vinding Kruse*

i nævnte artikel i TfR. Herimod *Fr. V. Petersen*, U 1942 B 350 og *Illum: Servitut*.41 ff.

Noget andet er, at en række indgreb, for hvilke der ydes erstatning, selvsagt kan reguleres erstatningsfrit ved ny generel lovgivning, således som det f.eks. er sket gennem visse af byggelinierne gradvise omdannelse til at omfatte flere og flere foranstaltninger.

Det indgreb, som i praksis har voldt de største vanskeligheder, er forbud mod bebyggelse; dette spørgsmål behandles særskilt nedenfor under 2.

Normalt afskærer fredning ikke fra almindelig landbrugsmæssig udnyttelse, men dyrkningsforbud kan forekomme, f.eks. som forbud mod opdyrkning af udyrkede arealer. Endvidere forbud mod udsigtshindrende beplantning og bestemmelser til beskyttelse af løvtræer samt forbud mod terrænændringer (grus-, ler- eller sandgravning). Ved fredning af søer, vandløb og moser og arealer ved disse kan der blive tale om erstatning for mistet adgang til indretning af fiskedamme eller afvanding, opfyldning og regulering.

Et vanskeligt punkt i mange fredningssager er det almindelige ekspropriationsretlige spørgsmål om vurderingen af udnyttelsesmuligheder, som på ekspropriationstidspunktet ikke er aktuelle, og som yderligere måske forudsætter en anden myndigheds tilladelse. I fredningssager indhentes i sådanne tilfælde ikke sjældent en udtalelse fra vedkommende myndighed om dennes syn på mulighederne for den pågældende foranstaltnings gennemførelse og opnåeligheden af den evt. nødvendige tilladelse. Fra praksis – fra tiden før den moderne råstoflovgivnings gennemførelse, hvorefter nægtelse kan ske erstatningsfrit, jfr. lovens hovedregel i § 4, se § 11, I.F.1. – kan nævnes spørgsmålet om, hvorledes en ansøgning om ophævelse af fredskovspligt for at grave grus ville falde ud; ville en sådan tilladelse kunne opnås, måtte dette lægges til grund for erstatningsfastsættelsen. Ikke sjældent er det dog umuligt at opnå en sådan forhåndsudtalelse, f.eks. om et afvandingsprojekt i givet fald ville være gennemførligt, og man må da skønne over værdien på det foreliggende grundlag, eventuelt udsætte spørgsmålet og i kendelsen blot pålægge ejeren at give et varsel, såfremt den pågældende udnyttelse bliver aktuel.

Hvor en ejer påberåber sig særlige forekomster i jorden (i alm. drejer det sig om grus) melder det spørgsmål sig, hvor meget der skal gøres ud af *dokumentationen* heraf. Der tænkes her på de tilfælde, hvor udnyttelse ikke kræver tilladelse efter Råstoflovens hovedregel, fordi der foreligger en af de situationer, hvor udnyttelse er beskyttet af lovens

overgangsregel, som kan blive aktuel mange år endnu, se § 11, I.F.2. Ejeren må i al fald sandsynliggøre, at udnyttelige forekomster findes; den viden, der er repræsenteret hos Danmarks Geologiske Undersøgelse baseret på den foreliggende kartering og geologernes kendskab til landets opbygning, er her ofte af stor betydning bl a til en første sortering af fremsatte påstande. Hvor det er indiceret, at der foreligger et erstatningsproblem, må evt foretages yderligere undersøgelser. Standpunktet har været, at sådanne undersøgelser – i det omfang man kan anerkende deres berettigelse – må bekostes af det offentlige, men tages i betragtning ved erstatningsfastsættelsen i det omfang en omkostning af denne art ville påvirke salgsprisen.

Tilsvarende problemer må have foreligget mange gange ved ekspropriation inden for diverse områder, men behandlingen i den juridiske litteratur har været ret summarisk, jfr straks nedenfor om spørgsmålet næringstab. Der kan henvises til *Jørn Hansen* i *Proceduren*, 1969.368 samt navnlig *Friis Jensen*.192 ff. Endvidere er i TK II og III refereret nogle kendelser fra overfredningsnævnet, hvor spørgsmålet har været fremme (TK II.117, 120 og 122 og III.109, 111, 113 og 114). Se endvidere KFE 1977 hæfte 1–2.

Spørgsmålet kommer ofte først frem under behandlingen for taksationskommissionen, idet fredningsnævnet vil være tilbageholdende med at lade større undersøgelser iværksætte på grund af usikkerheden med hensyn til, om en fredning, der afskærer fra udnyttelse af større forekomster, vil blive gennemført. Ved et klart værdifuldt fredningsobjekt, der står og falder med om gravning tillades, vil fredningsnævnet dog evt sætte en prøvegravning eller geologisk måling i gang. – Overfredningsnævnet har normalt ikke ladet foretage større undersøgelser, men har enten tilstræbt forlig på det foreliggende grundlag eller overladt spørgsmålet til taksationskommissionen, som i så fald kan antage særlig teknisk sagkundskab ved sagens behandling.

I TK II.109, fandt taksationskommissionen ikke tilstrækkelig anledning til at lade det offentlige afholde de 30–40.000 kr, der efter det foreliggende ville kræves for at »få bund« i, om et større krav kunne gennemføres, men fandt på grundlag af foreliggende oplysninger fra Danmarks Geologiske Undersøgelse at kunne træffe endelig afgørelse om erstatningen. Under en ved fri proces anlagt retssag er af retten udtalt, at en enkelt af Danmarks Geologiske Undersøgelse nu foreslået boring til ca 10.000 kr kan afholdes under den frie proces.

*Servitutter*, der hviler på de fredede ejendomme, vil enten være forenelige med fredningen og derfor blive opretholdt fuldt ud eller uforenelige med denne, i hvilket tilfælde servituthaveren må have fuld erstatning for bortfaldet; spørgsmålet foreligger sjældent i praksis, og heller ikke forholdet til *brugere* volder i praksis vanskeligheder, jfr dog nedenfor om grusentreprenører.

En af fredningsnævnet med en ejer sluttet overenskomst om fredning ansås bindende for en panthaver, der var tilsagt til fredningsmødet, men ikke havde givet møde. Sognerådet, der ansås for påtaleberettiget med hensyn til en tinglyst byggeplan, havde givet møde i fredningsmødet, men da det ikke fremgik af udskriften af mødet, at sognerådet havde tiltrådt overenskomsten, kunne fredningen ikke være præjudicerende for byggeplanieservitutten, U 1954.164.

Ved tinglysning af en af overfredningsnævnet afsagt kendelse om fredning af en skov antoges det, at ikke alene ejeren, men også tidligere tinglyste panterettigheder m v måtte respektere kendelsen, jfr 1917-lovens §§ 8 og 10, U 1930.201.

En forening, der havde lejet en jordlod til riffelskydning, var ved kendelse af fredningsnævnet blevet forhindret i at benytte lodden efter dens bestemmelse. Loddens ejerinde ansås ikke ansvarlig herfor, da hindringen skyldtes den ved lov nr 245 af 8/5 1917 om naturfredning skabte tilstand, og da hun ikke havde været pligtig at give foreningen underretning om sagens første behandling for fredningsnævnet eller varetage dens interesse for dette, U 1922.805.

Foretages en fredning ved afståelse af en del af en ejendom, bortfalder alle *panterettigheder* i denne del af ejendommen, m m andet bestemmes i det enkelte tilfælde. Erstatning kan i disse tilfælde kun udbetales til ejeren med panthaverens samtykke, medmindre fredningsnævnet (overfredningsnævnet) skønner, at indgrebet ikke medfører nogen som helst fare for pantsikkerheden, § 21, stk 5. Denne bestemmelse stemmer med almindelig ekspropriationsret, og panthaversamtykke har også altid været anset for nødvendigt ved afståelse, medmindre der kunne gives uskadelighedserklæring, selv om den tidligere Naturfredningslov ikke indeholdt nogen til § 21, stk 5 svarende bestemmelse.

Hvor der *ikke* er tale om afståelse – det vil sige i langt de fleste tilfælde – er forholdet derimod det, at panthaversamtykke ikke anses for påkrævet for at foretage udbetaling til ejeren, medmindre der ved fredningen sker en væsentlig forringelse af pantsikkerheden og panthaver har reageret under sagen.

I 2. udg.224 henstår det som tvivlsomt, om ordlyden i 1.37 § 14, der svarer til nugældende § 21, stk 1, giver støtte for en sådan afvigelse fra det i øvrigt ved ekspropriation sædvanlige. Det anføres, at fredningsnævnene ved status-quo fredninger har været tilbageholdende med hensyn til at tilkende panthavere erstatning, hvor ejendommen fortsat kan drives som landbrug, og hvor belåningen ikke har afvejet fra den ved landbrugsejendomme sædvanlige, men at der ikke forelå nogen ganske utvetydig afgørelse fra overfredningsnævnet. En sådan blev imidlertid truffet ved kendelse 14/5 1969, jfr TK II.118, og det fremgår af forarbejderne til den nugældende lov, at man har forudsat denne praksis opretholdt med hjemmel i lovens § 21, stk 1, jfr at den almindelige ekspropriationsretlige regel udtrykkeligt er optaget i lovtæksten med henblik på afståelsestilfældene. Bet II.354–56.

Er der tvivl om, *hvem et areal tilhører*, må fredningsmyndighederne deponere erstatningen. Hæves en handel på grund af fredningen, kan der blive tale om at tilkende køberen erstatning til dækning af afholdte udgifter, f.eks. til landinspektør, men ifølge praksis ikke dækning for det tab, han evt. lider ved at måtte købe dyrere andre steder.

På samme måde kan der blive tale om at tilkende den, der ville købe et areal for at indrette noget, hvortil tilladelse fra offentlig myndighed ikke kræves, eller hvortil tilladelse måtte påregnes, men afskæres derfra på grund af fredning, et beløb til dækning af forgæves afholdte udgifter.

Ifølge § 21, stk. 3, der svarer til Expl's § 17, stk. 4, skal ved pålæg af fredningsservitutter i fredningskendelsen angives den forringelse, der herved sker af ejendommens værdi i handel og vandel. Såfremt der påføres ejeren eller andre berettigede andet økonomisk tab, angives erstatningen herfor som en særlig post så vidt muligt med oplysning om, hvorledes den er beregnet, jfr. cirk. 6-7, der svarer til bemærkningerne til Ekspropriationsproceslovens § 17, stk. 4. – Det, der i praksis særlig har været vanskeligt at vurdere ud over tabet ved nedgangen i værdien, har været spørgsmålet om de, tit meget skønsmæssige, poster der ofte omtales som *næringstab*. Det drejer sig om stillingtagen til spørgsmål som: krav fra *visse brugere* (oftest grusgravningsentreprenører) om erstatning for mistet indtægt ved afbrudt grusgravning, fra *potentielle købere* om erstatning for mistet fortjeneste ved planlagt grusgravning, drift af et planlagt dambrug etc. eller krav fra *ejere* om erstatning for mistet indtægt i form af afgift pr. enhed udvundet materiale (grus) eller – hvis ejeren selv er næringsdrivende – mistet fortjeneste ved salg af grus eller ved drift af et planlagt dambrug.

Om generelle synspunkter henvises til fremstillingen nedenfor i § 15 .I.B., III. og VIII. Bevaringsproblemer vedr. råstofudnyttelse afgøres selvsagt oftest efter lovens erstatningsfri hovedregel, men lovens overgangsbestemmelse kan som nævnt blive aktuel mange år endnu.

*Brugere* (grusgravningsentreprenører) har ved afbrydelse fået erstatning for tab som følge af forgæves afholdte udgifter samt ved at måtte afbryde og opsøge et andet arbejdsfelt, men normalt ikke herudover. Om erstatning for tab af fremtidig indkomst i en sag, hvor dette spørgsmål særlig var fremme (TK II.117) har overfredningsnævnet over for taksationskommissionen udtalt, at det måtte være en forudsætning for, at der kunne blive tale om tab, at den pågældende ikke på en allerede igangværende grusgrav eller andetsteds havde kunnet udnytte sit materiel eller sin arbejdskraft, i hvilken forbindelse mindedes om den al-

mindelige grundsætning, hvorefter den der lider tab, har pligt til at bestræbe sig for at gøre tabet så ringe som muligt. Om en anden sag se TK II.116 sp 1 samt II.110 sp 1. En *dambrugskøber* fik ikke erstatning for tabt fortjeneste, men fik arealerstatning, da jorden under fredningssagen vurderedes højere end købesummen; da han fik arealerstatning, fik han ikke tillige dækning for forgæves afholdte projekteringsudgifter. (Sælgeren havde fået forskellen mellem salgssummen og værdien af engene uden dambrugsmulighed), TK II.116 sp 2. *Ejere* får, hvor udnyttelse ikke er påbegyndt, erstatning for nedgang i handelsværdien, TK II.116 sp 1, 117, 120 sp 2 og 122 sp 2. Har han påbegyndt udnyttelse (grusgravning), kan der yderligere blive tale om erstatning for tab ved afbrydelse af udnyttelsen i utide. Et særlig vanskeligt spørgsmål er, om ejeren herudover i visse tilfælde skal have mere end udgifter af typen spildte investeringer. Har ejeren overladt retten til en anden, der derfor skal have erstatning for afbrydelsen i utide, får ejeren normalt kun erstatning for værdinedgangen, men er det ham selv, der udnytter graven, kan der opstå yderligere tab, jfr TK III.114 sp 2 ff. Om betydningen af *offentlige tilskudsordninger* se *Poul Andersen* i U 1966 B 281 ff, jfr TK II.109–110.

Erstatningen *forrentes* fra datoen for fredningsnævnets kendelse og indtil beløbet kan hæves med en årlig rente, der er 1 pct højere end den af Danmarks Nationalbank fastsatte diskonto, der er gældende på nævnte dato, medmindre særlige grunde fører til fastsættelse af et andet begyndelsestidspunkt for forretningen, § 21, stk 4, bet II.354.

*Tidspunktet for opgørelsen af tabet* ved fredningsservitutens pålæggelse er efter praksis tidspunktet for afsigelsen af fredningsnævnets kendelse, jfr foran om forrentningen. Dette tidspunkt vil jævnligt ligge et betydeligt tidsrum – ikke sjældent indtil et par år – efter fredningssagens rejsning, og ofte et år eller mere før sagens endelige afslutning. Et andet tidspunkt vælges, hvor den gængse opgørelsesmåde ville føre til betydelig forringelse af en ejers stilling, således muligvis hvis der i tiden efter fredningssagens rejsning, men inden fredningsnævnskendelsen, er gennemført almindelige begrænsninger for ejendommens udnyttelse. I et sådant tilfælde kan der blive tale om at anvende et tidligere tidspunkt for vurderingen. Om tidspunktet for værdiansættelse ved ekspropriation i øvrigt se § 15.VII samt *Friis Jensen*.213 ff.

I 1962-63 status-quo frededes en ejendom ved kendelse afsagt af overfredningsnævnet. Antaget, at erstatning for en fredning som den omhandlede, hvorved der skete afståelse af ejerbeføjelser, som andre ekspropriationserstatninger faldt ind under loven om særlig indkomstskat, lbkg nr 285 af 7/7 1960. Det fandtes uden betydning, om fredningen var gennemført frivilligt eller tvangsmæssigt. U 1967.224.

## 2. Erstatning for mistet byggechance

### a. Baggrund. L 61 § 22

Spørgsmålet om erstatning for mistet byggechance ved fredning var særlig vanskeligt – og omdiskuteret – i årene før By- og landzonelovens ikrafttræden den 1/1 1970, bl a fordi den dagældende Naturfredningslovs § 22, jfr foran I.B.3., i praksis viste sig uegnet til at begrænse erstatningerne ved et fredningsnævns nægtelse af tilladelse til bebyggelse; ifølge motiverne havde det været tilsigtet at opnå en begrænsning navnlig ved at undgå at erstatte spekulationsgevinster, idet der herved henvises til byudviklingslovens virkninger i yderzone. Når § 22 ikke kunne bruges efter formålet, skyldtes det især, at der efter denne bestemmelse først skulle søges tilladelse, når byggeri var aktuelt, på hvilket tidspunkt en erstatning for nægtelse vil være størst, medens placering i yderzone efter Byreguleringsloven normalt skete før bebyggelse var aktuel.

§ 22-problematikken er for så vidt stadig aktuel, som den belyser, at det afgørende ikke nødvendigvis er ordene i lovteksten, der beskriver tabet, der skal erstattes, men den måde indgrebene tilrettelægges på. Da § 22 imidlertid faldt væk ved 69-lovens ikrafttræden pr 1/10 1969, er en nærmere omtale af problematikken udeladt, idet henvises til fremstillingen i FER, 3. udg.385-87. Endvidere henvises til nærværende værks § 1.I. om planlægningslovgivningens historie, særlig afsnit I.B.3.

I overfredningsnævnets praksis opfattedes § 22 som subsidiær i forhold til andre byggeregulerende regler. Overfredningsnævnet tog således kun § 22-sager op til realitetsbehandling, hvor andre regler ikke hindrede bebyggelse, jfr FER, 2. udg.253.

Se endvidere *Bent Christensen* i bind 1 samt TfR 1970.113 ff, *bet 1*, navnlig 45 ff og 71-79, og *J. Garde*, Erstatningsfrie reguleringer vedrørende fast ejendom, 25. nord juristmøde.16 ff.

*b. Erstatningsopgørelse i praksis. Andre myndigheders stilling (Zoneloven)*

1° Hvor der fredes en enkelt byggegrund – hvilket kun rent undtagelsesvis kommer på tale – volder erstatningsudmålingen ikke problemer. Den klassiske situation ved fredning har imidlertid været den, at man freder en eller flere naturskønt beliggende landejendomme og mødes med den indsigelse, at ejeren derved afskæres fra at udstykke til sommerhuse. Indtil frem i 1960'erne gjaldt der mange steder så få indskrænkninger i byggeretten på landet, at man alene skulle bedømme den mulige efterspørgsel. Overfredningsnævnets praksis op til Naturfredningsloven af 1961 kan, om end den kun bygger på et mindre antal sager, vist nok gengives således, at man ved afgivelse af erstatningstilbud gik ud fra en bedømmelse af, hvad en ejer ville antages at tjene ved selv at foretage udstykning og salg (»detailberegning«). Det må herved erindres, at der trods alt kun var tale om et fåtal af fredningssager, og at disse vedrørte aktuelle udstykningsprojekter i særlig udsøgte områder.

Det var sådanne udstykninger, der blev aktuelle, fordi en ejer *ønskede* at udstykke, men som ofte gik imod det offentlige interesser – eller i al fald ikke havde nogen offentlig styret planlægning som baggrund – der gav anledning til lovændringen i 1961 (§ 22). Som anført foran under *a.* medførte § 22 ikke de tilsigtede virkninger – en ændring således at tilstanden nærmede sig forholdene i byudviklingsområdernes yderzoner – da § 22 først pålagde ejeren at søge fredningsnævnet om byggetilladelse, når byggeriet var aktuelt og ejendommens værdi til byggeformål derfor på sit højeste; men motiverne til § 22 og ordførernes udtalelser (gengivet i FER, 2 udg.226 f), der klart viste modvilje mod ved erstatning af de offentlige kasser at beskytte muligheden for spekulationsgevinst ved udstykning, førte dog til, at man tog spørgsmålet om opgørelsesmåden i fredningssager, der angik større udstykninger, op til fornyet overvejelse.

I den første fredningssag, der efter 61-lovens ikrafttræden forelagdes overfredningsnævnet, og hvor § 22 ville have været anvendelig, hvis der ikke var blevet rejst fredningssag, udtalte overfredningsnævnet således over for taksationskommissionen, at § 22, stk 2 og de til denne bestemmelse knyttede motiver efter overfredningsnævnets mening førte til, at erstatning for det ved nægtet byggetilladelse forvoldte tab, hvor mere omfattende udstykninger blev hindret, skulle beregnes på grundlag af det beløb, som en grundejer med fuldt kendskab til udstyknings-

muligheden med rimelighed kunne have beregnet sig ved samlet salg af arealet til en udstykker, hvorimod der ikke burde tages hensyn til den fortjeneste, som ejeren ville kunne opnå ved selv at gennemføre udstykningen.

Skrivelsen fra overfredningsnævnet til taksationskommissionen af 7/11 1962 er aftrykt under spm 10 i bilag 1 til betænkning af 14/5 1963 afgivet af folketingsudvalget vedr forslag til lov om ændring af lov om naturfredning (FF 1962/63, tillæg B, sp 888) – et af de lovforslag, der faldt ved folkeafstemningen den 23/6 1963.

Se endvidere TK II.111.

§ 22 fik således indflydelse på fredningsmyndighedernes praksis med hensyn til opgørelse af tabet ved mistet byggechance som følge af fredning, idet erstatningen siden da er blevet fastsat efter en sådan såkaldt »engrosmålestok«, hvor denne har været anvendelig, med tillæg af sædvanlig erstatning for de andre tab, en fredning – i modsætning til et § 22-afslag – sædvanligvis medfører.

En følge af anvendelsen af »engrosmålestokken« blev det, at der ud over erstatning udmålt på den angivne måde kunne blive tale om tilkendelse af erstatning for visse tab, som efter en »detail-målestok« måtte afholdes af vedkommende grundejer, eksempelvis forgæves afholdte udgifter i forbindelse med en påtænkt udstykning.

Det er i øvrigt muligt, at forskellen mellem de to målestokke ikke er så stor, idet sager af den type, hvor problemet tilspidser sig – og hvor »engrosmålestokken« altså vælges – tidligere var mere sjældent forekommende (de omfattende udstykninger med stor omsætningshastighed).

Det forholder sig formentlig således, at »engrosmålestokken« finder tilsvarende anvendelse på andre ekspropriationsområder, jfr U 1967.429 vedr erstatningsfastsættelsen ved militære ekspropriationer i nærheden af sommerhusområder i Horns herred.

2° Fredning vil næsten altid finde sted i *landzone*, og forholdet vil yderligere normalt være det, at det på fredningstidspunktet vil være korrekt at lægge til grund, at det i al fald inden for en årrække ikke kunne ventes, at landzonemyndigheden ville tillade bebyggelse, i al fald ikke i form af samlede udstykninger, og heller ikke til spredt bebyggelse, medmindre ganske særlige forhold i enkelte tilfælde skulle foreligge. Forholdet er i øvrigt ikke meget forskelligt fra, hvad der før Zonelovens ikrafttræden normalt var tilfældet i byudviklingsområdenes yderzoner (hvor båndet dog var tidsbegrænset og endvidere noget lempeligere end Zonelovens §§ 6–8, jfr foran under § 3.III.) eller hvor

amtsrådet udøvede bygningsmyndigheden og ikke de facto havde udlagt området til bebyggelse, jfr foran under § 3.III.

Den byggechance der skal ydes erstatning for, vil herefter i almindelighed være af beskeden størrelse; en nærmere stillingtagen til erstatningen vil normalt forudsætte, at zonemyndighedens stilling må bringes på det rene, men heri adskiller fredning sig ikke fra anden ekspropriation, om end problemet er særlig praktisk i fredningssager. Endvidere må der ved fredning inden for de i §§'erne 46–47 og 53 fastsatte byggelinier præjudicielt tages stilling til, om der ville være blevet dispenseret, medmindre dette spørgsmål allerede er afgjort enten ved meddelelse af eller afslag på sådanne tilladelser.

Er arealet i forvejen pålagt fredskovspligt eller sandflugtsfredning følger allerede heraf, at der ingen byggechance er at erstatte, jfr nedenfor under § 9.II.B.

Om fradrag for fordele se § 15.V.B og den der citerede dom U 1963 .685.

Spørgsmål om erstatning for mistet byggechance i praksis er belyst i en række sager i TK II.107, 111, 113 sp 1 og 2, 121 og 123.

Fra TK III skal nævnes sagen s 312, sp 2, om Stenderup Hage, hvor fredningen har til formål varigt at sikre det pågældende endnu åbne område mod alligevel – altså trods Zonelovens gennemførelse – ad åre at blive genstand for udnyttelse til sommerhusformål m v. Sagen indeholdt dog også aktuelle problemer om nedlæggelse af en campingplads og andet. Den samlede erstatning for fredning af ca 480 ha fastsattes ved taksation til i alt 564.900 kr, hvoraf 253.400 kr medgik til løsning af særproblemerne, medens ca 300.000 kr medgik til selve status-quo fredningen. Sagen er af en enkelt ejer med landboforeningernes bistand indbragt for retten med påstand om forhøjelse af det af taksationskommissionen tilkendte erstatningsbeløb på 51.500 kr til det af fredningsnævnet oprindeligt tilkendte beløb på 102.300 kr. Overfredningsnævnet havde tilbudt 65.000 kr. Denne sag belyser det generelle spørgsmål om erstatningsfastsættelse efter Zonelovens gennemførelse – hvor meget (lidt) erstatningerne under henvisning til denne lov skal udgøre.

Spørgsmålet om eksisterende særlige forventningsværdier belyses i to i TK III .106–08, omhandlede sager fra Djursland. I den ene – fra Bogens og Bogensholm ved Mols Bjerge – tilkendtes ved taksation 30.000 kr pr ha for arealer uden for bygge/beskyttelseslinier. Arealerne var vel landzone, da beslutning om arealernes inddragelse under en verserende fredningssag blev truffet, men man kunne på grund af foreliggende særlige omstændigheder ikke bortse fra forventningsværdier, se nærmere anførte sted s 106–07.

I den anden sag – fra Gjerrild Nordstrand – var der ligeledes tale om at tage hensyn til forventningsværdier, her således at fredningssagen var rejst før Zonelovens ikrafttræden i 1968, på hvilket tidspunkt en del af arealerne, som nu alle var landzone, havde hørt til de såkaldte aftaleområder, d v s Randers amtsråd ville

ikke i henhold til Landsbyggeloven have modsat sig opførelse af sommerhuse. Retten – ØLD af 25/6 1976 – vurderede byggechancen væsentligt højere end taksationskommissionen, hvortil navnlig kom, at retten modsat kommissionen fandt at måtte lægge den før en foretaget afgravning eksisterende strandbyggelinie til grund, idet den ved afgravningen forsvundne landvegetation måtte antages i løbet af få år at ville være rykket ud hertil. Endelig tillagdes et areal en særlig værdi på grund af en forud for fredningssagen eksisterende mulighed for mageskifte. – Ved dom af samme dato forhøjedes erstatningen til en restauratør sammesteds, idet retten lagde til grund, at der måtte antages at have foreligget sådanne muligheder for at opnå tilladelse til opførelse af sommerrestoration, cafeteria eller lign, at handelsværdien ikke kunne sættes lavere end ejendomsværdien.

Ved dommen U 1976.173 H frifandtes fredningsmyndighederne for en påstand om forhøjelse af en erstatning for overtagelse af et areal inden for skovbyggelinien (og i landzone), idet højesteret i lighed med fredningsmyndighederne lagde til grund, at en i 1939 af fredningsnævnet meddelt tilladelse, der ikke var gjort brug af, havde mistet sin betydning for retten til at bygge på grunden. (Landsretten havde anset tilladelsen for fortsat gyldig og antog yderligere, at mulighederne for at opnå tilladelse efter Zoneloven havde været så gode, at det havde påvirket handelsværdien).

### 3. Særlige erstatningsspørgsmål

#### a. Erstatning for forsinkelse, hvor fredning opgives

I henhold til Naturfredningslovens § 13, stk 2 må der, når bekendtgørelse i Statstidende om en fredningssags rejsning har fundet sted, ikke foretages noget, der kan hindre eller vanskeliggøre sagens gennemførelse. Bliver sagen ikke gennemført, kan fredningsnævnet, henholdsvis overfredningsnævnet, efter anmodning erstatte private grundejeres tab ved ikke at kunne udnytte ejendommen som hidtil i tiden mellem bekendtgørelsen i Statstidende og opgivelsen af fredningen.

Denne regel er for så vidt ret enestående, som der ikke ellers i dansk ret er hjemmel for at yde forsinkelseserstatning, hvor myndighederne nedlægger et foreløbigt forbud mod en påtænkt anvendelse af fast ejendom uden at følge det foreløbige forbud op, således Kommuneplanlovens § 17, Lov om offentlige veje § 36 og Naturfredningslovens § 40.

Baggrunden for regelen er historisk, idet den tidligere lov i § 10, stk 1, sidste pkt indeholdt en videregående regel, der omtrent uændret gik tilbage til l.17, nemlig en almindelig holdt bestemmelse om, at fredningsnævn (overfredningsnævn), hvor en fredningssag ikke blev gennemført, på begæring skulle afgøre, hvorvidt og da hvilken erstatning der tilkom ejeren eller andre i anledning af sket forsinkelse. Overfredningsnævnet har efter denne bestemmelse afsagt i alt en snes kendelser, inclusive de, hvor krav er afvist. Bestemmelsen er benyttet således, at overfrednings-

nævnet efter en samlet afvejning har skønnet over, om det ville stemme med billighed at give erstatning.

Når en mulighed for at give forsinkelseserstatning er bibeholdt uanset den stedfundne modernisering af Naturfredningsloven, hænger det sammen med, at det fra tid til anden sker, at en fredningssags rejsning griber ind i en i øvrigt lovlig anvendelse, der allerede er i gang. Hvis fredningssagen opgives, vil de ramte kun via forsinkelseserstatning kunne få erstatning for tabet ved midlertidig at have standset den igangværende anvendelse. Dette er den væsentligste årsag til den nævnte – begrænsede – regel i den nye lovs § 13, stk 3.

Der har ikke foreligget sager om forsinkelseserstatning efter 69-loven.

I 2. udg.230 er de vigtigste sager efter den gamle lov gengivet. Et par yderligere er nævnt i TK II.111 og 120. En rubricering af samtlige da foreliggende overfredningsnævnsager er foretaget i bet II.351–53. Se endvidere *Friis Jensen*.91 f.

#### b. Sagsomkostninger

Medens overfredningsnævnet tidligere var ret tilbageholdende med hensyn til tilkendelse af sagsomkostninger særlig til advokatbistand, følger nævnet nu stort set almindelig praksis i ekspropriationssager, i al fald hvor forlig ikke er opnået, og sagerne således er afgjort ved taksation, jfr om generelle synspunkter på ekspropriationsområdet fremstillingen i § 15, IV. I alle sager, der forelægges for eller ankes til overfredningsnævnet, jfr VII.C.1.c., er det dette nævn, der fastsætter omkostningerne for behandlingen ved alle fredningsinstanser, ved tilkendelse af ét samlet beløb.

Overfredningsnævnet var som nævnt tidligere tilbageholdende særlig med tilkendelse af beløb til advokatbistand og udviser fortsat en vis tilbageholdenhed ved udmålingen. Anden bistand er sædvanligvis blevet dækket, oftest efter regning, i al fald i det omfang denne bistand har bidraget til sagens oplysning (f eks undersøgelse af grusforekomster og forstmæssig taksation). Overfredningsnævnets stilling over for advokatbistand har været historisk betinget, idet udgangspunktet var en mangeårig praksis, hvorefter der kun undtagelsesvis ydedes godtgørelse for omkostninger, jfr fremstillingen i de tidligere udgaver af FER, således endnu 3. udg.391 og *Friis Jensen*.301 ff, særligt s 308. Hertil kommer det dobbelte forhold, at fredningsmyndighederne ex officio sørger for sagens oplysning, og at advokaterne omvendt ofte ikke kan siges at være sagkyndige med hensyn til bedømmelse af tabet ved pålæg af fredningsservitutter. Landbrugskonsulenter virker i øvrigt ikke sjældent som bistand for lodsejerne, og det har vist sig, at de ofte er i stand til at yde en fyldestgørende indsats, jfr *Th. Petersen* i J 1973.449 ff i et svar til *Kjølbye*, sammesteds, 1973.353 ff.

Der blev ikke lovgivet herom ved lovrevisionen i 1969, idet man henviste til, at spørgsmålet om sagsomkostninger i den administrative proces i almindelighed var under samlet overvejelse i et af justitsministeriet nedsat udvalg. Dette har nu afgivet betænkning nr 736 af 1975. Den fremstilling, der her findes af overfredningsnævnets synspunkter, er imidlertid ikke ført à jour med de seneste års praksis, hvorefter overfredningsnævnet som nævnt i det foregående stærkt har nærmet sig andre ekspropriationsorganer.

Efter at overfredningsnævnet havde afslået at give advokatomkostninger i en sag om status-quo fredning med offentlig adgang til fods (3 lodsejere med fælles advokat) anlagdes sag. Ejeren fik medhold, dog kun med et beløb væsentlig lavere end efter de for procedure gældende regler. Kammeradvokaten erklærede sig under domsforhandlingen enig i, at der måtte tillægges omkostninger, da fredningsnævnets formand som vidne udtalte, at han sandsynligvis havde opfordret lodsejerne til at antage sagfører, U 1967.427 og § 15.IV.

I en sag om stenbrydning på Bornholm, hvor erstatningen ved taksation var fastsat til 80.000 kr til ejeren og 50.000 kr til brugeren, tilkendtes der de pågældende, som havde samme advokat, hver 1.500 kr i sagsomkostninger. Overfredningsnævnet var således enig i, at der var grundlag for at yde omkostninger til advokat, men bl a henset til den ringe betydning for sagen, som advokatens arbejde havde haft, fandtes – efter den tids praksis – ikke grundlag for større beløb. Ejer og bruger anlagde herefter sag med påstand på tilkendegivelse af yderligere 120.000 kr, idet advokaten havde opgjort sit krav til 123.000 kr, et beløb, som advokatrådet, der i øvrigt indtrådte som biintervenient, fandt rimeligt. Spørgsmålet om fredningserstatningens størrelse indbragtes ikke for domstolene selv om det krævede beløb var mange gange større end det tilkendte. Ved ØLD af 16/3 1976 tilkendtes yderligere i alt 24.000 kr. Dommen er indbragt for højesteret.

c. Fredning af *ejendomme i offentlig eje* se nedenfor under E.3, særregler ang *anlægsarbejder* se under IV og særregler ang *fortidsminder* se under V.

## E. NATURFREDNINGSLOVENS ANVENDELSESOMRÅDE

### 1. Grænseområder for anvendelse af Naturfredningsloven

#### a. Søterritoriet

Et tidligere omtvistet spørgsmål var, om Naturfredningslovens bestemmelser fandt anvendelse på søterritoriet, hvilket har haft betydning bl a i sager om afvanding og om placering af el-master. Ved en ændring i 1961 af § 41, stk 2, blev det fastslået, at loven tillige fandt anvendelse på de indre territoriale farvande og søterritoriet, men denne bestemmelse er nu afløst af den nye lovs § 60, hvorefter ministeren for kulturelle anliggender ved bekendtgørelse kan foretage fredning på statsejendom og på søterritoriet til varetagelse af de i § 1 nævnte formål.

Bag lovændringen ligger endvidere det forhold, at ministeriet for offentlige arbejder som ressortministerium for faste anlæg på søterritoriet skal godkende disse og under udøvelse af denne beføjelse kan tage alle relevante hensyn, herunder fredningsmæssige efter høring af miljøministeriet.

Om naturfredningsinteresser på søterritoriet og diverse regler for dette se bet II .237–242.

Fra en ved Øresund liggende villaejendom var der vinkelret på kysten ført et raftehegn ud på søterritoriet i en længde af 9,4 m. Da ejeren ikke havde nogen adkomst til at have en afspærring anbragt på søterritoriet, måtte landbrugsministeriet i kraft af statens højhedsret over søterritoriet være berettiget til at kræve hegnet, der måtte antages at være til ulempe for almenheden, fjernet, U 1946.844.

En fredningsservitut, hvorefter bl a udsigten over nogle fredede strandgrunde ikke måtte forringes, antaget tillige at hvile på de umatrikulerede opgrødearealer, U 1966.193.

#### b. Fredning af hensyn til bygninger og i byer

Fredningsmyndighederne er ikke afskåret fra at frede et område, hvor hensynet til en bevaringsværdig bygning indgår som et væsentligt motiv for sagens gennemførelse, men det må antages, at en fredning, der som det alt overvejende formål har at beskytte alene en bestemt bygning eller et bymiljø, ikke kan gennemføres med hjemmel i Naturfredningsloven, når der findes en særlig Bygningfredningslov, uanset om denne ikke er anvendelig. Fra praksis kan nævnes, at der er gennemført flere sager om fredning af vandmøllers omgivelser, og endvidere er fredning sket af slotsparker og omgivelser til disse.

Også fredning i byer har fundet sted (alleer, parker, trægrupper, arealer ved voldanlæg).

En række parker i hovedstadskommunerne er fredet ved frivillig fredning i henhold til Naturfredningsloven (såvel parker tilhørende staten som kommunale parker).

### *2. Konflikt mellem fredningskendelser og afgørelser truffet i henhold til anden lovgivning*

Det er almindeligt antaget, at fredningsindgreb har prioritet over for afgørelser truffet i henhold til anden lovgivning, således at udnyttelsen af tilladelser givet i henhold til andre love kan hindres, f eks tilladelser efter miljø- og planlovene.

Ekspropriationer i henhold til anden lovgivning, herunder sådanne

som er nødvendige for at realisere ovennævnte tilladelser, må ligeledes vige for fredningskendelser.

Det antages, at Naturfredningslovens byggeliniebestemmelser har en lignende prioritet i forhold til anden lovgivning.

Det nævnte spørgsmål er behandlet af *Poul Andersen: Statsforfatningsret.725 f*, hvor Naturfredningsloven anføres som eksempel på, at der undertiden af loven kan drages slutninger vedrørende løsningen i tilfælde af sammenstød af ekspropriationer.

Den lovbestemmelse, Poul Andersen sigter til, er § 9 i den tidligere lov, hvorefter enhver offentlig myndighed, der kom til kundskab om et påtænkt byggeforetagende eller anden foranstaltning, som skønnedes at ville gribe forstyrrende ind i den bestående tilstand på de i lovens §§ 1 og 2 nævnte områder, uopholdelig skulle give formanden for fredningsnævnet meddelelse herom. Kunne sådanne indgreb frygtes som følge af vejarbejder eller el-ledninger, påhvilede det vedkommende kommunalråd eller el-selskab inden påbegyndelsen at gøre indberetning til fredningsnævnet. Denne bestemmelse er i den nugældende lov afløst af de nedenfor i afsnit IV omhandlede bestemmelser, men det fremgår af lovens forarbejder, at det ikke har været meningen at ændre den retstilstand, at afgørelser truffet af fredningsnævn (overfredningsnævn) som led i en fredningssag har prioritet over for andre afgørelser som anført, jfr naturfredningskommissionens bet s 182 og 188 og nedenfor afsnit IV. *Illum: Servitutter.153* omtaler § 9 kritisk.

Spørgsmålet om betydningen i denne forbindelse af nævns og overfredningsnævns sammensætning er fremhævet i overfredningsnævnets skrivelse til statsministeriet af 30/5 1959 i anledning af en forespørgsel fra indenrigsministeriets forsyningskommission, se dennes betænkning af 1961.105 (bet nr 298).

Hvis en fredning er uforenelig med fredskovspligt, søges dog dispensation herfra i miljøministeriet.

### 3. Fredning af arealer i offentlig eje

Hvor kommunalt ejede arealer fredes, må betales sædvanlig fredningserstatning, medmindre kommunalbestyrelsen giver afkald på erstatning, hvilket i øvrigt jævnlige sker. Fredning af kommunal ejendom sker tit, hvor de kommunale arealer ligger som en enklave blandt privatejede, medens fredning af større kommunale ejendomme kun mere undtagelsesvis finder sted, og da normalt som frivillig fredning og som led i gennemførelse af en koordineret planlægning for større områder.

Også fredning af statsejede arealer kan komme på tale f eks tilhørende forsvaret eller vandbygningsvæsenet, hvor disse forvaltningsgrenes arealer har særlig fredningsmæssig betydning. Der ydes ikke ekspropriationserstatning, jfr *Poul Andersen: Statsforfatningsret.728*. Normalt sker fredningen efter aftale, men konflikter kan løses ved fredningskendelse.

I bemærkningerne til forslaget til Naturfredningslovens § 33 (F sp 1860) anføres, at der, hvor en fredningssag omfatter statsarealer, ikke ydes fredningserstatning og som følge heraf heller ikke kommunale bidrag, jfr bet I.87 og II.188.

#### 4. Frivillige fredninger

Man taler om *frivillige fredninger*, hvor en fredning gennemføres uden erstatning, særlig hvor hele fredningen eller dog det væsentligste af denne er en fredning uden erstatning til ejeren. Hovedeksemplet har været godsfredninger samt de mange fredninger af landsbykirkers omgivelser, jfr kirkeministeriets cirkulære til stiftsøvrighederne nr 14 af 26/1 1949 (efter ophavsmanden kaldes sidstnævnte fredninger ofte »Provst Exner-fredninger«). Se endvidere foran II.A.

Før 1969 kunne frivillige fredninger gennemføres efter enklere regler end andre fredninger, idet kendelse da var uforholden, jfr den tidligere lovs § 11, stk 1. Disse fredninger, der fremtræder som deklamationer, har dog samme virkning som fredninger gennemført ved kendelse, og uanset den særlige tilblivelsesmåde kunne nævnets modtagelse af en sådan deklaration indbringes for overfredningsnævnet ligesom andre sager, hvilket da også til tider er sket, f eks således at vedkommende kommunalbestyrelse har anket, hvor den ønskede det pågældende område udlagt til byudvikling. Efter den nugældende Naturfredningslov skal frivillige fredninger gennemføres på samme måde som andre fredninger og altså således rejses af en rejsningsberettiget myndighed eller forening og gennemføres ved kendelse.

### III. Beskyttelses- og byggelinier samt andre almindelige begrænsninger

#### A. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER, ISÆR OM REGLERNES BAGGRUND

Som omtalt ovenfor under II.D.1. er Naturfredningsloven vel nok det mest udtalte og praktisk mest betydningsfulde eksempel på en lovgivning opbygget på sonderingen mellem individuelle indgreb, der giver ret til erstatning efter Grl § 73 (egtl fredninger), og almindelig regulering af ejendomsrettens grænser uden erstatning.

Som inddelingsgrundlag for de erstatningsfri reguleringer kan hen-

sigtsmæssigt benyttes den samme sontring, som er benyttet flere gange i det foregående, mellem de tilfælde, hvor reguleringen tjener hensynet til at *bevare* landskabet, det vil i første række sige beskyttelses- og byggelinierne og bestemmelserne om fortidsminder og reklamer, og de tilfælde, hvor hovedformålet er at skaffe befolkningen *adgang til naturen*. Indtil 1969 bestod adgangsretten alene i en ret til færdsel langs stranden, men i 1969 skete en væsentlig udvidelse. Først og fremmest udvidedes strandgangsretten til at omfatte også kortvarigt ophold samt ret til færdsel og ophold på veje i private skove og på udyrkede arealer, der ikke holdes hegnet. Siden 1969 har ordet *beskyttelseslinie* gradvist afløst ordet *byggelinie*, først strandbeskyttelseslinien, som i 1969 fik et udvidet indhold i forhold til tidligere, og i 1972 fik linien ved søer og offentlige vandløb et lignende udvidet indhold.

Reglerne om *strandbyggelinien* og *retten til færdsel på stranden*, der indførtes i 1937, har til dels rod i synspunkter, som også delvis ligger bag klitfredningen, nemlig at strandene historisk i al fald i nogen grad kan betragtes som en art almindinger, og at det derfor også historisk set ikke er unaturligt at begrænse ejernes rådighed over de åbne strandbredder af hensyn til almene interesser, jfr *Thygesen* i J 1964.499.

Forslaget til reglerne om strande blev udarbejdet forud for fremsættelsen af forslaget til Naturfredningsloven af 1937 af den samme af landbrugsministeriet nedsatte kommission, som havde udarbejdet forslaget til loven af 11/5 1935 om ændring i loven af 1867 om sandflugtens dæmpning (nu afløst af lov nr 84 af 25/3 1961 om sandflugtens bekæmpelse). I motiverne anføres, at såvel sociale som økonomiske og æstetiske betragtninger taler for at indskrænke adgangen til at opføre bygninger lige ud til havet. Med de økonomiske betragtninger menes, at en bebyggelse ved den yderste kystbræmme forringer muligheden for sommerhusbebyggelse længere inde i landet, ligesom muligheden for senere at tilvejebringe friluftarealer for almenheden forringes og fordyres. (Betænkning afgivet i november 1936 af kommissionen til overvejelse af spørgsmålet om indskrænkninger i adgangen til at opføre bygninger lige ud til havet m m).

De udvidede regler fra 1969 kan karakteriseres som et forsøg på – med den øgede fritid og mobilitet som baggrund – at skabe en art *»allemandsret«*, der har de meget vidtgående svenske og norske regler som forbillede, men er søgt afpasset efter forholdene i et intensivt dyrket, tæt befolket land.

Ved U 1975.1137 fulgte retten ikke en grundejerforenings påstand om nedrivelse af nogle bygninger som var opført i strid med strandbyggelinien på en af foreningen senere erhvervet grund (husejeren havde et lejemål gældende til år 2001), idet Naturfredningslovens regler om strandbyggelinier navnlig måtte antages bestemt ved hensynet til almenhedens interesse i adgang til stranden og i bevarelsen af det til kysten knyttede landskabsbillede.

Motiveringen for gennemførelsen i 1937 af *skovbyggelinien* var ifølge forarbejderne og rigsdagsforhandlingerne i alt væsentligt æstetisk, et hensyn til at bevare det samlede indtryk af de større skove og skovbrynet. Ifølge forarbejderne til lovændringerne i 1961 var det også i alt væsentligt lignende hensyn, der lå bag de da indførte byggelinier ved visse *veje, søer og åer*, for vejenes vedkommende hensynet til udsigten over det åbne land.

Fra *strandbeskyttelseslinien* dispenseres kun yderst sjældent, jfr nedenfor under B.1.b., medens det for de *andre liniers* vedkommende beror på et konkret skøn, om der skal gives tilladelse. Indtil 1969 skulle fredningsnævnene ved deres administration af byggelinierne ved skov, sø, å og vej tage hensyn til, hvorvidt det påtænkte byggeri ved sit udseende eller sin beliggenhed ville få en skæmmende virkning på det omgivende landskab eller ødelægge eller væsentlig forringe en for almenheden særlig værdifuld udsigt, § 25, stk 6 i den gl lov. Denne bestemmelse er nu ophævet, ikke fordi der ikke mere skal tages æstetiske hensyn, men for at understrege, at alle hensyn der har tilknytning til naturfredningsbegrebet, kan varetages gennem byggelinierne, forudsat en rimelig forbindelse mellem projektets miljøskadelige virkning og det man opnår ved at nægte tilladelse det pågældende sted, jfr kulturministeriets cirk s 1-2.

Efter § 64 er betingelser knyttet til tilladelser bindende for ejere og indehavere af andre rettigheder over ejendommen uden hensyn til, hvornår sådan ret er stiftet. Betingelserne kan tinglyses på ejendommen.

Da forslaget til 69-loven blev udarbejdet, var det tvivlsomt, om der inden for en nærmere fremtid ville komme til at foreligge en for hele det åbne land gældende konsekvent lovgivning, med utvivlsom hjemmel til at tage landskabelige hensyn ved udstyknings- og byggetilladelser, og det var derfor forståeligt, at naturfredningskommissionen foreslog de eksisterende byggelinier bevaret. Efter Zonelovens gennemførelse er der i landzone ikke ganske samme behov for byggelinierne som tidligere, men de blev bibeholdt som udtryk for en særlig påpasselighed over for de landskabselementer de vedrører. Ved Ændringsloven af 1972, der som nævnt foran under I.A. gennemførtes som led i den særlige jordlovgivning forud for tilslutningen til fællesmarkedet, bygges videre på bygge(beskyttelses)linie-systemet, idet strandbeskyttelseslinien skærpedes yderligere, og byggelinien ved vandløb ændredes til en beskyttelseslinie gennem skærpet indhold. Gennem bygge- og beskyttelsesliniernes eksistens inddrages fredningsmyndighederne i de almindelige bebyggelsesregulerende myndigheders virke som en særlig mistelten, der må tages i ed, når man vil »forgribe« sig på arealer inden for disse linier, medens fredningsmyndighederne ellers kun ville være en særlig ekspropriationsinstans. Endvidere er det væsentligt, at liniernes indhold ved strande og vandløb omfatter så meget andet end byggeri, jfr nedenfor under omtalen af de enkelte linier.

For så vidt angår det *materielle indhold* er alle byggelinier (beskyttelseslinier) udførligt kommenteret i ministeriet for kulturelle anliggenders cirk af 22/11 1969, hvori bl a det relevante stof fra bemærkningerne til lovforslaget og folketingsbehandlingen er gengivet, jfr endv vedk kap i Naturfredningskommissionens bet kap III (s 39–41), kap VIII, afsnit VIII (vejbyggelinien, s 155 ff), kap XIV, afsnit VI (skovbyggelinien, s 216 ff), kap XV (strandbygge(beskyttelses)-linien, s 219 ff), kap XVII, afsnit II C (sø- og åbyggelinien, s 254–55) og kap XIX, afsnit VI (beskyttelseslinien ved fortidsminder, s 307 ff).

Nogle fortolkningsbidrag vedr byggelinierne findes endv i *Jørn Hansen: Proceduren*.363 ff.

Et problem, der i væsentlig grad knytter sig til administrationen af byggelinierne, består i, hvorledes *proceduren med hensyn til ansøgninger* bør være, når der foreligger dobbeltkompetence.

Dette spørgsmål er behandlet af *J. Garde* i *Danske kommuner*, 1. årg, hæfte 1 (1969 .18 ff, særligt 24–26) med henblik på forholdet Naturfredningslov/Zonelov.

Når den ene myndighed har givet afslag, må den anden myndighed kunne undlade at realitetsbehandle sagen, og når den ene myndighed har udtalt sig over for den anden under en høring, er dette ikke en afgørelse, der kan påankes, medmindre de konkrete omstændigheder giver klare holdepunkter for det modsatte.

Men hvem skal i almindelighed udtale sig først? Det er ikke tilfredsstillende blot at henvise til, at hver myndighed i mangel af hjemmel for andet må færdigbehandle sagen for sit vedkommende. I artiklen anføres, at det ville være ønskeligt med klare retningslinier bl a for at undgå, at valget af fremgangsmåde bliver et spørgsmål om taktik. Et andet forhold er naturligvis ønsket om at undgå dobbeltarbejde. Som mulige synspunkter anføres, at det kunne være nærliggende, at den myndighed spørges først, hos hvem det er mest sandsynligt, man får nej, eller at man bør søge sagen behandlet først hos den myndighed, der har hjemmel til at tage de bredeste hensyn, hvorved man straks får en alsidig behandling. I artiklen forsøges disse kriterier anvendt på de hensyn, der ligger bag de enkelte byggelinier, anf sted s 25–26. I mangel af regler må myndighederne selvsagt være noget forsigtige med hensyn til udsættelse af sagsbehandlingen på andre myndigheders stillingtagen.

I ministeriet for kulturelle anliggenders cirkulæreskrivelse af 9/6 1971 er taget stilling til visse situationer, idet det om byggeansøgninger i henhold til § 47 i landzone udtales, at sådanne ansøgninger normalt ikke bør tages under behandling, uden at projektet på forhånd er godkendt af vedk zonelovsmyndighed.

I øvrigt må det for landzonemyndigheder og primærkommuner gennemgående være mere nærliggende at benytte fredningsplanudvalgene, der har en bred ekspertise, og normalt ikke har egen kompetence, som *høringsorgan*, end fredningsnævnene, der ikke råder over særlig ekspertise, men har deres styrke i muligheden for at gøre brug af den særlige, offentlige nævnsbehandling.

Spørgsmålet procedure ved dobbeltkompetence ses ikke behandlet i forvaltningsretten, bortset fra *Poul Andersen*.385 note 3. Selve begrebet dobbeltkompetence har imidlertid fået betydelig aktualitet i diskussionen om bevaringen af selvstændige kompetencer ved siden af den kommunale, jfr det såkaldte dobbeltadmi-

nistrationsudvalgs rapport af 30/10 1973. Hensynet til at undgå dobbeltkompetence ligger bag en række af bestemmelserne i Ændringsloven af 1975, særlig således at fredningsplanudvalgenes beføjelser vedrørende visse sager er blevet ophævet, hvor man har ment at kunne nøjes med Zonelovens bestemmelser sammenholdt med fredningsnævnenes beføjelser, hvor vedkommende anlæg ønskes etableret inden for de i §§ 46–47 a omhandlede linier.

Efter § 9, stk 2 i Zoneloven, kan boligministeren give nærmere regler for amtsrådets og byudviklingsudvalgets samarbejde med andre myndigheder.

Om *jordfaste fortidsminder* foreligger nu et særligt kapitel i Naturfredningsloven, med en del nye bestemmelser. Fortidsminderne omtales derfor i et særligt afsnit, V, om end de systematisk – efter reglernes karakter – i det væsentlige hører hjemme i dette afsnit.

## B. BEGRÆNSNINGER, DER NAVNLIG TJENER BEVARINGSHENSYN

### 1. Strandbeskyttelseslinien (*strandbyggelinien*)

#### a. Lovens hovedregel

På strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation, og på arealer, der ligger inden for en afstand af 100 m fra, hvor denne vegetation begynder, må der ikke 1) placeres bygninger, skure, campingvogne og lign, opstilles master, foretages ændringer i terrænet eller henlægges affald o lign, 2) foretages beplantning eller hegning, bortset fra hegning på land- og skovbrugsejendomme eller 3) foretages udstykning, hvorved der fastlægges skel. Hvor en den 1/7 1937 (datoen for 1937-lovens ikrafttræden) eksisterende offentlig vej fører langs strandbredden inden for nævnte afstand, gælder reglen dog kun på strandsiden af vejen, jfr § 46, stk 3, og ministeriets cirk s 14. »Offentlig vej« vil sige en i kommunens vejregulativ den 1/7 1937 optaget vej.

Den tidligere lov brugte udtrykket »de for græsvækst blottede strandbredder... eller, hvor en sådan strandbred ikke findes, fra daglig højvandslinie.« Ved den nye lov er ikke tilsigtet nogen realitetsændring, men det er bl a bragt på det rene, at byggelinien på de bornholmske klippekyster skal beregnes som i det øvrige land, fra den sammenhængende landvegetations begyndelse. – I bekendtgørelse nr 354 af 30/11 1938 har statsministeriet i overensstemmelse med den førnævnte betænkning af 1936 (og med rod i 1917-lovens bestemmelser) udtalt, at et areal, hvis bevoksning alene består af strandplanter, som f eks marehalm, hjælme og sivbladet

kvikgræs, hører ind under den for græsvækst blottede strandbred. Dette har fortsat betydning som fortolkningsbidrag til, hvad der ikke er landvegetation.

Tiltalte fandtes ikke strafskyldig ved anbringelse af et skur, som han havde fjernet inden den i dispensationsafslaget fastsatte frist. Et raftehegn fandtes efter det oplyste ikke at være en til beboelse eller noget dermed ligestillet formål bestemt indretning, U 1962.409 Ø. Dette har betydning som fortolkningsbidrag vedrørende konstruktioner fra før 1969. Den kommenterede udgave, s 257, jfr 259 læses naturligt således, at § 46, stk 1 skulle indeholde en art status-quo fredning af kysterne. Det er naturligvis rigtigt, at § 46 er meget vidtgående i sit ordvalg, men den kan ikke fortolkes videre end ordene »o lign«. Overfredningsnævnet har således ment, at skilte, der ikke kan sidestilles med »master«, ikke rammes af forbudet, også større skilte end det i den kommenterede udgave s 259 øverst omhandlede »bagatelagtige«. Nævnet har endvidere antaget, at nogle nærmere angivne høfder – der ikke gik ud i vandet (søterritoriet) og således ikke forudsatte tilladelse fra ministeriet for offentlige arbejder – ikke krævede tilladelse efter § 46. Man henviste herved også til § 54, stk 5, hvorefter anbringelse af bl a høfder ikke er i strid med § 54, stk 1 – som kræver, at strandbredder skal holdes åbne – forudsat der »holdes en passage åben bag om, over eller gennem de pågældende anlæg«, nedenfor III.C.1.b.

Til forskel fra, hvad der gælder de andre linier, er strandbeskyttelseslinien bestemt i de enkelte tilfælde. Den fastlagdes på de enkelte ejendomme i årene fra 1937 til 1940 af en særlig kommission, strandfredningskommissionen, og de trufne bestemmelser tinglystes ved kommissionens foranstaltning. For ca 7 % af landets kyster fastsattes byggelinien til mindre end 100 m.

Hvor byggelinien er fastsat til mindre end 100 m, er dette sket på betingelse af, at bebyggelse mellem byggelinien og 100 m grænsen sker under censur; f s v en den 1/7 1937 eksisterende offentlig vej fører langs strandbredden inden for 100 m grænsen, og byggelinien er fastsat mellem stranden og den offentlige vej, gælder den nævnte betingelse vedrørende censur dog kun arealet mellem byggelinien og vejen. I de tinglyste deklARATIONER pointeres, at den i disse indhæftede plan kun er en skitse-mæssig oversigtsplan, hvorfor byggelinien ikke kan bestemmes ved måloptagning på planen, men alene ved de på denne anførte mål til strandbred, daglig højvandslinie, skel, skræntoverkant eller deslige, således som disse forefindes i marken på det tidspunkt, da bebyggelsen finder sted.

En af Lemvig kommune før 1/7 1937 anlagt grusbelagt sti eller smal vej langs Limfjorden, væsentligst beregnet og benyttet til færdsel for fodgængere og cyklister, ikke anset for en offentlig vej efter 37-lovens § 25, stk 1. Tiltalte, på hvis ejendom der var lyst deklARATION om strandbyggelinie, tilpligtet at fjerne en på arealet mellem vejen og byggelinien opført garage, U 1962.901.

Der findes talrige eksempler på gennemførte krav om fjernelse af ulovlig bebyggelse. Fjernelseskrav gennemføres af hensyn til konsekvenserne også over for ganske små tilbygninger opført uden tilladelse. Se også U 1973.220.

Efter naturfredningskommissionens opfattelse havde det været ønskeligt at udvide de 100 m, men man stillede af praktiske grunde dog ikke forslag herom. Ved 1.69 indførtes imidlertid en væsentlig skærpelse af indholdet, idet den tidligere lov, der ganske vist var strengere med hensyn til strandbyggelinien end med hensyn til de andre byggelinier, dog alene angik bygninger og andre til beboelse, udsalgssted el lign bestemte indretninger, medens 1.69 § 46 medtager beplantning og, navnlig, terrænændringer samt udstykning.

En yderligere skærpelse er, at den fri opførelse af de for landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet nødvendige bygninger ikke er opretholdt. Det må dog siges at være en forudsætning, at der i fornødent omfang dispenseres til reelle erhvervsformål af disse arter.

Ved U 1972.603 Ø, ansås en af et aktieselskab foretaget gravning af moler på selskabets ejendom på Fur som en overtrædelse af §§ 46, stk 1, nr 1, uanset at der var tale om fortsættelse af tidligere gravning.

#### b. Undtagelser fra forbudet

1° Efter § 46, stk 2, gælder bestemmelsen i stk 1 nr 2 om forbud vedr beplantning og hegning ikke for *skove, plantager og haver, hvor der var lovlig bevoksning før den 1/1 1968.*

2° Efter § 46, stk 4<sup>1)</sup>-<sup>3)</sup>, gælder bestemmelsen i stk 1 ikke <sup>1)</sup> for *bestående forsvarsanlæg*, <sup>2)</sup> for *havneanlæg* med tilhørende landarealer samt <sup>3)</sup> for områder, der den 1/7 1937 hørte under *Københavns eller købstædernes bygrunde.*

3° Undtaget er endvidere ifølge stk 4<sup>5)</sup> *kyststrækninger, som er omfattet af loven om sandflugtsbekæmpelse, medmindre miljøministeren fastsætter andet.* Fredet efter denne lovgivning er strandbredden langs Skagerrak og Vesterhavet i Nordjyllands, Viborg, Ringkøbing og Ribe amter samt på Rømø. Endvidere er havklitten (yderste klitrække) langs denne strandbred fredet, dog højst indtil 500 m fra strandbreddens inderste grænse. Ligeledes er arealer bagved havklitten fredet, hvis de ligger inden for 100 m fra strandbredden. – Det følger af de nævnte bestemmelser, at der for de i Sandflugtsloven nævnte kyststrækninger, hvor der ikke findes havklit, hverken gælder nogen beskyttelseslinie efter Naturfredningsloven eller tilsvarende begrænsninger efter sandflugtslovgivningen, men på disse strækninger er kun selve strandbredden fredet (efter Sandflugtsloven). Det er disse strækninger, der tænkes på med ordene »medmindre miljøministeren fastsætter andet«.

På Rønmøs østkyst, i Ringkøbing fjord m v gælder Naturfredningslovens almindelige strandbyggelinie.

4° Fremdeles kunne ministeren i henhold til 37-loven efter indstilling fra strandfredningskommissionen bestemme, at forbudet ikke skulle komme til anvendelse på *bestemt afgrænsede områder, som naturligt hørte til en allerede eksisterende bymæssig bebyggelse*. I henhold til denne bestemmelse udstedtes i årene 1937–38 en række bekendtgørelser om de for de enkelte amtsråds kredse fastsatte undtagelser. Disse bekendtgørelser er fortsat gældende, (jfr § 46, stk 4<sup>a</sup>), hvorefter bestemmelsen i stk 1 ikke gælder for områder, der er undtaget fra forbudet mod bebyggelse m v i henhold til bekendtgørelser udstedt efter den hidtil gældende lovgivning.

5° I henhold til § 46, stk 7, kan ministeren – ved bestemmelser, der bekendtgøres i Statstidende m v – bestemme, at reglen i stk 1 *ikke skal gælde for nærmere angivne områder*. En sådan bestemmelse kan navnlig tænkes, hvor et større område udlægges til bebyggelse efter en samlet særlig plan, men er ikke tænkt som noget kurant blot fordi en by vokser ud langs en kyst. Ved ministeriet for kulturelle anliggenders cirk nr 105 af 14/5 1973 er givet nærmere retningslinier for ophævelse af Naturfredningslovens beskyttelses- eller byggelinier i byzone eller sommerhusområde. Af cirkulæret fremgår, at den omstændighed, at arealer omfattet af strandbeskyttelseslinien udgår af landzone, ikke er ensbetydende med – og således heller ikke må vække forventning om – at der vil blive givet tilladelse til bebyggelse m v.

6° I § 46, stk 6, bestemmes endelig, at fredningsnævnet, hvor *ganske særlige forhold* foreligger, såfremt alle medlemmer stemmer derfor, kan gøre undtagelse fra forbudet i stk 1.

7° Efter § 46, stk 9, kan ministeren bestemme, at stk 1 ikke skal gælde for nærmere angivne arter af anlæg, der tillige vedrører søterritoriet. Stk 9 er indsat ved lovændringen i 1975 som led i bestræbelserne på at undgå dobbeltkompetence, idet der tænkes på anlæg, hvor ministeriet for offentlige arbejders kompetence som »søterritoriemyndighed« vil være naturlig som enekompetence (efter høring af miljøministeriet).

Strandbyggelinien (eller nu rettere, efter ændringerne i 1969, strandbeskyttelseslinien) administreredes indtil den nye lovs ikrafttræden af ministeriet, oprindeligt statsministeriet, fra 1961–69 ministeriet for

kulturelle anliggender. Bestemmelsen har, i overensstemmelse med sine forudsætninger, været administreret strengt – ulovligt opførte huse kræves således i almindelighed fjernet. Reglen har ikke i særlig grad nogen æstetisk baggrund, men skyldes et ønske om i al almindelighed at holde kysterne så intakte som overhovedet muligt. I ordene »ganske særlige forhold« ligger bl a, at man ikke – heller ikke i sommerhusområder – anerkender en argumentation gående ud på, at bebyggelsen vil ligge mere skjult eller, i forhold til de forbipasserende (badende) smukkere, søværts end landværts strandbyggelinien. For at sikre en konsekvent administration har naturfredningsrådet, der ellers alene virker rådgivende, ankebeføjelse over for tilladelser vedrørende § 46, stk 1<sup>1</sup>), jfr § 58, stk 1<sup>8</sup>). Bem til § 46 FF 1968/69 sp 1869, Folketingsudvalgets bet Till B sp 2740.

Ifølge forretningsorden for overfredningsnævnet (bkg nr 225 af 23/5 1977) § 7, stk 2, træffer nævnet selv bestemmelser om, hvorvidt møde med parter og interesserede eller besigtigelse er nødvendig i byggeliniesager m v. Det er overfredningsnævnets faste praksis ikke at besigtige i strandbeskyttelsessager, medmindre der i sagens oplysninger foreligger holdepunkter for, at andre forhold end de landskabelige kan motivere en dispensation. Baggrunden herfor er lovbestemmelsens karakter af forbud sammenholdt med ministeriets strenge praksis forud for 1969, som det – jfr teksten foran – har været meningen, at overfredningsnævnet skulle opretholde. Om betydningen af den tidligere gældende forretningsorden se U 1977 .349.

Spørgsmålet om *overgangsregler* behandlede indgående under lovreglens tilblivelse i sin oprindelige skikkelse i 1937 (§ 25, stk 1), netop fordi den agtedes administreret strengt. Spørgsmålet løstes på den måde, at statsministeren i folketingsudvalget forelagde udkast til en anordning, der udstedtes den 18/5 1937 som kgl anordning angående dispensationer fra bestemmelserne om byggelinie ved strandbredder i lov om naturfredning. Andragende om dispensation skulle efter anordningen indsendes til strandfredningskommissionen inden 1 år efter lovens ikrafttræden, og dispensation skulle gives, hvis alle kommissionens (tre) medlemmer var enige om, at bebyggelsen ikke ville krænke almenhedens interesse i bevarelse af stedets naturskønhed eller ejendommelighed eller dens interesse i adgang til den frie natur. Herudover skulle dispensation gives, hvis ejeren godtgjorde, at han 1) havde erhvervet ejendommen inden 15/12 1936, og 2) at forbudet i § 25, stk 1, gjorde det umuligt for ham at bebygge ejendommen på hensigtsmæssig måde. – I kommissionens beretning om sin virksomhed oplyses, at der i alt indkom omkring 1250 andragender; i 43 tilfælde opnåede kommissionen deklARATIONER om ret for almenheden til ophold og badning til gengæld for meddelt dispensation.

### c. Telte

Der var i kommissionen ikke større tvivl om, at det var nødvendigt at lade *campingvogne* gå efter samme regler som huse, også med hen-

syn til de andre byggelinier, jfr dog om en særlig undtagelse § 47, stk 5, men man var i tvivl med hensyn til *telte*. Problemet er endnu ikke presserende, og man ønskede bl a ikke at lægge hindringer i vejen for spejdere, roere etc. På den anden side ønskede man heller ikke ved at undlade at give regler om teltning en skønne dag at stå overfor en udvikling, der var vanskelig at styre, hvor ejere af strandarealer ved udleje til teltning kunne lægge hindringer i vejen for færdsels- og baderetten og ved opstilling af erstatningskrav baseret på udleje til teltning vanskeliggøre fredning af bagarealer til strande. Resultatet blev, at ministeren i henhold til § 46, stk 8, kan fastsætte regler, hvorefter det helt eller delvis forbydes at placere telte indenfor strandbeskyttelseslinien, enten for hele landet eller for nærmere angivne dele af dette.

d. Allerede eksisterende bebyggelse

I henhold til § 46, stk 5 må *bygninger, der er opført mellem kysten og byggelinien før 1/7 1937 eller i henhold til dispensation efter de hidtil gældende regler*, kun genopføres eller ombygges i overensstemmelse med tegninger og beskrivelser, der er godkendt af fredningsnævnet. Bestemmelsen opfattes som hjemlende en ret til genopførelse og ombygning, der kan ske uden arealudvidelse eller andre væsentlige ændringer, jfr cirk s 14. Tilbygninger behandles efter stk 6.

2. *Byggelinien ved skove, ferske vande og veje*

a. Lovens hovedregel, § 47, stk 1, jfr § 47a, stk 1.

Efter § 47, stk 1, må der indenfor en afstand af 300 m fra offentlige skove samt fra private skove på 20 ha eller derover, herunder sammenhængende eller hovedsageligt sammenhængende skovstykker, hørende til forskellige skove, ikke uden fredningsnævnets tilladelse placeres bygninger, skure, campingvogne og lign. Ved de ferske vande – søer med en vandflade på mindst 3 ha og offentlige vandløb med en bundbredde efter vandløbsregulativet på mindst 2 m – er liniens afstand 150 m, medens bestemmelsens indhold svarer til strandbeskyttelsesliniens, dog uden hegns- og udstykningsforbud. Denne fastlæggelse af indholdet skete i 1972, hvorved linien, som tidligere var en byggelinie med samme indhold som skovbyggelinien, ændredes til en beskyttelseslinie, § 47 a.

Vejbyggelinien, hvis indhold svarer til skovbyggelinien, er ligeledes på 150 m, gældende ved hovedlandeveje og landeveje. Hvis der er fastsat byggelinier efter vejlovgivningen, regnes de 150 m fra disse

linier. Vejbyggelinien fremgår ikke af lovbekendtgørelsens tekst i §§ 46–47 a, men ifølge overgangsbestemmelserne til ændringsloven af 1975 træder lovens § 47, stk 1, hvor skovbyggelinien findes, og hvor vejbyggelinien findes efter såvel 69- som 72-ordlyden, først i kraft, når miljøministeren bestemmer det. Loven er med andre ord formuleret således, at der ikke gælder nogen særlig vejbyggelinie – dette skal være den *kommende* retstilstand – men indtil videre gælder vejbyggelinien altså uændret, med hjemmel i overgangsbestemmelserne.

Om *realiteten* skal bemærkes, at det er utilfredsstillende for fredningsnævnene at administrere vejbyggelinien, der ikke som de andre byggelinier beskytter et særligt landskabslement. I landzone virker denne byggelinie i særlig grad på den måde, at fredningsnævnene går zonemyndigheden »i bedene«, hvis de afslår, hvor zonemyndigheden ikke havde indvendinger (medmindre der foreligger klare fredningshensyn). Sin hovedbetydning har vejbyggelinien, hvor et område har status som byzone, men henligger som åbent land – vejbyggelinien betyder her, at det med den i hånden er muligt for myndighederne at holde bebyggelse langs de store veje i en rimelig afstand fra vejen, således at gener fra denne, navnlig støjgener, mindskes. Men dette er en højst utaknemmelig opgave for fredningsnævnene, som ikke er særlig byplankyndige, og hvis øvrige arbejde er af en helt anden art. Det er nu erkendt, at fredningsnævnene bør fritages for dette arbejde, men da man ikke har fundet ud af, hvad der bør træde i stedet – om vejbyggelinien bør bibeholdes, men med en anden myndighed som kompetent, eller om reglen bør ændres til en mere generel bestemmelse om forholdene langs de store veje – har man altså valgt den skildrede, lidt mærkværdige teknik. Spørgsmålet er pt under udvalgsbehandling.

Efter loven kræves ikke, at skoven skal være fredskov. 300 m-linien regnes fra den faktisk eksisterende skovbeplantning. Efter statsministeriets cirkulære af 28/6 1961 bør byggelinierne for søernes vedkommende regnes fra søbredden ved normal vandstand, for åernes vedkommende fra brinken og for vejenes vedkommende fra vejbanens, herunder eventuelle cykelstiers og fortoves ydergrænse. Om søer under omdannelse til rørsump eller mose se bem i FF sp 1870. – Det er tvivlsomt, på hvilket tidspunkt der kan siges at foreligge en vej. At vejen er besluttet, kan i al fald ikke være tilstrækkeligt, men vel at ekspropriation er foretaget, cirk. 15–16. Om et områdes skovkarakter, U 1969.979.

Om de hensyn, fredningsnævnet kan tage ved sin afgørelse, henvises til bemærkningerne foran 3.A.

Byggelinierne betyder ikke noget ubetinget forbud mod bebyggelse, og det er derfor ikke muligt i landskabsplanlægningen at gå ud fra, at arealer indenfor byggelinierne ubetinget kan friholdes for bebyggelse i henhold til disse regler.

## b. Undtagelser

Det er fælles for de nævnte bestemmelser, at de ikke finder anvendelse, hvor en væsentlig, lovlig bebyggelse indenfor de respektive afstande allerede var begyndt inden visse nærmere angivne datoer. Endvidere er bestemmelserne ikke til hinder for opførelse af de for landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet erhvervsøkonomisk nødvendige bygninger, for så vidt de ikke anvendes til beboelse, og bestemmelserne gælder heller ikke for bestående forsvarsanlæg eller for havneanlæg med tilhørende landarealer.

I al fald større *tilbygninger*, der påvirker ejendommens udseende i landskabet, må kræve tilladelse. At en ejendom er en landbrugsejendom i Landbrugslovens forstand medfører ikke uden videre, at et byggeri falder ind under undtagelsesbestemmelserne.

En særlig bestemmelse om placering af enkelte campingvogne findes i § 47, stk 5, jfr § 47a, stk 3.

Ifølge § 47 a, stk 2, gælder hovedreglen i stk 1 ikke foranstaltninger, der følger af vedligeholdelse af offentlige vandløb efter vandløbsregulativet eller af vandløbsreguleringer efter Vandløbsloven, ligesom fredningsnævnets tilladelse ej heller kræves til dambrug, der etableres med fredningsplanudvalgets tilladelse efter § 43, stk 1. Endvidere kan beplantning ske uden tilladelse i skove, plantager og haver, hvor der var lovlig bevoksning før 1/9 1972.

Minkfarme uden forbindelse med eksisterende landbrug anses ikke for at være landbrugsbyggeri. Lignende afgørelse er truffet, hvor minkfarmen vel fandtes på en bondegård, men måtte anses for hovederhvervet. Se endv folketingsudv bet .20-21.

Om skovejeres ret til at udtale sig og anke, se III. C. 2. Om nedrivning af ulovligt hus efter ejerens død, U 1951.454 H.

Antaget at der til opstilling af en iskiosk inden for skovbyggelinie krævedes tilladelse fra fredningsnævnet, uanset at iskiosken var opstillet på et støbt fundament, hvorpå der i 1923 havde været opført en iskiosk, som dog havde været fjernet i årene 1945-55, U 1961.218. Påstand om fjernelse ikke fulgt, da andragende om disp ikke var endelig afgjort, U 1969.979.

Medens der som nævnt under 1.b. knyttedes særlige overgangsbestemmelser til strandbyggelinien, fordi det straks lå klart, at den efter en overgangsperiode skulle håndhæves strengt, blev der ikke givet særlige bestemmelser om skovbyggelinien. Det drøftedes under rigsdagsbehandlingen, hvor strengt reglen skulle anvendes, en debat, som fortsatte i det følgende par år (bl a under behandlingen af ændringslovene af

1938 og 1940), og som statsministeriet henlede fredningsnævnenes opmærksomhed på (FF 1937/38). Det har ved de senere lovrevisioner været lagt til grund, at reglen hjemlede adgang til at afslå enhver ansøgning vedrørende skovbryn, hvor en håndhævelse findes af betydning, og reglen har, henset til ordlyden, altid været forstået således af overfredningsnævnet.

At der ligger en vej mellem 300 m linien og skoven kan vel være af betydning ved vurderingen, således at der ses »mildere« på sager på den side af vejen, der vender væk fra skoven, ligesom det kan være af betydning, at der ikke er udsigt til skoven fra off vej, men disse forhold er på ingen måde altid afgørende.

I henhold til § 47, stk 4 og § 47 a, stk 3 kan ministeren – ved bestemmelser, der skal bekendtgøres i Statstidende m v – bestemme, at reglerne i § 47, stk 1 og § 47 a, stk 1, *ikke skal gælde for nærmere angivne områder*. Af det ovenfor under 1.b. nævnte cirk af 14/5 1973 om ophævelse af Naturfredningslovens beskyttelses- og byggelinier i byzone eller sommerhusområder fremgår, at byudvikling m v i særlige tilfælde kan gøre det rimeligt, at arealer omfattet af disse linier inddrages til bebyggelse m v. En rigoristisk opretholdelse af linierne (bibeholdelse i landzone) vil undertiden kunne medføre en i planlægningsmæssig henseende uheldig placering af en eventuel bebyggelse.

I de tilfælde, hvor en bebyggelse udløser lokalplanpligt efter Kommuneplanloven, er det overfredningsnævnets faste praksis, at forholdet til Naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier må finde sin afklaring efter § 47, stk 4 (§ 47 a, stk 3) og således ikke ved konkret dispensation.

### 3. Reklamer, § 57

Efter § 57 er enhver art af friluftsreklamer og propagandaskilte uden for byer og bymæssige bebyggelser forbudt. Herfra er dog ifølge stk 2 b) undtaget sådanne reklamer vedr næringsdrift eller virksomhed, som anbringes i umiddelbar tilknytning til næringsdriften eller virksomheden, f s v de ikke strider mod bestemmelser fastsat af ministeren – idet denne efter stk 4 kan fastsætte nærmere regler for disse reklamers udformning, placering og belysning m v.

Fredningsnævnet kan tillade anbringelse af reklamer og propagandaskilte på væddeløbsbaner, kaproningsbaner o lign samt undtagelsesvis i færgehavne. Ved friluftsreklamer forstås alle plakater, afbildninger, fritstående skilte, lysreklamer og andre indretninger i reklameøjemed samt bygninger, der kun indeholder udstillings- eller demonstrations-

lokaler (§ 57, stk 5). Fredningsnævnet kan i særlige tilfælde tillade opførelse af de nævnte bygninger.

Reklameforbudet gælder ikke for trafikpropagandaskilte, der er godkendt af Rådet for større færdselssikkerhed, eller for plakater, der opsættes i forbindelse med folketingsvalg og valg til kommunerne eller andre offentlige råd og folkeafstemninger.

Efter den indtil den 1/7 1975 gældende lovgivning var det fredningsnævnene, der i de enkelte tilfælde tog stilling til, om ellers lovlige reklamer skulle forbydes som dominerende i landskabet eller synlige over store afstande. Det er uheldigt, at den nye bestemmelse, hvorefter der generelt tages stilling til, under hvilke betingelser reklamer af den i stk 2 b) omhandlede art accepteres, er trådt i kraft, uden at den forudsatte bekendtgørelse samtidig forelå udarbejdet; dette har medført, at der siden 1/7 1975 har kunnet opsættes reklamer af den angivne kategori uden nogen begrænsning med hensyn til størrelse og lysvirkning m v.

Reklamer i en by eller bymæssig bebyggelse, der ved synsmæssig virkning uden for bebyggelsen er dominerende i landskabet m v, falder efter Ændringsloven af 1975 uden for fredningsmyndighedernes kompetence, idet § 57 nu kun gælder reklamer opsat uden for byer og bymæssig bebyggelse. Sådanne reklamer er således nu kun undergivet kommunal kompetence efter bygningslovgivningen (Kommuneplanlægningsloven).

Det er i overfredningsnævnets praksis antaget, at et fredningsnævns tilkendegivelse af, at et skilt er i strid med § 57, og at forholdet derfor agtes meldt til politiet, hvis reklamen ikke fjernes, ikke er en afgørelse, som kan påklages til overfredningsnævnet efter § 58, stk 1, jfr *J. Garde* i U 1973 B.92 (men modsat *Heisberg*.38 og 296).

Om begrebet bymæssig bebyggelse se U 1962.223 og 910 samt U 1965.912 og U 1971.908. – U 1960.855 angår spørgsmålet om anbringelse i tilknytning til virksomheden, jfr lovændringen i 1961 (bet II.203 a).

Opførelse ved hovedvej af et 20 × 5 m stort lokale med vinduer mod vejen og med udstilling i lokalet af varer samt med et særskilt tårn med firmaets navn på to sider fandtes i sin helhed at være i strid med forbudet mod friluftsklamer, U 1963.607.

Et reklameskilt »Fåborg middagsretter« fandtes ulovligt opsat på Fåborg Andels-Svineslagteris ejendom ved motorvejen uden for Nyborg; området var endnu ikke bymæssigt bebygget, skiltet var anbragt 126 m fra virksomheden og reklamen kunne ikke siges at vedrøre denne, U 1970.508 H. Ved U 1973.839 blev anbringelse i en afstand af ca 80 m fra virksomhedens bygninger ikke anset for at være i umiddelbar tilknytning til virksomheden. Se også: U 1971.671 og U 1974.965.

Cirkulæret.20 og kommissionsbet kap XIII.203 ff samt, herunder også om anden lovgivning om friluftsklamer, komm udg.344 ff og tillæg hertil s 8-9.

#### 4. *Forskellige fredninger (af planter og dyr m v)*

Medens fredning af pattedyr og fugle sker efter Jagtloven, lbkg nr 221 af 3/6 1967, – dog at sådan fredning også kan ske efter Naturfrednings-

lovens § 20 i forbindelse med anden fredning – kan miljøministeren i henhold til § 59 bestemme, at plante- og dyrearter (med undtagelse af pattedyr og fugle) skal være fredede, enten i hele landet eller i dele af dette. Disse fredninger sker uden erstatning.

Ministerens kan endvidere efter § 60 a fastsætte regler, hvorefter støjvoldende sejlads med motordrevne fartøjer, som ikke er erhvervsmæssig, forbydes helt eller delvis på vandløb, søer og på søterritoriet – enten for hele landet eller for nærmere angivne dele af dette.

Efter § 60 b kan regeringen indgå overenskomster med fremmede stater om iværksættelse af fælles foranstaltninger til varetagelse af fredningsformål – navnlig for at kunne ratificere en i 1973 underskrevet konvention om international handel med visse dyre- og plantearter, som er truet af udryddelse.

Om forholdet til jagt- og reservatlovgivningen se bet kap XVIII om Fauna og flora .275 ff og komm udg.367–72.

### C. NATURFREDNINGSLOVENS GENERELLE REGLER OM FÆRDELS- OG OPHOLDSRET

#### 1. Retten til færdsel og ophold på stranden, § 54

##### a. Lovens hovedregel

Strandbredder og andre kyststrækninger, på hvilke der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden landvegetation, er åbne for almenheden for færdsel til fods samt for kortvarigt ophold og badning, på private ejendomme dog således, at ophold og badning ikke må finde sted inden for 50 m fra beboelsesbygninger. På steder, hvor der er ret til ophold og badning, er det tillige tilladt i kortere tid at have en båd uden motor liggende på strandbredden, § 54, stk 1.

Ifølge den tidligere lovgivning havde almenheden alene ret til færdsel til fods, medmindre der ved fredning var åbnet en videre adgang. Hertil føjedes i 1961 ordene »eller der i øvrigt er ret dertil for almenheden«; disse ord sigter ifølge bemærkningerne til lovforslaget bl a på de tilfælde, hvor almenheden f eks ved alderstidshævd har erhvervet en ret til ophold og badning fra den frie strandbred, FF 1960/61, tillæg A, sp 1150. I statsministeriets cirkulære af 28/6 1961 pegedes endvidere på de sønderjydske forhold, om hvilke 1.37 (61) bestemte følgende i § 41, stk 1, 3. pkt: »For så vidt der ifølge den i de sønderjydske landsdele gældende ret tilkommer almenheden en videregående råden over strandbredden end den ved nærværende lovs § 23 hjemlede, medfører denne lov ingen forandring heri.« Disse bestemmelser er nu afløst af en fælles alm bestemmelse i § 54, stk 9,

hvorefter paragraffen ikke medfører nogen begrænsninger i den råden over strandbredderne, der tilkommer almenheden på andet retsgrundlag.

Spørgsmålet om særlige sønderjydske regler er behandlet af *Thygesen* i J 1964 .499 ff (Strandret syd og nord for Kongeåen). I samme artikel gjorde Thygesen sig til talsmand for, at grundejernes (daværende) ret til at forbyde ophold og badning i alm næppe gjaldt på brede sandstrande. Se hertil *Tolstrup* i J 1965.31 ff.

Om allemandsret til færdsel kan stiftes ved alderstidshævd, se § 20.V.B. bl a om U 1928.1144. Endvidere *A. Vinding Kruse* i U 1969 B.18.

Allerede efter den tidligere lovgivning måtte der på den frie strandbred ikke uden fredningsnævnets samtykke iværksættes foranstaltninger, der var til hinder for den frie færdsel, eller i det hele foretages noget, der ville være til væsentlig ulempe for almenhedens ret hertil (l.61 § 23, stk 5). Første led fandtes allerede i l.17, medens sidste led blev indsat i 1961, ifølge bemærkningerne til lovforslaget for at udelukke, at den frie færdselsret gøres illusorisk ved nogen retlig eller faktisk disposition, f eks ved at strandbredden til væsentlig ulempe for almenheden udnyttes til motorkørsel eller til start og landing af flyvemaskiner o lign. – I den nugældende lovs § 54, stk 6 findes som supplement til hovedreglen i stk 1 (»Strandbredder . . . er åbne . . .«) en bestemmelse, hvorefter alle spørgsmål om udøvelsen af retten til færdsel, ophold og badning i øvrigt (d v s de spørgsmål, der ikke er reguleret af de nedennævnte stk 2–5) afgøres af vedkommende fredningsnævn eller for arealer, der ejes eller bruges af staten, af miljøministeren. I cirkulæret af 22/11 1969 anføres i overensstemmelse med folketingsudvalgets bet, at det er en følge heraf, at nævnet i samråd med politimesteren f eks kan indskrænke eller forbyde i øvrigt lovlig motorkørsel på stranden, hvilket kan komme på tale, hvis almenhedens opholdsret gøres illusorisk ved en stedfindende motorkørsel uanset dennes retsgrundlag, bet II.318, Folketingsudv bet FF 1968/69 B sp 2662 f.

Hvor adgang til stranden er af særlig betydning for almenheden, og der ikke i fornødent omfang findes adgangsveje hertil, skal kommunalbestyrelsen efter anmodning fra miljøministeren udlægge en offentlig sti efter reglerne i lov om offentlige veje.

Også i forbindelse med opholdsretten gælder det, at arealer, hvis bevoksning alene består af strandplanter, hører ind under de åbne strande, jfr statsministeriets bkg nr 354 af 30/11 1938.

Opsætning af et trådhegn på den for græsvækst blottede strandbred parallelt med havstokken og i en afstand af ca 20 m fra denne fandtes at være en overtrædelse af § 23, 5. Da hegnet, der var opsat i 1959, som forholdene nu forelå ikke ansås for at stå på den frie strandbred, og fjernelse ikke kunne antages i sig selv

at medføre retablering af den tidligere tilstand, fulgtes påstanden om fjernelse af hegnet ikke. U 1966.882.

Ifølge stk 8 fastsætter miljøministeren de alm regler for færdsel og ophold m v på stranden. Et sådant ordensreglement er endnu ikke kommet.

Retten til »kortvarigt ophold« hjemler ikke, at man i almindelighed kan udstrække et ophold til en hel dag. (Folketingsudvalgets bet sp 2662).

b. Undtagelser fra færdselsretten

1° Undtaget er <sup>1)</sup> arealer, der før den 1/1 1916 var udlagt som have eller inddraget under en erhvervsvirksomhed, der drives på vedkommende ejendom samt <sup>2)</sup> bestående forsvarsanlæg og <sup>3)</sup> havneanlæg med tilhørende landarealer (§ 54, stk 2).

At et areal er tilskyllet, bringer det ikke udenfor hovedreglen i § 54, stk 1, uanset om tilskylningen er sket til en have, der var inddraget som sådan før 1/1 1916, U 1941.428.

Spørgsmålet var indbragt for retten af overfredningsnævnet i medfør af Naturfredningslovens § 27, efter at et fredningsnævn havde givet ejeren medhold i hans protest, som var støttet på, at strandbredden før den 1/1 1916 havde været inddraget som haveareal. Ejeren forlangte først sagen afvist med den begrundelse, at der for tiden ikke fandtes nogen offentlig adgangsvej til arealet, men denne påstand kunne ikke tages til følge, U 1940.977.

2° Fredningsnævnet eller for arealer, der ejes eller bruges af staten, miljøministeren kan efter § 54, stk 4 i særlige tilfælde gøre undtagelse fra reglen i stk 1.

I cirk peges i overensstemmelse med behandlingen i folketingsudvalget på to grupper tilfælde, hvor dispensationsbeføjelsen kan benyttes: Visse institutioner – børnehjem, skoler og hospitaler – samt klitarealer m v udenfor de af sandflugtslovgivningen omfattede områder. Man har ikke ønsket at give bestemte regler, men har fundet, at hver enkelt indskrænkning skulle underkastes nærmere prøvelse af fredningsmyndighederne.

Efter den tidligere lovs § 23, stk 3 kunne fredningsnævnet udelukke eller begrænse almenhedens færdsel, når enerådighed over den til en ejendom hørende strandbred eller en del af denne skønnedes nødvendig for en på ejendommen dreven erhvervsvirksomhed, eller når andre særlige grunde talte derfor. Sådanne særlige grunde fandtes ikke at foreligge i en sag angående strandarealer dannet ved tilskylning til haver hørende til gammel villabebyggelse nær Hellerup havn. I overfredningsnævnets kendelse af 19/4 1963 udtalte flertallet, at den anførte lovbe-

stemmelse efter sin affattelse må antages navnlig at skulle tilgodese hensyn til vedkommende ejendoms særlige beskaffenhed eller anvendelse.

Efter den nugældende lovs § 54, stk 4 er foreløbig kun truffet få afgørelser af overfredningsnævnet, hvoraf en vedr et badepensionat i Nordsjælland, hvis ejer med støtte af grundejernes landsorganisation havde anlagt sag mod ministeriet for kulturelle anliggender med krav i henhold til Grundlovens § 73 om erstatning for værdiforringelse på grund af strandens åbning ved Naturfredningslovens § 54. Under retssagen søgte ejeren om lukning for almenhedens ret til ophold og badning i tiden 1/6-31/8. Ved overfredningsnævnets kendelse af 21/12 1970 stadfæstedes fredningsnævnets kendelse om afslag, med bemærkning at der efter flertallets opfattelse ikke forelå sådanne særlige forhold, som efter § 54, stk 4 kunne føre til lukning. Man lagde herved vægt på, at det ikke drejede sig om en institution, hvor et særligt klientel har specielle behov for en undtagelse, jfr. forarbejderne, men om den økonomiske interesse i at bibeholde en strand som privat, en interesse, som kan have særlig betydning, efter at landets strande nu i øvrigt er åbnet for almenhedens kortvarige ophold og badning. Hertil kom bl a pensionatets og den tilhørende haves i forhold til stranden beskyttede beliggenhed ovenfor en skrænt. Et medlem af overfredningsnævnet ville tillade lukning for badning og ophold, så længe ansøgeren er ejer, dog ikke ud over 10 år. Ved dommen U 1972.192 fik ejeren ikke medhold i sit erstatningskrav, jfr om skove nedenfor under 2. U 1972.189. En ligeledes med støtte af grundejernes landsorganisation anlagt sag om udyrkede områder bortfaldt, idet fredningsnævnet her under retssagen imødekom en ansøgning om begrænsning af almenhedens adgang til det pågældende område, to ubeboede øer, af hensyn til fuglelivet i yngleperioden og i forbindelse hermed en erhvervsmæssig ægindsamling, nedenfor under 3.

3° Reglen om, at strandene skal være åbne, er ikke til hinder for anbringelse af *høfder, ålegårde, kreaturhegn og badebroer*, når der holdes passage åben bag om, over eller gennem de pågældende anlæg (§ 54, stk 5).

At hegn opsat før 1937 skulle fjernes (eller – som nødvendige kreaturhegn – forsynes med låge e l), udtaltes i statsministeriets bekendtgørelse af 25/4 1938.

4° *Strandbredder langs diger*, der er anlagt i henhold til digelovgivningen, er kun åbne for almenheden i det omfang det bestemmes af fredningsnævnet med tilslutning af digebestyrelsen (§ 54, stk 3). Særlige udgiftsregler findes i samme bestemmelse.

#### c. Offentlig overtagelse

Medfører almenhedens ophold på de private strande væsentlige gener for ejeren, kan han forlange ejendommen *overtaget af staten*. I mangel

af enighed om prisen fastsættes denne af taksationskommissionen, § 54, stk 10. Anmodningen fremsættes overfor ministeren gennem fredningsplanudvalget; finder ministeren det ikke godtgjort, at der foreligger væsentlige gener, indbringer han dette spørgsmål for overfredningsnævnet til afgørelse, § 54, stk 11.

Regler for det tilfælde, at staten ikke for tiden vil overtage ejendommen – i hvilket tilfælde ejeren kan forbyde ophold – og angående genoptagelse, såfremt forholdene ændres m v findes i § 54, stk 12.

Reglerne om overtagelse fandtes ikke i kommissionsforslaget, men indsattes dels ved 2. fremsættelse af forslaget i folketingsåret 1968/69, dels under folketingsbehandlingen, som en imødekommelse af den kritik, forslagene om åbning af strande, skove og udyrkede arealer havde vakt ved 1. fremsættelse i 1967/68. Særlig forslaget vedr skove vakte megen diskussion, jfr nedenfor under 2.

Der har endnu ikke foreligget sager om krav om offentlig overtagelse.

## 2. Skove, § 55

Reglerne om *offentlig ejede skove* (d v s tilhørende staten, kommuner, kirker, præsteembeder og offentlige stiftelser) går efter § 55, stk 1 uændret ud på, at disse skove er *åbne for færdsel og ophold* efter regler, der fastsættes af ministeren, jfr bkg nr 123 af 19/4 1972. I særlige tilfælde kan ministeren eller for offentligt ejede skove, der ikke tilhører staten, vedkommende fredningsnævn tillade, at skoven helt eller delvis lukkes for almenheden.

Regler om åbning af *private* skove er først kommet i 1969, § 55, stk 2–5. Reglerne gælder kun skove på 5 ha eller derover, hvortil der fører offentlig vej eller sti, eller hvortil der i øvrigt er adgang på lovlig måde, stk 2. Efter stk 3 må, medmindre ejeren tillader andet, færdsel kun ske til fods, færdsel og ophold kun ske på eksisterende veje, færdsel og ophold ikke finde sted i tiden fra solnedgang til kl 7, i månederne november-februar til solopgang, ophold ikke finde sted indenfor 50 m fra beboelsesbygninger og løse hunde ikke medtages. I henhold til stk 4 kan ejeren forbyde færdsel og ophold <sup>1)</sup> på dage, hvor der holdes jagt og <sup>2)</sup> i områder, hvor der foregår intensivt skovningsarbejde.

Om ejerens stilling som »skovpoliti« se stk 7.

§ 55 indeholder i stk 5 og 8 regler om lukning i særlige tilfælde og om offentlig overtagelse svarende til de for strande gældende regler, dog at der i stk 8 tales om overtagelse af »skoven« (modsat i § 54, stk 10 »ejendommen«). Med hensyn til lukning peger folketingsudvalget på skove af særlig zoologisk, botanisk eller anden interesse (Folke-

tingsudv bet 5). Begreberne »jagt« og »veje« defineres i cirk 19 som sket ved besvarelse af spørgsmål til ministeren fra folktingsudvalget.

Kritikken af forslaget om en »allemandsret« var særlig skarp med hensyn til skovene. Kritikken søgtes imødekommet dels ved reglerne om offentlig overtagelse – af *O. Friis Jensen* i J 1971.21 kaldt »Naturfredningslovens ping-pong bestemmelser om overtagelse« – dels ved reglen i § 47, stk 3, hvorefter skovejeren i skovbyggeliniesager skal indkaldes til nævnets møder og have lejlighed til at udtale sig, ligesom han kan anke tilladelser. Bestemmelsen tager sigte på skovejerenes interesse i medindflydelse på byggeri i nærheden af skovene af hensyn til faren for slitage, dels den alm slitage fra naboer, dels og især tilfælde, hvor byggeriet tilsigter at udnytte skovens rekreative muligheder (campingpladser og restauranter). Det er ikke videre praktisk, at reglen har fået en så generel udformning, at skovejeren skal spørges i alle tilfælde.

Kulturministeriet søgte endvidere at komme kritikken i møde ved at stille forskellige foranstaltninger i udsigt til mindskelse af tab og gener ved den offentlige adgang, såsom at udrede udgifter til sædvanlige brandforsikringer og til opsætning af affaldskurve og til skiltning. Ordninger på disse områder er under udførelse. Et standardordensreglement er udsendt i juni 1970.

Spørgsmålet om grundlovmæssigheden af de foreslåede færdsels- og opholdsrettigheder blev ikke drøftet i naturfredningskommissionen, hvor i øvrigt Dansk Skovforenings repræsentant vel fremhævede, at foreningen fandt den eksisterende ordning tilfredsstillende for befolkningen (da de fleste skove rent faktisk holdtes åbne), men ikke afgav mindretalsudtalelse. Spørgsmålet er behandlet af *A. Vinding Kruse* i U 1969 B .16 ff.

Ved dommen U 1972.192 fik ejeren ikke medhold i et rejst erstatningskrav i anledning af hans skovs åbning, efter at nævn og overfredningsnævn under sagen havde afslået at tillade skovens lukning, jfr foran under 1.b. om tilsvarende retssager om strande og udyrkede områder. Se om spærring af skov inden lovens ikrafttræden: U 1975.5 H.

### 3. Udyrkede arealer, § 56

Udyrkede arealer, hvortil der fører offentlig vej eller sti, eller hvortil der i øvrigt er adgang på lovlig måde, er åbne for almenhedens færdsel til fods samt for kortvarigt ophold. Til privatejede arealer er der, medmindre ejeren bestemmer andet, kun adgang fra kl 7 til solnedgang, og på sådanne arealer må færdsel og ophold ikke finde sted inden for 150 m fra beboelsesbygninger, medmindre en videregående ret følger af § 54, § 56, stk 1.

Bestemmelsen gælder ikke privatejede arealer, der i deres helhed er forsvarligt heget. Om muligheden for lukning og om off overtagelse gælder tilsvarende regler som for skove. Cirk 19-20 og Folketingsudvalgets bet sp 2665.

En sag om erstatning på grund af lovens regler om åbning af udyrkede områder bortfaldt, jfr omtalen foran under 1.b. i forbindelse med de der omtalte domme vedrørende strande og skove.

#### D. BESLÆGTEDE FREDNINGS- OG SIKRINGSLOVE. KLITFREDNING

En række med Naturfredningsloven beslægtede love er af væsentlig betydning for naturfredningen, først og fremmest fordi de forfølger beslægtede formål, således Skovloven (lov nr 164 af 11/5 1935 som ændret ved lov nr 497 af 8/12 1949), Sandflugtsloven (lov nr 84 af 25/3 1961), Kystfredningsloven (lov nr 392 af 23/5 1973), Jagtloven (lov nr 221 af 3/6 1967) visse bestemmelser i Vandløbsloven, lbkg nr 523 af 26/9 1973, jfr fremstillingen under § 10.

Også Råstoflov, Miljølov og Zonelov har selvsagt stor betydning for naturfredningen, idet bevaringshensynet (i al fald i formen: at spare på ressourcerne, hvor det anses muligt) indgår som et væsentligt element i disse loves administration. Men de er alligevel mere nødvendige styringsmidler for et moderne samfund, end de kan siges at henhøre til de egentlige frednings- og sikringslove.

Samspillet med disse love viser sig i praksis på en række forskellige måder.

a) Størst betydning for naturfredningen har selve den omstændighed, at eksempelvis de nævnte love pålægger andre myndigheder at forfølge landskabs-(natur)bevarende eller rekreative formål, således Skovlovens § 6 om skovtilsynets pligter med hensyn til bevaring af løvtræskove, Vandløbslovens § 3 om almenhedens ret til sejlads med småfartøjer uden motor på fælles vandløb og Sandflugtslovens bestemmelser om offentlig adgang til klitfredede arealer. En administrativ vanskelighed ved Naturfredningsloven er dens – nødvendigvis – ret brede sigte, der ofte stiller fredningsmyndighederne over for det problem, om de skal »brede sig« ind på formål, der, i alt fald delvis, tilgodeses igennem love som de nævnte, men som også falder ind under Naturfredningsloven, således f.eks om opretholdelse af løvskove på fredede skovstrækninger eller (permanent) sikring af arealer, der på fredningstidspunktet er klitfredede. Til tider vil hovedformålene med den pågældende fredning gøre det nødvendigt at udnytte den vidtgående kompetence, der er tillagt naturfredningsmyndighederne, men til andre tider vil det naturlig-

ste være at nøjes med mindre vidtgående servitutter, evt begrænse fredningen således, at den slet ikke omfatter arealer, der er omfattet af anden lovgivning.

b) Det her nævnte forhold kompliceres ofte derved, at indgreb efter de nævnte special-love opfattes som almindelige begrænsninger i ejendomsretten, der kan ske uden erstatning.

c) Det er nævnt foran i II.D.1., afsnittet om fredningserstatningens fastsættelse, at der ofte opstår spørgsmål om andre myndigheders stilling til foranstaltninger af betydning for vedkommende fredningssag, for at påberåbte økonomiske muligheder kan blive vurderet på rette måde. En særlig komplikation fremkommer, hvis der kan gives offentlig støtte til foranstaltninger, der går på tværs af fredningsinteresserne. Hovedeksemplet var gennem mange år støtten til landvinding, jfr bet II.250 ff. Støtten er siden 1970 begrænset, jfr nu lov nr 166 af 29/3 1974 om grundforbedringslån og lbkg nr 606 af 11/12 1975 om tilskud til dræning og vanding.

d) Lov nr 84 af 25/3 1961 om sandflugtsbekæmpelse.

Det ville føre for vidt i denne sammenhæng at komme nærmere ind på de foran berørte loves indhold, men klitfredningen er så praktisk betydningsfuld og reglerne derom på en række punkter så nært beslægtede med Naturfredningslovens regler om strande, at en nærmere omtale er naturlig, jfr i øvrigt fremstillingen nedenfor § 9.III.

Det er foran under B.1.b. nævnt, hvilke kyststrækninger der – som undergivet klitfredning – er undtaget fra Naturfredningslovens bygge-liniebestemmelser. Loven af 1961 foreskriver periodiske revisioner af fredningsgrænsen under hensyn til ændringer i naturforholdene samt til mulighederne for sandflugts genopståen. Fredningen kan dog aldrig komme til at omfatte områder, der ligger mere end 500 m fra strandbreddens inderste grænse.

Efter den ældre lovgivning kunne sandflugtsramte arealer overalt i landet fredes under visse betingelser. Således gennemførte fredninger opretholdes, og klitmyndighederne kan stadig inddrage arealer under fredning, hvis ejeren ikke opfylder givne pålæg til sandflugtsbekæmpelse eller selv begærer fredning. Disse fredninger kan på begæring ophæves, eventuelt på nærmere fastsatte vilkår.

Blandt virkningerne af klitfredning skal – som de for naturfrednin-

gen væsentligste – nævnes, at der ikke må finde byggeri sted uden klitmyndighedernes tilladelse, hvilken i praksis sjældent gives, og at klitmyndighederne kan give offentligheden adgang til færdsel til fods og kortere ophold, dog at ejeren ved beboelsesbygninger kan forbyde offentlig færdsel og ophold på klitfredede strækninger og påbyde, at veje og stier nedlægges. Størstedelen af Vestkysten er åben for offentligheden under henvisning til disse regler.

## IV. Anlægsarbejder i det åbne land

### A. INDLEDNING. DEN TIDLIGERE LOVGIVNING

På fredede områder vil anlægsarbejder enten være forbudt eller dog forudsætte fredningsmyndighedernes tilladelse. Indenfor beskyttelseslinierne fra strande, åer og søer og fortidsminder vil ligeledes kræves tilladelse, og det samme gælder indenfor byggelinierne ved skov og vej, hvis der til anlægsarbejdet er knyttet byggeri, der ønskes opført her – men hvilken grad af indseende skal naturfredningsapparatet herudover have med anlæg i det åbne land?

Der findes ingen fast afgrænsning eller gruppering af disse arbejder. I bet II kap XI.181 ff er givet en oversigt over, hvad der tænkes på, jfr bem til § 42, FF 1968/69 sp 1863; nogle eksempler skal nævnes her.

*Offentlige anlæg* kan vedrøre kommunikation og kraft (off veje, el-anlæg, baner, flyvepladser og havne etc) eller nærservice (f eks vandforsynings- og spildevandsanlæg, sportsanlæg). Af andre off anlægsarbejder kan nævnes: visse forsvarsanlæg og visse former for off byggeri.

*Private anlægsarbejder*, der hører hjemme i denne sammenhæng, kan spænde meget vidt: private havne og flyvepladser, landvindingsarbejder, udnyttelse af råstoffer i jorden (udover til husbehov), oplagspladser, der ikke vedrører land- og skovbrug, campingpladser, motorbaner, tankstationer, pelsdyrfarme, dambrug.

Der tænkes i det følgende ikke på de tilfælde, hvor spørgsmålet om udførelse af anlægsarbejder rejses under en fredningssag. Om denne situation henvises til behandlingen foran under II, særlig D.1 og E.2.

Den tidligere lov indeholdt i § 9 en efter ordlyden vidtgående regel. I henhold til stk 1 skulle enhver off myndighed, der kom til kendskab om et påtænkt byggeføretagende eller anden foranstaltning, som skøn-

nedes at ville gribe forstyrrende ind i den bestående tilstand på de i den tidligere lovs §§ 1 og 2 nævnte områder – d v s alle fredningsværdige områder og alle arealer indenfor 100 m fra et jordfast fortidsminde – uopholdelig give formanden for fredningsnævnet meddelelse herom. Kunne sådanne indgreb befrygtes som følge af påtænkte vejarbejder eller anlæg af el-ledninger, påhvilede det vedkommende kommunale råd eller el-selskab at give fredningsnævnet meddelelse inden påbegyndelsen.

Forpligtelsen efter § 9 indskræpedes fra tid til anden af ministeriet, senest i 1961 af statsministeriet efter indførelsen af beskyttelseslinien ved fortidsminder (§ 2), men bestemmelsen havde kun ringe slagkraft, først og fremmest fordi fredningsnævnet kun havde valget mellem at forhandle sig til rette eller rejse fredningssag. Endvidere manglede der retningslinier for, *hvornår* under et projekts udarbejdelse meddelelse skulle gives, og endelig var bestemmelsen i øvrigt på en række punkter ubestemt og uklar, jfr bet II.183. Indenfor vej- og el-området etableredes dog efterhånden et samarbejde, jfr for elsagerne ministeriet for kulturelle anliggenders nu ophævede cirk af 2/9 1966 (bilag 8 til bet II.373). Vedrørende vej- og el-sagerne var det endvidere antaget, at rejsning af fredningssag ikke var nødvendig for, at fredningsnævnet kunne tage negativ stilling til forelagte projekter, bet II.184.

Om den erstatningsretlige uklarhed for navnlig el- og vejarbejder efter den tidligere lov se 2. udg. 231 jfr 260 og bet II.162.

## B. NATURFREDNINGSLOVENS REGLER OM ANLÆG I DET ÅBNE LAND

### 1. *Offentlige anlæg*

Offentlige anlæg skal placeres og udformes således, at de ikke i unødigt grad virker skæmmende i landskabet, § 42, stk 1. Bestemmelsen har alene karakter af programmerklæring og rettesnor.

I henhold til § 42, stk 2, 1. pkt kan miljøministeren med tilslutning af den eller de ministre, hvorunder de pågældende anlægsarbejder hører, bestemme, at placering og udformning af nærmere angivne kategorier af off anlæg skal godkendes af miljøministeren eller vedkommende fredningsplanudvalg. Det kan endvidere i henhold til 2. pkt bestemmes, at anlægsmyndigheden, såfremt ministeren eller fredningsplanudvalget ikke kan godkende et forelagt projekt, eller såfremt an-

lægsmyndigheden ikke kan tiltræde vilkår, der er knyttet til godkendelsen, kan indbringe sagen for vedkommende fredningsnævn til afgørelse. Sådanne bestemmelser kan træffes for hele landet eller for nærmere angivne dele af dette.

Når det er valgt at erstatte den tidligere lovs § 9 med en sådan rammebestemmelse, skyldes det navnlig, at man ikke på forhånd har anset det for givet, at en fredningsmæssig indflydelse på offentlige anlæg skal ske gennem etablering af godkendte ordninger i fredningsregie. Det kan således tænkes, at et samarbejde baseret på høring eller forhandling er tilstrækkeligt, eller – hvis der på området findes et beslutende eller indstillende kollegialt organ – derved at fredningsinteresserne repræsenteres direkte i dette organ. I al fald har man fundet, at en nærmere analyse af hver enkelt kategori af arbejder vil være nødvendig, forinden en egentlig koncessionsordning kan sættes i værk. Det er ved paragraffen fastslået, at fredningsmæssige krav til offentlige anlæg (herunder også el-anlæg udført af virksomheder, der er organiseret som andelsselskaber eller interessentskaber) ikke kan begrunde erstatningskrav mod fredningskasserne, bet II.187.

Der er i henhold til § 42 udstedt bekendtgørelse om el-anlæg og offentlige veje, begge af 1/4 1976 (henholdsvis nr 173 og 174) til afløsning af tidligere bkg.

Det tilsigtes med begge bkg, at der allerede under vedk el-selskabs henholdsvis vejmyndigheds planlægning af det pågældende projekt tages hensyn til de fredningsmæssige interesser, som skal fremgå af kortmateriale godkendt af fredningsstyrelsen. Godkendelsesproceduren for el-anlæg og veje er temmelig kompliceret, hvilket skyldes et hensyn til såvel ministeriet for offentlige arbejder som ressortministeriet for el-forsyning og veje som til el-selskaberne og det kommunale selvstyre. Fælles for de to bkg er det således, at ansøgninger ikke kan afslås, før sagen af fredningsstyrelsen har været forhandlet med ministeriet for offentlige arbejder, hvilket også gælder sager, hvor fredningsplanudvalget iøvrigt har godkendelseskompetencen. Danmarks Naturfredningsforening har praktisk talt ingen beføjelser efter bkg. Dette har i et enkelt tilfælde ført til, at foreningen rejste fredningssag for at undgå en bestemt linieføring; fredningsnævnet fandt imidlertid ikke tilstrækkelig anledning til at frede, hvilken opfattelse overfredningsnævnet tilsluttede sig.

Offentligheden har været en del optaget af problematikken omkring el-masterne. Den afgørende vanskelighed består i, at kabellægning særlig for så vidt angår de høje spændinger (med de store master) er mange gange dyrere end benyttelse af luftledninger, hvorfor valget af tracé må blive et hovedpunkt, idet krav om kabellægning i almindelighed vil være urealistisk.

## 2. Private anlæg

### a. Anlæg, der kan nægtes erstatningsfrit

Der var i naturfredningskommissionen – og senere i folkettinget – enighed om, at også visse private anlæg på det åbne land burde kunne reguleres, herunder nægtes, erstatningsfrit. Ved 69-loven gennemførtes således som § 43, stk 1, en bestemmelse, hvorefter oplagspladser o l, der ikke var nødvendige for landbrugs-, skovbrugs- og fiskerierhvervet, samt lossepladser, motor- og andre væddeløbsbaner, campingpladser og tankstationer kun måtte etableres med fredningsplanudvalgets tilladelse. Ved den ændring af Naturfredningsloven, der fandt sted i 1972 som led i den såkaldte EF-følgelovgivning til sikring af landets naturværdier m v, udvidedes § 43, stk 1 med pelsdyrfarme og dambrug, og samtidig indførtes et nyt stk 2, hvorefter offentlige vandløbs åbne forløb samt naturlige søers tilstand kun må ændres med fredningsplanudvalgets tilladelse. Bag disse bestemmelser lå ikke blot et ønske om stramning af loven i forbindelse med Danmarks indtræden i det europæiske fællesmarked, men tillige en stigende interesse for miljø- og forureningsspørgsmål.

Når kompetencen navnlig efter stk 1 blev henlagt til fredningsplanudvalget og ikke til fredningsnævnet, skyldes det især, at skønnet hos den godkendende myndighed her i særlig grad bør hvile på planmæssige betragtninger, og at der således under sagsbehandlingen også kan blive tale om positivt at pege på egnede områder.

På grund af de bestræbelser, der navnlig på kommunalt initiativ i de seneste år er udfoldet for at undgå dobbeltkompetence, var forslaget til Ændringsloven af 1975 udformet således, at § 43, stk 1, kun skulle omfatte pelsdyrfarme og dambrug, således at de fredningsmæssige hensyn i øvrigt måtte varetages via Zoneloven, hvortil kommer, at en del anlæg tillige er undergivet Mbl. Under udvalgsbehandlingen i folkettingen besluttedes det imidlertid at beholde oplagspladser og lossepladser under § 43, stk 1.

I henhold til § 43, stk 3, kan der gives ejeren af anlæg af den i stk 1 omhandlede art påbud om foranstaltninger til afhjælpning, hvis anlægget virker skæmmende m v, også f s v angår ældre anlæg.

Lovens udformning i 1969 og ændringerne i 1972 og 1975 afspejler som det vil ses skiftende tendenser angående, hvor vægten bør lægges ved stillingtagen til sådanne indgrebs rækkevidde og administration.

## b. Andre private anlæg

Om andre private anlæg gjaldt efter Naturfredningslovens §§ 44–45 som udformet i 1969, at der efter ministerens nærmere bestemmelse kunne etableres godkendelsesordninger, hvor behov herfor fandtes at foreligge – altså f s v en rammeordning svarende til den for offentlige anlæg gældende, dog med den væsentlige forskel, at der ikke var tale om erstatningsfrihed: kunne anlægget ikke godkendes, eller kunne ejeren eller den anlæggende ikke tiltræde vilkår knyttet til godkendelsen, skulle der rejses fredningssag. Det hovedproblem, som kommissionen havde for øje, var *råstofudnyttelsen, særlig grusgravning*, som dengang foregik ganske ukontrolleret, jfr bet 2, kap X. Naturfredningskommissionen anbefalede her, at det blev taget op til overvejelse at indføre en koncessionsordning for landets råstoffer. Når kommissionen veg tilbage fra selv at stille noget konkret forslag, hang det sammen med, at den efter kommissorium og sammensætning ikke kunne siges at være ganske egnet til at tage denne opgave op. Kommissionen fandt dog, at det var rimeligt i naturfredningsloven *dels* erstatningsfrit at øge kystbeskyttelsen, således at terrænændringer medtoges blandt de foranstaltninger, der kræver dispensation efter § 46, som det siden 1961 havde været gældende omkring fortidsminder, *dels* gennem en godkendelsesordning efter §§ 44–45 at sikre, at det – indtil en almindelig koncessionsordning måtte blive gennemført – blev muligt at sikre, at en aktuel råstofudnyttelse fandt sted på en rimelig måde, og at der blev tid til at overveje, om fredning kunne komme på tale, hvilket dog af økonomiske grunde kun kunne påregnes at ske i undtagelsestilfælde.

Endvidere havde kommissionen *dambrugene* for øje, jfr bet 2, kap XVII, afsnit III.255. Forureningsproblematikken havde, da kommissionen afgav betænkning (i 1967) endnu ikke en sådan aktualitet, at der stilledes forslag om erstatningsfri regulering, hvorfor kommissionen, ligesom vedrørende råstofferne, tænkte sig en godkendelsesordning efter §§ 44–45.

Allerede i 1972 indførtes som led i de såkaldte EF-følgelove hjemmel for at regulere både råstofudnyttelse og anlæg af dambrug erstatningsfrit, jfr for råstofudnyttelsens vedk I nr 285 af 7/6 1972, nu I nr 237 af 8/6 1977, nedenfor § 11.I. og for dambrugenes vedkommende ændringerne til Naturfredningsloven af 1972, foran under a.

Ved Ændringsloven af 1975 er §§ 44–45 ophævet, idet man efter at de anlæg, man særlig tænkte på, er blevet underkastet erstatningsfri regulering ikke har fundet tilstrækkelig grund til at opretholde bestemmelserne.

## V. Fortidsminder

### 1. Indledning

Retlig beskyttelse af de jordfaste fortidsminder indførtes først ved Naturfredningsloven af 1937 (§ 2); indtil da skete beskyttelse ved frivillige deklarationer, udstedt af den enkelte ejer på Nationalmuseets foranledning (7–8000 indtil loven af 1937, langt de fleste vedrørende gravhøje).

I 1961 indførtes en beskyttelseszone på 100 m, hvor ikke alene byggeri, men også andre indgreb kræver særlig tilladelse, som kan nægtes erstatningsfrit. Ved 1.69 kap VII blev beskyttelsen yderligere udvidet.

At dansk fortidsmindelovgivning i så høj grad er knyttet til landskabsbeskyttelsen, er bl a historisk begrundet i den danske antikvitetslovgivnings summariske karakter. Men forholdet er også landskabeligt begrundet. For det første er gravhøjene ofte, utvivlsomt bevidst, placeret monumentalt i landskabet, og dernæst spiller det for betragtningen af alle fortidsminder en rolle, at landet i så udpræget grad udgør et kulturlandskab; det er overalt, måske med undtagelse af kysterne, påvirket af menneskelig adfærd gennem tiderne, og fortidsminderne fra de forskellige tidsaldrer – fra stendysser, jættestuer og bronzealderhøje over ruiner og voldsteder fra middelalderen til skanserne fra Napoleonskrigene og 3-årskrigen – illustrerer landets forhold og udvikling – også jordfaste fortidsminder i byer er beskyttet af lovens regler.

Reglernes inkorporering i Naturfredningsloven medvirkede til at skabe et nært samarbejde mellem naturfredningsmyndighederne og Nationalmuseet, senere rigsantikvarens fortidsmindeforvaltning, dels om administrationen af reglerne om fortidsminderne, dels i forbindelse med gennemførelse af fredningssager i områder, der rummer fortidsminder, eller sager, der udelukkende har til formål at sikre disse minder.

Kompetencen var tilrettelagt således, at rigsantikvaren havde kompetencen vedrørende selve fortidsminderne og fredningsnævnene vedrørende omgivelserne. Ved bkg nr 542 af 27/10 1975 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til fredningsstyrelsen § 11<sup>10)</sup>–<sup>10)</sup> har ministeren imidlertid nu benyttet sin ved Ændringsloven af 1975 tillagte beføjelse efter lovens § 65 a, stk 3, til at henlægge rigsantikvarens beføjelser til den pr 1/11 1975 oprettede fredningsstyrelse. I overensstemmelse hermed gengives loven i det følgende overalt således, at ordet *fredningsstyrelsen* benyttes, hvor der i lovtæksten tales om *rigsantikvaren*.

Den ved bekendtgørelsen trufne ordning er for så vidt rationel på grund af den nære sammenhæng mellem fredningsarbejdet og fortidsmindeforvaltningen, omend der også ud fra den videnskabelige side kunne argumenteres for den tidligere ordning med den nære forbindelse til Nationalmuseet. Det kan endvidere diskuteres, hvad der er at foretrække, rigsantikvarens uafhængighed eller det mere enstrengede system med minister og fredningsstyrelse.

Interesserede henvises til bet II kap XIX.289–310, der indeholder en meget fyldig redegørelse, bl a med oversigt over retsudviklingen og med monografier vedr

forskellige arter af fortidsminder med oplysning om rigsantikvarens (Nationalmuseets) praksis.

Om hvad der falder ind under bestemmelserne se også *Torben Lund* i J 1942.660 ff.

## 2. L.69 kap VII

### a. Hovedbestemmelserne om jordfaste fortidsminders beskyttelse, kategorier af fortidsminder, § 48 jfr § 52

1° Fortidsminder – gravhøje, stengrave, voldsteder, forsvarsanlæg, ruiner og broanlæg – der er synlige i terrænet (d v s umiddelbart erkendelige som fortidsminder) må ikke beskadiges eller ændres uden fredningsstyrelsens og fredningsnævnets samtykke, og det areal hvorpå de ligger, må ikke deles ved udstykning. Det samme gælder de nævnte kategorier, selv om de *ikke* er synlige i terrænet, for så vidt der er foretaget tinglysning efter § 52.

Forbudet mod udstykning uden tilladelse gælder ikke matrikelnummeret, men kun selve det areal, hvorpå fortidsmindet ligger.

2° Andre fortidsminder, såsom møllekanaler og dæmninger, stenvolde, stenrækker, kanaler, anlæg ved og i søer, åer og helligkilder m v har samme beskyttelse, men kun såfremt der er foretaget tinglysning efter § 52. Man forlanger altså ikke, at ejere og andre skal kunne erkende disse kategorier som fortidsminder, selv om de er synlige i terrænet.

3° Som en tredje kategori nævnes i § 48, stk 2, bavgastene, helleristnings- og andre kultstene, runestene, kors, milepæle og lign. Disse må ikke ændres *eller flyttes* uden fredningsstyrelsens og fredningsnævnets samtykke.

4° Om fortidsminder på søterritoriet, såsom stengrave, sejlspærringer, havne- og broanlæg, bestemmer § 48, stk 3, at de ikke må beskadiges eller ændres uden fredningsstyrelsens samtykke. Fund af sådanne anlæg skal straks anmeldes til fredningsstyrelsen.

ad 1°–4° Samtykke til sløjfning af blot nogenlunde velbevarede fortidsminder kan ikke ventes, medmindre helt specielle forhold foreligger. Tilladelse til sløjfning kan evt betinges af, at der forinden gives fredningsstyrelsen lejlighed til at foretage udgravning.

Tinglysning efter § 52 er ingen betingelse for beskyttelse udover i de i § 48 udtrykkeligt angivne tilfælde, men det er med udgangspunkt

i praksis før 1937 kutyme, at tinglysning sker, når fortidsminder registreres af fredningsstyrelsen.

I visse tilfælde kan dobbeltkompetence, som dansk statslig og kommunal administration er bygget op, ikke undgås, men man kunne uden skade have gjort fredningsstyrelsen enekompetent efter hele § 48, altså også med hensyn til stk 1 og 2 (selve fortidsmindernes bevaring) under anke til miljøministeren efter § 58, stk 3. Det må antages, at fredningsnævnene vil henvise evt ansøgere til fredningsstyrelsen.

Om historiske skibsvrag og enkeltgenstande, der findes på havbunden, se lov nr 203 af 31/5 1963, bet II.301.

Domme om straf for sløjfning af fortidsminder uden tilladelse: U 1948.931, 1955.160 og 1967.929.

#### b. Beskyttelseszonen efter § 53

Inden for en afstand af 100 m fra de i § 48 nævnte jordfaste fortidsminder, bortset fra kort, milepæle og lignende, må der ikke uden fredningsnævnets tilladelse placeres bygninger, skure, campingvogne o l, opstilles master, foretages beplantninger og ændringer i terrænet eller iværksættes foranstaltninger, der i væsentlig grad kan virke skæmmende på fortidsmindet. I skove og plantager, hvor der var bevoksning før den 1/3 1961, kan nyplantning dog finde sted, men beplantningen skal, medmindre fredningsnævnet tillader andet, holdes i en afstand af mindst 5 m fra fortidsmindets fod. Fredningsnævnet kan ændre grænserne for det i 1. punktum nævnte område, såfremt dets areal ikke forøges, jfr § 53, stk 1, pkt 1-3. Inden fredningsnævnet træffer sin afgørelse, skal det indhente udtalelse fra fredningsstyrelsen.

§ 52, stk 2 indeholder en regel om teltning, der svarer til den ved de andre byggelinier gældende, jfr foran under III.B.1.c.

Ved dommen U 1974.393 fandtes en proprietær, der havde udlejet retten til grusgravning på et ham tilhørende areal, hvorpå en gravhøj var beliggende, skyldig i overtrædelse af Naturfredningslovens § 53, stk 1, ved *som udlejer og medbestemmende ved afgrænsningen af gravningsområdet* at have undladt at påse, at gravhøjens beskyttelseszone ikke uden fornøden tilladelse blev overskredet. Proprietæren idømtes en bøde på 5.000 kr, subsidiært hæfte i 20 dage, og tilpligtedes under tvangsbøder at retablere tilstanden.

#### c. Fund af jordfaste fortidsminder under gravning. § 49

Medens de under a-b gengivne bestemmelser i det væsentlige svarer til den før 1969 gældende retstilstand, er § 49 ny. Det antoges, at § 2 i

den tidligere lov også omfattede de ikke-synlige fortidsminder, men rigsantikvarens stilling var i mangel af regler om fremgangsmåden vanskelig, når der under et jordarbejde fandtes fortidsminder, fordi der ofte står økonomiske interesser på spil, når et jordarbejde er påbegyndt, særlig i forbindelse med byggeri.

*Hovedindholdet af § 49 er følgende:* Arbejdet skal standses, fundet anmeldes til fredningsstyrelsen og de fundne genstande efter anmodning afleveres til denne. Endvidere skal spørgsmålet om, hvorvidt en undersøgelse skal foretages, tages op. Udføres jordarbejdet for en offentlig myndighed, afholder denne udgifterne, ellers fredningsstyrelsen, § 49, stk 1. Stk 2 giver hjemmel for at erstatte private grundejeres tab ved ikke at kunne fortsætte den hidtidige drift (men ikke tabt arbejdsfortjeneste eller formodede tab ved den afbrudte planlagte udnyttelse, Folketingsudvalgets bet. Till B sp 2745).

Stk 3 giver mulighed for offentlig erhvervelse af fortidsmindet, hvis det bør bevares på stedet, evt ved ekspropriation efter ekspropriationsprocesloven. Bestemmelsen angår »det pågældende fortidsminde«, dvs sådanne, der findes under et jordarbejde, jfr stk 1. Herunder må høre også fortidsminder, der findes ved pløjning (dybdepløjning), og som ikke tåler pløjning, jfr at der i bem til lovforslaget (tillæg A sp 1873) tales om »den situation, at et areal må udgå for bestandig af den hidtidige drift«. Efter stk 4 kan fredningsstyrelsen kræve adgang til steder, hvor der under jordarbejder kan formodes at fremkomme fund som nævnt i stk 1, 1. pkt.

Der har endnu kun foreligget situationer efter § 49, der har kunnet ordnes forligsmæssigt.

#### d. Andre bestemmelser

§ 50 indeholder regler om genopretning af skade på jordfaste fortidsminder og § 51, stk 1 om adgang til fortidsminder (eller steder med formodede fortidsminder) med henblik på tilsyn og istandsættelse.

Efter § 51 kan fredningsstyrelsen foretage indstilling til miljøministeren om erhvervelse af fortidsminder, evt med omliggende arealer. Der tales i 1. pkt om tilfælde, hvor offentligheden bør have adgang, og i 2. pkt om »andre grunde«. Der er ikke knyttet ekspropriationshjemmel specielt til § 52, stk 2, men naturfredningslovens § 19 må kunne anvendes.

## VI. Planlægningsforanstaltninger

### A. LOVENS BESTEMMELSER

I Naturfredningslovens kapitel IV, planlægning, sondres mellem *landskabsanalyser* og *fredningsplanlægning*.

Ifølge § 35 foretager fredningsplanudvalgene *landskabsanalyser* og udarbejder *vejledende retningslinier* til støtte for andre myndigheders planlægning og administration.

Fredningsplanudvalgene nedsattes i et antal af 14 i årene 1959/63 – hjemmel for deres nedsættelse tilvejebragtes ved lov nr 90 af 21/3 1959 om ændring af Naturfredningsloven af 1937, foran I.B.3. Om deres sammensætning se VII.A.1. Udvalgenes sekretariater har siden nedsættelsen jævnsides med deres løbende arbejde været beskæftiget med udarbejdelse af analyser af deres virkeområder, idet ministeriet for kulturelle anliggender, siden 1973 miljøministeriet, har virket koordinerende i dette arbejde. »Andre myndigheder« er samtlige de myndigheder, der har opgaver at varetage på det åbne land, i første række amtsrådene i deres egenskab af landzone-, regionalplan- og råstofmyndighed og primærkommunerne som kommuneplan- og lokalplanmyndighed, men udvalgene virker tillige i forhold til disse myndigheder ved varetagelsen af andre opgaver samt over for ministerier og andre statsorganer.

*Fredningsplanlægning* defineres i § 36 noget snævrere, som udarbejdelse af planer for landskabets beskyttelse ved fredning og erhvervelse for det offentlige eller på anden måde, samt for hvorledes de i § 1 nævnte formål iøvrigt kan tilgodeses.

I henhold til § 36, stk 2, kan ministeren fastsætte regler for planlægningens udførelse og for samarbejdet mellem fredningsplanudvalgene og andre myndigheder. Om denne bestemmelses andet led siges det i bemærkningerne, at der hermed først og fremmest tages sigte på forskrifter om, hvorledes udvalgene skal samarbejde med andre myndigheder under planlægningsarbejdet. Heri må ligge, at der også kan gives regler, der binder »andre myndigheder«, og dette må da også siges at følge umiddelbart af bestemmelsens ordlyd. Ofte har sådanne regler om samarbejde iøvrigt hjemmel i de respektive love, i hvis administration fredningsplanudvalgene skal inddrages, jfr som eksempel herpå By- og Landzonelovens § 9, stk 3–5, § 3.III.D. Efter § 9, stk 5, skal fredningsplanudvalget underrettes om trufne afgørelser, hvilket skal ses i sammenhæng med *fredningsplanudvalgets ankebeføjelse*, Zonelovens

§ 11, som selvsagt alene har praktisk betydning over for meddelte tilladelser.

Fredningsplanudvalgene benytter deres ankebeføjelse med tilbageholdenhed, hvilket bl a skyldes, at denne beføjelse er noget af en torn i øjet på amtsrådene, jfr debatten om udvalgenes eventuelle nedlæggelse, foran under I.B.3. Uanset det begrænsede antal sager, har ankebeføjelsen dog været af ikke uvæsentlig betydning (præventiv virkning).

Ifølge § 40 kan ministeren for indtil 1 år nedlægge *forbud* imod, at en ejendom anvendes på anden måde end hidtil, såfremt dette vil være i strid med en plan, en under udarbejdelse værende plan eller en frednings sag, der agtes rejst.

## B. FREDNINGSPLANLÆGNINGENS ARBEJDSMETODE

Fredningsplanlægningens arbejds metode er navnlig skildret i bilag 5 til bet I, Landskabsplanlægning med særligt henblik på naturparkmuligheden, udarbejdet af konsulenten i naturfrednings- og landskabsspørgsmål (bet I.105 ff) og bilag 6, Om naturparker i Danmark, udarbejdet af naturfredningsrådet.118 ff. I to kort-bilag til betænkningen har henholdsvis konsulenten forelagt et oversigtskort over fredningsinteresseområdernes fordeling (et forsøg på »zonering« eller »bonitering« af landet) og naturfredningsrådet et kort over 34 naturvidenskabeligt særligt værdifulde områder i Danmark. – Disse bilag knytter sig til kommissionens kap VI, naturparker.

Til planlægningsopgaverne hører også udpegning af de i bet I kap VII opstillede eksempler på områder, hvor anvendelse af fredningskendelse eller offentlig erhvervelse kan være nødvendig også udenfor naturparkerne: Bynære fredninger til adskillelse af sommerhuskoncentrationer og andre lokaliteter af særlig betydning (arealer til almen brug, forsknings- eller undervisningsmæssigt begrundede fredninger, andre landskabelementer af særlig betydning).

Ordene »naturvidenskabelige hensyn« forekommer ofte som begrundelse for krav om en særlig hensyntagen ved planlægningen. Betegnelsen er måske mindre heldig, som den dækker ikke bare krav om beskyttelse af egentlige sjældenheder, men tillige områder, der (blot) indeholder en særlig artsrigdom, eller særlig typiske lokaliteter af den ene eller anden art. I et land under hastig omdannelse som det danske bør områder som de sidstnævnte også beskyttes. Måske var det bedre at bruge ord som »af naturhistorisk betydning« eller lignende.

Der er i den forløbne halve snes år, siden naturfredningskommissionens betænkninger udkom, udarbejdet en lang række publikationer af de enkelte udvalg, dels almene analyser i form af egnsbeskrivelser og handlingsprogrammer, dels monografier over særproblemer som råstofudnyttelse, lossepladser m v. I forbindelse hermed er der centralt (i konsulentembedet, der siden 1/11 1975 er indkorporeret i fredningsstyrelsen) arbejdet videre med et landsdækkende kortmateriale opdelt efter områdernes betydning, jfr om benyttelsen af dette materiale

f eks de to bekendtgørelser om godkendelse af henholdsvis el-anlæg og offentlige veje, IV.B.1. (•Boniteringskort•).

## C. FREDNINGSPLANLÆGNINGENS HISTORIE

Ordet *fredningsplaner* havde siden 1937-loven (som ændret i 1938 og 1940), jfr I.B.3. og frem til 1975 en specifik betydning. Ifølge loven som udformet i 1969 betegnede det planer over områder, hvor der kunne blive tale om fredning eller erhvervelse til det offentlige – planer, som blev til på en bestemt foreskrevet måde, og som havde visse bestemte retsvirkninger. Det afgørende var, at vedkommende fredningsplanudvalg skulle godkende væsentlige ændringer i tilstanden indenfor planens område med rejsning af fredningssag til følge i tilfælde af afslag. Dette særlige institut – §§ 37–39 – blev imidlertid ophævet ved Ændringsloven af 1975, idet – som det hedder i bemærkningerne til lovforslaget – »bl a tilvejebringelsen af landskabsanalyser som generelt baggrundsmateriale i den regionale planlægning og gennemførelsen af Zoneloven har reduceret behovet . . .«

Man har tillige ved 75-loven ophævet de eksisterende fredningsplaner, men herved forudsat, at andre planlægningsmyndigheder i deres planlægning vil tilgodese de retningslinier, der er fremgået af de hidtidige planer.

Der er i 2. udg af Fast Ejendoms Regulering, navnlig s 247 ff, givet en mere udførlig fremstilling af fredningsplaninstituttet og dets historie, jfr også 3. udgave s 424 ff.

Det er væsentligt, at fredningsplanlægningen navnlig i form af landskabsanalyser var relativt langt fremme, da regionplanlovene gennemførtes, således at man ved regionplanlægningens tilrettelæggelse har haft en begrundet stillingtagen til, hvor i landet en udvikling i særlig grad vil være uheldig.

## VII. Myndigheder og proces

### A. FREDNINGSMYNDIGHEDERNE

#### 1. De i henhold til Naturfredningsloven nedsatte fredningsorganer, lovens kapitel II

København og hvert amt udgør en *fredningskreds*. Et amt kan deles i flere fredningskredse, § 2; stort set svarer fredningskredsene til de gamle amters områder. For hver fredningskreds nedsættes et *frednings-*

*nævn* bestående af en formand og to andre medlemmer, hvoraf et vælges af amtsrådet – i København magistraten – og et af den kommunalbestyrelse – i København borgerrepræsentationen – på hvis område det sted ligger, som sagen angår. Formanden, som skal være dommer, beskikkes af miljøministeren.

Med hensyn til udpegning af suppleanter og behandling af sager for områder liggende i flere fredningskredse, henvises til lovens § 3. Medlem eller suppleant skal vælges uden for amtsrådets, henholdsvis kommunalbestyrelsens eller borgerrepræsentationens midte.

Om *habilitet* indeholder loven alene den bestemmelse, at – hvor en frednings-sag omfatter en ejendom, der tilhører vedkommende kommune – må kun den uden for det kommunale råd valgte person deltage i sagens behandling. Andre tilfælde af partiskhed hos medlemmerne må behandles efter almindelige retsgrundsætninger, jfr betænkning afgivet af folketingsudvalget vedrørende loven af 1961, FF 1960/61 (2. samling), tillæg B sp 967.

Endvidere er nedsat et for hele landet fælles *overfredningsnævn* bestående af en formand og et antal andre medlemmer, § 4. Hvert af de partier, der er repræsenteret i finansudvalget, vælger 1 medlem, medens 2 vælges af højesteret blandt rettens medlemmer.

Formanden, der skal være jurist, er ansat som tjenestemand. De øvrige valg og beskikkelser gælder for 4 år, dog at de af partierne valgte medlemmer udtræder, når partiet ikke længere er repræsenteret i finansudvalget. Som følge af de mange partier i folketinget tæller nævnet p t 13 medlemmer – et lidt uhåndterligt organ, når man tager i betragtning, at sager af betydning altid forudsætter besigtigelse.

Visse sager kan afgøres af et udvalg, § 4, stk 4.

I henhold til § 5 er nedsat en hele landet omfattende *taksationskommission*, bestående af 3 medlemmer, hvoraf 2, deriblandt formanden, der skal være jurist, beskikkes af ministeren, medens det 3. medlem vælges af de kommunale myndigheder i den kommune, hvor det område, som fredningssagen angår, er beliggende: i København af borgerrepræsentationen, på Frederiksberg af kommunalbestyrelsen og i det øvrige land af amtsrådet.

Endelig er i henhold til § 7 som rådgivende organ nedsat et *naturfredningsråd*, bestående af 10 medlemmer, der skal have naturvidenskabelig indsigt.

Ministeren beskikker medlemmerne efter indstilling fra universiteternes naturvidenskabelige fakulteter, Den kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, Danmarks Geologiske Undersøgelse og eventuelt andre videnskabelige institutioner. Rådets formand beskikkes af ministeren blandt medlemmerne.

De nævnte organer kan siges at udgøre de klassiske naturfredningsmyndigheder, for så vidt som de alle er institueret ved loven af 1917. Karakteristisk for de besluttende myndigheder er, at de er sammensat af folkevalgte og jurister.

Nedsat med hjemmel i Naturfredningsloven er endvidere siden 1959 *fredningsplanudvalgene*, jfr § 6, hvorefter ministeren fastsætter medlemmernes antal og beskikker formanden og de øvrige medlemmer, hvoraf et flertal skal være folkevalgte. Udvalget består af repræsentanter for kommunerne i området og for ministerierne samt af sagkyndige, ialt ca 15 medlemmer.

I henhold til denne bestemmelse nedsattes i årene 1959/63 udvalg dækkende hele landet. Inddelingen svarer nu til amtsinddelingen og alle udvalg har en amtmand som formand, dog ikke udvalgene for de tre hovedstadsamter (der i øvrigt har formand og en række medlemmer fælles). Udover formanden og de kommunale medlemmer består udvalgene af repræsentanter for statsskovbruget, Danmarks Naturfredningsforening, evt videnskabelige interesser, friluftssinteresser m v. Endvidere beskikkes en landbrugskyndig repræsentant efter indstilling fra amtsrådet. Miljøministeriet er repræsenteret i alle udvalg.

## 2. Andre naturfredningsmyndigheder

Siden 1973 har *miljøministeriet* været ressortministerium for naturfredningen. Udover de forretninger, som dette i sig selv fører med sig (lovgivnings- og bevillingsspørgsmål, købsager, almen-organisatoriske sager m v), tillægger loven ministeren er række beføjelser. Ved ændringsloven af 1975 er der imidlertid som § 65 a indføjet en bestemmelse i Naturfredningsloven, hvorefter ministeren kan bemyndige en under ministeriet oprettet styrelse til at udøve de pågældende beføjelser, ligesom ministeren kan bestemme, at de beføjelser, der efter lovens kap VII udøves af rigsantikvaren, henlægges til en styrelse. En *fredningsstyrelse* er herefter oprettet pr 1/11 1975, jfr bkg nr 542 af 27/10 1975 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til fredningsstyrelsen.

## B. FREDNINGSMYNDIGHEDERNES KOMPETENCE

Hvis man sammenholder fredningsmyndighederne med den materielle fremstilling i afsnit II-VI fås følgende mønster:

1. *Fredningssager*, kap III (§ 24): Kompetente til at afgøre egentlige fredningssager er *fredningsnævnene*, med *overfredningsnævnet* som ankeinstans.

2. *Bygge- og beskyttelseslinier*, kap VI og § 53 (§ 58, stk 1, jfr § 47, stk 3): *Fredningsnævn-overfredningsnævn*.

Forinden afgørelse træffes efter § 53, stk 1, skal *fredningsstyrelsen* høres.

3. *Almenhedens færdsel og ophold*, kap VIII (§ 58, stk 1): *Fredningsnævn-overfredningsnævn*, ved offentlig overtagelse dog *fredningsstyrelsen*.

4. Afgørelser vedr *friluftsklamer m v*, § 57, stk 3 og 6 (§ 58 stk 1): *Fredningsnævn-overfredningsnævn*.

5. *Jordfaste fortidsminder* (bortset fra beskyttelseslinien i § 53, stk 1), kap VII (§ 58, stk 3): *Fredningsstyrelsen* med anke til *miljøministeren*.

6. *Anlæg i det åbne land*, kap V: Vedr § 43 (§ 58, stk 2) *fredningsplanudvalget – fredningsstyrelsen*.

7. *Foreløbigt forbud* mod anvendelse af en ejendom i strid med en eksisterende eller påtænkt plan eller en fredningssag, der agtes rejst, nedlægges af *fredningsstyrelsen* efter indstilling fra *fredningsplanudvalget*, § 40.

### C. FREDNINGSPROCESSEN

L.69 indeholder færre bestemmelser om fredningsprocessen end de tidligere love, men til gengæld er i medfør af loven fastsat forretningsordener for fredningsnævnene, taksationskommissionen og overfredningsnævnet, miljøministeriets bkg nr 343 og 345 af 15/6 1977 og nr 225 af 23/5 1977 indeholdende bestemmelser om arbejdets tilrettelæggelse, inhabilitet, besigtigelse, offentlighed, stemmeafgivning, protokolføring etc, såvel vedrørende egentlige fredningssager som vedrørende andre sager. I øvrigt er ved l.69 på en række punkter tilvejebragt overensstemmelse med ekspropriationsproceslovens regler.

#### 1. *Egentlige fredningssager*

##### a. Fredningssagers rejsning

1° Fredningssag kan rejses af et ministerium, en kommunalbestyrelse, vedkommende fredningsplanudvalg samt en anerkendt forening eller institution, § 11, men ikke længere af fredningsnævnet selv. Miljøministerens adkomst til rejsning af fredningssager udøves af *fredningsstyrelsen*, bkg nr 542 af 27/10 1975.

*Danmarks Naturfredningsforening* er intetsteds nævnt i loven, men er det vigtigste eksempel på et organ anerkendt efter § 8. Efter denne paragraf kan miljøministeren anerkende foreninger og institutioner, der virker for gennemførelse af lovens formål. Om initiativ til rejsning af fredningssager se foran under II.A.

Virkingen af en sags formelle rejsning er bl a den, at nævnet – hvad enten det vil følge den nedlagte påstand eller ej – har pligt til at afsige en kendelse, som kan indbringes for overfredningsnævnet. Om *afvisning* uden realitetsbehandling se nedenfor under 2° om § 12.

Efter § 65 kan fredningsmyndighederne mod forevisning af behørig legitimation og såvidt muligt efter forudgående meddelelse til ejeren eller brugeren foretage besigtigelse på vedkommende ejendom. Besigtigelsen kan foretages uden tilkaldelse af parterne.

Rejsning af fredningssag har altid haft *suspensiv virkning*, siden 1961 knyttet til bekendtgørelsen i Statstidende. Sådan bekendtgørelse – tilligemed bekendtgørelse i et eller flere lokale dagblade samt underretning ved anbefalet brev til ejer og bruger – skal foretages, når omfanget og beskaffenheden af den fredning, der kan komme på tale, kan fastlægges, § 13, stk 1.

Når der har fundet bekendtgørelse sted i Statstidende, må der ikke foretages noget, der kan hindre eller vanskeliggøre sagens gennemførelse, § 13, stk 2. Dette betyder først og fremmest, at der ikke må foretages ændringer i strid med fredningspåstanden, typisk påbegyndelse af byggeri, opdyrkning af hidtil udyrkede områder eller terrænændringer, medens påbegyndt lovlig virksomhed normalt kan fortsætte.

En fredningssag kan dog undtagelsesvis have til formål at bringe en lovlig påbegyndt virksomhed til ophør evt straks fra rejsningstidspunktet, men påstanden må da udtrykkeligt omfatte dette forhold. Dette er i øvrigt baggrunden for bestemmelsen om muligheden for at yde forsinkelseserstatning, hvis fredningen ikke gennemføres, § 13, stk 3, jfr foran under II.C.3.

I denne situation benyttedes tidligere den gamle Naturfredningslovs § 9, jfr 2. udg.260 og foran under IV.2.

I § 13, stk 2, tales om, at der ikke må foretages »noget, der kan hindre etc«. Med denne sprogbrug, der indførtes i 1961 (L.61 § 10, stk 1, 2. pkt) var det ifølge statsministeriets cirkulære af 28/6 1961 hensigten at tilkendegive, at forbudet omfatter såvel faktiske som retlige dispositioner, og at bestemmelsen således vil være til hinder for, at en ejendom, hvorom der verserer en fredningssag, udstykkes. Bemærkningen om udstykning er ikke medtaget i cirk af 22/11 1969. Hvis forbud mod udstykning uden tilladelse fra fredningsnævnet ikke er medtaget i påstanden, kan udstykning ikke være forbudt, men en erstatningssøgende kan ikke bedre sin erstatningsretlige position ved at påberåbe sig en under fredningssagen sket udstykning.

Om kontrol med udstykning af arealer, for hvilke fredningssag er rejst, se endv landbrugsm cirk af 18/2 1977 om udstykningskontrol afsnit 12 (jfr nedenfor under VII.E.).

2° Ved lovens § 12 er der givet fredningsnævnet mulighed for straks eller efter en foreløbig undersøgelse at *afvise* sagen, såfremt nævnet finder, at der ikke eller ikke for tiden kan blive tale om fredning af det pågældende område. – I bemærkningerne til lovforslaget skildres bestemmelsen som et ønskeligt modstykke til den vide adgang til at rejse fredningssag. Som eksempler på begrundelse for afvisning nævnes i bemærkningerne, at det er åbenbart, at der ikke er behov for eller måske hjemmel til at foretage fredning eller at det ikke for tiden – af økonomiske eller arbejdsmæssige grunde – er muligt at gennemføre den, jfr cirkulæret. 5.

Der er ikke knyttet suspensiv virkning til fredningsnævnets behandling efter § 12 eller til anke til overfredningsnævnet af fredningsnævnets afvisning.

#### b. Fredningssagers behandling for fredningsnævnene

Regler om indvarsling af ejerne og andre i ejendommen berettigede til møder under sagen findes i §§ 14–16. Møder og besigtigelser er ifølge forretningsordenen normalt offentlige. Om rettighedshavernes stilling se foran under II.D.1.

Om fredningsnævnets pligt til at søge enighed opnået og i øvrigt om behandlingen af frivillige fredninger, jfr § 17, se foran under II.E.4. Såfremt enighed ikke opnås fastsætter fredningsnævnet erstatningen, § 21. Evt forlig kan kun indgås uden forbehold om overfredningsnævnets stilling, såfremt kendelsen ikke skal forelægges dette, jfr nedenfor under c.

Ved spørgsmålet om, hvorvidt et område af naturvidenskabelige eller undervisningsmæssige grunde bør fredes, skal fredningsnævnet indhente en erklæring fra naturfredningsrådet, § 18.

Fredningsnævnet har selvsagt behov for at anvende sagkyndig bistand, såvel til opmåling og korttegning som f.eks. til fastlæggelse af en fredningsservituts indhold eller til den rette grænsedragning for et fredet område. Sådant bistand forudsattes tidligere ydet af Danmarks Naturfredningsforening i forbindelse med en fredningssags rejsning og på de afholdte møder med lodsejere og andre, eller man anså det for noget, som fredningsnævnene stort set selv skulle klare. Bistand ydes nu i udstrakt grad fra fredningsplanudvalgenes sekretariater, jfr § 6, stk 3, hvorefter fredningsplanudvalgene efter anmodning yder fredningsnævnene bistand. Jævnlig ydes også bistand fra fredningsstyrelsen.

Om *underretning* om fredningsnævnenes afgørelser og om tinglysning m v og om foranstaltninger til en frednings gennemførelse henvises til reglerne i §§ 22-23. Tidligere fandt udstykning af fredede arealer sted overalt, hvor fredning angik dele af matr nr, nu sker dette kun ved offentlig overtagelse af det fredede.

En fredningsdeklaration, hvorved en del af et umatrikuleret gadejordsareal ved en kirke frededes, fandtes at måtte antages til tinglysning, da det fredede areal var tydeligt beskrevet, og det således udgjorde en bestemt fast ejendom, og da de forbudte foranstaltninger havde den fornødne bestemthed. Særskilt matrikulering kunne ikke kræves, U 1955.572.

En tinglyst fredningsservitut hvilede tillige på umatrikulerede opgrødearealer, U 1966.193, foran under II.E.1.a.

#### c. Klage og forelæggelse for overfredningsnævnet

De af fredningsnævnet afsagte kendelser og trufne endelige beslutninger kan indbringes for overfredningsnævnet. Beslutninger efter § 12 kan indbringes af den, der har rejst sagen, § 24, stk 1 og kun af denne. Kendelser og endelige beslutninger i øvrigt kan indbringes af ejeren eller af andre indehavere af rettigheder over ejendommen, som har givet møde eller fremsat udtalelse under sagen, af et ministerium eller en kommunalbestyrelse, der har rejst sagen eller givet møde under denne eller fremsat ønske om underretning, af vedkommende kommunalbestyrelse, fredningsplanudvalg, amtsråd samt af anerkendte foreninger eller institutioner, § 24, stk 2.

Endvidere skal enhver kendelse, der medfører udgift for det offentlige til erstatning til et beløb af over 100.000 kr af fredningsnævnet forelægges for overfredningsnævnet, § 25.

Det har steds været antaget i overfredningsnævnets praksis, at ejere ikke kan indbringe negative fredningskendelser for overfredningsnævnet. Naboer kan ikke indbringe fredningssager, byggeliniesager m v for overfredningsnævnet, jfr dog om skovejere § 47, stk 3 (III.C.2.).

Det er tillige antaget af overfredningsnævnet, at dette ikke er beføjet til *ex officio* at behandle en sag, der ikke er indanket eller forelagt efter § 25.

Klagefristen er 4 uger fra den dag, fredningsnævnets afgørelse er meddelt den pågældende. Når der er særlig grund dertil, kan overfredningsnævnet dog tillade, at sagen indbringes for nævnet, selv om begæring om sagens indbringelse fremkommer efter udløbet af den nævnte frist, men inden 3 måneder efter kendelsens afsigelse, § 24, stk 3.

Når en sag er forelagt eller indanket for overfredningsnævnet, er

dette ved sin afgørelse berettiget til at udvide eller indskrænke fredningens omfang samt til i øvrigt at ændre de af fredningsnævnet truffede bestemmelser, uanset hvem der oprindeligt har rejst sagen eller har indbragt den for overfredningsnævnet, og uanset de for fredningsnævnet eller overfredningsnævnet nedlagte påstande, § 27. Går en kendelse ud på, at der intet skal foretages, kan overfredningsnævnet, hvis det finder, at fredningen bør gennemføres, vælge at hjemvise sagen til fornyet behandling af fredningsnævnet; denne fremgangsmåde kan også benyttes ved udvidelser, § 28.

Overfredningsnævnet benytter sig i praksis jævnligt af adgangen til at ændre en frednings omfang og vilkår; det sædvanlige er, at spørgsmål om mindre udvidelser færdigbehandles af overfredningsnævnet uden hjemvisning. Mindre sager, hvor fredningsnævnet ikke har fredet, medens overfredningsnævnet finder, der bør fredes, vil overfredningsnævnet i almindelighed færdigbehandle uden hjemvisning. Bliver der tale om større udvidelser, vil der normalt blive rejst en ny supplerende fredningssag.

Det følger af § 27, at overfredningsnævnet har fuld rådighed over en indanket eller forelagt sag og således, hvis en anke tilbagekaldes (uanset om det efter § 25 ikke havde været nødvendigt at forelægge sagen på grund af beløbets størrelse) kan vælge, om det ønsker at fortsætte sagens behandling eller vil betragte sagen for overfredningsnævnet som bortfaldet, således at fredningsnævnets afgørelse står ved magt.

Om overfredningsnævnets behandling gælder i øvrigt lignende bestemmelser som for fredningsnævnets behandling, § 27. Der finder besigtigelse sted i næsten alle sager; hertil indvarsles såvel de ankende som andre interesserede (såsom repræsentanter for: vedkommende kommune(r), amtsrådet, fredningsplanudvalget, Danmarks Naturfredningsforening, naturfredningsrådet, skovstyrelsen etc).

#### d. Fredningserstatningens fastsættelse og udbetaling

Overfredningsnævnet har ikke som fredningsnævnet beføjelse til at træffe beslutning om erstatningens størrelse (udover forsinkelseserstatning, jfr foran under II.D.3.), men skal søge at opnå enighed med de pågældende, § 29, 1. pkt. Opnås en sådan ikke, forelægger overfredningsnævnet efter at have truffet afgørelse om fredningens indhold og omfang erstatningsspørgsmålene for den i lovens § 5 omhandlede taksationskommission til afgørelse, § 29, 2. pkt. Taksationskommissionens afgørelser skal lægges til grund af overfredningsnævnet, der dog, når kommissionens afgørelse foreligger, kan tage spørgsmålet om fredningens indhold og omfang op til fornyet behandling.

Om begrundelse, vurderingstidspunkt og forrentning se foran under II.D.1.

Forelæggelse for taksationskommissionen kan også ske, hvor overfredningsnævnet finder en tilkendt upåanket erstatning for stor (eller er i tvivl om, hvorvidt dette er tilfældet), men ikke finder grundlag for at tilbyde en lavere erstatning end den af fredningsnævnet fastsatte. Se om eksempler Taksationskendelser II. 113 m note. Om undtagelsesvis prøvelse ex officio af upåankede afgørelser med henblik på mulig forhøjelse se Tk II.114 sp 2 med note.

Endvidere kan forelæggelse for taksationskommissionen være motiveret i, at nogle spørgsmål på grund af manglende enighed *skal* til taksation, og at man af særlige grunde (navnlig for at få ensartede arealer bedømt samlet) finder, at alle de pågældende lodsejeres eller den pågældende gruppe lodsejeres erstatninger må prøves af taksationskommissionen. Om overfredningsnævnets og taksationskommissionens beføjelser med hensyn til erstatningsfastsættelse se endv bet II.348–350 og *Friis Jensen.51*.

Ved Skive rets dom af 27/2 1970 fik overfredningsnævnet medhold i, at syn og skøn i almindelighed ikke kan anvendes i fredningssager. Syn og skøn er i fredningssager selve fredningsapparatet med dets særlige taksationskommission, som kan antage sagkyndig medhjælp, jfr *Friis Jensen.186–187*.

Hvis overfredningsnævnets kendelse eller beslutning medfører udgift for det offentlige på over 500.000 kr til betaling af erstatning fremsendes kendelsen til miljøministeren, der afgør, om han vil søge bevilling til betaling af statskassens andel af beløbet, § 32, stk 1. Ifølge praksis fremmes fredningssagerne såvel af ministeren som af bevillingsmyndighederne i overensstemmelse med den endelige kendelse. Når statens andel er bevilget, er vedkommende kommuner forpligtede til at betale deres andel, § 32, stk 2.

Som følge af den lange tid, der ofte medgår til en fredningssags færdigbehandling, søges i almindelighed en forlods bevilling, således at udbetalingerne til de lodsejere, med hvem der er opnået enighed, ikke afventer eventuel taksation for de øvrige og dermed udfærdigelsen af den endelige kendelse. Også bevilling af statens andel af sådanne forskud er bindende for kommunerne med hensyn til den kommunale andel af forskudet. I sager, hvor udgiften ikke overstiger (eller, ved forskud, den samlede udgift ikke forventes at ville komme til at overstige) 500.000 kr, er overfredningsnævnets egen beslutning tilstrækkelig til udbetaling. I sager på 100.000 kr og derunder, der ikke påklages, er fredningsnævnets beslutning afgørende.

I alle sager anvises erstatningen til udbetaling af overfredningsnævnet.

Når en ejendom underkastes fredning mod erstatning, drager statens ligningsdirektorat omsorg for, at ejendommen optages til omvurdering ved den nærmest påfølgende årsvurdering, jfr § 2, stk 2<sup>8</sup> i lbkg 363 af 1/7 1976 om vurdering af landets faste ejendomme. For så vidt angår fredninger, der skal forelægges overfredningsnævnet, tages der først hensyn til fredningen, når den ved overfredningsnævnets kendelse er blevet endelig.

e. Indbringelse for domstolene

Herom gælder de almindelige regler. Ifølge den tidligere lovs § 20, stk 2 var overfredningsnævnets kendelser endelige. At ordet »endelig« er udgået i den nye lov gør næppe forskel.

2. Fredningsmyndighedernes behandling af andre sager

Som hovedregel gælder det under 1 anførte også fredningsnævnenes og overfredningsnævnets behandling af andre sager efter Naturfredningsloven med de ændringer, der følger af sagernes forskelligartede karakter, og med hensyntagen til de særlige forskrifter for sagernes behandling, som findes i de enkelte lovbestemmelser om byggelinier, offentlighedens færdsels- og opholdsret m v, samt i de særlige klagebestemmelser i § 58. Afgørelsen træffes normalt ikke ved kendelse, men det sker, at kendelsesformen benyttes, navnlig i sager af mere almindelig interesse. Der er ikke knyttet særlige virkninger til benyttelse af kendelsesformen.

Efter 37-loven var klagebestemmelserne fælles for fredningsnævnenes kendelser og andre beslutninger, jfr lovens § 19. Efter stk 4 var overfredningsnævnet berettiget til ved sin afgørelse at udvide eller indskrænke fredningens omfang, samt til iøvrigt at ændre de af fredningsnævnet truffne bestemmelser, uanset på hvis foranledning sagen oprindelig var rejst eller indanket og uanset de for fredningsnævnet nedlagte påstande. På dette grundlag anså overfredningsnævnet sig for kompetent til at foretage reformatio in pejus, cfr *Poul Andersen* i J 1959.105. Det er antaget af overfredningsnævnet, at den omstændighed, at der nu ikke mere er fælles klagebestemmelser for kendelser og andre beslutninger, ikke har ændret kompetencen på det omhandlede område.

Det er foran under c. anført, at overfredningsnævnet stedse har antaget, at ejere ikke kan indbringe negative fredningskendelser for nævnet. Det er tilsvarende vedrørende bygge- og beskyttelseslinierne antaget, at ekspropriatus i en ekspropriationssag, til hvis gennemførelse der kræves dispensation fra de nævnte linier, ikke kan påklage en dispensation, der er meddelt eksproprianten. Ordet *ejer* i § 58 forstås så-

ledes på samme måde som efter den tidligere lovs § 19 som en ejer, der mener sig gået for nær gennem fredningsnævnets håndhævelse af Naturfredningslovens bestemmelser. Hvis de myndigheder m fl, der efter loven er sat til at overvåge dens håndhævelse, ikke har indvendinger, kan ejeren altså ikke gennem Naturfredningslovens klagebestemmelser opnå en særlig beskyttelse i sit mellemværende med eksproprianten.

Med henvisning til tilsvarende bestemmelser i By- og Landzonenloven og Mbl er i 1975 ved tilføjelser til § 58 bestemt, at en tilladelse ikke kan udnyttes før udløbet af klagefristen; er klage iværksat, kan tilladelsen ikke udnyttes, medmindre den opretholdes af klageinstansen, § 58, stk 6. Er klage over en tilladelse iværksat, giver klagemyndigheden straks den, hvem tilladelsen er meddelt, underretning herom, § 58, stk 7.

Efter den tidligere retstilstand var det usikkert, hvornår af fredningsnævnene eller overfredningsnævnet meddelte tilladelser i henhold til bestemmelserne om bygge- og beskyttelseslinier måtte anses for bortfaldet, når de ikke var blevet udnyttet. Ved ændringsloven af 1975 er nu ved § 64 a bestemt, at sådanne tilladelser bortfalder, såfremt de ikke er udnyttet inden 5 år fra tilladelsens meddelelse. Efter overgangsbestemmelserne gælder dette også tilladelser meddelt før 1/7 1975 (Ændringslovens ikrafttræden), dog at sådanne tilladelser ikke bortfalder før 1/7 1980, medmindre de på andet grundlag må anses for at være bortfaldet før dette tidspunkt.

Bkg nr 542 af 27/10 1975 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til fredningsstyrelsen indeholder ikke regler for styrelsens forhold til borgerne svarende til de for fredningsnævn og overfredningsnævn fastsatte forretningsordener. Styrelsen er således alene bundet af de samme love og bestemmelser om forvaltningen som andre styrelser og departementer.

I bekendtgørelsen er – med hjemmel i Naturfredningslovens § 65 a – i § 19 bestemt, at fredningsstyrelsens afgørelser i henhold til Naturfredningsloven er endelige, bortset fra afgørelser i henhold til §§'ne 48, 49, stk 1 og 50, der kan indbringes for miljøministeren. Denne kan dog efter bekendtgørelsens § 20, stk 2, bestemme, at en afgørelse, der i henhold til bekendtgørelsen henhører under fredningsstyrelsen, træffes af ham, og han kan endvidere efter § 20, stk 2, give styrelsens direktør instruktioner vedrørende udøvelsen af de beføjelser, der er henlagt til fredningsstyrelsen. Det følger af § 20, at det afhænger af ministerens stillingtagen i det enkelte tilfælde, i hvilket omfang endelighedsbestemmelsen i § 19 skal være en realitet, således at det indtil videre – indtil en udadtil kendt praksis måtte danne sig – må stille sig som usikkert, hvor kompetencen i den enkelte, mere betydningsfulde sag i virkeligheden ligger.

I henhold til § 43, stk 4, som ændret i 1972 sammenholdt med bekendtgørelse

27/10 1975 kan fredningsstyrelsen i konkrete sager af mere vidtrækkende betydning bestemme, at afgørelse efter stk 1-3 træffes af styrelsen i stedet for af fredningsplanudvalget.

#### D. FREDNINGSUDGIFTERNES FORDELING PÅ DE OFFENTLIGE KASSER

I henhold til lovens hovedregel, § 33, stk 1, betales  $\frac{3}{4}$  af erstatningen af statskassen, medens den sidste fjerdedel betales af den pågældende amtsfond. Ligger det fredede område helt i København eller på Frederiksberg betales fjerdedelen dog alene af den pågældende kommune. Ligger området dels i en af de nævnte byer og dels i en amtskommune, eller ligger det i flere amtskommuner træffer fredningsnævnet eller overfredningsnævnet bestemmelse om fordelingen.

Hvor det drejer sig om store udgifter, og hvor sagen har betydning for hele landet eller store dele deraf, medens den by- eller amtskommune, hvori det pågældende område ligger, ikke har særlig interesse i sagen, kan overfredningsnævnet, såfremt mindst 5 medlemmer stemmer derfor, bestemme, at statskassen skal betale indtil ni tiendedele af erstatningen, § 33, stk 2.

Fredningsnævnet eller overfredningsnævnet kan pålægge en kommune, der ikke er erstatningspligtig efter stk 1, at betale en passende del af erstatningen, såfremt det må antages, at beboerne i kommunen har en væsentlig fordel af fredningen, § 33, stk 3. Det er i fredningsnævnenes (overfredningsnævnets) praksis antaget, at ordene »kommune, der ikke er erstatningspligtig efter stk 1« i overensstemmelse med ordlyden indbefatter alle primærkommuner, cfr den kommenterede udg s 175.

Grænsen mellem de tilfælde, hvor det er naturligt at gennemføre en fredning efter Naturfredningsloven, og tilfælde, hvor sikringen af de pågældende arealer som et grønt område for en kommunes beboere mere naturligt sker ved vedkommende kommunes køb af arealerne eller ved anvendelse af Kommuneplanlovens regler om udlægning til offentlige formål, er ikke skarp. Eventuelt kan det være naturligt i et grænsetilfælde vel at benytte Naturfredningslovens apparat, men således at gennemførelsen betinges af et større kommunalt tilskud end efter lovens almindelige regler. En sådan fremgangsmåde er ikke udelukket ved § 33, stk 3.

#### E. FREDNINGSKENDELSERS GENNEMFØRELSE. ADMINISTRATIONSUDGIFTER

##### *Tilsyn og pleje. Straf. Overgangsregler*

I henhold til § 23, stk 1, træffer fredningsnævnet de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse og sikring af fredningen. I henhold til § 9

afholdes udgifterne ved lovens administration af statskassen, dog at udgifter vedrørende fredningsnævne samt udgifter i medfør af § 23, stk 1, afholdes af kommunen i København eller på Frederiksberg og i det øvrige land af amtsfonden.

Med »nødvendige foranstaltninger« i § 23, stk 1 er navnlig tænkt på tinglysning af kendelserne, afmærkning af fredningens område samt særlige foranstaltninger i overensstemmelse med fredningens indhold, jfr cirk.7.

Foretager ejeren eller brugeren ikke de foranstaltninger, der påhviler ham ifølge kendelse, kan nævnet lade foranstaltningerne udføre på hans bekostning.

Om betydningen af tinglysning af fredningskendelser se *Illum*: Tinglysning. 27.

Om virkningen over for godtroende omsætnings erhververe af manglende tinglysning af fredningskendelser, se TK III.104.

Af stor betydning for overholdelsen af love om benyttelse af fast ejendom er landbrugsministeriets såkaldte kontrolcirkulære, f t cirk af 18/2 1977 om udstykningskontrol.

Efter § 62 kan ministeren fastsætte regler om tilsyn og pleje af fredede områder. Det er her af betydning, at skovstyrelsen og fredningsstyrelsen begge sorterer under miljøministeren, idet dette har lettet fastsættelsen af regler, hvorefter skovstyrelsens lokale apparat er inddraget i arbejdet med tilsyn og pleje.

Om rensning af strande, opstilling af affaldskurve, etablering af offentlige toiletter se handelsministeriets cirk af 3/5 1967 og 3/5 1968 samt ministeriet for kulturelle anliggenders cirk af 11/5 1970.

Efter § 63 må der ikke uden ejerens tilladelse henkastes eller anbringes affald eller lign på fremmed ejendom. Ministeren kan efter stk 2 fastsætte regler, hvorefter hensættelse af bestemte grupper af større kasserede genstande, herunder biler, forbydes uden for bebyggelsesarealer.

Med hensyn til straffe-, ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser henvises til kap XIII, cirk.21.

## F. OPHÆVELSE AF FREDNINGER. DISPENSATIONER

I henhold til § 34, stk 1 kan fredningsnævnet *gøre undtagelse* fra bestemmelser i fredningskendelser, som ikke har været indbragt for overfredningsnævnet. Fredningsnævnet kan endvidere, såfremt alle medlemmerne stemmer herfor, helt eller delvis *ophæve* sådanne kendelser. I henhold til stk 2 kan overfredningsnævnet *gøre undtagelser* fra

bestemmelserne i fredningskendelser, der er afsagt af nævnet, samt helt eller delvis ophæve sådanne kendelser.

Afgørelse efter stk 1 og 2 træffes i henhold til stk 3 ved kendelse. Forinden der træffes sådan afgørelse, skal vedkommende nævn forhandle med ansøgeren samt dem, der i henhold til kendelsen er påtaleberettigede.

Efter den tidligere lovs § 18 kunne fredningsservitutter ophæves efter andragende fra ejeren, såfremt fredningsnævnet enstemmigt skønnede, at almenheden ikke længere havde interesse i at bevare fredningen. Dersom overfredningsnævnet havde afsagt kendelse i sagen, kunne denne hæves af overfredningsnævnet. Overfredningsnævnet antog imidlertid, at ophævelse af en fredning (lempelse af denne) også kunne ske, hvor en betydelig offentlig interesse talte for ophævelse, og da uden andragende fra ejeren. Baggrunden herfor var, at det udmærket kan forekomme, at en fredning i et vist omfang bør vige (i forhold til f.eks. vandforsyning og vigtige vejanlæg eller fremføring af el-ledninger) samtidig med at fredningsmyndighederne i forhold til ejerne af de fredede arealer må modsætte sig lempelser, jfr bet II.185 (357). Begge sagstyper dækkes nu af ordlyden i § 34.

Ordet *dispensation* har ingen fast betydning – det bruges indenfor Naturfredningslovens område såvel 1) om undtagelser af den i § 34 omhandlede art som 2) om de tilfælde, hvor der *med* hjemmel i en fredningskendelse gives en tilladelse (ex: kendelsen forbyder master, men giver hjemmel for, at fredningsnævnet kan tillade master til lokal forsyning). Endvidere bruges ordet 3) om tilladelser efter bygge- og planlovens bestemmelser om ændring af deklARATIONER udstedt som led i sådanne tilladelser. Undtagelser fra deklARATIONER indeholdende frivillige fredninger i henhold til den tidligere Naturfredningslovs § 11 hører hjemme under 1) og skal således fremtidig ske ved kendelse.

I henhold til § 34, stk 7 kan undtagelsen eller ophævelsen, såfremt en afgørelse efter stk 1 eller 2 medfører en væsentlig værdiforøgelse for vedkommende ejendom, gøres betinget af, at der til statskassen indbetales et beløb, der ikke må overstige værdiforøgelsen.

Ophævelse af fredningskendelser har kun fundet sted i meget begrænset omfang, i det væsentlige kun af sådanne mindre fredninger, der er gået ud på f.eks. en trærækkes eller et stengærdes bevaring, og hvor udviklingen har gjort fredningen værdiløs eller ophævelse nødvendig på grund af vejanlæg eller lignende.

Ophævelse af fredninger, der i sin tid er gennemført mod erstatning eller af større dele af sådanne har – med en enkelt, specielt begrundet

undtagelse – ikke fundet sted, men nogle enkelte tilfælde af lempelser mod tilbagebetaling af en del af erstatningen har foreligget. Det har dog alene drejet sig om småsager.

I en fredningskendelse træffes jævnlig bestemmelse om *påtaleret*, i almindelighed for fredningsnævnet, ofte tillige for Danmarks Naturfredningsforening, miljøministeriet eller fredningsplanudvalget, eventuelt også for naturfredningsrådet. Større betydning har sådanne bestemmelser næppe, idet fredningskendelser naturligvis også skal overholdes – og overholdelsen påses – hvor ingen påtaleberettiget er indsat. Om påtaleret ved fredningsservitutter se *J. Hvass* i U 1951 B 39 f, jfr *Illum*: Tinglysning.98–99 og *Illum* 1. udg. I.106 samt nedenfor § 19 IV.A.

En særlig betydning har påtalebestemmelser som anført ved spm om undtagelse eller ophævelse, jfr foran om § 34, stk 4. Denne virkning havde påtalebestemmelser også tidligere ifølge praksis. At fredningsnævnet er indsat som påtaleberettiget giver det ingen kompetence til at tillade fravigelser udover hvad der følger af § 34 eller kendelsens eget indhold.

*Litteratur*: Fr. Vinding Kruse: ER I.255, 318, 334–367, 413–14, II.1020; *Illum*: Servitutter.41–44, 57–65, 130, 153–55. 164, 167, *Illum*: 1. udg I.50–51, 100–108; G. Heide-Jørgensen: Håndbog i naturfredningslovgivningen (1954); Ejev. Møller i Festskrift til Vinding Kruse 1940.243 ff; Tolstrup.240–251. *Naturfredningskommissionens betænkninger* I–II. *Naturfredningsloven*, almindelig fremstilling og kommentarer ved Viggo Nielsen m fl (1973). *Taksationskendelser* II.106–124 og III.104–116. KFE 1977.36 ff.

Oversigt over foretagne fredninger findes i Geodætisk Instituts *Kort over Danmark 1:200.000* med Tekst og detailkort over fredede områder ved Knud Dahl (1976). Se også Danmarks Naturfredningsforenings årsskrifter til og med 1973, derefter tidsskriftet *Natur og Miljø*. Endvidere *Overfredningsnævnet orienterer* (siden maj 1977).

# § 9. Skov- og klitlovgivning

Af professor *Helge Wulff*

## I. Indledning

Skov- og klitlovgivningen omfatter lov nr 164 af 11/5 1935 om skove, bestemmelser om deling af skov i Udstykningsloven og Lensafløsningsloven af 1919 samt lov nr 84 af 25/3 1961 om sandflugtens bekæmpelse.

De nugældende love er en videreførelse af lovbestemmelser fra forrige århundrede, som hører til den ældste lovgivning om fast ejendoms regulering i det åbne land. Disse lovbestemmelser havde til formål at værne skovene af hensyn til landets træforsyning og at beskytte dyrkningsjorden mod ødelæggelse ved sandflugt, – kort og godt at bevare naturressourcer af betydning for forbrug og produktion.

Skov- og klitlovgivningen er således ved sit formål beslægtet med råstoflovgivning og vandforsyningslov, men den har også tillige været et middel til at bevare to værdifulde fredningselementer – skovene og de jyske strand- og klitområder mod udstyknings- og byggeaktivitet m m. Skov- og klitlovgivningen har således også haft stor fredningsmæssig betydning, og det er derfor naturligt at omtale den efter gennemgangen af Naturfredningsloven.

Skov- og klitlovgivningen er ved kgl resolution af 5/10 1973 overført fra landbrugsministeriets forretningsområde til miljøministeriet.

## II. Skovlovgivning

### A. SKOVLOVEN, ALMINDELIGE BEMÆRKNINGER

Ifølge Skovloven – lov nr 164 af 11/5 1935 om skove – er de fleste af landets skove undergivet fredskovspligt, hvilket bl a indebærer, at areaerne ikke må anvendes til andet end skovdrift. Loven begrænser tillige ejernes adgang til at hugge i deres skove – hvad enten de er fredskove eller ej – i de første 10 år efter, at skoven er erhvervet ved køb.

Ved en »skov« i lovens forstand forstås en bevoksning af træer, der af den forstlige sagkundskab henregnes til skovtræer: bøg, eg, ask, gran,

fyr, lærk m m. Bevoksningen skal have en vis størrelse for at kunne anses for en skov, men retspraksis stiller dog ikke store krav, U 1915.831, 1918.843 og 1945.481. Plantager, d v s bevoksninger, der er anlagt på forhen ubevokset grund, henregnes også til skovbegrebet, § 6, stk 3, og § 11, stk 1. Bevoksninger, der er anlagt og drevet som park, lystskov m m eller ikke undergivet rationel skovdrift, kan også være skove, jfr U 1923.736, men det anerkendes dog, at kulturer af skovtræer, f eks et læbælte, en allé eller en planteskole, kan være anlagt med et så specielt formål, at de ikke er skove i lovens forstand. Lave bevoksninger, der i daglig sprogbrug kaldes krat, anses for at være skove, hvis de indeholder træer, der kan udvikle sig til højstammede træer, jfr U 1964.485. I modsat fald er de »krat« eller »kratskov«, jfr Skovlovens § 1, stk 1.

Centralt administreres Skovloven af miljøministeriets skovstyrelse, der ved bekendtgørelse nr 540 af 27/10 1975 har fået tillagt de fleste af de beføjelser, der i loven er henlagt til landbrugsministeriet. Styrelsens afgørelser kan indbringes for departementet.

Lokalt administreres loven af stedlige tilsynsførende, § 21, jfr instruks af 4/10 1939 (ændret 20/6 1969) og bkg nr 407 af 11/9 1970. De tilsynsførende kontrollerer lovens overholdelse og afgiver erklæring i sager, der afgøres af skovstyrelsen. Det danske Hedeselskab afgiver dog erklæring i sager, der vedrører plantager i Jylland, som er oprettet under selskabets medvirken. De tilsynsførende træffer endelig selv afgørelse i enkelte typer af sager, § 6, stk 2, § 7, stk 1, § 10, § 11 og § 17. Disse afgørelser kan indbringes for Statens Skovnævn, § 23, se dog Skovlovens § 10.

Skovloven er ændret ved lov nr 497 af 8/12 1949, lov nr 213 af 4/6 1965, lov nr 247 af 9/6 1967 og lov nr 311 af 19/6 1974. Loven er især behandlet i Tolstrup, kapitel 17, og Wulff, »Skovloven« (1970).

## B. FREDSKOVSPLIGTEN

Ifølge lovens § 1 hviler der i princippet fredskovspligt på arealer, der bar skov ved lovens ikrafttræden den 14/5 1935, hvis arealet var i offentlig eje eller hvis skoven allerede var kommet til eksistens, da den ældre skovlovgivning trådte i kraft, jfr skovforordningen af 27/9 1805, (i de sønderjyske landsdele skov- og jagtforordningen af 2/7 1784). Endvidere hviler der fredskovspligt på skove, der er omfattet af en tinglyst fredskovsdeklaration og på enkelte andre skovarealer. Ejerne har bevisbyrden for, at der ikke hviler fredskovspligt på deres skovarealer.

Arealer, der ikke bar skov i 1935, er kun fredskovspligtige, hvis de var undergivet fredskovspligt efter ældre lovgivning. Bevisbyrden for

fredskovpligten påhviler myndighederne, og fredskovpligten skal i vidt omfang ophæves, lovens § 2.

Fredskovpligten efter Skovlovens §§ 1 og 2 har prioritet forud for alle hæftelser af privatretlig oprindelse (§ 3).

En grundejer kan pålægge sin jord fredskovspligt. Arealet skal i så fald anerkendes som egnet til vedvarende skovdrift af skovtilsynet og godkendes af skovstyrelsen. Panthavernes samtykke til tinglysning forud for pantgæld skal indhentes, § 4, stk 1.

I praksis sker dette ved anvendelse af bestemte deklarationsformularer. Fredskovpligten noteres i matriklens dokumenter. I tidens løb er betydelige arealer pålagt fredskovspligt ved tinglyst deklaration som vilkår for ydelse af statstilskud til anlæg af plantager under Hedeselskabets medvirken, for ophævelse af fredskovpligten andetsteds eller for ophævelse af landbrugspligten, jfr § 4, stk 2, i lov om landbrugsejendomme, jfr lbkg nr 458 af 2/8 1973.

Ifølge Skovlovens § 6, stk 1, skal fredskovspligtig grund holdes bevokset med træer af en sådan art og beskaffenhed samt i et sådant antal, at danner eller ved fortsat vækst kan danne en sluttet skov af højstammede træer. Bestemmelsen stiller i princippet ejerne ret frit m h t træartsvalget, se dog § 6, stk 2. Det antages, at fredskovene skal drives i overensstemmelse med den forstlige sagkundskabs opfattelse af, hvad der er »god skovdrift«, og forsømmelse og vanrøgt kan medføre strafansvar, § 14. Rydning kan ske, når det er formålstjenligt af hensyn til skovdriften, men arealet skal snarest tilplantes.

De ved lovens ikrafttræden eksisterende lystskove, dyrehaver, tjenestejorder, heder, klitter, enge, moser, strandbredder, grusgrave o s v kan bevares i hidtidig tilstand, § 6, sidste stk.

I kravet om »sluttet skov« ligger, at fredskovpligten er til hinder for byggeri, vejanlæg, grusgravning m m, medmindre dette er nødvendigt af hensyn til skovdriften.

I U 1963.398 fandtes en skovarbejderbolig, der var anbragt på en stort set ubevokset plet i en fredskovsplantage, ulovligt opført. U 1947.467 H fastslog, at der krævedes tilladelse efter Skovloven til anlæg af en vej, hvortil en kommune havde eksproprieret et fredskovsareal. Fredning af fredskovsarealer kræver ligeledes tilladelse efter Skovloven, hvis lovens krav om sluttet højskov derved agtes fraveget. Det samme er tilfældet, hvor arealer ved byplan eller lokalplan etc forudsættes indtaget til anden anvendelse end skovdrift, jfr herved § 19, stk 2, i lov nr 287 af 6/6 1975 om kommuneplanlægning.

Græsning eller husdyrdrift er forbudt uden tilladelse (§§ 17-18).

Skovstyrelsen kan i medfør af Skovlovens § 5 ophæve fredskovsplikten, hvilket i praksis som regel forudsætter, at der udlægges et vederlagsareal, der pålægges fredskovspligt ved tinglyst deklaration. Endvidere kan skovstyrelsen eller skovtilsynet med hjemmel i lovens § 7 uden at ophæve fredskovsplikten tillade en række foranstaltninger, der er i strid med lovens § 6, f.eks. byggeri, vejanlæg, grusgravning, el-anlæg, campingpladser, agerbrug, haver, etablering af lystskove og dyrehaver m. m. Med hensyn til bebyggelse er praksis dog meget restriktiv.

Skovlovens §§ 5 og 7 giver skovmyndighederne en vid kompetence til at regulere fredskovsarealernes anvendelse. Deres virksomhed søges koordineret med frednings- og zonemyndighedernes virksomhed.

Skovloven forudsætter, at det efterhånden konstateres, hvilke af landets skovarealer, der er fredskovspligtige, og at fredskovsplikten indføres i tingbøgerne.

Det vigtigste middel hertil er skødepåtegningsordningen i Skovlovens § 10, stk 3, hvorefter fredskovsplikten skal konstateres i forbindelse med ejerskifte. Ethvert skøde skal indeholde en erklæring på tro og love fra skødets udsteder om, hvorvidt der er skov eller fredskovspligtig grund på ejendommen. I bekræftende fald må skødet ikke anmeldes til tinglysning, førend det har fået skovtilsynets påtegning om, hvorvidt der er fredskov. Fredskovsplikten noteres i tingbogen.

Reglen antages at gælde enhver form for ejendomsoverdragelse, selvom den efter ordlyden egentlig kun synes at angå køb. Betingede skøder behøver ikke sendes til påtegning, instruksens § 3. Det samme gælder skifteattester.

Reglen gælder ikke arealer, som i matriklen betegnes som »bygrunde« og heller ikke ejendomme, der helt er beliggende i København og Frederiksberg (eller på Marstal handelsplads grunde).

Manglende skoverklæring medfører ikke afvisning, U 1937.309 HKK, men tinglysningsdommeren skal underrette anmelder om, at der kræves skoverklæring og skødepåtegning og evt indberette sagen til skovtilsynet (justitsministeriets cirk af 22/1 1938).

Selvom fredskovsplikten fremgår af tingbogen, f.eks. ved en tidligere skødepåtegning, skal skødet dog sendes til skovtilsynet.

Hvis skødemodtager er utilfreds med skovtilsynets afgørelse, kan han inden 4 uger efter lysningen begære fredskovsspørgsmålet afgjort af miljøministeriet efter reglerne i Skovlovens afsnit C, jfr § 10, stk 3. Miljøministeriets afgørelse kan indbringes for domstolene, se nærmere § 28, stk 2, og U 1964.485.

Også i andre tilfælde kan en skovejer få fredskovsplikten konstateret efter lovens afsnit C.

Det har givet anledning til utilfredshed i advokat kredse, at skødepåtegningsordningen forsinket skødernes tinglysning. Foranlediget heraf har der i en år-

række været iværksat en retskredsvis fredskovskonstatering, men denne er kun fuldført i et mindre antal retskredse. Ved denne konstatering noteres fredskovsplikten i tingbogen, og når arbejdet er fuldført i en retskreds, udstedes bkg om skødepåtegningsordningens bortfald i retskredsen.

### C. HUGSTBEGRÆNSNING EFTER KØB

Iflg Skovlovens § 11 må køber af en skov ikke i de første 10 år efter købet hugge udover, hvad der medgår til ejerens og ejendommens forbrug, heri ikke medregnet industrielt forbrug. For plantagers vedkommende gælder reglen kun, hvis plantagen er mindst 2½ ha stor.

Formålet med denne bestemmelse er at sikre, at køberen ikke fælder skoven med henblik på at tilvejebringe den kontante del af købesummen eller at anvende arealet på en mere indbringende måde end skovdrift.

Reglen vedrører erhvervelse ved køb og magelæg, men ikke overdragelse af brugsrettigheder eller gaveoverdragelse. Arveerhvervelser falder uden for bestemmelsen, hvilket gælder både, når der er tale om en privatskiftende enearving, og når en blandt flere arvinger får arven udlagt til sig mod arveafkortning og overtagelse af prioriteterne.

Overdrages en skovejendom fra arvelader til en arving i levende live, betragtes forholdet som arv, hvis ejendommen overtages for ejendomsværdien, således at differencen mellem ejendomsværdi og prioriteterne betragtes som arveforskud. Ofte kan grænsen mellem et køb og arv/gave være vanskelig at trække ved overdragelse i levende live, jfr U 1890.110 H, Vestre Landsrets Tidende 1945.206 og U 1956.1092.

10-års fristen regnes fra det tidspunkt, da køber faktisk overtager ejendommen og optræder som ejer. Derimod er skødets dato, tinglysningsdato osv ikke afgørende, U 1917.10 H, 1918.843, 1919.296 H og 1919.494 H.

Ved udtrykket »ejerens og ejendommens forbrug, heri ikke medregnet industrielt forbrug«, forstås ejendommens forbrug af effekter til brændsel, almindelig istandsættelse af bygninger m m. Det er forbudt at hugge til salg, selvom salgsindtægten anvendes til køb af træmaterialer til brug på ejendommen, U 1916.306 H og U 1917.33 H.

Skovtilsynet kan – og skal i givet fald – på forlangende give ejeren attest for, at en påtænkt hugst ikke strider mod god skovdrift, og at der ikke er udførte kulturarbejder i skoven. Ejeren kan da hugge uden at handle i strid med § 11.

I øvrigt skal ethvert køb af skov eller fredskovspligtig grund anmeldes til skovtilsynet ved anbefalet brev, og indtil da må køber ikke hugge i skoven. Det er forbudt sælger at forbeholde sig træer på roden, § 10.

#### D. OVERTRÆDELSE AF LOVEN

Overtrædelse af Skovloven kan straffes med bøde (§§ 13, 14 og 18) og nettofor-tjenesten af ulovlig hugst kan konfiskeres, jfr Borgerlig Straffelovs § 75. Det kan endelig ved dom bestemmes, at hugst i et bestemt tidsrum kun kan ske efter ud-visning af skovtilsynet, og endog at skoven skal kunne tages i offentlig drift for ejerens regning. Fredskovsdeklarationerne giver undertiden skovtilsynet adgang til selv at bringe skoven i forstmæssig forsvarlig stand for ejerens regning. I an-dre tilfælde må retablering, hvis påbud herom ikke efterkommes, jfr § 9, stk 2, og § 14, gennemtvinges ved løbende tvangsbøder, der fastsættes ved dom, jfr Rpl § 997, stk 3.

#### E. BESTEMMELSER OM DELING AF SKOV

Skovloven suppleres af bestemmelser i anden lovgivning, der har til formål at hindre, at bestående driftsenheder formindskes ved deling.

Ifølge Udstykningslovens § 3 er det således forbudt ved udstykning at dele sam-lede fredskovsstrækninger i mindre lodder end 50 ha.

Ved en »samlet fredskovsstrækning« forstås i princippet et i marken sammen-hængende fredskovsområde. Dog kan et skovareal udgøre en samlet fredskovs-strækning, selvom det er delt af mindre, ikke fredskovspligtige arealer, f eks et vandløb, en offentlig vej eller agerjord. I administrativ praksis har man ment, at små skovlodder med en afstand på 300–400 m ikke udgør en samlet fredskovs-strækning, medmindre det drejer sig om parceller i en parcelskov eller om skov-arealer, der er undergivet en fælles drift eller pålagt fredskovspligt ved samme deklaration. Om en skov er en sammenhængende fredskovsstrækning afgøres af miljøministeriet. Spørgsmålet kan prøves af domstolene.

Ifølge § 5 i Lens afløsningsloven (lov nr 563 af 4/10 1919) er det forbudt at dele samlede (d v s i marken sammenhængende) skovstrækninger, der har hørt under de tidligere majoratsgodser. Såfremt skoven er over 300 ha, må der – selv-om den ikke udgør en samlet skovstrækning – kun fraskilles 20 pct, og den re-sterende skov må ikke deles i mindre dele end 600 ha. Skovstyrelsen kan dispen-sere fra disse bestemmelser, dog kun hvis det anbefales af Statens Skovnævn.

### III. Sandflugtsloven

Lov nr 84 af 25/3 1961 om sandflugtens bekæmpelse omfatter hele landet, men finder i praksis næsten udelukkende anvendelse i Nord- og Vestjylland.

Loven er ændret ved lov nr 311 af 19/6 1974. Den er især behandlet hos *Tolstrup*, kap 18, og i *Wulff »Sandflugtsloven«* (1967). I medfør af loven er udfærdiget bkg nr 66 af 16/2 1962, jfr cirk nr 36 af 6/3 1963.

Loven går i korte træk ud på, at en række områder er undergivet »klitfredning«, § 1, der på den ene side indebærer væsentlige begrænsninger i ejernes rådighed over deres ejendomme, §§ 5 og 6, og på den anden side fritager dem for arbejde og udgift ved dæmpning af sandflugt, §§ 4 og 17, stk 2.

Myndighederne kan endvidere pålægge ejere af ikke-fredede sandflugtsarealer at dæmpe sandflugt på deres jorder og forbyde dem at foretage forskellige sandflugtsfremmende foranstaltninger som byggeri, gravning, græsning m m, § 7.

Ifølge lovens § 1, stk 1, litra a–d, er følgende arealer fredet umiddelbart i loven: 1) Strandbredderne mod Vesterhavet og Skagerrak i Nordjyllands, Viborg, Ringkøbing og Ribe amter samt på øen Rømø, 2) et 100 m bredt bælte langs disse strandbredder, hvis der langs stranden er klitforekomster, og 3) klitstrækninger, der var fredet efter ældre sandflugtslovgivning, jfr lov af 29/3 1867 og lov nr 163 af 11/5 1935.

Disse områder kan udvides ved »revision« af fredningslinien, dog kun indtil 500 m fra strandens inderside, § 1, stk 2. Iøvrigt kan fredning kun ske, hvis ejerne ikke overholder påbud og forbud, der er udstedt efter lovens § 7 eller hvis de selv begærer fredning, § 8, stk 1, jfr § 1, stk 1, litra e. Fredning betragtes ikke som et ekspropriativt indgreb, der begrunder erstatning til ejeren, U 1874.335. Fredningsproceduren er fastlagt i bkg nr 66 af 16/2 1962.

Ophævelse af fredning kan ske i medfør af lovens § 1, stk 2, (dog ikke på strandbredden) og § 2, stk 2. Dette har formentlig ingen større praktisk betydning, da selv tilgroede og dæmpede klitarealer frembyder en latent sandflugtsfare.

Klitfredningslinierne er afmærkede på stedet; dog ikke ved strandbredden. Klitfredningen skal tinglyses, hvilket endnu ikke er sket for alle fredede områders vedkommende. Fredningen skal, selv om tinglysning ikke har fundet sted, respekteres af alle rettigheder over den pågældende ejendom, uanset hvornår retten er stiftet, § 3, stk 2, jfr cirk nr 36 af 6/3 1963.

De klitfredede arealer er undergivet et byggeforbud, § 5, da bebyggelse kan hæmme effektiv dæmpning og medføre færdsel, der ved slid på klitternes plantedække kan skabe sandflugt. Fiskerierhvervets bygninger er undtaget fra byggeforbudet, hvis de ikke benyttes til beboelse. Myndighederne kan dispensere fra forbudet, men praksis er yderst restriktiv. I almindelighed tillades ikke nyopførelse af bygninger til privat beboelse, jfr herved Ombudsmandens beretning 1969.29 ff.

På klitfredede arealer er en række andre foranstaltninger, der kan fremme sandflugt, forbudt, f eks fjernelse af træer og planter samt hegning, camping, græsning og gravning, § 6, stk 1. Hvor sandflugts-

hensyn gør det påkrævet, kan klitmyndighederne indskrænke offentlig og privat færdsel, og vejanlæg kræver klitmyndighedernes samtykke, § 6, stk 3–5, jfr pkt 13.3 i cirk nr 43 af 18/12 1977.

Med hjemmel i lovens § 6, stk 2, er strand- og havklitarealer åbne for offentligheden til færdsel og kortvarigt ophold, jfr nærmere § 21 i ovennævnte bkg af 1962. Dette har dog ikke længere større betydning som følge af bestemmelserne i den nye Naturfredningslovs §§ 54 og 56 om offentlighedens adgang til strande og udyrkede arealer, men det må dog erindres, at fredede klitarealer som ovenfor nævnt ikke må indhegnes.

Centralt administreres Sandflugtsloven af miljøministeriets skovstyrelse. Det følger af bkg nr 540 af 27/10 1975, at skovstyrelsen udøver de beføjelser, som i loven er henlagt til klitdirektøren (en stilling, der nu er nedlagt). Skovstyrelsen træffer bl a afgørelse om fredning, bebyggelse, hegning, camping, græsning og gravning, § 10, stk 3, jfr § 1, stk 2, § 5, § 6, stk 1, 2 og 3, samt § 8. Styrelsens afgørelser om fredning kan påklages til overlandvæsenskommissionen, jfr § 15, stk 3, og lov om landvæsensretter. Styrelsens andre afgørelser kan påklages til miljøministeriets departement (jfr herved lovens § 15, stk 2), der udøver de beføjelser, der i loven er tillagt landbrugsministeren.

Lokalt administreres loven af sandflugtskommissioner, der bl a træffer afgørelse om privat færdsel og veje og stier på fredede arealer og om dæmpning m m på ikke fredede strækninger. Sandflugtskommissionernes afgørelser kan påklages til overlandvæsenskommissionen, § 15, stk 3.

## § 10. Vand

### I. Vandforsyning

Af ekspeditionssekretær i miljøstyrelsen *J. Barfod*

#### A. VANDFORSYNING OG VANDFORSYNINGSLOVGIVNING

Ved siden af de primitive former for vandforsyning har også store samlede vandforsyningsanlæg, der førte overfladevand frem til store byer, deres begyndelse langt tilbage i oldtiden. De genopstod i europæiske byer i senmiddelalderen og udvidedes i slutningen af 1500-tallet, hvor man gik over til at benytte udborede træstammer som ledningsmateriale; vandet førtes frem ved frit fald eller simple pumpemekanismer til fontæner på torve og vandposte i husenes gårde. I 1800-tallet afløstes disse, ofte meget forureningsudsatte, vandværker af de moderne vandværker, der opstod i Storbritannien omkring 1830. I de nye anlæg førtes vandet ved maskindrevne pumper i trykstærke ledninger op i husenes rum. Overfladevandet blev rensat i sandfiltre, der, som det viste sig, også gav en biologisk rensning (senere kom andre rensningsmetoder til). Man fandt endvidere frem til at indvinde større mængder af rent grundvand fra dybe borer, og hvor det var muligt, gik man i vidt omfang over til grundvandsindvinding; de fleste steder i verden indvinder man dog stadig i udstrakt grad overfladevand. Den gode og lette forsyning med vand førte til en væsentlig stigning i vandforbruget og en stadig udbygning af vandværksforsyningen.

Se om vandforsynings udvikling bl a *F. W. Robins: The story of Water Supply* (Oxford 1946), *M. N. Baker: The Quest for pure Water* (New York 1948), *Buffet og Eurard: L'eau potable á travers les ages* (Liège 1950).

Vandforsyningslovgivningen omfattede oprindeligt navnlig retten til at indvinde overfladevand, og bredejereren indtog i de fleste lovgivninger en central stilling. I vandfattige lande med en stærk herskermagt fandtes dog systemer, hvor vandet betragtedes som offentligt eje og kun måtte indvindes efter en koncession fra det offentlige; således var forholdet til en vis grad i den senere romerret, og ordningen udvikledes i italiensk, fransk, spansk og syd- og mellemamerikansk ret. I skandinavisk og angelsaksisk ret lå hovedvægten fortsat hos bredejereren; fra

England gik denne ordning videre til de vandrige, østlige stater i USA, hvor indvindingsretten dog efterhånden fik naboretlige begrænsninger. Retten til at indvinde grundvand kom først på et forholdsvis sent tidspunkt til at spille en rolle i vandforsyningslovgivningen. Vandforsyningslovgivningen verden over er stadig delt mellem ordninger, der bygger på et grundejerprincip med naboretlige begrænsninger, og ordninger der betragter vandet som et offentligt gode og bygger på et koncessionsprincip; udviklingen synes dog at gå i retning af koncessionsordninger.

En redegørelse for vandforsyningslovgivningerne og deres udvikling i et stort antal lande findes i *Ludwik A. Teclaff's* bog: *Abstraction and Use of Water: A Comparison of Legal Régimes*, der blev udgivet af FN i New York 1972. Blandt lande, som i de senere år har fået vandlove, der bygger på koncessionsprincippet, nævnes Israel (1959), Tyrkiet (1960), England (1963) og Iran (1968).

## B. VANDFORSYNINGEN OG VANDFORSYNINGSLOVGIVNINGENS UDVIKLING I DANMARK

I Danmark begyndte vandværksforsyningen i den sidste del af 1500-tallet, da København og enkelte andre byer fik overfladevandsværker med træledningsystemer. I 1850'erne fik de første danske byer moderne vandværker efter britisk mønster. Odense fik moderne vandværk i 1851, Ålborg i 1854, Åbenrå i 1858 og København i 1859. Efter en opgørelse fra 1894 havde da 27 danske købstæder og handelspladser vandværker. Opførelsen af vandværker på landet tog først fart i dette århundrede. Vandværksforsyningen er nu meget udbredt, idet der findes vandværker i alle byer og i talrige områder på landet; der findes endnu ikke nogen nøjagtig opgørelse over vandværker, men antallet af værker i Danmark, bortset fra Færøerne og Grønland, er antagelig 5-6.000, der forsyner ca 85 % af befolkningen. Resten får deres husholdningsvand fra brønde eller borerer ved de enkelte ejendomme, antagelig ca 100.000 brønde og ca 100.000 borerer; mange af disse brønde og borerer har imidlertid elektriske pumper og husene »indlagt vand«.

De vandværker, som blev anlagt i 1850'erne, var efter de britiske forbilleder overfladevandsanlæg. Det viste sig imidlertid, at Danmark havde særligt gode muligheder for indvinding af grundvand, og siden omkring år 1900 er den allerstørste del af den danske vandindvinding foregået som grundvandsindvinding. Overfladevand indvindes af visse industrier og bruges en række steder til markvanding, og siden 1963

har hovedstadsområdet, hvor vandforbruget på grund af befolknings-sammenhobningen er særlig stort, suppleret sin grundvandsindvinding med en forholdsvis mindre indvinding af overfladevand. På Færøerne og i Grønland bygger vandforsyningen i alt væsentligt på overfladevand.

Den nedennævnte danske vandforsyningslovgivning gælder ikke for Færøerne og Grønland, og forholdene på Færøerne og i Grønland er ikke omfattet af den nedenstående fremstilling.

I byerne blev de moderne vandværker allerede fra begyndelsen oprettet som kommunale. På landet, hvor det kommunale administrationsapparat tidligere var meget begrænset, blev vandværkerne i den første lange årrække helt overvejende oprettet af private andelsselskaber eller interessentskaber. I de sidste årtier er der dog i stigende grad blevet oprettet kommunale vandværker også på landet.

Se om ældre dansk vandforsyning bl a *Troels-Lund: Dagligt liv i Norden i det 16. årh.*, 6. udg (København 1968–69), bd 1 og 2, *Københavns Vandforsynings historie* (København 1959), *G. O. Andrup: Af Odense Vandforsynings historie* (Odense 1953), *Tolstrup og Barfod: Vandløbs- og vandforsyningsloven* (København 1975) .308 f.

Udviklingen af den moderne vandforsyning i Danmark blev kun langsomt og stykkevis fulgt op af lovgivning. Således var der, selv efter at man var begyndt på grundvandsindvinding i større skala, i lang tid ingen begrænsninger i grundejerens ret til at indvinde grundvand på sin ejendom. Da der i tiden fra de sidste årtier i forrige århundrede udviklede sig en naboretspraksis ved domstolene med mulighed for at opnå erstatning for skader ved forulepende virksomhed på nærliggende ejendomme, rejstes der i lang tid ingen sager om erstatning for den skade, som en større grundvandsindvinding kunne volde på det omkringliggende område ved sænkning af grundvandstanden – der ofte kunne udtørre brønde, gøre boringer uanvendelige og give revnedannelser i enge –, og det var en almindelig opfattelse, at der ikke var noget krav på erstatning for sådanne skader. På den anden side havde ejeren af et større vandindvindingsanlæg ingen sikkerhed for, at der ikke senere blev oprettet et andet vandindvindingsanlæg, som indvandt det vand, det første anlæg var baseret på. Der blev efterhånden gentagne gange både i Den danske Købstadsforening og på rigsdagen fremsat ønske om en almindelig lovregulering af vandindvindingen.

En sådan almindelig regulering kom ved *lov nr 54 af 31/3 1926 om vandforsyningsanlæg*. Loven var hovedsagelig udarbejdet med henblik på indvinding af grundvand, men dens bestemmelser skulle i vidt omfang finde tilsvarende anvendelse på indvinding af overfladevand. Den indførte for det første på bemærkelsesværdig fremsynet måde et klart koncessionssystem for al vandindvinding; grundejerens begrænsede indvinding til brug i egen husholdning og mindre næring holdtes dog udenfor koncessionsordningen. Koncession skulle som regel kun kunne gives til staten eller en kommune og kun i særlige tilfælde til private, en bestemmelse, som dog ikke slog igennem overfor den stærke tendens til at oprette vandværker på landet som private. For det andet indførte loven en almindelig adgang til at ekspropriere til brug for offentlige vandforsyningsanlæg. For det tredje gav loven regler om erstatning for skader, som voldtes på anden ejendom, fordi et anlæg, der krævede koncession, medførte en almindelig ændring af grundvandstanden eller overfladevandstanden i området. Det blev – med forbillede i udenlandsk ret – overladt til retsanvendelsen at udforme erstatningspligtens omfang, idet der kunne træffes bestemmelse om erstatning, »for så vidt billighed udkræver, at sådan erstatning ydes«; i praksis tilkendtes der imidlertid altid erstatning for sådanne skader på bestående forhold, når det var sandsynligt, at der var årsagsforbindelse mellem vandindvindingen og vandstandsændringen. For det fjerde gav loven regler om beskyttelse af grundvandet mod forurening; der krævedes forudgående tilladelse til at aflede forurenende væsker til grundvandet indenfor områder, hvor grundvandet benyttedes til vandforsyning; i forbindelse med meddelelse af en vandindvindingskoncession kunne der rundt om indvindingsanlægget fastsættes et beskyttelsesområde, hvor der altid skulle søges en sådan tilladelse.

Som den myndighed, der skulle træffe afgørelse på alle disse fire punkter, indsatte loven *landvæsenskommissionerne* med mulighed for anke til *overlandvæsenskommissionerne*. Landvæsenskommissionerne var særdomstole bestående af en stedlig dommer som formand og to læge medlemmer. De var oprettet i den sidste del af 1700-tallet som led i de store landboreformer til afgørelse af de spørgsmål, som opstod i forbindelse med udflytningen af bøndergårde. De var vante til efter forhandlinger på stedet at træffe naboretlige afgørelser af halvoffentlig karakter. De behandlede således vandløbsagerne, og de viste sig udmærket egnede til at behandle vandforsyningsagerne, hvor vægten dengang i høj grad lå på det naboretlige.

Se om udviklingen af vandforsyningslovgivningen: Vandløbs- og vandforsyningsloven.309 f. Medens der ikke indtil 1926 foreligger trykte domme, som giver erstatning efter naboretsgrundsætninger for skade ved et vandindvindingsanlægs sænkning af grundvandstanden, pålagde en landsretsdom U 1928.378 Københavns kommune at betale erstatning for skader på rørskær og engstrækninger på grund af vandstandssænkning i en sø. Sænkningen var forårsaget af et vandindvindingsanlæg, som kommunen havde igangsat i 1919. Dommen byggede sit resultat på de »almindelige regler om skadeserstatning«, jfr også analogien af den daværende Vandløbslov sammenholdt med motiverne til loven af 1926.

Loven af 1926 blev i 1970 afløst af *lov nr 169 af 18/4 1969 om vandforsyning*. Den betød ikke noget brud på 1926-lovens hovedprincipper, men var en tilpasning til den udvikling, som var sket indenfor vandforsyningen og indenfor anden lovgivning.

Dens vigtigste fornyelser var dens strukturelle bestemmelser. I 1926 var vandværksforsyningen endnu så spredt, at en samlet vandforsyningsstruktur ikke var noget problem. I 1969 havde det forøgede vandforbrug, den stærke stigning i antallet af vandværker og de særlige problemer med at fremskaffe vand til de voksende byer gjort det væsentligt, at vandværker af den rigtige størrelse blev anbragt på de rigtige steder. Loven af 1969 bestemte derfor i § 2, at kommunalbestyrelserne skulle udarbejde vandforsyningsplaner, der kunne modvirke en fremtidig tilfældig udvikling af vandforsyningen. § 26 gav kommunalbestyrelserne mulighed for at inddrage private vandværker af hensyn til samordning af kommunens vandforsyningsforhold, når vægtige grunde talte for det, og § 22 gav mulighed for at pålægge en kommune at levere vand fra sin vandforsyning til en anden kommune. Grundejernes ret til at have eget vandforsyningsanlæg til egen brug havde vist sig uheldig i forskellige sommerhusområder, hvor spildevandsafledningen måtte foregå til nedsivningsanlæg, og hvor man derfor måtte have vandindvindingen bort fra bebyggelsen. Den kunne også være uheldig i landsbyer, hvor udviklingen måtte gå imod en vandværksforsyning, og hvor man derfor gerne ville undgå, at grundejere investerede i nye, dyre enkeltanlæg. Lovens § 25, jfr også § 19, stk 2, gav mulighed for at træffe bestemmelse om vandværksforsyning i sådanne tilfælde.

De strukturelle bestemmelser pegede bort fra landvæsenskommissionerne og overlandvæsenskommissionerne som den væsentligste afgørelsesmyndighed i vandforsyningssager. Spørgsmålet om, hvorvidt en sø kan benyttes af en stor by til vandindvinding eller skal reserveres til rekreative formål; om vandressourcerne i et område skal stilles til rådighed for den ene eller den anden gruppe af byer eller måske til industriel brug eller markvandingsformål, og hvorvidt industrier i et byområde

skal have lov til selv at indvinde vand eller skal slutte sig til kommunens vandforsyning, vil afhænge af en politisk stillingtagen snarere end af et retligt skøn, og sådanne afgørelser ville derfor nok ligge naturligere hos *politiske myndigheder* – kommunalbestyrelser, amtsråd, ministeren – end hos landvæsenskommissionerne. Det fremhævedes også i folketingets udvalgsbetænkning angående loven, at den udvikling af kommunale planlægningsinstanser, som antagelig ville blive en følge af kommunalreformen (lov nr 223 af 31/5 1968), måtte føre til, at *kommunerne* og *amtskommunerne* fik en større afgørelsesmyndighed i vandforsynings-sager. På den anden side mente man ikke, at problemerne foreløbigt ville blive så store, at de ikke fortsat kunne løses af landvæsenskommissionerne med deres kommunalpolitisk trænede kommissærer, og man var betænkelig ved straks ved indgangen til kommunalreformen at pålægge de nye kommuner denne store, nye opgave. Den væsentlige myndighed i vandforsynings-sager forblev derfor efter loven af 1969 hos landvæsens- og overladvæsenskommissionerne, dog med en aldrig benyttet undtagelse for visse særligt interessepolitisk prægede sager (§ 17, stk 3), og således at forskellige sager om mindre vandindvinding blev overladt til kommunalbestyrelsens afgørelse (§ 12).

Ved loven af 1969 foretoges i øvrigt en kodifikation af den hidtidige praksis angående erstatning for vandindvindingernes påvirkning af vandstanden; herved udgik reglen om, at erstatning kun skulle ydes, når billighed krævede det. Reglerne om beskyttelse af grundvandet mod forurening overførtes ved loven til de almindelige, administrative sundhedsmyndigheder, dog at bestemmelsen om fastlæggelse af beskyttelsesområder omkring vandforsyningsanlæg, der krævede tilladelse, blev opretholdt; beskyttelsesreglerne blev suppleret med en regel om forbud mod, at grundvandet blev udsat for forurening med giftige stoffer eller stoffer, som ikke eller kun langsomt blev nedbrudt i undergrunden.

Den senere ændring, man havde forudset med hensyn til Vandforsyningslovens myndigheder, blev foretaget allerede ved *lov nr 373 af 13/6 1973 om ændring af lov om vandforsyning og lov om offentlige veje*, der var et led i miljøreformen og ligesom den øvrige reform trådte i kraft den 1/10 1974. Ved loven overførtes myndigheden til at træffe bestemmelse om vandindvindingstilladelser i overensstemmelse med den almindelige opbygning af miljøreformens myndigheder til *kommunalbestyrelserne* og *amtsrådene* – for vandforsyningens vedkommende mest amtsrådene, da det drejede sig om dispositioner over vandbeholdninger, som strakte sig over et stort antal kommuner; kommunalbesty-

relsernes myndighed efter vandforsyningslovens § 12 blev dog opretholdt. – Beføjelsen til at foretage ekspropriationer til fordel for vandforsyningsanlæg overførtes i det væsentlige til kommunalbestyrelserne. Afgørelsen af spørgsmålene om erstatning for ekspropriationer, for skader som følge af ændret vandstand og for inddragelse af vandindvindingsstilladelser blev liggende hos landvæsensretterne. Også i overensstemmelse med miljøreformen blev alle regler om beskyttelse af vandet mod forurening overført til loven om miljøbeskyttelse.

Man kan spørge, hvordan man juridisk kan karakterisere retten til vand.

Det er klart, at en grundejer ikke ejer det vand der i øjeblikket befinder sig på hans ejendom som grundvand eller som overfladevand, men som, hvis han ikke indvinder det, senere vil passere til en anden ejendom. Men er retten til at indvinde vand en del af ejendomsretten til ejendommen?

Svaret må blive et nej. For indvinding af et sådant omfang, at der kræves indvindingstilladelse, er retten knyttet til indvindingstilladelsen og ikke til ejendomsretten til grunden. Indvindingsretten ifølge en tilladelse adskiller sig også på andre måder fra ejendomsretten til grunden; den kan være tidsbegrænset – hvad indvindingstilladelser efter forskellige fremmede vandforsyningslovgivninger altid skal være – og muligheden for at overdrage indvindingstilladelser er begrænset (vandforsyningslovens § 27, stk 2). Også den ret til begrænset indvinding af grundvand til egen brug, som normalt tilkommer en grundejer, kan bortfalde; for ikke udnyttede rettigheder f.eks. når der kommer vandværksledninger i vejen (vandforsyningslovens § 11, slutningen af stk 2). Se om spørgsmålet *Tolstrup: Vand og vandløb* (Kbh 1970).20 ff. Ved en utrykt landsskatteretskendelse af 13/3 1951 (II 826/51) er det bestemt, at værdien af en vandindvindingsret ikke må medregnes i vurderingssummen for en fast ejendom.

Når der sker skade på en ejendoms vandforsyningsanlæg eller sker skade på andre bestående forhold på ejendommen på grund af en sænkning af grundvandstanden eller overfladevandstanden, der er forårsaget af en nærliggende, større vandindvinding, giver Vandforsyningslovens §§ 19 og 36 regler om erstatning; erstatningsspørgsmålet afgøres af landvæsensretten. Man kan spørge, om der i så henseende er tale om en naboretserstatning.

Det er givet, at disse erstatningsregler i deres oprindelse er naboretligt prægede. Alligevel adskiller de sig fra naboretserstatninger.

Naboretserstatninger er erstatninger for forhold, – f.eks. støj og røg – som føles forulempende for den normale livsudfoldelse, og som man derfor gerne ser henvist til specielle steder, jfr herom bd IV § 17 II. En intensiv vandindvinding, navnlig grundvandsindvinding, behøver ikke at være forulempende for de omboende, og der vil ofte ikke være nogen grund til af hensyn til naboer at indskrænke den til bestemte steder; tværtimod skulle det i og for sig være en fordel, hvis man udnyttede det grundvand, man havde brug for, og altså sænkede grundvandspejlet i stedet for at lade store mængder grundvand løbe uudnyttet tilbage til havet. Vandforsyningsloven giver da principielt heller ikke erstatning for enhver skade ved en sænkning, men kun for den ekstra-udgift eller det ekstra besvær, som følger af, at sænkningen har skadet et *bestående forhold*. Den landmand, som kunne tænke

sig at etablere en markvandingsboring, får ikke erstatning, fordi et vandværk sænker grundvandstanden og derved vil forøge hans udgifter til boringen. Men den landmand, som allerede har en markvandingsboring, får erstatning, hvis han må sætte en ny, dybere boring som følge af sænkningen. Vandforsyningslovens erstatningspligt gælder på den anden side, uanset hvor vandindvindingen finder sted, medens det normalt er karakteristisk for naboretserstatninger, at de kun ydes, når den pågældende virksomhed er anbragt uhensigtsmæssigt i forhold til omgivelserne.

For de indvindinger – efter Vandforsyningslovens §§ 13 og 36 – hvor Vandforsyningsloven fastsætter en erstatningspligt, må der dermed være gjort op med spørgsmålet om erstatning for følgerne af vandstandsændring, således at der ikke kan være tale om i stedet at anlægge en sag om naboretserstatning for de almindelige domstole. For de mindre indvindinger – efter lovens §§ 11 og 12 – hvor loven ikke har fastsat nogen erstatningspligt, må der derimod efter omstændighederne kunne anlægges erstatnings sag for domstolene efter almindelige naboretsregler, men spørgsmålet har næppe nogen praktisk betydning.

## C. NUGÆLDENDE DANSK VANDFORSYNINGSLOVGIVNING

### 1. *Vandforsyningsplanlægning*

I hovedstadsområdet, hvor man har skullet skaffe betydelige vandmængder til en stor befolkning, og hvor man derfor har måttet arbejde med store vandværker anbragt så gunstigt som muligt, har grundvandsforholdene og indvindingsmulighederne i mange år været nøje undersøgt. I andre dele af landet har undersøgelserne tidligere været mere spredte, fordi man mange steder kunne regne med, at man uden besvær kunne finde et passende sted til det vandforsyningsanlæg, man havde brug for.

I de senere år har der i stigende grad været brug for en vidtgående planlægning over hele landet. Byerne er vokset og hermed trangen til at planlægge større vandforsyningsanlæg til forsyning af byerne og finde de bedst egnede steder hertil. Også på landet er vandværkstætheden steget så meget, at det kan være et problem at få anbragt vandværker af den rigtige størrelse på de rigtige steder; undertiden vil det være økonomisk rigtigt at lade et vandværk forsyne flere landsbyer, og det kan være vigtigt at lægge vandværket udenfor bebyggelser med tvivlsomme spildevandsanlæg. I det hele er hensynet til at holde vandindvinding for sig og spildevandsafledning for sig et betydningsfuldt moment i vandplanlægningen. Det er også af betydning at planlægge den indbyrdes placering af vandindvindingsområder og områder for virksomheder, som kan være generende for vandindvindingsanlæg, f.eks. lossepladser og grusgravsområder. Hertil kommer endnu en ting: Under

den tidligere administration af vandforsyningslovgivningen gik man ud fra, at man kunne disponere over alt det tilgængelige og egnede grundvand på et sted. I de senere år har man fået erfaring for, at man ved intens grundvandsindvinding under uheldige omstændigheder kan dræne de mere overfladiske grundvandslag, som er kilder for vandløbene, og dermed nedsætte vandløbenes vandføring med påfølgende skader for natur, fugle- og fiskeliv og vandløbenes evne til at tjene til f.eks. kreaturavanding og transport af spildevand. Det er derfor vigtigt at søge at beregne, i hvilket omfang det er muligt at indvinde grundvandsressourcerne i et område uden betydelig skade på vandløbene.

Alt dette er ting, som det er vigtigt at have gjort sig klart på forhånd. Trang til nye vandforsyningsanlæg og spørgsmål om nye bebyggelser, industrier, lossepladser m.v. kan opstå hurtigt, og det er nødvendigt, at det i så fald allerede ligger klart, hvordan sådanne forhold vil passe ind i den ønskelige, fremtidige udvikling af vandforsyningen.

En bestemmelse om, at kommunalbestyrelserne skulle planlægge deres vandforsyning, fandtes, som nævnt, i § 2 i Vandforsyningsloven af 1969. Efter loven af 1973 findes planlægningsbestemmelserne i § 6–8. Pligten til planlægning er her lagt på amtsrådene (hovedstadsrådet) med bistand af kommunalbestyrelserne. Der er efter den ændrede lov udført et betydeligt planlægningsarbejde over hele landet med kortlægning af den eksisterende vandindvinding, beregning af forhåndenværende ressourcer og overslag over det fremtidige behov; på dette grundlag skal der udarbejdes planer over den kommende vandforsyningsstruktur.

Efter lovens § 6, stk 1, sidste pkt, skal der i planerne tages stilling til, i hvilket omfang og i hvilken takt den fremtidige vandforsyning mest hensigtsmæssigt kan baseres på offentlige vandforsyningsanlæg. Bestemmelsen giver ikke i sig selv yderligere mulighed for indgreb overfor private vandforsyningsanlæg, men den understreger ligesom loven af 1926, at offentlige vandværker foretrækkes, og den giver mulighed for at gøre kommunerne opmærksomme på, hvor de navnlig bør sætte ind.

## *2. Retten til at indvinde grundvand*

Der har hidtil været en ret almindelig praksis for, at der først blev søgt tilladelse til indvinding af grundvand, når vandindvindingsanlægget, i reglen en boring, var lavet og afprøvet, se i så henseende lovens § 16. For at undgå, at myndighederne føler sig tvunget til at give indvindingstilladelse for en galt placeret brønd eller boring på grund af de

udgifter, der allerede har været afholdt til anlægget, bestemmer lovens § 9, stk 1, nu, at *kommunalbestyrelsen skal have godkendt stedet for en brønd eller boring, forinden den etableres*. Af hensyn til muligheden for at komme væk fra tidligere uheldige placeringer gælder det samme, når et indvindingsanlæg skal fornyes eller væsentlig udbedres.

Efterhånden som forhåndsplanlægningen af vandforsyningsstrukturen skrider frem, vil det antagelig føles som tiltagende unaturligt, at et vandindvindingsanlæg kan udføres, før indvindingsstilladelse er givet. For anlæg til vanding med grundvand er det nu forudsat i bkg nr 371 af 24/6 1976, at der altid skal foreligge indvindingsstilladelse, i det mindste som en forhåndsgodkendelse, før indvindingsanlægget udføres.

Reglerne om *den grundvandsindvinding, som kan ske uden indvindingsstilladelse*, findes i lovens §§ 10 og 11.

I § 10 er det bestemt, at enhver grundejer har ret til i vandforsyningsøjemed at udføre prøveboringer og prøvepumpninger på sin egen grund.

Bestemmelsen, der går tilbage til loven af 1926, er dårligt affattet. Meningen er, at der ikke kræves *indvindingsstilladelse* til en prøvepumpning. Før reglen i § 9, stk 1, kom ind i loven, krævedes der herefter ingen tilladelse til prøvepumpning, hvis den skete på egen grund eller med vedkommende grundejers samtykke på fremmed grund; ville den anden grundejer ikke tillade prøveboring på sin grund, måtte retten til prøveboring og prøvepumpning derimod erhverves ved en ekspropriation, som nu i reglen meddeles af kommunalbestyrelsen efter lovens § 14. Reglen i § 9, stk 1, om kommunalbestyrelsens forhåndsgodkendelse af indvindingsstedet må også gælde for prøveboringer, jfr i så henseende miljøstyrelsens skr nr 119 af 23/6 1975.

§ 11, stk 1, indeholder reglen om grundejerens ret til uden indvindingsstilladelse at indvinde grundvand på egen grund i begrænset omfang. Efter bestemmelsen omfatter retten anvendelse af grundvandet til brug i husholdning og almindeligt landbrug og i ringe omfang til anden almindelig anvendelse.

Også med hensyn til disse anlæg gælder reglen i § 9, stk 1, om, at grundejeren skal have indhentet kommunalbestyrelsens godkendelse af indvindingsstedet, før han etablerer et nyt indvindingsanlæg eller fornyer eller væsentligt udbedrer et eksisterende anlæg; det samme følger, i hvert fald for nye anlæg, af lovens § 11, stk 2.

Reglen gælder kun, hvor intet andet er bestemt. Bestemmelser, der udelukker grundejeren fra at have sit eget indvindingsanlæg, kan træffes i medfør af Vand-

forsyningsloven. F eks kan det efter lovens § 11, stk 2, forbydes grundejeren at have eget anlæg, hvis anlæggets vand må ventes at blive sundhedsfarligt. Det samme gælder efter samme bestemmelse, hvis kommunalbestyrelsen finder, at hensynet til vandforsyningsforholdene i kommunen gør det ønskeligt, at grundejeren ikke har eget anlæg; denne regel er indført ved loven af 1973 og sigter efter motiverne og efter et bilag til folketingets miljøudvalgs betænkning til tilfælde, hvor der er eller i meget nær fremtid vil komme vandværksledninger i vejen udenfor ejendommen; reglen gælder ikke alene for etablering af helt nye indvindingsanlæg, men også for fornyelse og antagelig også for væsentlig udbedring af bestående anlæg. Vandforsyningslovens § 19, stk 2, og § 25 giver mulighed for i visse tilfælde at påbyde, at et område skal tage sin vandforsyning fra et vandværk. Pligt til at tage vandforsyning fra vandværket kan også bygge på bestemmelser uden for Vandforsyningsloven; således pålægges en sådan pligt ofte i skøderne, når der sælges grunde i udstykningsområder.

Formuleringen af bestemmelsen i § 11, stk 1, går i sine hovedtræk tilbage til loven af 1926, og bestemmelsen kan være svær at afgrænse. Ved »brug i husholdning« tænkes hovedsagelig på brug i grundejerens egen husholdning; bestemmelsen må dog også dække forbruget i 2-familiers huse og i landbrug med flere tjenesteboliger. Begrebet »almindeligt landbrug« omfatter ikke landbrugsvanding, men omfatter antagelig specialiserede landbrugsbedrifter.

Se Vandløbs- og vandforsyningsloven.355 f.

§ 12 giver regler om *den mindre udstrakte grundvandsindvinding, der kan tillades af kommunalbestyrelsen.*

Reglen omfatter andelsselskaber eller interessentskaber til forsyning af forbrugere i en fritliggende bebyggelse på landet med en indvinding på indtil 6.000 m<sup>3</sup> årligt, vandforsyningsanlæg for institutioner og erhvervsvirksomheder med en indvinding på indtil 3.000 m<sup>3</sup> årligt og vandforsyningsanlæg til landbrugsvanding og skovbrug med en indvinding på indtil 2.000 m<sup>3</sup> årligt. Hvis et lille vandværk på landet ikke er etableret som et andelsselskab eller interessentskab, men er privatejet, kan det omfattes af reglen om indvindingstilladelse til erhvervsvirksomheder. Der kan eksproprieres til brug for de anlæg efter § 12, som tjener til befolkningens almindelige forsyning med vand, efter samme begrænsede regler, som gælder for større private vandværker, jfr § 12, stk 5.

Anlæg, som omfattes af §§ 11 og 12, regnes med ikke at give større grundvandstandssænkninger, end de omboende må være forberedt på, og anlæggene omfattes ikke af lovens regler om erstatning for skade ved sænkning af grundvandstanden.

§§ 13–17 giver regler om *de tilladelser til indvinding af vand i større mængde, som skal søges hos amtsrådet (hovedstadsrådet)*, i visse tilfælde miljøstyrelsen. Disse bestemmelser dækker de vigtigste vandforsyningsanlæg, herunder de fleste vandværker, industrianlæg og markvandingsanlæg. Tilladelserne gives efter en procedure der indbefatter,

at sagen drøftes på et offentligt møde på stedet, jfr bkg nr 180 af 29/3 1974. Hermed har man fastholdt et betydningsfuldt led i sagernes tidligere behandling for landvæsenskommissionerne.

Efter bkg nr 371 af 24/6 1976 er det dog ikke nødvendigt at holde offentligt møde i sager om tilladelse til markvanding med grundvand og eventuelt i andre sager om mindre grundvandsindvinding til erhvervsbrug.

Når et amtsråd (hovedstadsrådet, miljøstyrelsen) behandler en sag om tilladelse til vandindvinding, må rådet forsøge at danne sig et skøn over, om der er tilstrækkelige tilgængelige vandressourcer på det pågældende sted, om ressourcerne er udsat for forurening, om de kan indvindes uden for stor skade på vandløb, hvilke andre der kan tænkes efterhånden at få brug for ressourcerne, og om det ansøgte anlæg vil passe ind i den ønskelige fremtidige vandforsyningsstruktur. Bedømmelsen af, i hvilket omfang der kan gives tilladelse til grundvandsindvinding, kan støttes af vandforsyningsplanlægningen, efterhånden som den skrider frem. En grundvandsindvinding antages i det store og hele ikke at betyde nogen fare for dyrkningen i det pågældende område, da grundvandet opsuges af planterne på sin vej ned gennem jorden uden hensyn til, om grundvandspejlet ligger højt eller lavt.

Det fremgår af lovens § 17, at der kan stilles særlige vilkår for indvindings-tilladelser. I praksis bliver der ofte tale om at tidsbegrænse tilladelserne; dette sker ofte ved tilladelser til indvinding af grundvand i større mængde til kølebrug og kan også ske med hensyn til anlæg, som i det lange løb kan være uhensigtsmæssige af hensyn til den kommende vandforsyningsstruktur. Efter lovens § 30, stk 2, kan tilladelser til indvinding af grundvand til landbrugsvanding og dambrug altid tilbagekaldes efter 15 års forløb, hvis der til den tid er brug for vandet til anden anvendelse.

Se nærmere om tilladelsernes indhold Vandløbs- og vandforsyningsloven.379 f.

Der kan være spørgsmål om at *ekspropriere* fast ejendom eller rådighedsret over fast ejendom til brug for et vandforsyningsanlæg, der har indvindingstilladelse efter Vandforsyningsloven. Lovens § 14 giver en vid mulighed for ekspropriationer til fordel for vandforsyningsanlæg, der ejes af det offentlige. Muligheden for at ekspropriere til fordel for private anlæg er derimod begrænset. Den gælder for det første kun for private vandforsyningsanlæg, som tjener til befolkningens almindelige forsyning med vand. Den gælder dernæst efter lovens § 15, stk 2, alene ledningsservitutter. Muligheden for at fastsætte beskyttelsesbestemmelser til fordel for et vandforsyningsanlæg i medfør af Mbls § 14 går dog muligvis også videre for private vandforsyningsanlæg til almen vandforsyning end for andre private vandforsyningsanlæg; endvidere kan der efter Vandforsyningslovens § 60 gives private vandværker til almen vandforsyning tilladelse til at foretage undersøgelsesarbejder på fremmed grund.

Der kan altså ikke eksproprieres grund til boringer, vandværksbygninger og vejadgang til fordel for private vandværker. Kan et privat vandværk ikke opnå grund til disse formål på rimelige vilkår, kan kommunalbestyrelsen støtte vandværket under forhandlingerne og eventuelt rejse spørgsmål om at overtage værket som offentligt.

Det er i reglen kommunalbestyrelsen, der træffer bestemmelse om ekspropriationen. Ekspropriationserstatningen fastsættes i mangel af forlig af landvæsensretten, jfr lovens § 18.

Nærmere regler om fremgangsmåden ved ekspropriation til fordel for vandforsyningsanlæg er givet ved bkg nr 181 af 29/3 1974.

Medens Vandforsyningsloven, som nævnt, ikke indeholder regler om erstatning for følgerne af en grundvandstandssænkning, som er forårsaget af indvindinger efter lovens §§ 11 og 12, bestemmes det i lovens § 19, at ejere af vandindvindingsanlæg, der kræver tilladelse efter § 13, er *erstatningspligtige for skade, som voldes i bestående forhold ved forandring af grundvandsstanden under prøveboringer og prøvepumpninger og under anlæggenes udførelse og drift*. Erstatningsspørgsmålet afgøres af en landvæsensret.

Denne bestemmelse og den tilsvarende bestemmelse i loven af 1926 har været anvendt i stor udstrækning i praksis. Det har oftest drejet sig om erstatning for skader ved, at brønde er udtørret eller boringer blevet uanvendelige som følge af grundvandssænkningen. Der har også været sager om revner i tørveenge eller skade på bygninger som følge af udtørring og om nedsat strømføring i vandløb. Det sidste er bemærkelsesværdigt, fordi der, hvis grundvandet indvindes af et lokalt vandværk, ikke er tale om følgen af den særligt koncentrerede vandindvinding, som § 19 i øvrigt tager hensyn til, men blot om følgen af, at egnens befolkning og dens vandforbrug er vokset. Se om et sådant tilfælde utrykt kendelse af 10/3 1975 fra overlandvæsenskommissionen for III. område (sag nr 4/71).

Det vil ofte være umuligt at føre fuldt bevis for årsagssammenhængen mellem vandindvinding og skade. Det fremhævedes imidlertid allerede i den betænkning, som lå til grund for Vandforsyningsloven af 1926, at man burde nøjes med en vis sandsynliggørelse af årsagsforbindelsen, og dette har også været fulgt i praksis. Af praktiske grunde pålægges det ofte det sagsøgte vandværk at give de fornødne oplysninger til brug for sagen.

Når der er tale om skade på en brønd, som derefter erstattes med en boring eller med levering fra vandværk, vil dette ofte betyde en forbedring af forholdene på den pågældende ejendom. I praksis vil man med støtte i den betænkning, som gav grundlag for 1926-loven, ofte lade ejeren selv betale forbedringen, således at han kun får erstatning for en del af sine udgifter ved nyordningen.

Hvis vandforsyningsanlæggene på flere ejendomme bliver beskadiget eller ventes at blive beskadiget på grund af en ny, større vandindvinding i området, kan man pålægge dem at modtage erstatning i form af inddragelse under et vandværk, jfr lovens § 19, stk 2, og § 25.

§ 19 omfatter kun spørgsmål om erstatning for skade ved et vandindvindingsanlægs udførelse og drift. Spørgsmål om erstatning for skade ved stigning af grundvandstanden i forbindelse med nedlæggelse af et vandindvindingsanlæg henhører under de almindelige domstole.

Se i øvrigt om erstatninger efter Vandforsyningsloven for skader ved grundvandstandssænkning, herunder om hidtidig praksis, Vandløbs- og vandforsyningsloven. 398 f.

Vandforsyningsloven indeholder *en række bestemmelser, der skal støtte gennemførelsen af en hensigtsmæssig vandforsyningsstruktur.*

Regler der gør det muligt at gennemføre en vandforsyning, der er *fælles for flere kommuner*, findes i § 21, stk 1 og 2, og § 22. Efter § 21, stk 1 og 2, kan tilladelsesmyndigheden (amtsrådet, hovedstadsrådet, miljøstyrelsen) give pålæg om, at et *nyt* vandforsyningsanlæg gennemføres som et fællesskab mellem flere kommuner. Og efter § 22 kan tilladelsesmyndigheden pålægge en kommune at levere vand fra sit *eksisterende anlæg* til andre kommuner, eventuelt således, at det pålægges kommunen i den anledning at udbygge anlægget.

§ 22 går ud fra den ordning, som vil være den sædvanlige for de fleste kommunale vandforsyninger, og hvorefter kommunen har eneret på vandet fra sit anlæg. Må kommunen afgive noget af vandet fra sit værk til en anden kommune og til gengæld skaffe sig et tilsvarende kvantum fra et nyere og dyrere værk, kan den forlange, at den anden kommune betaler vandet efter prisen for vand fra det dyrere værk, jfr § 22, stk 3. Denne ordning har været kritiseret, bl a i området omkring København, hvor omegnskommunerne har gjort gældende, at når de er nødt til at aftage vand fra Københavns Vandforsynings system, fordi Københavns Vandforsyning i forvejen indvandt alt det disponible vand i deres nærhed, måtte det vandforsyningsmæssige fællesskab også være et prismæssigt fællesskab. Som det fremgår af folketingsudvalgets betænkning angående loven af 1969, FT 1968/69 tillæg B, sp 949-50, ville folketinget imidlertid ikke gribe ind i eneretsordningerne og foretage en prisudligning, så længe man ikke havde mulighed for også på andre punkter end vandforsyningen at gribe ind over for uligheder mellem centralkommunen og omegnskommunerne. Det fremhæves imidlertid i betænkningen, at man ved oprettelse af nye vandværker i udviklingsområder kunne lade være at give den oprettende kommune eneret, men kunne gøre værket åbent for alle kommuner, som det lå naturligt for. Ved lov nr 331 af 13/6 1973 om et hovedstadsråd skabtes der en mulighed for udligning mellem hovedstadskommunerne. I tilknytning hertil bestemmes det i § 6 i loven af 13/6 1973 om ændring af Vandforsyningsloven, at Vandforsyningsloven skal optages til revision i folketingsåret 1976/77 (senere ændret til 1977/78), navnlig med hensyn til spørgsmålet om udligning af produktionspriserne for vand i hovedstadsområdet.

Hvor der alene er spørgsmål om vandforsyningsstrukturen *inden for den enkelte kommunes område*, giver Vandforsyningslovens § 23 tilla-

delsesmyndigheden mulighed for at pålægge *private vandværker* at påtage sig forsyningen i bestemte områder – en ordning der går tilbage til loven af 1926 –; det kan dog ikke pålægges vandværket at foretage væsentlige udvidelser. For *kommunale vandforsyninger* var det tidligere overladt til kommunalbestyrelsen at bestemme, hvilken udstrækning vandforsyningen skulle have. Dette er nu uændret ved Vandforsyningslovens § 25, der giver tilladelsesmyndigheden mulighed for at pålægge en kommune at forsyne et område, der hidtil har fået forsyning fra småanlæg, fra et kommunalt vandværk. Hvis en kommunalbestyrelse ønsker at oprette en *større, kommunal vandforsyning*, kan tilladelsesmyndigheden efter § 26 til brug herfor træffe bestemmelse om inddragelse af private vandværker, som ikke kan passes ind i den nye ordning. Denne bestemmelse har hidtil kun været anvendt i få tilfælde; den kan bl a tænkes anvendt, hvis det private vandværk ikke vil påtage sig en udbygning, som skal indgå i den nye struktur.

Lovens § 25 indeholder den hidtil mest benyttede regel om tilvejebringelse af en bestemt vandforsyningsstruktur. Efter § 25 kan tilladelsesmyndigheden bestemme, *at et område, som hidtil har fået sin vandforsyning fra mindre anlæg* – i praksis i almindelighed brønde eller boringer ved de enkelte ejendomme – *skal gå over til at aftage sit vand fra et vandværk*, når en sådan løsning findes rimelig ud fra en samlet vurdering. De grundejere, der som følge af en sådan ordning må opføre sig med at benytte deres hidtidige vandforsyningsanlæg, har krav på erstatning for deres udgifter ved ændringen, men erstatningen kan nedsættes eller bortfalde, for så vidt grundejernes hidtidige vandforsynings- og spildevandsforhold ikke var lovlige, hensigtsmæssige eller sundhedsmæssigt tilfredsstillende; erstatningsspørgsmålet afgøres af landvæsensretten.

Bestemmelsen er blevet benyttet i sommerhusområder, hvor det har været af betydning at få vandforsyningen koncentreret om et vandværk uden for området for at muliggøre spildevandsafledning til nedsivningsanlæg i området. Den er endvidere blevet benyttet til at forhindre, at man i landsbyer, hvor nogle ejendomme har vandforsyningsvanskeligheder (for lidt vand til moderne installationer, uhygiejnisk vand, forældede anlæg), og hvor andre ejendomme må tænkes at følge efter i den kommende tid, kommer ind på en uhensigtsmæssig udvikling med nye vandforsyningsanlæg for de enkelte ejendomme i stedet for straks at gennemføre den vandværksløsning, som i det lange løb må blive den rigtige. Den kan endelig benyttes, når anlæg af et nyt vandværk vil medføre en sænkning af grundvandstanden, som kan antages at bringe vandforsyningsanlæg på en række ejendomme i vanskeligheder, og hvor det rigtige vil være en fælles vandværksløsning for ejendommene; i så henseende findes en parallel bestemmelse i Vandforsyningslovens § 19, stk 2.

Hvis der gennemføres en fælles vandværksforsyning efter § 19, stk 2, fordi et stort vandforsyningsanlæg medfører en almindelig sænkning af grundvandstanden, må det store vandforsyningsanlægs ejer yde bidrag til oprettelse af fællesanlægget på grundlag af sin pligt til at betale erstatning for skade ved grundvandssænkningen. Hvis en fælles vandværksordning efter § 25 i øvrigt medfører, at der skal betales erstatning til nogle grundejere med brugelige vandforsyningsanlæg, pålægges det i praksis i reglen kommunen at betale erstatning.

Erstatningsreglen efter § 25 har været kritiseret. I landsbyer med en utilfredsstillende sammenblanding af nedslivningsanlæg og vandforsyningsanlæg ved de enkelte ejendomme kan valget stå mellem en kloakering og en fælles vandværksforsyning. Kloakeringen, der i reglen vil være den dyreste, må efter spildevandsreglerne betales af grundejerne selv, og det er nok ikke tilstrækkeligt afpasset hermed, når grundejere kan forlange erstatning fra kommunen, hvis man i stedet vælger den i reglen billigere ordning med fællesvandværk.

Loven indeholder i §§ 27-34 en række regler om *ændring eller bortfald af rettigheder til indvinding af grundvand*. En af de praktisk vigtigste er reglen i § 34, hvorefter der kan gives pålæg om sløjfning af brønde og borer på ejendomme med en vandværksforsyning, som kan erstatte brønden eller boringen. Der er her et hensyn dels til at undgå benyttelse af eventuelt forurenede vand fra brønden eller boringen, dels til at forhindre, at overfladiske urenheder løber gennem brøndskakten ned i grundvand, som er af betydning for vandindvinding.

Vandforsyningslovens grundvandsafsnit omfatter kun *indvinding af grundvand med henblik på nyttiggørelse af vandet*. Den blotte bortpumpning, f.eks. for at holde en byggegrube eller en kridtgrav tør, kræver ikke indvindingstilladelse efter loven, men kommunalbestyrelsen har efter § 35 en vis mulighed for at kræve afhjælpende foranstaltninger. Hvis man ønsker at gribe ind over for bortpumpningen i større omfang for at sikre sig, at grundvandsmængden er i behold, eventuelt helt forbyde bortpumpningen, kan det muligvis gennemføres efter naboretsregler, jfr herom bd IV § 17, eller efter Råstoflov nr 285 af 7/6 1972, jfr herom i § 11.

Oppumpning af grundvand til udnyttelse af dets metalindhold eller varme må anses for en nyttiggørelse af grundvandet og kræver derfor indvindingstilladelse.

### 3. Retten til at indvinde overfladevand

Indvinding af overfladevand spiller i Danmark en betydelig mindre rolle end indvinding af grundvand. Vandværker til almen vandforsyning indvinder udenfor hovedstadsområdet stort set alt deres vand fra grundvandet. Også industrier og vandingsanlæg bruger i vid udstræk-

ning grundvand, men bruger dog i en række tilfælde overfladevand, der ofte kan indvindes billigere end grundvandet.

Reglerne om indvinding af overfladevand findes i Vandforsyningslovens § 36. Hovedreglen er, at der, på samme måde som for grundvandsindvinding efter lovens § 13, kræves tilladelse fra amtsrådet (hovedstadsrådet, miljøstyrelsen), og reglerne i lovens grundvandsafsnit finder i vidt omfang tilsvarende anvendelse. De forhold, som der i praksis skal tages hensyn til, er dog til dels af anden karakter; sammenhængen mellem indvinding og vandløbenes vandføring er tydeligere, og midlertidige tørkeperioder, som kan udlignes under grundvandsdannelsen, kan skabe problemer for overfladevand.

Visse grupper af overfladevandsindvinding omfattes ikke af Vandforsyningslovens § 36, men behandles efter Vandløbsloven. Det gælder for det første bredejerens fri indvindingsret i mindre omfang efter Vandløbslovens § 3, stk 3. Det gælder dernæst indvinding af overfladevand til vandingsanlæg og dambrug efter lovens §§ 38–49. Endelig omfatter Vandforsyningsloven ikke anvendelsen af overfladevand til vandkraft; sådanne anlæg må oprettes efter reglerne i Vandløbslovens kapitel X eller – for større anlæg – ved særlig lov, jfr herom i § 10 III.

#### 4. Beskyttelse af grundvandet mod forurening

Reglerne om denne beskyttelse findes efter miljøreformen ikke længere i Vandforsyningsloven, men i Mbls kap 3 (§§ 11–16).

Efter Mbls § 11 er en række forhold, som er kendt for at kunne medføre en særlig fare for grundvandsforurening, inddraget under en særlig kontrol. Det gælder om nedsivningsanlæg for spildevand, om nedgravede tanke til opsamling af spildevand eller til andre væsker, f eks brandfarlige væsker til fabrikationsbrug, og om udspreddning af spildevand på jorden, således som det f eks kan ske med mejerispildevand. Sådanne ordninger må kun etableres med tilladelse fra ministeren (miljøstyrelsen) eller i visse mere typiske tilfælde – i medfør af Mbls § 46 – fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet. Ved bkg nr 172 af 29/3 1974 om etablering af nedsivningsanlæg og bkg nr 173 af samme dato om etablering af nedgravede samletanke for husspildevand har kommunalbestyrelserne fået beføjelse til at tillade en række almindeligt forekommende grupper af sådanne forhold, og efter § 33 i bkg nr 174 af samme dato om behandling af spildevandssager har amtsrådene fået beføjelse til at tillade en række tilfælde af udledning af spildevand på jorden. Tilladelser i medfør af Mbls § 11, stk 1, kan frit tilbagekaldes, jfr § 11, stk 3. For nedgravede olie- og benzintanke er der i medfør

af MbIs § 11, stk 2, fastsat særlige regler ved bkg nr 171 af 29/3 1974. For tanke til og med et rumindhold på 100.000 l kræves ingen særlig tilladelse til nedgravning, men tanken skal være typegodkendt, overholde visse afstandskrav og må ikke tildækkes, før den er blevet synet af bygningsmyndigheden, eller bygningsmyndigheden har tilladt tilkastning.

Efter bkg § 15, stk 4, skal enhver, der forårsager forurening med olie eller benzin, efterkomme kommunalbestyrelsens anvisninger vedr fjernelse af forureningen. Hvis forureningen hidrører fra installationer på en grundejers ejendom, er det dog antaget, at det kun kan pålægges grundejeren at foretage bekæmpelseskridt indenfor ejendommens område, jfr indenrigsministeriets skr nr 243 af 14/8 1970. Bkg tager ikke stilling til spørgsmålet om erstatningsansvar for olieforureninger, jfr herom U 1969. 923 Ø.

Reglerne om beskyttelsesområder omkring vandforsyningsanlæg, som kræver tilladelse efter Vandforsyningslovens § 13, er opretholdt ved MbIs § 12, men beskyttelsesområderne har nu en anden karakter end tidligere. Vandforsyningsanlæg er i og for sig tilstrækkeligt dækket mod sivebrønde m v allerede gennem reglerne i § 11, og beskyttelsesområderne er nu egentlige forbudsområder mod disse anlæg.

Over for forhold som ikke omfattes af de særlige regler i § 11, kan der skrives ind efter opsamlingsreglen i § 14 om forbud eller påbud til beskyttelse af vigtigere vandforsyningsanlæg mod forurening, eventuelt mod erstatning. Bestemmelsen bygger på bestemmelser i de tidligere vandforsyningslove, men dens område indsnævres, efterhånden som flere og flere forhold er kommet under kontrol gennem andre bestemmelser i miljølovgivningen. Den anvendes i praksis bl a til fastlæggelse af gødningsfri bæltter i den nærmeste omkreds omkring vandværksboringer, til at påbyde tætning af kloakledninger i nærheden af vandværksboringer og til at forbyde grusgravning tæt ind på vandværksboringer.

##### *5. Andre bestemmelser i Vandforsyningsloven*

Blandt Vandforsyningslovens øvrige bestemmelser kan nævnes reglerne om tilsyn med vandindvindingens størrelse (§ 12, stk 6, § 14, stk 7, § 15, stk 3) og med vandets kvalitet (§§ 48–49), jfr bkg nr 179 af 29/3 1974 om tilsyn med vandforsyningsanlæg. Endvidere giver loven regler om retsforholdet mellem vandværker og deres forbrugere (§§ 51–57).

## II. Vandløb

Af professor, dr jur *Flemming Tolstrup*

### A. LOVGIVNINGENS UDVIKLING

En egentlig lovgivning om vandløb fremkom i slutningen af det attende århundrede som led i Landboreformerne. Formålet var at beskytte de naturgivne forudsætninger for afledning af vand, som vanskeliggjorde jordbrug, og at skaffe nye muligheder for afvanding. Omkring midten af det nittende århundrede tilføjedes bestemmelser om brug af vandløbenes vand til markvanding, og omkring det sidste århundredskifte tilføjedes bestemmelser om afledning af spildevand, se I. foran. Lovgivningen om indtagning af vand til andet formål end markvanding har derimod udviklet sig temmelig selvstændigt, se I. foran.

På grundlag af et indgående kommissionsarbejde blev de ofte revierede og derfor efterhånden ret uoverskuelige regler samlet i lov nr 214 af 11/4 1949, som senere er ændret flere gange og senest optrykt som lbkg nr 523 af 26/9 1973 smh m lov nr 329 af 26/6 1975 § 11. Den væsentligste ændring af loven fra 1949 – VL – er en følge af Miljøbeskyttelsesloven, se § 7 foran, som har overtaget alle regler om spildevandsafledning, således at VL er blevet en kulturteknisk lov, som efter 1/10 1974 gælder for hele landet. Dens hovedformål er afvanding, men hertil kommer endnu markvanding med overfladevand, udnyttelse af vandkraften til andet end almen elektricitetsfremstilling og dambrugs benyttelse af vand fra vandløbene.

Se *Tolstrup: Vand og vandløb, 1970, og Tolstrup-Barfod: Vandløbs- og vandforsyningsloven, 1975, – Komm –*, hvor retspraksis er omtalt.

Om udnyttelse af vandkraften i offentlige vandløb i elektricitetsværker med almen betydning findes særregler i lov nr 184 af 20/3 1918 om Gudenå og lbkg nr 393 af 5/7 1918 om andre vandløb. Desuden findes særregler om vandløb i Tønder-marsken, VL § 106, stk 3–5, og i lovene nr 25 af 30/1 1923 og 139 af 2/5 1934 om henholdsvis vandløbene i den dansk-tyske landegrænse og forholdene i Kolindsund.

Om fiskeri i og jagt og sejlads på ferske vande henvises til lov nr 66 af 23/3 1965 om ferskvandsfiskeri, lov nr 67 af s d om fiskeri i Randers Fjord og Gudenå, lov nr 221 af 3/6 1967 om jagten og VL § 3, stk 4, § 13, stk 4 og § 39, Komm .84 f og 174. Endvidere findes regler om vandløb i Naturfredningsloven, se § 8 foran, og i Vandforsynings- og Mbl, se I. foran.

## B. VANDLØBSLOVENS OMRÅDE

VL's hovedformål er at sikre en rimelig afvanding af jorder ved hjælp af 1) vedligeholdelse af de eksisterende vandløb, 2) forbedring af deres afledningsevne og 3) oprettelse og vedligeholdelse af nye vandløb og udpumpningsanlæg. I forhold hertil betragtes anden benyttelse som sekundær, med mindre den er af større økonomisk eller almen betydning, VL § 2, Komm.76 ff. Det ledende princip er, at enhver grundejer må tåle gennemførelse af vandløbsarbejder mod erstatning for skade og ulempe, men også mod forpligtelse til at deltage i udgifterne, hvis et afvandingsarbejde efter en objektiv bedømmelse gavner hans ejendom. Det gælder i hovedsagen også offentlig ejendom, VL § 94, stk 1, Komm.237 f.

VL regulerer forholdene på ferskvandsområdet, og afgrænsningen mod havet afgøres i tvivlstilfælde af domstolene, men dele af søterritoriet kan inddrages under VL i henhold til lov nr 146 af 7/5 1937, Komm.67 ff. VL opregner i § 1 en række anlæg, som indgår under »vandløb«, men tager ikke stilling til, hvad den egentlig forstås ved »et vandløb«. Det er imidlertid klart, at bortset fra § 4, stk 1, som taler om at »give vand andet afløb . . . end det . . . naturlige«, forudsætter VL en terrænformation, som efter almindelig opfattelse kan kaldes »et vandløb«, Komm.72 ff. Lovens område er snævrere end Vandforsyningsloven, Komm.75 f og 335, og dernæst er der den mulighed, at et vandløb er eller bliver inddraget som led i et spildevandsanlæg eller et vandforsyningsanlæg og derfor også skal behandles efter Miljøbeskyttelsesloven eller Vandforsyningsloven, Komm.72 og 450 ff.

Det i naturen forekommende vand er som regel allemandseje, og benyttelsen af vand og vandløb kræver som hovedregel tilladelse fra en offentlig myndighed, selv om alle direkte interesserede er enige om et projekt, og tilladelser gælder normalt kun indtil videre, VL § 93.

VL regulerer fortrinsvis overfladevand, men gennem regler om dræning og udpumpning griber den også ind i grundvandsforholdene, ligesom ændringer af bestående vandløb og nyanlæg kan have en sådan landskabelig virkning, at de griber ind på Naturfredningslovens område. Med hensyn til dræning indrømmer VL § 3, stk 1 og 2, grundejerne en begrænset adgang til kulturteknisk sænkning af grundvandet, se nedenfor E. l. b. og Komm.80 ff, medens indgreb i andre interesser afgøres ved forhandling mellem de pågældende myndigheder.

VL omfatter ikke direkte afledning af *spildevand*, men hverken denne lov eller Mbl indeholder en dækkende definition af »spildevand«. Der-

imod er det i bkg nr 174 af 29/3 1974 § 2 bestemt, at man »i denne bekendtgørelse« definerer spildevand som »alt vand, der afledes fra beboelse, erhvervsvirksomheder, bebyggelse i øvrigt samt befæstede arealer«, og denne definition må også lægges til grund i VL, Komm .71 ff, 243 f, *N. Borre*: Miljøbeskyttelsesloven, 1973.88.

### C. ADMINISTRATION OG SAGSBEHANDLING

Administrationen er i hovedsagen henlagt til kommunerne og sagsbehandlingen til landvæsensretterne, der i VL kaldes vandløbsretter. Øverste administrative myndighed er Miljøministeren, hvis beføjelser i stort omfang er henlagt til Miljøstyrelsen, bkg nr 540 af 5/10 1973, bkg nr 178 af 29/3 1974, VL § 81. De domstolslignende landvæsensretter: landvæsensnævn, landvæsenskommissioner og overlandvæsenskommissioner hører administrativt under samme minister, bkg nr 205 af 28/3 1974, bkg nr 526 af 7/10 1975. Deres virksomhed er ordnet ved særlig lov, nu lbkg nr 133 af 6/3 1970 smh m VL og andre love, som henlægger sagsbehandling til dem, *Tolstrup* kap 3.

Lovene om vandkraft til elektricitetsværker hører under Handelsministeren, bkg nr 204 af 28/3 1974, og tilsynet med værkerne er overdraget til Energistyrelsen, bkg nr 236 af 10/5 1976.

#### 1. Administration

Vandløb under VL er klassificeret enten som *offentlige* eller som *private*, og det gælder også broer, diger, udpumpnings- og opstemningsanlæg, VL kap IV. De offentlige vandløb er enten amtsvandløb, der bestyres af amtsrådet, eller kommunevandløb, der bestyres af den lokale kommunalbestyrelse. Amtsrådet fører desuden overtilsyn med kommunevandløbene og har en amtsvandinspektør, som dels leder rådets virksomhed, dels kan bistå kommunalbestyrelserne, VL kap XII.

Forskellen mellem offentlige og private vandløb er for det første, at de offentlige vandløb passes af den bestyrende myndighed, medens de private vandløb må passes af de interesserede grundejere, som dog kan påkalde kommunal bistand. For det andet er der den forskel, at vedligeholdelsen af de første i væsentlig grad sørges og bekostes af det offentlige, medens arbejdet og udgifterne ved de andre påhviler de interesserede grundejere. Offentlige udpumpningsanlæg, pumpelag og landvindingslag, Komm.96 f, hører alle under amtsrådet, men deres vedligeholdelse og drift belaster ikke endeligt det offentlige.

Det offentlige tilsyn indebærer en pligt til at gribe ind i faresituationer, VL §§ 88 og 102, og forsømmer en kommunalbestyrelse sine pligter, kan den overordnede administrative myndighed tage affære, VL § 88 a.

For ethvert offentligt vandløb skal der findes et regulativ, som dels beskriver vandløbet, dels normerer dets vedligeholdelse og benyttelse, VL kap V. For private vandløb skal tilsvarende bestemmelser efter 1/11 1949 være tilført den kommunale vandløbsbog, VL § 11, medens ældre bestemmelser må søges i landvæsensretternes arkiver. For pumpelag og landvindingslag skal der findes vedtægter, VL § 56 og lbkg nr 153 af 30/4 1953 § 3, lige som forholdene i private fællesforetagender om vanding og udpumpning skal ordnes i en af vandløbsretten godkendt overenskomst, VL §§ 38 og 52.

Se om klassificering m v VL kap IV, V, IX og XII, *Tolstrup: Vand og vandløb* kap 3 A I-III.

Selv om et vandløb er optaget som offentligt, berører det ikke ejendomsretten til vandløbets terræn; det er fortsat en del af den ejendom, det gennemstrømmer, eller delt mellem bredejendommene, med mindre der kan påvises hjemmel for noget andet. Det forekommer med hensyn til en del søer og kunstige anlæg, Komm.75 f, 150 ff, 250 f, *Tolstrup* kap 6 III.

## 2. Sagsbehandling

VL kap II indeholder regler »om vands og vandløbs almindelige benyttelse«. I § 2 fastslås den under B omtalte fortrinsret for afvandingen, som dog kun omfatter »naturlige vandløb«, Komm.77 ff, medens § 3 opregner nogle forhold, der betragtes som uskadelige og derfor tilladt uden videre, Komm.80 ff. Omvendt opregner § 4 nogle arbejder, som ikke må udføres uden særlig tilladelse, fordi de erfaringsmæssigt er til skade eller ulempe for omgivelserne, Komm.86 ff. Ønskes sådanne arbejder udført, eller ønskes en benyttelse, som går ud over § 3, henviser § 6 til at søge tilladelse; i mange tilfælde kan den gives alene på grundlag af VL, men undertiden kan det være nødvendigt enten at behandle ansøgningen efter andre love eller at sammenholde VL's regler med andre love. VL § 6 henviser udtrykkeligt til Vandforsyningsloven og Mbl, men også Naturfredningsloven og Råstofloven (optagning af sømergel) kan have betydning, se henholdsvis § 8 foran og § 11 nedenfor.

Hovedreglen er fortsat, at ansøgninger om ændring af de bestående forhold lige som strid om overholdelse af VL's bestemmelser skal undergives sagsbehandling i judicielle former, men nogle forhold kan dog afgøres administrativt. Det gælder fra gammel tid forhold af betydning for opfyldelse af de kommunale pligter, men er med hjemmel i VL og Mbl udvidet til, at amtsrådet/Hovedstadsrådet kan tillade »regulering, opstemning eller andre foranstaltninger, som efter Vandløbsloven kræver tilladelse fra en landvæsensret«, bkg nr 174 af 29/3

1974 §§ 4 og 5, lige som det følger af Mbl § 18, at kommunale myndigheder kan tillade spildevandsudledning i vandløb og søer. En bemyndigelse til at tillade regulering m.v. fremgår også af Vandforsyningslovens § 61, men både her og i bkg 1974 henvises til VL's sagsbehandlingsregler, Komm.111, 491. De bygger på en partsprocedure for en uvildig instans, som vel i nogen grad består af lægdommere, men fra første færd har haft en tillempet dømmende myndighed, der dog ikke omfatter egentlige retsspørgsmål, Landvæsensretslov § 26, stk 3, Komm.247. Domstolene kan afgøre sager om erstatning og et forholds lovlighed, men ikke om vandløbsarbejder. I dag varetages de sidstnævnte opgaver normalt af landvæsensretterne.

Overtrædelse af VL's regler kan dels afføde kommunalbestyrelsens indskriden, dels føre til sager om retablering, erstatning og straf, VL §§ 102–104, *Tolstrup*: Vand og vandløb kap 4 B.

Landvæsensretternes stedlige kompetence og instansfølge er normeret i lbkg nr 133 af 6/3 1970 smh m bkg nr 526 af 7/10 1975, medens deres saglige kompetence i vandløbssager fremgår af VL § 7. En væsentlig del af sagerne drejer sig mindre om egentlige tvistemål end om godkendelse af projekter, og i sådanne sager har retten en vidtgående officialvirksomhed. I en del sager om offentlige vandløb kræver VL § 18 dernæst, at den kommunalbestyrelse, der bestyrer vandløbet, står som rekvirent. Komm.113 ff. Efter godkendelse af et vandløbsprojekt må vandløbsretten forblive i funktion, indtil det er gennemført, idet problemer, som står i forbindelse med gennemførelsen, kan indbringes for den, VL § 26, stk 2, § 28, § 55, stk 4, og ved rørlægning af et privat vandløb skal retten sørge for tinglysning, VL § 31, stk 2.

I medfør af VL § 48 kan amtsvandinspektøren give bredejere tilladelse til markvanding, og kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelser om sejlads, VL § 12, stk 1 d, smh m § 13, stk 4, og Mbl's § 14, stk 1, om nogle vedligeholdelses-spørgsmål, § 34, stk 4 og 7, smh m § 101, om mindre broanlæg, § 62, stk 2, og om bidragsfordeling efter en udstykning, § 99; regulativændringer vedr. kommunevandløb skal godkendes af amtsrådet, og bidragsfordelinger kan indbringes for vandløbsretten.

I medfør af § 94, stk 3, har de statslige ekspropriationskommissioner adgang til at ordne vandløbsforhold, som står i forbindelse med et anlæg, hvortil kommissionen eksproprierer, med mindre kommunalbestyrelsen kræver sagen henvist til vandløbsretten.

## D. VEDLIGEHOLDELSE

### 1. Vandløb

En god *vedligeholdelse* af de eksisterende vandløb er den første forudsætning for en rimelig kulturteknisk afvanding, og da vandløbene i stort

omfang tillige må sørge for borttransport af spildevand, tjener deres vedligeholdelse også dette formål. Men spildevandsafledningen er ofte til besvær for vedligeholdelsen, idet den både kan indeholde slam, som gør oprensningen tungere, og stoffer, som fremmer grødevæksten og derved gør vedligeholdelsen mere besværlig. Derfor bestemmer VL § 100, stk 2, at vandløbsretten kan pålægge spildevandsproducenter bidrag til vedligeholdelsen, Komm s 243 f; det gælder ikke blot egentlige spildevandsanlæg, men ethvert afløb, som indeholder spildevand, se B. ovenfor.

Vedligeholdelsen er nødvendig af hensyn til den kulturtekniske afledning og derfor i første række en opgave for de heri interesserede, men § 100, stk 1, åbner en yderligere mulighed for at lægge særbidrag på ejendomme, hvorfra der afledes ekstraordinære vandmængder, herunder spildevand, eller sker afstrømning, som afviger fra den, der kommer fra den naturlige jordoverflade og almindelig dræning. Men ellers bygger VL på det princip, at enhver grundejer må sørge for afledning både af det vand, som hans egen ejendom afgiver, og af det, som på lovlig vis kommer ned til ham fra højere liggende terræn. På grund af den stigende spildevandsafledning, stærkt øgede dræning og dårlige landbrugskonjunkturer blev vedligeholdelsen af offentlige vandløb dog i 1963 i alt væsentligt pålagt de kommunale kasser, som i en årrække fik statstilskud svarende til omkring halvdelen af de årlige udgifter, Komm.153 ff. Tilskuddene faldt bort i 1970, men VL § 35, stk 3, åbner fortsat en mulighed for statstilskud i ekstraordinære tilfælde; den omfatter både offentlige og private vandløb, men har ringe praktisk betydning.

VL kap VII fastslår for det første, hvad vedligeholdelsen skal gå ud på, og regulerer for det andet arbejdets udførelse og betaling, der er forskellig for offentlige og private vandløb. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler, men har endnu ikke gjort det, Komm.156 ff. Vedligeholdelsen skal omfatte alle de vandløb, som falder ind under VL. Hvis vandløb, som er inddraget under spildevandsanlæg eller vandforsyningsanlæg, stadig har kulturteknisk betydning, omfatter arbejdet også dem. Disse vandløbskategorier falder derimod ind under VL § 3, stk 5, hvorfor egenmægtig afledning til dem ikke er tilladt.

Af hensyn til vedligeholdelsesarbejderne må bredejerne finde sig i at udføre forskelligt arbejde, selv om vedligeholdelsen påhviler andre, VL § 35, stk 2, at andre færdes på deres ejendom, § 91, og at der kan indføres begrænsninger i arealbenyttelsen, § 36, stk 7-8, og § 101.

a. De offentlige vandløbs vedligeholdelse påhviler som omtalt i det væsentligste de bestyrende kommuner, som både skal sørge for arbejdernes udførelse og betale for dem, VL § 36 smh m Naturfredningslovens § 47 a, stk 2. Der er en meget begrænset adgang til at kræve naturalarbejde, § 36, stk 2, og en noget videregående adgang til at kræve bidrag til vedligeholdelsen, § 36, stk 1 in fine, og stk 2. Hvor offentlige vandløb blev vedligeholdt mangelfuldt, dengang kommunalbestyrelsen måtte overtage arbejdet og udgifterne, fik kommunalbestyrelsen tilladelse til at fortsætte hermed, således at en forbedret vedligeholdelse forudsætter en egentlig regulering af vandløbet, som de interesserede grundejere må betale, og rørledningers vedligeholdelse omfatter ikke egentlig omlægning, § 36, stk 4-5, Komm.162 ff. Pligten til vedligeholdelse omfatter ikke eventuelle broer eller andre bygværker, medmindre de, som f.eks. styrt og diger, er led i afstrømningsens regulering.

b. Private vandløb vedligeholdes normalt af brugerne af bredejendommene, som både må sørge for arbejdets udførelse og betale for det, VL § 37, Komm.167 ff. Forøges arbejdet og udgifterne ved vandløbets regulering, kan der dog pålægges andre bidragspligt, normalt i form af betaling, lige som der kan lægges bidragspligt på vandingsanlæg, dambrug og andre, som afleder unormale mængder eller spildevand, VL §§ 48, 49 og 100. Gamle aftaler om andres deltagelse kan også forekomme.

## 2. Andre anlæg

Det tekniske udstyr, som hører til vandingsanlæg, dambrug, udpumpningsanlæg og opstemningsanlæg vedligeholdes af ejerne, og det samme gælder broer. Anlæggene må kun benyttes i overensstemmelse med den hjemmel, der ligger til grund for deres oprettelse.

## E. REGULERING OG NYANLÆG

I den ældre vandløbslovgivning betegnede »regulering« en istandsættelse af et vandløb, før det blev optaget som offentligt, men i praksis kom betegnelsen efterhånden til at omfatte enhver forbedring af afløbsforholdene, hvad enten det skete i forbindelse med en optagelse eller omklassificering eller gennemførtes uden administrative ændringer. Under forbedring falder ikke blot arbejder som udvidelse, uddybning og udretning af vandløb, der skaber bedre afvandingsmuligheder på tilgrænsende og nærliggende jorder, men også rørlægning eller flytning, som skaber bedre muligheder for arealanvendelsen. Den ældre lovgivnings regler om, hvem der kunne rejse sag om sådanne arbejder, var imidlertid ikke i overensstemmelse med det praktiske behov, lige som reglerne om nyanlæg var uklare. I VL 1949 gennemførtes derfor nye regler om, at regulering og nye afvandingsanlæg skal behandles på samme måde. Man har dog bibeholdt nogen forskel mellem offentlige

og private vandløb, og reglerne er begrænset til naturlig afstrømning. Derimod har man ikke ændret den gamle regel, at enhver grundejer må tåle forbedring af de eksisterende vandløbs afledningsevne, medens nyanlæg for egen regning må føres frem til »en egnet recipient«, Komm.110 ff.

Betegnelsen »nyanlæg« i overskriften omfatter imidlertid også udpumpningsanlæg og andet end afvandingsarbejder, idet VL tillige indeholder regler om vanding, broer og vandkraftanlæg, der delvis betragtes som sekundære i forhold til afvandingen. Her omtales kun afvandingsmæssige nyanlæg, se om de andre anlæg F nedenfor.

### 1. Almindelig regulering og anlæg af nye vandløb

VL § 20, stk 4, indeholder en omfattende opregning af arbejder, som kan påbydes gennemført for at forbedre afvandingen, og tilkendegiver gennem ordene »andre lignende foranstaltninger«, at opregningen ikke er udtømmende, Komm s 121 ff. Paragraffens to første stykker rummer de grundlæggende principper, at der skal tages rimeligt hensyn til de interesserede grundejeres stilling til det forelagte projekt, og at dettes gennemførelse skal kunne betale sig, således at fordelene ved det »væsentlig vil overstige . . . bekostninger, ulemper eller beskadigelser«, Komm.117 ff. Afgrænsningen af »de interesserede« beror på projektets omfang. Det kan være begrænset til bredejerne, men vil ofte medtage fjernereleggende ejendomme, ja måske væsentligst være møntet på dem. Det betyder heller ikke, at kun de grundejere, som ønsker arbejdet, skal betale for det, idet et andet af VL's grundlæggende principper er, at enhver, som efter en objektiv bedømmelse får gavn af en regulering eller et nyanlæg i offentligt regie, skal betale for den opnåede fordel, VL § 22, stk 1, medens bidragspligten til private arbejder, som ikke byder samme garantier, er lidt mindre vidtgående, § 32, stk 1, Komm .145 f. Se dog § 20, stk 3.

VL kap VI er inddelt i et afsnit om offentlige vandløb, et afsnit om private vandløb og et afsnit om søer og supplerer kap IX om udpumpningsanlæg. Afsnittet om søer er fælles for offentlige og private søer og taler kun om projekter om tørlægning eller sænkning af vandstanden, arbejder som går ud på at skaffe dyrkningsarealer eller byggegrunde, men reglerne må også iagttages, hvor vandstandssænkning eller tørlægning kun er en bivirkning af en vandløbsregulering eller et nyanlæg, Komm.147 ff.

Reguleringsarbejder og nyanlæg griber ofte ind i de landskabelige forhold, men er kun for så vidt angår »offentlige vandløbs åbne forløb

samt (alle) naturlige søers tilstand« underkastet fredningsplanudvalgets godkendelse, Naturfredningslov § 43, stk 2, § 8.IV.foran, Komm.120, 147. Tørlægning og sænkning af søer er også afhængig af amtsrådets »tilslutning«, VL § 34, stk 1, Komm.149 f. Noget andet er, at såvel fredningsplanudvalg, amtsråd og andre interesserede myndigheder normalt indkaldes til møder om projekter, som ikke er ganske ubetydelige, og at offentlige myndigheder har en almindelig adgang til at indtræde i en verserende sag, Landvæsensretslov § 18, stk 3. Vandløbsrettens afgørelse vil derfor ofte være afhængig af eller tage hensyn til *andet end de rent afvandingmæssige fordele*, ikke mindst til *vandforsynings- og fredningsinteresser*, uden at de i en forbedret eller ny afvanding interesserede ubetinget har krav på erstatning, selv om et afvist projekt selvstændigt bedømt kunne betale sig. I så henseende har bestemmelsen i VL § 2, stk 2, om »betydelige interesser af økonomisk eller almen karakter« megen vægt, og dens ord »mod erstatning« rækker ikke videre end dansk rets almindelige regler, Komm.79. På nogle egne har den kulturtekniske afvanding allerede nu et sådant omfang, at den økologiske balance er ændret og samfundsmæssige interesser tilsidesat.

Initiativet til en regulering eller et nyanlæg kan tages af »enhver interesseret«, Komm.114. Herunder falder også den kommunalbestyrelse, som bestyrer et offentligt vandløb, og enhver grundejer må tåle den nødvendige planlægning, VL § 90.

Såvel almindelig regulering som nyanlæg griber ind i de bestående ejendomsforhold, hvorfor VL § 89 hjemler de nødvendige *ekspropriationer*, lige som § 21 smh m § 20, stk 5, hjemler *erstatning* for skade og ulempe, bortset fra sænkning af grundvandstanden, der kun erstattes, hvis »skaden er betydelig og billighed udkræver, at erstatning ydes«, Komm.126. Erstatning efter § 21 afhænger i øvrigt af, at de almindelige erstatningsbetingelser er opfyldt, og i så henseende er der en væsentlig forskel mellem almindelig regulering og nyanlæg. Gennem mangeårig praksis, som blev godkendt i forarbejderne til VL, har man nemlig antaget, at enhver grundejer uden erstatning må modtage og videretransportere vand fra kulturteknisk afvanding, som i bestående vandløb føres gennem hans ejendom, selv om vandløbet overbelastes, hvorimod nyanlæg for egen regning må føres frem til en egnet recipient. Komm. 78 f, 82 f, 111 f, 122 f, 125 f, *Tolstrup: Vand og vandløb*, kap 5 II 1.

a. Ved *offentlige vandløb* skal kommunalbestyrelsen stå som rekvirent og skaffe »de fornødne tekniske forarbejder ... for reguleringen og overslag over udgifterne«, men den kan kræve sikkerhedsstillelse for sine udlæg, hvis den ikke skønner, at sagen er rimelig, VL § 18.

Kommunen skal dernæst stå for et godkendt projekts gennemførelse og kan kun i begrænset omfang kræve naturalarbejde af de interesserede grundejere, VL § 26. Den skal også sørge for eventuelle matrikulære ændringer, § 23, og sidst, men ikke mindst betale for arbejdet.

Betalingen er principielt kun et udlæg, som skal refunderes af de interesserede grundejere, men med tilsynsmyndighedens godkendelse kan kommunalbestyrelsen fritage grundejerne herfor, og vandløbsretten kan desuden bestemme, at rekvirenten og eventuelt andre kommuner skal bidrage til udgifterne, VL § 26 smh m § 97, Komm.128 ff. Der er desuden en nærmest teoretisk mulighed for statstilskud. Hver enkelt grundejers bidrag fastsættes af vandløbsretten i den såkaldte partsfordeling, afpasset efter den fordel hans ejendom opnår; fordelene kan være indirekte, idet den kan bestå i nye muligheder for detailafvanding.

b. Overskriften til kap VI afsnit b er »Private vandløb og nye vandløb, herunder dræn«, men som følge af bestemmelserne i VL § 3, stk 1 og 2, er det ikke altid nødvendigt at rejse vandløbssag om dræning. Stk 1 tillader uden forbehold den grundvandssænkning, som er nødvendig for dyrkningen og gennemførlig ad naturlig vej, medens stk 2 tillader bredejerne at gøre det på egen hånd. De må dog respektere eventuelle administrative forskrifter, hvis recipienten er et offentligt vandløb, VL § 12, stk 1, litra d, lige som recipienten kan være beskyttet mod dræningen i medfør af § 3, stk 5, eller Mbl § 14, stk 1, smh m § 17, stk 1, Komm.81 og 85. Afvandingsretten i § 3, stk 1 og 2, kan ikke tilsidesættes i medfør af § 2, stk 2, uden erstatning – eller lovændring.

§ 30, stk 1, tilføjer dernæst det forbehold, at sagsbehandling kun er nødvendig, »såfremt andres interesser berøres«, Komm.141.

Dræning gennem nabogrund eller fællesarbejder af ringe omfang kan ofte ordnes ved hjælp af frivillige forlig, som godkendes af vandløbsretten i henhold til Landvæsensretslov § 27, stk 6. Sådanne aftaler stifter servitutter og bør derfor tinglyses på de respektive ejendomme, VL § 31, stk 2.

Sager om regulering m m af private vandløb må rejses af den eller de interesserede, som også selv må sørge for de nødvendige forarbejder, og hvis projektet godkendes, må de selv sørge for og bekoste arbejderne. Se om anlægsbidrag § 97, stk 2. Den yderst beskedne adgang til at påbyde ejendomsomlægning i forbindelse med regulering m m af offentlige vandløb, VL § 23, er ved private vandløb begrænset til mindelige overenskomster, § 31, stk 3, og pligten til at deltage i en regulering eller et nyanlæg af private vandløb er noget mindre vidtgående end ved offentlige vandløb, § 32, stk 1, modsat § 22, stk 1, andet punktum, Komm.145 f.

Ved regulering m m af private vandløb er der en mulighed for at opnå kommunal bistand uden ændring af vandløbets eller nyanlæggets status, § 32, stk 3, andet punktum og stk 4, Komm.146.

c. Bestemmelserne i kap VI afsnit c om *søer* tilsigter dels en beskyttelse af de særlige interesser, som er knyttet til dem, dels den ejendomsretlige ordning af tørlagte arealer, Komm.147 ff.

## 2. Udpumpningsanlæg

Naturforholdene kan medføre, at en rimelig afvanding ikke kan opnås alene ved hjælp af de i VL § 20, stk 4, nævnte arbejder. Derfor giver VL kap IX særlige

regler om anlæg, hvori vandet løftes op i et højere niveau ved hjælp af pumpning. De falder i et afsnit om private udpumpningsanlæg og et afsnit om offentlige pumpelag, som begge henviser til kap VI om regulering og nyanlæg. Kap IX's formål er derfor at sikre det skæbnefællesskab, som opstår mellem ejendomme, hvis afvanding er afhængig af et indskudt mekanisk led, og at sikre omliggende ejendomme mod skade og ulempe som følge af det naturstridige afløb.

Den afgørende forskel mellem private og offentlige anlæg er, at de private anlæg forudsætter enighed mellem deltagerne, medens alle objektivt interesserede ejendomme kan inddrages under et pumpelag, med mindre bestemmelsen i VL § 20, stk 3, kan påberåbes; den vil dog ikke ubetinget fritage for bidragspligt, Komm.197 f. Private anlæg kan udføres uden sagsbehandling, hvis andres interesser ikke berøres, Komm.192.

En anden forskel er, at private anlæg må udføres, drives og bekostes helt af interessenterne, medens pumpelags anlægsomkostninger kan, men ikke skal lettes af amtsrådet, og driften forskudsvis skal finansieres af amtsrådet, § 58. Pumpelag står under amtsrådets tilsyn, § 57.

Bestemmelserne i kap IX gælder ikke alene ved nyanlæg af udpumpningsforetagender, men også ved ændringer af bestående anlæg og ved nedlægning af dem, § 51, stk 2, smh m § 52, stk 4, og § 53, stk 2, smh m § 61. Amtsrådet er ikke forpligtet til at være rekvirent i sager om pumpelag, og anlægs- og ændringsarbejder samt driften forestås af en særlig anlægsbestyrelse, henholdsvis pumpelagsbestyrelse, §§ 55 og 56.

### 3. Rørlægning og bygværker

Rørlægning af vandløb gennemføres i hovedsagen for at indvinde et areal til dyrkning eller bebyggelse, og broer bygges af hensyn til passage af åbne vandløb. Begge anlægsformer må selvfølgelig respektere de eksisterende afløbsforhold, men indtil VL var det et omstridt problem, hvorvidt de også skulle tage hensyn til mulighederne for en forbedret afstrømning fra det ovenfor liggende terræn.

I VL § 4, stk 3, er det nu bl.a. bestemt, at »Ingen må egenmægtigt rørlægge, overbygge eller foretage andre foranstaltninger ved vandløb, hvorved . . . foreliggende muligheder for fremtidige afvandingsforanstaltninger forringes eller i øvrigt andres berettigede interesser skades«. Bestemmelsen er meget vidtgående, Komm. s 89 f, men afsvækkes, hvor projektet forelægges for vandløbsretten eller anden kompetent myndighed, VL § 20, stk 4, § 62 og § 94, stk 2, Komm.109, 122, 206 ff, 238.

Ejere af broer og andre lovlige bygværker som opstemningsanlæg må finde sig i vandløbsregulering, men skal ikke uden videre bidrage dertil, VL § 24. Omvendt har vandløbsmyndighederne intet at sige om den del af bygværkernes konstruktion eller pasning, som ikke influerer på afstrømningsforholdene, Komm.207. Disse anlæg, som er fremmedlegemer i vandløbene, må ejerne selv vedligeholde.

Rørlægning af offentlige vandløb kræver tilladelse fra fredningsplanudvalget, se Naturfredningslov § 43, stk 2, § 8. IV. foran, og eventuel uenighed mellem dette udvalg og kommunalbestyrelsen, som ønsker rørlægning af hensyn til spildevandsafledning, falder udenfor VL.

#### 4. Tilslutning

Hvis en grundejer ønsker at slutte sin ejendom til et bestående afvandingsanlæg – et dræningsanlæg eller udpumpningsanlæg – må han selv rejse sag herom, medmindre han kan opnå de oprindelige deltageres tilladelse, og det ikke er nødvendigt at ændre det bestående anlæg, VL § 93, stk 2–3, og om udpumpningsanlæg § 53, stk 1 og § 54, stk 5. I løbende sager om regulering eller nyanlæg af private vandløb giver § 30, stk 2, enhver interesseret adgang til intervention, Komm.142.

### F. OPSTEMNING, DAMBRUG, VANDING

Afledning af vand er en beskyttelsesforanstaltning, hvorfor man også kalder regler herom *defensive* som modsætning til de lukrative regler om benyttelse af vand som kraftkilde eller til forbrug. Den væsentligste benyttelse af vand reguleres gennem Vandforsyningsloven, se I. foran, og Mbl, se § 7 foran, medens VL indeholder regler om opstemningsanlæg, dambrug og markvanding.

#### 1. Opstemningsanlæg

Benyttelse af det rindende vand som kraftkilde har gammel rod og omtales allerede i Landskabslovene, hvorfra reglerne gik videre til D L 5–11. Omkring den nyere tids begyndelse blev vandmøllerne et skatteobjekt, hvad der helt op til dette århundrede gav deres opstemningsret en særlig beskyttelse mod indgreb, som endnu spores i VL § 46's regel om »særlig adkomst«, Komm.181 f, og i § 68, stk 6, om tvangsmæssig ændring og nedlægning. Reglerne om sådanne anlæg findes i VL kap X b smh m §§ 43, 45 og 46.

Ved siden af reglerne i VL findes de under A omtalte særlove om vandkraftens benyttelse til elektricitetsfremstilling.

VL kap X b er fælles for offentlige og private vandløb, men henviser til kap VI for så vidt angår sagsbehandlingen. Kap X b er derfor et supplement til de under E. omtalte regler og medfører, at enhver sag må rejses af vedkommende interesserede, og at ingen kan tvinges til at afgive areal eller yde bidrag til almindelige opstemningsanlæg. De er normalt enkeltmandsanlæg i privat eje, skal placeres helt på egen grund og drives og vedligeholdes for egen regning, og uanset den rummelige affattelse af VL § 93, stk 2, kan ingen tiltvinge sig ret til at medbenytte det anlæg, som udnytter vandkraften.

Reglerne om oprettelse af opstemningsanlæg kommer også til anvendelse ved deres ændring eller nedlæggelse efter ejerens begæring, VL §§ 63 og 67, hvorimod

der findes særlige regler om ændring eller nedlægning efter andenmands begæring, § 68, Komm.208 ff.

De før 1/11 1949 lovligt oprettede anlæg er fortsat lovlige, VL § 105, stk 1, men kan ændres og nedlægges efter de omtalte regler, og efter denne dato kan benyttelsen af et anlæg ikke ændres, f.eks. fra mølleri til dambrug, uden vandløbsrettens godkendelse. For alle anlæg gælder endvidere forskellige regler i Ferskvandsfiskerilovens kap 4, 8 og 9 om fri passage, ålepas, fisketrapper og afgitring, og på nyanlæg i større offentlige vandløb vil fredningsnævnet have indflydelse efter Naturfredningslov § 47 a, se § 8 III. B. foran. Ved siden af vandløbsretten har amtsrådet/Hovedstadsrådet kompetence til at tillade opstemning, Komm.210.

Ethvert regulerbart opstemningsanlæg skal overholde det af vandløbsretten fastsatte flodemål, VL §§ 65 og 66, og overskridelse af flodemålet kan medføre erstatnings- og strafansvar, dels i medfør af VL §§ 103 og 104, dels i medfør af Strfl §§ 183 og 185 om oversvømmelse. Benytter flere anlæg den samme strøm, kan der være tale om overenskomster mellem dem angående driften; ældre aftaler vedrørende offentlige vandløb skal være registreret, VL § 67, stk 2, medens aftaler efter 1/11 1949 skal godkendes af vandløbsretten, Komm.216 f.

Medens adgangen til tvangsmæssige indgreb mod opstemningsanlæg kun langsomt udviklede sig i den ældre lovgivning, hjemler § 68 adgang til ændring eller nedlægning af ethvert anlæg af hensyn til vandafledningen, selv om det medfører ekspropriation af hele anlægsejerens ejendom. Ligger anlægget ved et offentligt vandløb, står kommunen i forskud med erstatningen.

VL § 68, stk 6, bestemmer, at en tvangsmæssig ændring eller nedlægning kun må tillades, »hvis de med gennemførelsen forbundne fordele efter vandløbsrettens skøn afgjort overstiger de hermed forbundne omkostninger og ulemper, . . . jfr § 2, stk 2«. Dette går ikke blot på forholdet afvanding-vandkraft, men også på den landskabelige virkning, som mølledamme kan have, og som kan siges at have »almen karakter«. Det er derfor muligt, at et ændrings- eller nedlægningsprojekt strander på modstand fra fredningsplanudvalget, Komm.219 f. Mølledamme af ældre oprindelse må antages at ligge på møllens grund, Komm.209, medens oplysning om en nyere dams ejendomsforhold må søges i sagen om dammens anlæg.

## 2. Dambrug

Selv om fiskedamme var kendt i gamle dage og også omtaltes i Landskabslovene, hører de eksisterende dambrug med udklækning og opdræt af ørredfisk den nyeste tid til. De er normalt i privat eje, anlagt på egen grund ved siden af et vandløb, se *Tolstrup: Vand og vandløb*, kap 8. Ældre lovlige anlæg beskyttes af VL § 105, stk 1, og adgang til medbenyttelse af damanlægget kan ikke gennemtvinges.

VL's regler om dambrug i § 49 smh m § 3, stk 2 er meget kortfattede og tilsigter kun at regulere deres vandforbrug og at beskytte dem mod den skade, som afledning af dræn- og grøftevand fra højere liggende ejendomme erfaringsmæssigt kan medføre. De gælder også bestående anlægs ændring eller nedlægning og suppleres af de under 1 nævnte regler i Ferskvandsfiskeriloven.

I adskillige år samledes interessen om disse forhold, men efterhånden blev man opmærksom på andre sider ved disse anlæg, ikke mindst den forurening af vandløbene, som deres afløb medfører. I Mbl er dambrug derfor opført i lovens liste over anlæg, som omfattes af dens kap 5 om »Særlig forurenende virksomheder

m v«, og i Naturfredningslovens § 43, stk 1, er deres anlæg gjort afhængig af fredningsplanudvalgets tilladelse, Komm.170, 187 ff, § 7 og § 8. IV. foran. Reglerne i VL har derfor kun sekundær betydning for nyanlæg og koncentrerer sig om deres vandtilførsel, som i modsætning til de under 1 omtalte anlæg kan opnås ved ekspropriation til stemmeværk, kanaler m v, idet § 49 henviser til § 48, som atter henviser til §§ 38-47. Henvisningen til § 48 medfører omvendt, at vandindtagningstilladelser skal begrænses til 10 år.

Bestemmelserne i § 3, stk 2, og § 49, stk 2 og 3, sikrer i nogen måde dambrugene mod den omtalte skade fra højere liggende afledningsanlæg, Komm.188 f.

### 3. Vanding

Den gammeldags vanding ved overrisling fra kanaler, som ordnedes gennem vandingsinteressentskaber, har næppe praktisk betydning mere, bortset fra Tøndermarsken, hvis forhold er ordnet i særlovgivning, VL § 106, stk 3-5. Bestemmelserne i §§ 38-47 i VL kap VIII om sådanne anlæg har derfor væsentligst betydning for de i § 48 omtalte mekaniske vandingsanlæg og for de under 2 omtalte dambrug. De gælder også bestående anlægs ændring eller nedlægning og suppleres af de under 1 nævnte regler i Ferskvandsfiskeriloven og af Naturfredningslov § 47 a om terrænændringer. Det her omtalte vandforbrug er udtrykkelig begrænset til overfladevand, se § 38, stk 1: »vandet fra et vandløb eller en sø«. Ønskes indvinding af grundvand, må tilladelse søges efter Vandforsyningslovens §§ 12 eller 13, se I. C. foran.

VL's regler tilsigter dels en fordeling af den forhåndenværende vandmængde mellem konkurrerende ansøgere, dels en beskyttelse af andres interesser, ikke mindst andres benyttelse af den samme strøm. Også her henvises til VL kap VI, § 38; der er endnu ikke udstedt bekendtgørelser i medfør af § 39 eller § 48, stk 6.

Bestemmelserne supplerer VL § 3, stk 3, om egenmægtigt vandforbrug til »husholdning og almindeligt landbrug samt næringsbrug af ringe omfang«, Komm.83 f, og for så vidt angår bredejere kan amtsvandinspektøren give tilladelse, § 48, stk 1 og 5; i øvrigt gives tilladelser af vandløbsretten, Komm.184 ff.

I §§ 40 og 41 har man bibeholdt den ældre lovgivnings fordelingsregler, i §§ 43 og 44 hjemles ekspropriation til anlæg af stemmeværker, kanaler, ledninger m v og i §§ 42 og 45 findes regler om beskyttelse mod unyttigt forbrug og skade på andenmands ejendom som følge af opstemningen. Hertil kommer reglerne i § 46 om konflikt mellem nyanlæg og bestående anlæg, som særligt har interesse for bestående vandkraftanlæg og dambrug, Komm.181 f.

Medens tilladelser til den gammeldags vanding er uden tidsbegrænsning, skal tilladelser efter § 48 - lige som til dambrug - begrænses til 10 år, og de kan fortabes, hvis de ikke udnyttes efter formålet, Komm.186. Tidsbegrænsningen forhindrer ikke tilladelse til en ny periode, men har til formål med passende mellemrum at overveje vandings betydning i forhold til andre interesser i vandforbrug. Et afslag på en ny periode berettiger ikke til erstatning, hvorimod der opstår erstatningskrav ved indgreb i henhold til VL § 2, stk 2, i en løbende periode.

Medbenyttelse af stemmeværker, kanaler m v kan opnås i medfør af § 93, stk 2-3, hvorimod adgang til medbenyttelse af den enkelte grundejers rør og spredere ikke kan gennemtvinges. Omvendt kan ingen tvinges til at deltage i eller bidrage til et vandingsanlæg.

# § 11. Udnyttelse af råstofressourcer

Af fuldmægtig i miljøministeriet *Birgit Herslund*

## Historik, afgrænsning og definitioner

Råstofudnyttelsen reguleres af to sæt love, som omhandler mineralske råstoffer, der henholdsvis før og efter den 23/2 1932 – som er datoen for ikrafttrædelsen af den første Undergrundslov – har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet. For indvinding af råstoffer, som udnyttedes før 23/2 1932, gælder reglerne i Råstofloven (lov nr 285 af 7/6 1972 om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet), Kontinentalsokkeloven (lov nr 259 af 9/6 1971, som ændret ved lov nr 278 af 7/6 1972), og Kystfredningsloven (lov nr 292 af 23/5 1973), medens indvinding af råstoffer, som ikke blev udnyttet før denne dato, reguleres af Undergrundsloven (lov nr 181 af 8/5 1950 om efterforskning og indvinding af råstoffer i kongeriget Danmarks undergrund) og Kontinentalsokkeloven.

Der er den 25/5 1977 i folketinget vedtaget en ny lov om råstoffer (lov nr 237 af 8/6 1977), som afløser Råstofloven af 1972 og Kystfredningsloven. Loven træder i kraft den 1/7 1978 med undtagelse af bestemmelserne om råstofkortlægning, som trådte i kraft den 1/7 1977, jfr nedenfor under I. C. Hovedpunkterne i den nye lov vil blive omtalt i forbindelse med gennemgangen af de gældende regler.

Afgrænsningen mellem de to regelsæt går på, om et råstof har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet før eller efter den første Undergrundslov af 1932 (lov nr 27 af 19/2 1932).

Efter 1932-loven tilhører *råstoffer i undergrunden*, som ikke hidtil havde været undergivet privatretlig udnyttelse, staten. Det fremgår af lovens forarbejder, at man ikke har kunnet give en nærmere bestemmelse af, hvad der forstås ved »undergrund« ud over, at man derved sigtede fortrinsvis til så dybtliggende og vanskeligt tilgængelige lag, at de forudsattes ikke at have været genstand for privatretlig råden eller undersøgelse. Man har lagt vægt på, at ejeren ikke på forhånd har kunnet regne med råstoffernes tilstedeværelse. Undergrundsloven gælder for hele Danmarks territorium, det vil sige både landjorden og søterritoriet.

Danmark ratificerede den 31/5 1963 konventionen fra 1958 om den kontinentale sokkel, og ved kongelig anordning af 7/6 1963 fastsloges, at dansk højhedsret udøves, for så vidt angår udforskning og udnyttelse af naturforekomster, over den danske del af kontinentalsoklen. Anordningen indeholdt en henvisning til Under-

grundlovens regler om eneretsbevilling, og det samme gør Kontinentalsokkeloven af 1971 med hensyn til udnyttelse og udforskning af råstoffer, som ikke før den 23/2 1932 har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet.

*Sten, grus og lignende naturforekomster i jorden*, som i mange år før 1932 har været privatretligt udnyttet, anses i almindelighed for at tilhøre ejeren af de arealer, hvor de forefindes. Inden for en række lovgivningsområder er der dog siden begyndelsen af dette århundrede fastsat begrænsninger i den frie udnyttelsesret.

I henhold til *Kystfredningsloven af 1906* kunne særlige kystkommissioner, hvis kystsikringshensyn krævede det, erstatningsfrit forbyde borttagning af sten, ler, sand og grus fra *strandbredden og forstranden*. Loven ophævedes i 1973.

Ved *Sandflugtsloven* af 1935 som afløste en lov fra 1867 om sandflugtens dæmpning m v frededes det meste af den jyske vestkyst, og på de *fredede klitstrækninger* kunne gravning, der kan fremme sandflugt, kun finde sted med tilladelse fra sandflugtsmyndighederne. Den gældende Sandflugtslov er lov nr 84 af 25/3 1961, jfr § 9 III. Den henhører under miljøministeriet, skovstyrelsen.

Efter *Skovloven* af 1935 kunne råstofindvinding på *fredskovspligtige* arealer kun ske med landbrugsministeriets tilladelse. En sådan tilladelse betingedes i almindelighed af, at fredskovspligten bibeholdes på arealet, at arealerne planeres og gentilplantes, og at der tilplantes et vederlagsareal. Skovloven administreres i dag af skovstyrelsen, jfr § 9 II.B.

Den første *Naturfredningslov* af 1917 gav mulighed for, at råstofindvinding kunne hindres på fredningsværdige arealer ved gennemførelsen af en egentlig *fredning* mod fuld erstatning. Med de begrænsede økonomiske midler, der har været til rådighed til fredningserstatninger, betød det imidlertid, at de reelle muligheder for at hindre uønsket råstofindvinding har været meget små, indtil gennemførelsen af Råstofloven af 1972.

Ved *Naturfredningsloven* af 1961 beskyttedes de *jordfaste fortidsminder* og et areal omkring disse inden for en afstand af 100 m imod bl a terrænændringer. Terrænændring, herunder råstofindvinding, kunne kun ske med fredningsnævnets tilladelse.

En tilsvarende beskyttelse indførtes i 1969 for *strandbredderne* og andre kyststrækninger og for arealer, der ligger inden for en afstand af 100 m regnet fra den sammenhængende grønsvær eller anden landvegetation, og i 1972 for *åers og søers nærmeste omgivelser* (150 m).

Den gældende *Naturfredningslov* findes optrykt som lbkg nr 520 af 1/10 1975, jfr § 8 II, III.B, 1 og 2 samt V.2.

I henhold til *Brunkulsloven* af 1958 måtte åbning af nyt brunkulleje ikke finde sted, medmindre landbrugsministeriet kunne godkende en plan, der sikrer en efterbehandling af arealerne. Der skulle endvidere stilles sikkerhed for planens opfyldelse. Brunkulsloven administreres af skovstyrelsen. Den ophæves 1/7 1978.

*Landbrugsloven* af 1967 betød, at al råstofindvinding på *landbrugsejendomme* blev undergivet en tilladelsesordning. Dette medførte dog kun en begrænset regulering, idet landbrugsministeriet (indtil Landbrugsloven af 1973) har været af den opfattelse, at tilladelse til råstofindvinding i almindelighed ikke kunne nægtes, men at ministeriet alene kunne knytte særlige betingelser til tilladelserne om efterbehandling m v.

Landbrugsministeriet kunne give tilladelse til udnyttelse af særlige forekomster i jorden enten med eller uden ophævelse af landbrugspligten, jfr Landbrugslovens

§§ 4 og 7, stk 3. Tilladelserne kunne bl a betinges af, at udnyttelsen sker efter en godkendt plan, at de arealer, der benyttes til gravning, ved passende efterbehandling og tilplantning m v bringes i en sådan stand, at de ikke virker skæmmende for landskabet, og at der stilles fornøden sikkerhed for eventuelle betingelsers overholdelse. Sikkerhedsstillelse på 10.000 kr pr ha er siden 1971 blevet krævet.

Endelig indeholder Landbrugslovens kap 5 nogle bestemmelser om, at landbrugsministeriet skal give tilladelse til, at landbrugsejendomme erhverves f eks med henblik på råstofudnyttelse.

Landbrugsloven er senest ændret i 1973, (lbkg nr 458, af 2/8 1973). Denne giver landbrugsministeriet mulighed for at nægte tilladelse til råstofindvinding på landbrugsejendomme, hvor særlige landbrugshensyn tilsiger det.

De nævnte love har på hver sin særlige baggrund givet forskellige myndigheder mulighed for under visse betingelser at hindre eller begrænse skadevirkningerne af en råstofudnyttelse. Ved *Råstofloven* af 1972 indførtes en generel regulering af råstofindvindingen, idet *enhver indvinding i jorden* herefter kræver tilladelse, og i afgørelsen af, om tilladelse kan meddeles, indgår en samlet samfundsmæssig vurdering af fordele og ulemper ved en konkret indvinding. Afslag på en ansøgning kan gives erstatningsfrit.

Efter *Kystfredningsloven af 1973* kræver *enhver råstofindvinding fra strandbredden og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller sammenhængende landvegetation* tilladelse.

*Sten- og grusforekomsterne på havbunden* har – selv om de er stats-ejede – været genstand for fri bemægtigelse indtil 1971–72, hvor Kontinentalsokkelloven og *Råstofloven* har indført tilladelsesordninger også for optagning af sømaterialer fra henholdsvis søterritoriet og kontinentalsoklen.

*Grænsen mellem land og hav* er i relation til *Råstofloven* højeste daglige vande (*dagligvandslinien*).

*Søterritoriet* regnes fra dagligvandslinien ud til en afstand af tre sømil eller til grænsen for et fremmed lands søterritorium.

Danmarks del af *kontinentalsoklen* er fastlagt ved konventionen af 1958 om den kontinentale sokkel og strækker sig ifølge artikel 1 fra søterritoriets ydre grænse indtil en dybde af 200 m eller uden for denne grænse, så langt havdybden tillader udnyttelse af områdets naturforekomster.

I de tilfælde, hvor den danske kontinentalsokkel grænser op til andre staters andele af soklen, skal afgrænsningen ifølge konventionen principielt fastsættes ved aftale mellem nabostaterne. I mangel af aftale skal afgrænsningen ske i overensstemmelse med ligeafstandsprincippet, medmindre særlige omstændigheder tilsiger en anden grænselinie.

På grundlag af disse bestemmelser har Danmark hidtil afsluttet sokkelaftale med forbundsrepublikken Tyskland (overenskomst af 9/6 1965 og 28/1 1971), Norge (overenskomst af 8/12 1965 og 24/4 1968), Storbritannien (overenskomst af 3/3 1966 og 25/11 1971) og Nederlandene (overenskomst af 31/3 1966), medens der endnu ikke findes aftaler vedr Kattegat, Østersøen og grænsen mellem Grønland og Canada.

*Litteratur:*

*Fr. Vinding Kruse:* Ejendomsretten, 3. udg 1951.315 ff,

*Knud Illum:* Dansk Tingsret, 3. udg 1976 ved *Vagn Carstensen*.74 ff,

*Knud Illum:* TFR 1940, s 473–489 »Et bidrag til belysning af dansk ældre rets stilling til spørgsmålet om retten til udnyttelsen af mineraler i undergrunden«.

Politikens: Danmarks Natur, især bind 1 og 11.

## I. Indvinding af råstoffer, der har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet før den 23/2 1932

### A. INDLEDNING

Følgende råstoffer har før den 23/2 1932 været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet, og er derfor omfattet af Råstofloven, Kontinentalsokkeloven og Kystfredningsloven: Sten, grus, sand, ler, kalk, kridt, tørv, granit, gnejs, sandsten, kaolin, kul, brunkul, mergel, kildekalk, søkalk, skaller, moler, kiselgur, flint, myremalm og okker.

Råstofindvinding *i jorden* reguleres af Råstoflovens kap 2 og af Kystfredningsloven.

Råstofindvinding *fra havbunden og dennes undergrund* reguleres af Råstoflovens kap 3 (søterritoriet) og af Kontinentalsokkelovens § 2, stk 1, 1. og 2. pkt, § 2, stk 3–7 samt § 6 a (kontinentalsoklen).

Baggrunden for lovkomplekset var den betydelige stigning, der har kunnet konstateres i råstofforbruget i 60'erne og begyndelsen af 70'erne. Denne stigning gav anledning til ængstelse for en forøget skadevirkning af råstofindvindingen og efterlod samtidig tvivl om, hvorvidt landets råstoffressourcer udnyttedes på en samfundsmæssig forsvarlig måde.

I årene før fremsættelsen af forslagene til de pågældende love blev der foretaget en række undersøgelser af problemerne omkring råstofudnyttelsen, og der blev af flere udvalg og arbejdsgrupper fremsat for-

slag til skærpelse af den dagældende lovgivning om regulering af råstofudnyttelsen og stillet forslag om indførelse af koncessionsordninger og af en almindelig samfundsøkonomisk kontrol med råstofindvindingen og -forbruget. De vigtigste nyere betænkninger m v er:

1. Naturfredningskommissionens betænkning (nr 461 og 467/1967).
2. Hygiejnekommisionens betænkning (nr 590/1970).
3. »Råstofindvinding, bygge- og anlægsvirksomhed«. Forureningsrådets publikation nr 19 (juli 1971).
4. Betænkning fra et af ministeriet for offentlige arbejder nedsat udvalg vedrørende ralgravning ved Vestkysten (Raludvalget, september 1971).
5. »Redegørelse fra udvalget vedr regulering af udnyttelsen af danske naturressourcer« (Strømuudvalget, september 1971).
6. Betænkning fra et af Dansk Ingeniørforening nedsat udvalg til behandling af problemerne vedr Danmarks ressourcer af mineralske råmaterialer til bygge- og anlægsvirksomhed (marts 1972).
7. »Råstofressourcer og deres anvendelse«. Fredningsstyrelsen (november 1975).
8. »Råstofkortlægning. Erfaringer fra en forsøgskortlægning ved Ålborg«. Danmarks geologiske Undersøgelse, Serie A nr 1 (februar 1976).
9. »Råstofhusholdning – synspunkter og problemstillinger«. Fredningsstyrelsen (1976).
10. »Vejledning i råstofkortlægning«. Fredningsstyrelsen (1977).
11. »Havbundens råstoffer – et oplæg til en kortlægning«. Fredningsstyrelsen (1977).

I folketingssamlingen 1970–71 fremsattes dels et regeringsforslag om sømaterialer, dels et privat lovforslag om forekomster i jorden, som ikke gennemførtes. Problemerne behandledes herefter i et af statsministeriet nedsat udvalg (der benævntes efter dets formand, departementschef H. Strøm, boligministeriet), hvis forslag lå til grund for Råstofloven.

Forslag til Råstofloven og til ændring af Kontinentalsokkelloven blev fremsat den 9/2 1972 og vedtaget i maj s å tillige med en række andre love som led i forberedelseslovgivningen i forbindelse med Danmarks medlemskab af EF. Lovene trådte i kraft den 1/10 1972.

Kystfredningsloven blev vedtaget i maj 1973 og trådte i kraft den 1/7 1973.

Lovene henhørte ved vedtagelsen under ministeriet for offentlige arbejder, men blev ved kgl resolution af 5/10 1973 overført til det nydannede miljøministerium, hvortil også institutionen Danmarks geologiske Undersøgelse (DGU) overførtes i 1974. Fra november 1975 er administrationen af lovene ved miljøministeriets bkg nr 542 af 27/10 1975 henlagt til fredningsstyrelsen.

Ved administrationen af råstoflovgivningen er det blevet klart, at vore råstofreserver er mere beskedne end hidtil antaget, og at det må påregnes, at en række for bygge- og anlægssektoren vigtige råstoffer inden for en overskuelig årrække vil blive en mangelvare. For at undgå akutte mangelsituationer må der ske en større samfundsmæssig indsats med det mål at sikre en mere ressourceøkonomisk anvendelse af de resterende råstofforekomster. Dette er baggrunden for, at miljøministeren i marts 1977 har fremsat forslag til en ny lov om råstoffer, som skal tilveje-

bringe et planlægningsgrundlag for råstofindvindingen og råstofforsyningen samt for anvendelsen af landets råstoffer. Herudover tilsigtes en forenkling af lovgivningen om råstofindvinding. Loven træder i kraft den 1/7 1978.

## B. FORMålet MED LOVGIVNINGEN

*Råstofloven* har efter § 1, stk 2, til formål at sikre

1. at udnyttelsen af råstofforekomsterne finder sted efter en samlet vurdering af foreliggende samfundsmæssige hensyn, herunder navnlig ressourcernes omfang, erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser, risikoen for skader eller ulemper i sundhedsmæssige henseender eller for vandforsyning, bevarelsen af landskabelige værdier, videnskabelige interesser, fremme af hensigtsmæssig byudvikling og varetagelse af landbrugsmæssige hensyn samt risikoen for kystnedbrydning, havforurening, ændring af strømforholdene og for ulemper for skibsfart og fiskeri.
2. en samordning af myndighedernes behandling af spørgsmål om indvinding af råstoffer, der er omfattet af loven.

Baggrunden for andet led i formålsbestemmelsen om en samordning af myndighedernes behandling er, at råstofindvindingen i jorden ikke kun reguleres af *Råstofloven*, men af en række love, som giver forskellige myndigheder mulighed for ud fra særlige hensyn helt at hindre råstofindvinding eller for gennem vilkår for tilladelser at begrænse skadevirkningerne af en indvinding.

De vigtigste lovbestemmelser er som ovenfor nævnt §§ 4, 7, 18 og 20 i lov om landbrugsejendomme (lbkg nr 458 af 2/8 1973), § 7, stk 2, i Skovloven (lov nr 164 af 11/5 1935), § 6, stk 1, i Sandflugtsloven (lov nr 84 af 25/3 1961), Naturfredningslovens kap 3 og §§ 46, 47a og 53 (lbkg nr 520 af 1/10 1975) samt § 1 i Brunkulsloven (lov nr 192 af 7/6 1958).

Mulighederne for at regulere indvindingen er forskellige for de enkelte myndigheder, og det samme gælder de økonomiske konsekvenser af eventuelle indgreb.

I ministeriet for offentlige arbejder's cirk nr 232 af 13/9 1972 om amtsrådenes medvirken ved administrationen af kap 2 i *Råstofloven* er foreskrevet en sagsbehandling, som gennem en samtidig høring af de forskellige myndigheder sikrer samordningen af de mange love og varetagelsen af de i nr 1 nævnte samfundsmæssige hensyn.

I forbindelse med § 1, stk 2, nr 2, må Råstoflovens § 6, stk 1, ses, hvorefter en ansøgning om tilladelse efter § 4 også gælder som ansøgning, der efter anden lovgivning er nødvendig for en påtænkt råstofindvinding. Det betyder, at en ansøger kun skal indgive én ansøgning til én myndighed, som har ansvaret for, at alle nødvendige tilladelser tilvejebringes og meddeles på én gang.

*Kystfredningsloven* har ingen formålsbestemmelse, men det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget og af lovens indhold i øvrigt, at hovedformålet er at beskytte landets kyster imod nedbrydning.

Loven har afløst *Kystfredningsloven* af 1906, hvorefter fjernelse fra forstranden og strandbredden af sten, grus, ler og sand var tilladt, medmindre der rejstes kystfredningssag, og en kystkommission afsagde kendelse om forbud mod fjernelse af råstoffer. Ralindustriens ekspansion, især på strandbredderne ved Jammerbugten, var den direkte anledning til loven.

*Kontinentalsockelloven* indeholder heller ingen formålsbestemmelse, men det fremgår af motiverne, at den supplerer Råstoflovens kap 3 og således har samme formål som Råstofloven med hensyn til optagningen af sømaterialer.

### C. RÅSTOFEFTERFORSKNING

Sikre geologiske og statistiske oplysninger om størrelsen, beliggenheden og karakteren af råstofressourcerne foreligger ikke. Det frygtes, at visse for bygge- og anlægssektoren nødvendige materialer – sten, grus og ler – i løbet af få årtier vil blive en mangelvare.

Det er baggrunden for Råstoflovens § 2, hvorefter miljøministeren kan lade foretage undersøgelser af omfanget og beliggenheden af de forekomster i jorden og på søterritoriet, der er omfattet af loven.

Sådanne undersøgelser er imidlertid, bl a af finansielle grunde, ikke blevet iværksat, bortset fra en forsøgsundersøgelse i 1974 af havbunden i Hjelm bugt og Grønsund.

Enkelte amtsråd har iværksat en regional kortlægning af råstofforekomsterne i jorden, idet en sådan har vist sig nødvendig både i administrationen af Råstofloven til afgørelse af, om en konkret ansøgning kan imødekommes, men også i arealplanlægningen efter loven om lands- og regionplanlægning. Efter denne lovs § 7 skal regionplanerne indeholde retningslinier for anvendelsen af arealer til udnyttelse af råstof-

forekomster. Kommuneplanloven indeholder en tilsvarende bestemmelse i § 3, stk 2, nr 9.

Den nye lov om råstoffer indeholder et kapitel om råstforkortlægning og råstofplanlægning. Efter lovens § 4, skal amtsrådene – inden for hovedstadsområdet, Hovedstadsrådet – kortlægge råstofressourcerne på landjorden, medens miljøministeriet skal forestå en kortlægning af havbundens forekomster. § 4 trådte i kraft 1/7 1977.

Amtsrådene/hovedstadsrådet skal efter lovens § 5 på grundlag af kortlægningen udarbejde planer for råstofindvindingen i jorden, medens miljøministeriet skal planlægge indvindingen fra havbunden. Miljøministeren kan af hensyn til landets samlede forsyning med råstoffer stille krav til indholdet af amtsrådenes planer. Planerne skal godkendes af ministeren. For at sikre at råstofforekomsterne anvendes på en ressourceøkonomisk måde, skal miljøministeren efter § 6 i lov om råstoffer kunne fastsætte regler om materialeanvendelsen.

De gældende love indeholder ingen bestemmelser om *private firmaers undersøgelser* af råstofforekomster i jorden, hvorimod udforskning af forekomster på søterritoriet og kontinentalsoklen kun kan ske efter tilladelse fra miljøministeren, jfr Råstoflovens § 9 og Kontinentalsokkelovens § 1, stk 1, og § 2, stk 1. Grunden hertil er, at forekomsterne på og i havbunden er statseje. Enhver udforskning, hvadenten den foretages i rent videnskabeligt øjemed eller med henblik på senere udnyttelse, kræver tilladelse.

Efter Råstoflovens § 10 kan en tilladelse til udforskning bl a betinges af, at resultaterne af udforskningen indberettes til miljøministeren og efter dennes nærmere bestemmelse gøres tilgængelige for offentligheden.

Der har kun været få ansøgninger om tilladelse til udforskning, hovedsagelig i forbindelse med opfyldninger til store anlægsarbejder, såsom udbygningen af Ensted- og Asnæsværkerne og til en eventuel Saltholm-lufthavn. Herudover er der meddelt nogle tilladelser til udforskning i rent videnskabeligt øjemed.

Lov om råstoffer indeholder en bestemmelse, hvorefter resultatet af borerer efter råstoffer i jorden og havbunden skal indberettes til Danmarks geologiske Undersøgelse. Det samme gælder resultatet af andre former for råstofundersøgelser. En tilsvarende bestemmelse findes i Vandforsyningslovens § 9, stk 3, jfr § 10, C.2.a.

## D. KONTROLLERENDE OG RÅDGIVENDE ORGANER

### 1. Folketingsudvalg

Råstoflovens § 1, stk 4, hvorefter ministeren skal holde et af folketinget nedsat udvalg løbende underrettet om lovens administration, blev indsat under folketingsbehandlingen af lovforslaget. Af betænkningen fremgår, at udvalget om offentlige arbejder fandt det ønskeligt, at folketinget gennem et særligt dertil nedsat udvalg løbende holdes orienteret om administrationen og erfaringerne med loven og om resultaterne af de undersøgelser, der måtte blive iværksat i henhold til § 2 samt i det hele om de væsentlige træk af udviklingen inden for materialeforsyningssituationen.

Folketingsudvalget har ikke modtaget særlige redegørelser fra ministeriet, men har alene på sædvanlig måde fået besvaret spørgsmål. Både udvalget om fysisk planlægning og miljøudvalget har stillet spørgsmål om råstofudnyttelsen.

### 2. Råstofrådet

Ministeriet for offentlige arbejder har i henhold til Råstoflovens § 3 nedsat et råd – Råstofrådet –, der skulle rådgive om forhold af betydning for lovens administration og følge de i § 2 nævnte undersøgelser. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det måtte anses for ønskeligt, at der under hensyn til de mange tildels indbyrdes modstridende interesser, der gør sig gældende i forbindelse med råstofudnyttelsen, etableres et organ med geologisk og anden ekspertise samt repræsentanter fra de berørte erhverv til at råde ministeren. Rådet har været sammenkaldt til ét møde, og det er ikke opretholdt i den nye lov om råstoffer.

## E. MYNDIGHEDER

Reglerne i *Råstoflovens kap 2* om forekomster i jorden administreres af amtsrådet, jfr miljøministeriets bkg nr 47 af 4/2 1974 om bemyndigelser efter Råstofloven til amtsrådet.

Efter bekendtgørelsens § 1, jfr Råstoflovens § 4, stk 2, er amtsrådet bemyndiget til at træffe afgørelse i sager efter § 4 med følgende undtagelser:

- a. når ansøgningen er afslået i henhold til anden lovgivning,
- b. når tilladelse er frarådet af en adspurgt myndighed. Såfremt amtsrådet her finder, at tilladelse bør gives, skal ansøgningen med amtsrådets indstilling forelægges miljøministeriet, fredningsstyrelsen til afgørelse,
- c. når ansøgningen angår en udnyttelsesperiode på mere end 10 år, og amtsrådet finder, at ansøgningen bør imødekommes. Sagen skal med amtsrådets indstilling forelægges miljøministeriet, fredningsstyrelsen til afgørelse, og
- d. når ansøgningen er omfattet af lov om kystfredning.

Administrationen af *Kystfredningsloven* og *Råstoflovens* § 4, for så vidt angår indvinding fra strandbredder m v, er ved miljøministeriets bkg nr 629 af 3/12 1973 om bemyndigelser til kystinspektoratet henlagt til kystinspektoratet, jfr *Kystfredningslovens* § 3, stk 1, og *Råstoflovens* § 4, stk 2.

Efter begge love er miljøministeren ankemyndighed.

Reglerne i *Råstoflovens kap 3* og i *Kontinentalsokkeloven* administreres af fredningsstyrelsen.

## F. RASTOFINDVINDING I JORDEN

### 1. Erhvervsmæssig indvinding i henhold til tilladelse

Forekomster i jorden (d v s landjorden) kan kun udnyttes efter tilladelse fra miljøministeren, jfr *Råstoflovens* § 4, stk 1. Sten, grus, sand, ler, kalk, kridt og lignende særlige forekomster må kun fjernes fra strandbredden og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation, efter tilladelse fra miljøministeren, jfr *Kystfredningslovens* § 1, stk 1.

Den indre grænse for *Kystfredningslovens* anvendelsesområde er det i lovtæksten anvendte botaniske kriterium, som også findes i *Naturfredningslovens* § 46 om strandbeskyttelseslinien, jfr § 8 III.B 1. Den ydre grænse er dagligvandslinien.

Administrationen af *Råstoflovens* § 4 er, jfr § 4, stk 2, pkt 1, som nævnt under E. delegeret til amtsrådene og kystinspektoratet for så vidt angår strandbredderne.

Det er efter begge love kun den egentlige erhvervsmæssige råstofindvinding, der kræver tilladelse. Den ikke-erhvervsmæssige indvinding omtales nedenfor under 3.

Ved afgørelsen af, om en ansøgning efter Råstofloven skal imødekommes, må de i formålsbestemmelsen nævnte hensyn afvejes imod hinanden. Afslag kan meddeles erstatningsfrit. Råstoflovens § 4 er at betragte som en generel rådighedsindskrænkning, der i almindelighed ikke påfører ejerne et tab, der vil kunne kræves erstattet i medfør af Grundlovens § 73. Der er derfor ikke indsat nogen erstatningsbestemmelse i loven, og eventuelle erstatningskrav må henvises til almindeligt søgsmål ved domstolene.

De nærmere regler for ansøgningernes behandling findes henholdsvis i ministeriet for offentlige arbejder's cirk af 13/9 1972 om amtsrådernes medvirken ved administrationen af bestemmelserne i kap 2 i Råstofloven og i miljøministeriets cirk af 4/2 1974 om Kystfredningsloven.

En ansøgning skal offentliggøres senest fire uger før afgørelse træffes, Råstoflovens § 4, stk 2, og Kystfredningslovens § 3, stk 2. Reglen må ses i sammenhæng med klagereglene i Råstoflovens § 4, stk 2, og Kystfredningslovens § 4, se herom under 5.

*En tilladelse efter Råstoflovens § 4 skal ifølge § 7, stk 1, angive udnyttelsesrettens omfang, herunder særlig, hvilke råstoffer der må udnyttes, og hvilket geografisk område, tilladelsen angår.*

Tilladelse kan gives for indtil 10 år ad gangen, § 7, stk 2, i særlige tilfælde dog for en længere periode, § 7, stk 3.

Af betænkningen over forslaget til Råstofloven fremgår, at tilladelse på mere end 10 år navnlig tænkes anvendt, hvor indvindingsvirksomheden på basis af de indvundne materialer udfører en forædlingsproduktion, der kræver meget store investeringer, og de pågældende råstoffer ikke – eller ikke uden urimelige omkostninger – vil kunne skaffes andetsteds fra.

Der er kun meddelt få tilladelser på mere end 10 år.

En tilladelse kan ifølge lovens § 7, stk 2, bl a betinges af, at:

1. indvindingen sker efter en godkendt plan,
2. der stilles fornøden sikkerhed for opfyldelsen af eventuelle betingelser om retablering af det areal, hvorpå råstofindvindingen har fundet sted, og
3. der afgives indberetning om bl a art og mængde af de forekomster, der indvindes.

Et af hovedargumenterne for gennemførelsen af Råstofloven har været, at man derved kunne sikre, at indvindingen foregår på en hensigtsmæssig måde og tilrettelægges med henblik på arealernes efterbehandling

og overgang til anden anvendelse. Vilklårene, nævnt i § 7, stk 2, medtages i samtlige tilladelser, og ministeriet for offentlige arbejder har den 13/1 1973 til amtsrådene udsendt en standardtilladelse, indeholdende forslag til vilkår for råstofindvinding på land- og skovbrugsejendomme samt en cirkulæreskrivelse om efterbehandling og sikkerhedsstillelse.

De sædvanlige vilkår er, at arealerne i videst mulig udstrækning skal anvendes jordbrugsmæssigt, og at igangværende land- og skovbrugsdrift ikke må afbrydes på nogen del af arealerne, før det er nødvendigt af hensyn til råstofindvindingen. Indvindingen og efterbehandlingen skal følge en af amtsrådet godkendt grave- og efterbehandlingsplan. Medmindre der træffes anden bestemmelse om efterbehandlingen af arealerne for at tilgodese særlige formål, skal disse i videst muligt omfang kunne anvendes til jordbrugsmæssige formål, efter at indvindingen er afsluttet. Skønnes dette ikke muligt eller økonomisk forsvarligt, skal arealerne ved passende kultiveringsarbejder og eventuel tilplantning efterlades i en sådan stand, at de ikke virker skæmmende på omgivelserne. Ved ejendomme, der er pålagt fredskovs-pligt, skal de afgravede arealer tilplantes med skov, der opfylder bestemmelserne i Skovlovens § 6.

Efterbehandlingsvilkårene tinglyses servitutstiftende på ejendommen.

Sikkerhedsstillelsens størrelse varierer fra amtsråd til amtsråd mellem 5.000 og 100.000 kr pr ha. Sikkerheden stilles normalt som garanti fra pengeinstitut, kaufionsforsikring eller depositum.

Den i nr 3 omtalte indberetning om art og mængde af indvundne råstoffer sker til Danmarks geologiske Undersøgelse én gang årligt.

*En tilladelse efter Kystfredningslovens § 1* kan i henhold til § 5, stk 1, gives for indtil 5 år ad gangen og skal angive, hvilke handlinger, der må udøves, hvilke materialer, der må fjernes, samt inden for hvilket område, dette må ske. Efter stk 2 kan en tilladelse bl a betinges af:

1. at der godkendes en plan for virksomheden,
2. at der kun fjernes bestemte mængder materialer inden for nærmere angivne tidsrum,
3. at bestemt fastsatte dybder ikke overskrides,
4. at der stilles fornøden sikkerhed for opfyldelsen af eventuelle betingelser om reetablering af det areal, hvorpå virksomheden skal udøves,
5. at der afgives periodevis indberetning om virksomhedens forløb, herunder om art og mængde af bortfjernede materialer,
6. at virksomheden undergives tilsyn efter ministerens nærmere bestemmelse, og at tilladelsens indehaver afholder udgifterne ved tilsynet,
7. at tilladelsens indehaver afmærker det område, der omfattes af tilladelsen, ved skiltning efter nærmere anvisning, og

8. at tilladelsen af miljøministeren eller kystinspektoratet til enhver tid kan begrænses eller tilbagekaldes, når det af hensyn til kysten skønnes rigtigt.

Den nye lov om råstoffer ændrer ikke afgørende på reglerne om den erhvervmæssige råstofindvinding, idet dog administrationen i hovedstadsområdet henlægges til hovedstadsrådet. Kystfredningsloven ophæves, men kystinspektoratet får vetoret over for amtsrådenes afgørelser af ansøgninger om indvinding fra strandbredderne. Endelig ændres ankesystemet, jfr nedenfor under F. 5.

## *2. Erhvervmæssig indvinding i henhold til anmeldelse*

### *a. Udnyttelsesrettigheder, erhvervet før Råstofloven*

De under 1 omtalte tilladelsesregler omhandler kun fremtidig erhvervmæssig råstofindvinding. På grund af de erstatningsmæssige konsekvenser af en generel inddragelse af tidligere erhvervede udnyttelsesrettigheder er det i Råstoflovens § 5, stk 1, bestemt, at tilladelse efter § 4 ikke kræves når:

1. råstofindvindingen er lovligt påbegyndt før datoen for lovforslagets fremsættelse (den 9/2 1972),
2. ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning til indvindingen er indgivet til en offentlig myndighed før datoen for lovforslagets fremsættelse,
3. den pågældende ejendom er erhvervet før datoen for lovforslagets fremsættelse med henblik på senere råstofindvinding, eller en indvindingsret er sikret ved tinglysning før dette tidspunkt.

Man har ved denne undtagelsesbestemmelse valgt en anden løsning end i loven om by- og landzoner, hvor man generelt inddrog bebyggelsesretten i landzone mod en engangsopgørelse af erstatningskravene, jfr § 3, III.E.

Ved Råstoflovens § 5, stk 1, nr 1–3, jfr § 5, stk 2, har man ladet erhvervede rettigheder bestå, forudsat at anmeldelse herom blev indgivet til vedkommende amtsråd inden seks måneder efter lovens ikrafttræden, det vil sige inden den 1/4 1973. Der er indgivet i alt ca 3.000 anmeldelser.

Lov om råstoffer indeholder en bestemmelse, hvorefter anmeldelser efter 1972-lovens § 5, stk 1, nr 1–3 om indvinding af sten, grus og sand bortfalder den 1/7 1988 (10 år efter lovens ikrafttræden), medens anmeldelse om andre råstoffer bortfalder den 1/7 2003 (25 år efter). Efter de nævnte tidspunkter kræver enhver råstofindvinding amtsrådets/hovedstadsrådets tilladelse.

Anmeldelse skulle i henhold til ministeriet for offentlige arbejder's bkg nr 406 af 13/9 1972 om lovens ikraftsættelse ske på et særligt skema, hvor der bl a stilledes krav om dokumentation for de anmeldte rettigheder. Kun anmeldelser indgivet rettidigt, det vil sige senest den 1/4 1973 og på det autoriserede anmeldelsesskema, er anerkendt som lovlige.

Bestemmelserne i § 5 har givet anledning til megen fortolkningstvivil og mange klagesager.

1° § 5, stk 1, nr 1

§ 5, *stk 1, nr 1*, har i særlig grad givet fortolkningsproblemer. Amtsrådene og ministeriet har kun anerkendt anmeldelser efter stk 1, hvor en *indvinding har været lovligt påbegyndt og fortsat kontinuerligt, således at den aktuelt var i gang på tidspunktet for lovforslagets fremsættelse den 9/2 1972.*

Lovlig påbegyndelse kræver, at der foreligger de tilladelser efter anden lovgivning, som var nødvendige på det tidspunkt, hvor indvindingen blev igangsat.

Langt den overvejende råstofindvinding foregår på landbrugsejendomme, det vil sige ejendomme, der i matriklen er noteret som landbrug, gårdbrug, husmandsbrug eller gartneri. Råstofindvinding på en landbrugsejendom har siden Landbrugsloven af 1967 krævet landbrugsministeriets tilladelse. Skæringsdagen er lovens ikrafttræden den 21/4 1967. De nærmere regler herom findes i landbrugsministeriets cirk af 25/3 1968 og 8/11 1971. Der er ikke i disse bestemmelser fastsat nogen overgangsregler med hensyn til rettigheder, der er stiftet før Landbrugslovens ikrafttræden.

Landbrugsministeriet har administreret bestemmelserne således, at indvinding på en landbrugsejendoms jorder har kunnet fortsætte i en før 21/4 1967 eksisterende, igangværende grav, hvorimod påbegyndelse af indvinding et andet sted på samme ejendom, f eks. adskilt fra den eksisterende grav af en vej, et vandløb, en skov eller andet, der umuliggør en kontinuerlig udvidelse, kræver tilladelse i medfør af Landbrugsloven. Tilladelse er imidlertid altid blevet givet, idet landbrugsministeriet som nævnt ovenfor ikke har ment, at der var hjemmel i Landbrugsloven til at afslå en ansøgning, men alene til at fastsætte betingelser for gravningen og efterbehandlingen.

Landbrugsministeriets praksis er lagt til grund for administrationen af Råstoflovens § 5, stk 1, nr 1, og der er afvist en del anmeldelser som ikke værende lovlige efter Landbrugsloven, f eks tilfælde, hvor en igangværende indvinding agtes fortsat på den modsatte side af en offentlig vej. Anmeldelsen er da kun godkendt efter nr 1 for den side af vejen, hvor indvinding aktuelt foregår. Anmeldelsen kan imidlertid undertiden godkendes efter § 5, stk 1, nr 3, jfr herom nedenfor.

Spørgsmålet har været indbragt for folketingets ombudsmand, som ikke har fundet grundlag for at kritisere denne praksis, der ikke ses at være i strid med lovens ordlyd eller forarbejder. Ombudsmanden fremhæver, at den endelige afgørelse af spørgsmålet hører under domstolene og peger på, at det for så vidt er egnet til retslig prøvelse. Det er ikke belyst i hidtidig domspraksis.

Udover at indvindingen skal være lovligt påbegyndt, har ministeriet som nævnt ovenfor krævet, at den skal være fortsat kontinuerligt og være igang den 9/2 1972.

Miljøministeriet har til støtte for denne fortolkning henvist til formuleringen af § 5, stk 1, nr 1, som taler om »råstofindvindingen«. Anvendelsen af den bestemte form viser, at der skal være tale om en aktuel indvinding. I bemærkningerne til lovforslagets § 5 er der ikke direkte taget stilling til spørgsmålet, men det fremgår af bemærkningerne til § 4, at der ved bestemmelsen i § 5 »som hovedregel ikke gribes ind over for *igangværende* råstofindvinding eller påbegyndelse af råstofindvinding, hvortil der er taget effektive skridt«. Ved bestemmelsen har man villet undgå, at en lovligt igangværende virksomhed skulle kunne standses uden erstatning. Det har imidlertid ikke været meningen, at enhver tidligere gravning skulle kunne genoptages uden tilladelse efter lovens § 4. I så fald kunne samtlige ejere af ejendomme, hvor der på et eller andet tidspunkt lovligt har været gravet grus, sten, sand, ler eller andet, have indgivet anmeldelse efter nr 1 og derved opnået ret til at grave grus uden tilladelse i al fremtid.

Kravet om kontinuitet i gravningen stilles også af landbrugsministeriet. Tilladelse kræves efter Landbrugsloven, medmindre en gravning aktuelt var igang i tidsrummet umiddelbart før 21/4 1967. Ved afgørelsen af, om en gravning var indstillet, har man lagt vægt på, om graven var reableret eller tilgroet.

Kontinuitetskravet har heller ikke været prøvet ved domstolene.

2° § 5, stk 1, nr 2

§ 5, stk 1, nr 2, hvorefter tilladelse efter § 4 ikke kræves, når ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning inden den 9/2 1972 er indgivet til en offentlig myndighed, har ikke givet anledning til de store problemer. Det er antaget, at det skal være en ansøgning om tilladelse efter de for selve indvindingen relevante lovbestemmelser, først og fremmest en ansøgning til matrikeldirektoratet om tilladelse efter Landbrugslovens § 7. Det er tilstrækkeligt, at ansøgningen er afleveret til kommunalbestyrelsen eller fredningsplanudvalget, hvis udtalelse skal

medsendes ansøgningen til matrikeldirektoratet. Ansøgning om eventuel byggetilladelse eller om dispensation fra vejadgangsbestemmelser er derimod ikke blevet accepteret.

Med § 5, stk 1, nr 2 har man villet undgå, at ansøgere, hvis sag allerede var til behandling hos en myndighed efter de hidtil gældende regler, skulle igennem en fornyet sagsbehandling efter den nye lov. Hvis en sådan ansøgning efter en anden lov afslås, må det antages, at en råstofindvinding vil kræve tilladelse efter Råstoflovens § 4, ligesom indvinding efter udløbet af en meddelt tilladelse også vil kræve tilladelse efter Råstofloven. Råstoflovens § 5 hjemler ikke nogen selvstændig udnyttelsesret, men har alene til formål at bevare eksisterende rettigheder.

3° § 5, stk 1, nr 3

§ 5, stk 1, nr 3, hvorefter tilladelse ikke kræves, når den pågældende ejendom er erhvervet før den 9/2 1972 med henblik på senere råstofindvinding, eller en indvindingsret er sikret ved tinglysning før denne dato, har især givet anledning til bevisproblemer. Det kan være vanskeligt at dokumentere, at råstofindvinding har været et væsentligt formål med erhvervelsen af en ejendom før den 9/2 1972. Dokumentation kan ske i form af bestemmelser i slutseddel eller skøde, ligesom prisen på ejendommen, køberens erhverv eller vidneforklaring fra sælger kan oplyse noget om formålet med en ejendomserhvervelse. At en ejendom er erhvervet med kendskab til råstofforekomster er ikke tilstrækkeligt.

Hvor en indvindingsret er tinglyst på en ejendom, opstår der ikke bevisproblemer, men det kan derimod volde tvivl, om der foreligger en indvindingsret i Råstoflovens forstand, og i hvor lang tid en sådan ret bevarer sin gyldighed.

En forkøbsret i et tinglyst skøde er f.eks. næppe en indvindingsret, idet man ikke har noget krav på, at en sådan forkøbsret nogensinde bliver aktuel. Har retten derimod aktualiseret sig før den 9/2 1972, kan anmeldelsen godkendes. Bortfaldne rettigheder, som ikke er blevet aflyst, vil heller ikke kunne anerkendes.

En godkendt anmeldelse har formentlig kun virkning i den periode, hvori den tinglyste kontrakt efter sit indhold har gyldighed. Kammeradvokaten har i en konkret sag erklæret sig enig med fredningsstyrelsen i, at undtagelsesbestemmelsen i Råstoflovens § 5, stk 1, nr 3, i f, ikke kan anses for opfyldt i videre udstrækning, end det følger af den tinglyste kontrakt.

En anmeldelse, godkendt efter Råstofloven, skaber som tidligere nævnt ikke en selvstændig udnyttelsesret. Tilladelse til råstofindvinding må derfor indhentes efter den i øvrigt gældende lovgivning, inden indvin-

dingen påbegyndes. Dette betyder bl a, at indvinding fra en landbrugs-ejendom kræver tilladelse efter Landbrugslovens § 7, selv om en anmeldelse er godkendt efter Råstoflovens § 5, stk 1, nr 3. Landbrugsministeriet skal imidlertid ikke i sin afgørelse efter § 7 tage alle de i Råstoflovens § 1, stk 2, nr 1, nævnte hensyn, hvorfor en anmelder har en selvstændig interesse i at få en anmeldelse efter Råstoflovens § 5, stk 1, nr 3, anerkendt. En ansøgning efter Råstoflovens § 4 kan afslås erstatningsfrit af alle de i formålsbestemmelsen nævnte grunde.

#### b. Vilkår

Efter Råstoflovens § 5, stk 3, kan ministeren, når det er nødvendigt af hensyn til varetagelsen af lovens formål, bestemme, at en indvinding efter § 5, stk 1, kun må finde sted, såfremt en eller flere af de særligt nævnte betingelser i § 7, stk 2, opfyldes. Amtsrådene er ved miljøministeriets bkg nr 47 af 4/2 1974 bemyndiget til at fastsætte vilkår om retablering, sikkerhedsstillelse m v. I almindelighed fastsættes de samme vilkår som i tilladelsessager. Flere indvindingsvirksomheder har kritiseret denne praksis som værende i strid med loven. Spørgsmålet er forelagt Folketingets ombudsmand.

Overtrædes vilkårene, kan ministeren bestemme, at indvindingen skal indstilles, og at der skal søges om tilladelse efter § 4, jfr § 5, stk 3.

#### c. Forbud

Herudover kan ministeren, når det er nødvendigt af hensyn til varetagelsen af lovens formål, helt eller delvis forbyde en indvinding efter § 5, stk 1, nr 1–3. Et sådant forbud vil i almindelighed være forbundet med erstatningsansvar, jfr § 5, stk 4, hvorefter den, der rammes af et forbud, og som anser sig for berettiget til erstatning for tab, over for ministeren må fremsætte krav om erstatning senest 6 måneder efter, at han har fået skriftlig meddelelse om forbudet. Finder ministeren kravet uberettiget, eller opnås der ikke enighed om det tilbudte erstatningsbeløb, henviser ministeren sagen til taksationsmyndighederne efter lov om offentlige veje. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at forbud kun forudsættes nedlagt i tilfælde, hvor den fortsatte råstofindvinding vil komme i strid med samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt.

Der er bl a af finansielle grunde hidtil ikke nedlagt forbud efter stk 3 imod igangværende eller planlagt indvinding efter § 5, stk 1, nr 1–3. I visse tilfælde er gravning derimod forhindret med hjemmel i andre love, såsom Vejloven, Naturfredningsloven og Miljøbeskyttelsesloven.

### 3. *Indvinding til eget brug*

Tilladelse efter Råstoflovens § 4 kræves endelig ikke efter § 5, stk 1, nr 4, når ejeren af en ejendom i begrænset omfang udnytter eller agter at udnytte råstofforekomster til eget brug eller at give andre en tilsvarende begrænset udnyttelsesret. En tilsvarende bestemmelse findes i § 3 i bkg nr 629 af 3/12 1973, jfr § 2 i Kystfredningsloven.

Efter Råstoflovens § 5, stk 2, skal anmeldelse om indvinding til eget brug indgives til amtsrådet, inden indvindingen iværksættes.

Der kan fastsættes de i § 7, stk 2, nævnte betingelser for indvindingen, jfr § 5, stk 3, men derimod ikke nedlægges forbud.

Undtagelsesbestemmelsen efter nr 4 hjemler heller ikke nogen selvstændig udnyttelsesret for ejeren, der vil kunne påberåbes over for eventuelle forbudsbestemmelser i andre love, f eks Naturfredningsloven §§ 46, 47 a og 53.

Amtsrådet giver kystinspektoratet meddelelse om anmeldelser på kysterne, jfr bkg § 3, stk 2. Kystinspektoratet kan efter § 3, stk 3, til enhver tid forbyde udnyttelsen eller fastsætte vilkår for den.

### 4. *Tilbagekaldelse*

En tilladelse efter Råstoflovens § 4 og efter Kystfredningslovens § 1 kan af miljøministeren tilbagekaldes i tilfælde af grov eller gentagen overtrædelse af vilkårene for denne, jfr Råstoflovens § 8 og Kystfredningslovens § 6, stk 1. Tilsvarende beføjelse tilkommer amtsrådet og kystinspektoratet med hensyn til de af dem udfærdigede tilladelser, jfr Råstoflovens § 8, 2 pkt, og Kystfredningslovens § 6, stk 1. Kystinspektoratet kan endvidere, når en tilladelse er betinget deraf, til enhver tid begrænse eller tilbagekalde tilladelsen, når det af hensyn til kysten skønnes rigtigt, jfr Kystfredningslovens § 5, stk 2, nr 8.

### 5. *Anke*

Amtsrådets afgørelser efter Råstoflovens § 4 og kystinspektoratets afgørelser efter Kystfredningslovens § 1 kan i henhold til Råstoflovens § 4, stk 2, og Kystfredningslovens § 4 påklages til miljøministeren af ansøgeren og af enhver, der under sagens behandling har rettet skriftlig henvendelse om denne til amtsrådet, henholdsvis kystinspektoratet. De myndigheder, som høres i råstofsagen – kommunalbestyrelsen, fredningsplanudvalget og statens tilsynsførende med de private skove – må

ligeledes efter reglen være klageberettigede. Klagefristen er fire uger fra afgørelsens meddelelse.

Amtsrådets beslutning om tilbagekaldelse af en tilladelse kan i henhold til Råstoflovens § 8, stk 2, påklages til miljøministeren inden fire uger efter, at tilladelsens indehaver er skriftligt underrettet om beslutningen. På tilsvarende måde kan kystinspektoratets beslutning om tilbagekaldelse påklages, Kystfredningslovens § 6, stk 2. En klage over kystinspektoratets tilbagekaldelse har ikke opsættende virkning, medmindre kystinspektoratet eller miljøministeren bestemmer andet, § 6, stk 2 in fine.

Råstofloven indeholder ingen regler om opsættende virkning og ingen regler om anke af amtsrådets afgørelser i anmeldelsessager.

Ved miljøministeriets bkg nr 542 af 27/10 1975 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til fredningsstyrelsen §§ 16 og 17 er fredningsstyrelsen gjort til ankeinstans for afgørelser efter Råstof- og Kystfredningsloven. Fredningsstyrelsens afgørelse kan efter bkg's § 19 indbringes for miljøministeren. Klagefristen er 4 uger, regnet fra den dag, afgørelse er meddelt den pågældende.

I den nye lov om råstoffer er fredningsstyrelsen ankemyndighed for amtsrådets/hovedstadsrådets afgørelser. Miljøankenævnet er efter ønske fra erhvervsorganisationerne gjort til øverste administrative ankemyndighed for afgørelser om indvinding på landjorden med undtagelse af strandbredderne truffet af fredningsstyrelsen eller miljøministeren. Miljøankenævnet kan ikke træffe afgørelser, der strider imod planlægningen efter Råstofloven, region- og kommuneplanlovene. Nævnets sagkyndige medlemmer skal i råstofsager udpeges efter indstilling af Industrirådet og fredningsstyrelsen.

## G. RASTOFINDVINDING FRA HAVBUNDEN

### 1. Individuelle tilladelser

Råstofforekomster på havbunden og i dennes undergrund kan i henhold til Råstoflovens § 9 og Kontinentalsokkelovens § 1, stk 1, jfr § 2, stk 1, 2. pkt, kun udnyttes efter tilladelse fra miljøministeren. Lovene omfatter enhver form for optagning af sømaterialer i form af opfiskning af store sten, ral- og sandsugning, gravning af østers- og muslingeskaller m v, hvad enten materialerne anvendes eller afsættes helt ubearbejdede eller efter rensning og sortering eller anden bearbejdning.

Når der i forbindelse med oprensning eller uddybning af havne og sejlløb optages fyld, som derefter udkastes andetsteds på søen, sker der

ingen udnyttelse af materialerne, og sådan virksomhed kræver ikke tilladelse.

Tilladelse til udnyttelse kan efter begge love gives for indtil 5 år ad gangen, Råstoflovens § 11, Kontinentalsokkelovens § 2, stk 5.

En tilladelse efter Råstoflovens § 9 til udnyttelse kan bl a indeholde følgende vilkår, jfr § 11:

1. at ministeren til enhver tid kan fastsætte begrænsninger i arten og mængden af de materialer, der må optages, begrænse eller helt standse optagning i bestemte områder eller fastsætte generelle eller stedlige grænser for indtil eller ud over, hvilke dybder, optagningen må ske,
2. at de optagne materialer udlosses i dansk havn eller på andet landingssted, der er godkendt af ministeren,
3. at tilladelsens indehaver efter retningslinier, der fastsættes af ministeren, skal indberette om optagningsvirksomheden, herunder særlig om optagningssteder og -dybder samt om art og mængde af de optagne materialer,
4. at tilladelsens indehaver underkaster sig tilsyn med overholdelse af de givne forskrifter efter ministerens nærmere bestemmelse og betaler udgifterne herved samt
5. at tilladelsens indehaver betaler en afgift til det offentlige i forbindelse med optagningsvirksomheden.

Disse vilkår er alle medtaget i de af miljøministeriet ca 120 meddelte tilladelser til optagning af sømaterialer på søterritoriet.

I medfør af nr 1 er der af hensyn til risikoen for kystnedbrydning nedlagt forbud imod optagning af sten, grus og sand i Grønsund og ved Enebær Odde.

Ved bkg nr 72 af 3/3 1977 om afstands- og dybdegrænser for optagning af sømaterialer på søterritoriet er optagning af sømaterialer nærmere kysten end 300 m forbudt.

Nr 2 gør det muligt for ministeriet at kontrollere størrelsen af den eksport, der finder sted ved direkte bortsejling af materialerne fra optagningsstedet til fremmed havn. Det er derimod ikke længere muligt at forbyde eksport til andre EF-lande på grund af Romtraktatens artikel 30 og 31 om fri udveksling af varer og tjenesteydelser medlemsstaterne imellem. Fra 1/8 1971 til 31/12 1972 var der eksportforbud for småsten, grus og singels, optaget fra havbunden, jfr handelsministeriets bkg af 6/6 1971.

Afgiftshjemmelen i nr 5 er ikke blevet benyttet. Ifølge motiverne til loven skulle en eventuel afgift, begrundet i, at materialerne er almeneje, anvendes til finansiering af råstofundersøgelse af havbunden.

Efter Kontinentalsokkelovens § 2, stk 5, kan en tilladelse til udnyttelse bl a betinges af betaling af en afgift til det offentlige og af, at optagne råstoffer udlosses i dansk havn eller på andet landingssted, der er godkendt af miljøministeren. Der er meddelt ca 50 tilladelser til optagning af sten, grus og sand på kontinentalsoklen, og vilkårene er de samme som for optagning fra søterritoriet.

Fredningsstyrelsen udsteder under hensyn til usikkerheden om råstofressourcernes omfang ikke nye tilladelser, hverken på søterritoriet eller på kontinentalsoklen.

I lov om råstoffer er tilladelsesperioden efter ønske fra erhvervsorganisationerne forlænget, således at tilladelser meddeles med et opsigelsesvarsel på mindst 10 år.

## 2. Eneretstilladelse

En tilladelse til udnyttelse kan i henhold til Kontinentalsokkelovens § 2, stk 3, gives som en eneret til i tilladelsesperioden at optage et eller flere af de nævnte råstoffer på hele kontinentalsoklen eller en nærmere afgrænset del af denne.

En tilsvarende bestemmelse var, for så vidt angår søterritoriet, medtaget i forslaget til Råstofloven, men blev ikke gennemført af hensyn til de mange, mindre virksomheder. Det pågældende folketingsudvalg gav udtryk for, at man først burde se, hvordan en almindelig tilladelsesordning ville fungere, før man eventuelt lovgav om enekoncession, for så vidt angår søterritoriet.

Eneretstilladelse kan i henhold til Kontinentalsokkelovens § 2, stk 4, kun gives til virksomheder, der drives i aktieselskabsform. Tilladelsen gives for indtil 15 år ad gangen og kan bl a indeholde følgende vilkår:

1. at ministeren til enhver tid kan fastsætte begrænsninger i arten og mængden af de materialer, der må optages, begrænse eller helt standse optagning i bestemte områder eller fastsætte generelle eller stedlige grænser for indtil eller ud over, hvilke dybder, optagningen må ske,
2. at ministeren kan give retningslinier for fastsættelsen af salgspriser for de optagne materialer, og at selskabet med henblik herpå skal give ministeren nærmere oplysninger om selskabets årlige udgifter til administration, reparation, fornyelse, afskrivninger, henlæggelse og udbytte m v,
3. at selskabet ikke uden ministerens samtykke må udvide sin aktiekapital eller optage lån,
4. at overdragelse af aktier kun kan ske med ministerens samtykke,
5. at de optagne materialer udlosses i dansk havn eller på andet landingssted, der er godkendt af ministeren
6. at selskabet efter retningslinier, der fastsættes af ministeren, skal indberette om optagningsvirksomheden, herunder særlig om optagningssteder og dybder samt om art og mængde af de optagne materialer,
7. at selskabet underkaster sig tilsyn med overholdelsen af de givne forskrifter efter ministerens nærmere bestemmelse og betaler udgifterne herved,
8. at selskabet betaler en afgift til det offentlige i forbindelse med optagningsvirksomheden samt
9. at selskabet skal dække statens udgifter til erstatning efter § 6 a, stk 2, og til omkostningsfastsættelsen.

Forinden eneretstilladelse meddeles, skal sagen i henhold til § 2, stk 7, forelægges for det i § 1, stk 4, i Råstofloven omhandlede folketingsudvalg.

Hvis eneretstilladelse meddeles, kan miljøministeren i henhold til Kontinentalsokkelovens § 6 a tilbagekalde individuelle tilladelser efter § 2, stk 5, i det omfang, eneretstilladelsen angår råstoffer og områder, der er omfattet af sådanne tilladelser.

Den, hvis tilladelse til optagning af råstoffer tilbagekaldes, har efter stk 2 krav på erstatning af statskassen for det tab, der derved påføres ham.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er det ikke tabet af den hidtil frie adgang til optagning af sømaterialer, der forudsættes at skulle kunne kræves erstattet, men kun tab, der påføres nogen, hvis optagningsevirsomhed afbrydes som følge af, at en anden får eneretstilladelse. Kravet vil typisk være værditab på skibe, materiel o l.

I mangel af mindelig overenskomst træffes afgørelse om erstatning af en taksationskommission, bestående af to af sø- og handelsretten udpegede medlemmer, der er i besiddelse af fornøden sagkundskab, samt en af sø- og handelsretten udpeget formand, som skal være jurist, jfr stk 3.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at ministeren for offentlige arbejder ville søge en eventuel eneretsordning udformet på en sådan måde, at alle eller de fleste af de virksomheder, som siden 1971 havde haft tilladelse til optagning af råstoffer, ville få adgang til at deltage i det eller de selskaber, som ville få eneretstilladelse. Hjemmelen til at meddele eneretstilladelse er ikke blevet anvendt.

Den nye lov om råstoffer indeholder i §§ 17 og 18 hjemmel for miljøministeren til at meddele eneretstilladelse også på søterritoriet. Tidspunktet for ikrafttrædelsen af disse bestemmelser fastsættes ved lov.

## H. STRAFFEBESTEMMELSER

Råstofindvinding og udforskning, som foretages uden tilladelse eller anden lovlig adkomst, straffes med bøde ligesom vilkårsovertrædelse og tilsidesættelse af forbud, jfr Råstoflovens § 12, Kystfredningslovens § 7 og Kontinentalsokkelovens § 5. Herudover er der i medfør af Straffeloven mulighed for, at fortjeneste opnået ved strafbar handling konfiskeres, jfr §§ 75-77 a i Straffeloven.

Er overtrædelsen begået af et aktieselskab eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant ansvar.

## II. Indvinding af råstoffer, der ikke har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet før den 23/2 1932

### A. INDLEDNING

En udtømmende opregning af, hvilke råstoffer der ikke har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse før 23/2 1932 og derfor er omfattet af Undergrundsloven og Kontinentalsokkelovens § 1 og § 2, stk 1, 1. og 3. pkt, kan ifølge sagens natur ikke gives. Udnyttelsen af alle kulbrinter, f eks olie, gas og asfalt, svovl, ædle luftarter, f eks helium samt salt reguleres af dette regelsæt, og det samme gælder udnyttelsen af jordvarme.

Baggrunden for den første undergrundslov af 1932 var ifølge bemærkningerne til lovforslaget en begyndende interesse for spørgsmålet, om der i Danmarks undergrund findes værdifulde råstoffer, såsom kalisalte, petroleum, stenkul og malme og for, hvor man eventuelt skal søge efter dem. Da mangelen af en lovgivning på dette område var en væsentlig hindring for tilvejebringelsen af den nødvendige kapital til efterforskning og eventuel udnyttelse af værdifulde råstoffer i undergrunden, fremsatte statsministeriet efter anbefaling af undervisningsministeriet, hvorunder Danmarks Geologiske Undersøgelse dengang hørte, forslag til den første undergrundslov. Forslagets hovedindhold svarer til den gældende lovs, idet dog vilkårene for eneretsbevilling er skærpet, efter at der havde været ført proces om rækkevidden af en i 1935 meddelt bevilling til at bore efter olie, se U 1939.1150. Ved en række tillægslove i årene 1936–49 blev 1932-loven, som efter sit indhold kun havde gyldighed til den 1/7 1940, forlænget senest til 1/5 1950. Den gældende lov er ikke tidsbegrænset.

Undergrundsloven af 1950 og Kontinentalsokkelovens regler om undergrunds-råstofferne henhørte under ministeriet for offentlige arbejder, indtil de 1/4 1974 blev overført til handelsministeriet.

Råstofferne i undergrunden tilhører ifølge Undergrundslovens § 1 den danske stat, og efterforskning og indvinding af sådanne forbeholdes staten.

Danmark ratificerede den 31/5 1963 konventionen fra 1958 om den kontinentale sokkel, og i kgl anordning af 7/6 1963 blev det fastslået, at dansk højhedsret ud-

øves, for så vidt angår udforskning og udnyttelse af naturforekomster, over den del af soklen, som efter konventionen tilkommer Danmark. I anordningens § 3 bestemtes, at udforskning og udnyttelse af naturforekomster skulle ske i medfør af bevillinger i henhold til Undergrundsloven og for Grønlands vedkommende i medfør af anordning af 27/4 1935 om udnyttelse af råstoffer i Grønlands jordbund.

Kontinentalsokkeloven af 1971 har afløst anordningen, og ifølge § 1 tilhører den danske kontinentalsokkels naturforekomster den danske stat og kan kun udforskes eller udnyttes af andre efter bevilling. Den grønlandske anordning er afløst af den grønlandske minelov af 1965, lbkg nr 397 af 16/7 1969.

## B. EFTERFORSKNING OG INDVINDING

### 1. Eneretsbevilling

#### a. Bevillingens meddelelse

Regeringen kan i henhold til Undergrundslovens § 2, stk 1, meddele bevilling med eneret for et tidsrum af indtil 50 år adgangen til efterforskning og indvinding, og retten kan stedligt begrænses. Ifølge Kontinentalsokkelovens § 2, stk 1, 3. pkt, må udforskning og udnyttelse af havbundens eller dennes undergrunds mineralske og andre, ikke levende forekomster, som ikke har været udnyttet før 1932, kun ske i henhold til en bevilling, der gives efter reglerne i Undergrundsloven. Ministeren kan dog efter § 2, stk 1, 1. pkt, tillade en udforskning, der ikke foretages med henblik på udnyttelse, d v s en rent videnskabelig udforskning.

Forinden eneretsbevilling meddeles, skal sagen forelægges for et af folketinget valgt udvalg, der sammensættes således, at hvert af de i finansudvalget repræsenterede partier vælger et medlem.

Eneretsbevilling må i henhold til Undergrundslovens § 2, stk 2, ikke meddeles, før der for handelsministeren foreligger fuldstændige planer for de tilsigtede foranstaltninger, og det er godtgjort, at de efter ministerens skøn til efterforskningen fornødne pengemidler er sikret. Herudover skal de til indvindingen fornødne anlæg være godkendt af ministeren, og det skal endelig være godtgjort, at de til indvindingsvirksomheden fornødne pengemidler er sikret, § 2, stk 3.

Ved en eneretsbevillings meddelelse skal der efter § 6 træffes bestemmelse om, hvorledes der ved dens udløb, opgivelse eller fortabelse vil være at forholde med de til indvindingen hørende anlæg.

**b. Betingelser for en eneretsbevilling**

Undergrundslovens § 4 nævner i stk 1 en række særlige vilkår, som en eneretsbevilling er betinget af, bl a:

- at* bevillingshaveren svarer en afgift til statskassen,
- at* bevillingen ikke må overdrages til andre, medmindre handelsministeren tillader overdragelsen og godkender vederlaget,
- at* bevillingshaveren betaler det af ministeren fastsatte tilsyn,
- at* indvindingsvirksomheden er igang inden udløbet af en ved bevillingen fastsat efterforskningsperiode på ikke over ti år,
- at* efterforskningen inden for efterforskningsperioden ikke lades ude af drift i to på hinanden følgende år og endelig,
- at* indvindingsvirksomheden ikke lades ude af drift i to på hinanden følgende år.

Der kan dog i henhold til § 2, stk 5, ved bevillingen indrømmes bevillingshaveren adgang til midlertidigt at standse en igangsat indvinding i indtil fem år, såfremt han over for ministeren kan godtgøre, at det på vedkommende tidspunkt må anses for økonomisk uforsvarligt at fortsætte indvindingen.

**c. Bevillingens gyldighed før og efter udløbet af efterforskningsperioden**  
Spørgsmålet om bevillingens gyldighed før og efter udløbet af efterforskningsperioden omhandles i § 4, stk 2–5.

Hvor en eneretsbevilling omfatter efterforskning og indvinding af mere end et råstof, opretholdes bevillingen i henhold til § 4, stk 2, inden for efterforskningsperioden, medmindre al efterforskning af et af bevillingen omfattet råstof afbrydes i mere end to på hinanden følgende år. Efter udløbet af efterforskningsperioden opretholdes bevillingen kun for de råstoffer, af hvilke indvindingen er igang inden den nævnte periodes udløb og derefter ikke lades ude af drift i to på hinanden følgende år.

§ 4, stk 3, giver mulighed for undtagelse fra princippet i § 4, stk 2 in fine. Ved råstoffer, der efter beskaffenhed eller sædvanlig forekomst kan anses for samhörrende, kan der ved bevillingen indrømmes bevillingshaveren adgang til at opnå forlængelse inden for den samlede bevillingstid af efterforskningsperioden med indtil fem år ad gangen, dog kun så længe bevillingshaveren har ret til indvinding af mindst et af gruppens råstoffer.

En anden undtagelsesmulighed indeholdes i § 4, stk 4. Når bevilling er meddelt til en gruppe samhörrende råstoffer, og når indvinding af et råstof er i gang inden efterforskningsperiodens udløb, kan der ved bevillingen gives bevillingshaveren adgang til at bevare eneretten til indvinding af andre til gruppen hørende råstoffer, som han under sit indvindingsarbejde efter efterforskningsperiodens udløb måtte finde.

Undtagelsesmulighederne for samhörrende råstoffer, er i bemærkningerne til lovforslaget motiveret med, at fund af et af disse samhörrende råstoffer ofte indicerer tilstedeværelsen af de øvrige råstoffer inden for gruppen. Det synes da rimeligt at give bevillingshaveren ret til at påvise og indvinde disse, uanset om han derved overskrider den oprindelige efterforskningsperiode.

#### d. Meddelte eneretsbevillinger

I medfør af den første Undergrundslov meddeltes der i 1935 en amerikansk ingeniør F. Ravlin en kortvarig eneret til eftersøgning af råstoffer i undergrunden. Han fandt salt i en dybde af ca 1000 m og søgte på grundlag heraf eneret for alle råstoffer i hele landet i 50 år. I 1938 meddeltes eneretsbevilling for 50 år til Ravlins nyoprettede aktieselskab Danish American Prospecting Company (DAPCO). I 1950 og 1957 foretoges mindre ændringer i koncessionen. Under krigen indstilledes efterforskningen, men i årene efter 1950 fulgte den mest aktive periode i udforskningen af Danmarks undergrund. DAPCO opgav imidlertid bevillingen i 1959, idet omfattende efterforskninger ikke havde påvist indvindelige forekomster af olie eller gas.

Cheminova fik i 1958 tilladelse til i den kemiske industri at udnytte saltet i en salthorst ved fabrikken i Thyborøn.

I juli 1959 nedsatte ministeriet for offentlige arbejder et undergrundsudvalg, som skulle føre forhandlinger med ansøgere om kravene til saltefterforskning og -indvinding. Ved bkg nr 380 af 29/11 1963 er der meddelt Kryolitselskabet A/S eneretsbevilling til indvinding af salt ved opskylning. Ved bkg nr 242 af 25/7 1964 har ministeren for offentlige arbejder samtykket i, at bevillingen overføres til Dansk Salt I/S, som er et dansk-hollandsk selskab. Indvindingen foregår ved Hornum nær Hobro.

Undergrundsudvalget førte også forhandlingerne, da skibsreder A. P. Møller i 1961 rettede henvendelse til ministeriet om bevilling af nationale grunde til efterforskning og indvinding af olie og naturgas overalt i Danmarks undergrund. Udvalget fremkom med udkast til eneretsbevilling og dertil hørende protokol. Eneretsbevilling til efterforskning og indvinding af alle kulbrinter, svovl og ædle luftarter blev ved kgl resolution af 8/7 1962, bkg nr 270 af 16/7 1962, meddelt for 50 år til A. P. Møller i forening med A/S Dampskibsselskabet Svendborg og Dampskibsselskabet af 1912 A/S. Ved kgl resolution af 5/10 1963, bkg nr 372 af 7/11 1963 udvidedes bevillingen til også at omfatte kontinentalsoklen. I 1972 meddelte ministeren for offentlige arbejder en forlængelse af bevillingens ti-årige efterforskningsperiode på to år indtil 8/7 1974. Ved aftale af 15/7 1976 har handelsministeren forlænget efterforskningsperioden for naturgas indtil 8/7 1984.

Efterforsknings- og indvindingsarbejdet foregår med bistand af internationale olieselskaber i et såkaldt »joint venture« ved navn Dansk Undergrunds Consortium (DUC). DUC består i dag af Dansk Boreselskab A/S (A. P. Møller-selskaberne), Shell, Texaco og Chevron. Indvinding af olie påbegyndtes den 4/7 1972 i det såkaldte Dan-felt i Nordsøen ca 200 km fra land, hvorimod indvinding af gas og kondensat endnu ikke er iværksat.

#### e. Grønland

For Grønland findes en særlig Minelov fra 1965, som ændret i 1969, lbkg nr 397 af 16/7 1969 om mineralske råstoffer i Grønland.

Loven gælder for alle mineralske råstoffer, ikke kun »undergrundsråstofferne«. Råstofferne tilhører staten efter § 1. Ministeren for Grønland kan give tilladelser til forundersøgelse og meddele bevilling med eneret til efterforskning og udnyttelse overalt i Grønland.

Hovedsynspunktet bag loven er, at efterforskning og indvinding af mineralske råstoffer bør gøres attraktiv samtidig med, at det offentliges interesser varetages på rimelig måde.

Der er i tidens løb meddelt en række tilladelser til forundersøgelser (uden eneret). To selskaber, Kryolitselskabet Øresund og Nordisk Mineselskab er indehavere af koncessioner fra før den grønlandske minelov til indvinding af mineralske råstoffer (÷ uran) i Østgrønland. Selskabet Greenex A/S har koncession til indvinding af bly og zink i et område nord for Umanak. I 1975 er der meddelt et antal eneretsbevillinger til efterforskning og indvinding af olie og naturgas på kontinentalsoklen.

#### 2. Meddelelse om dybdeboringer til Danmarks Geologiske Undersøgelse

Efter Undergrundslovens § 3 skal enhver, der lader en dybdeboring udføre, til Danmarks Geologiske Undersøgelse indsende meddelelse om borigens beliggenhed og om de gennemborede jord- eller stenlags tykkelse og beskaffenhed og om de fundne råstoffer. Boreprøver skal medsendes. Der skal endvidere gives meddelelse til Danmarks Geologiske Undersøgelse, inden boringen påbegyndes, således at Danmarks Geologiske Undersøgelse kan udøve kontrol med boringen under dennes udførelse.

#### 3. Fortabelse af bevillingen

En meddelt eneretsbevilling fortages i medfør af Undergrundslovens § 5, hvis nogen af de i §§ 2–4 nævnte betingelser ikke opfyldes. Det samme gælder, hvis særlige vilkår i bevillingen eller dertil knyttede overenskomster ikke overholdes, eller en af de fastsatte tidsfrister overskrides. Foreligger force majeure i en vis tid, forlænges fristen tilsvarende.

#### 4. Tilsyn

Der er af handelsministeriet nedsat et særligt tilsyn, som har til opgave at påse, at eneretsbevillingens bestemmelser vedr efterforskning og indvinding efterleves. Bevillingshaverne skal efterkomme tilsynets påbud

til sikring af statens interesser, jfr Undergrundslovens § 4, stk 1, nr 3. Danmarks Geologiske Undersøgelse kan hos bevillingshaveren undersøge alle originale data vedr efterforskning og indvinding og kan selv udpege data, hvoraf kopi ønskes.

Det af handelsministeriet nedsatte tilsyn afgav den 12/12 1975 rapport til handelsministeriet om A. P. Møller-eneretsbevillingen, bl a om hvorvidt DUC's indvinding af olie og gas ved efterforskningsperiodens udløb i 1974 havde et omfang, som berettigede til en videreførelse af koncessionen indtil år 2012.

Tilsynet vurderede, at der både før og efter udløbet af efterforskningsperioden har kunnet iværksættes en økonomisk forsvarlig indvinding af olie, gas og kondensat fra gjorde fund i Nordsøen. Da indvinding af gas og kondensat ikke er påbegyndt, finder tilsynet ikke, at DUC kan opretholde retten til at drive efterforsknings- og indvindingsvirksomhed efter naturgas og kondensat.

Tilsynets rapport har været forelagt undergrundsudvalget, som henstillede til handelsministeren, at en forhandlingsløsning på problemerne søgtes tilvejebragt. Forhandlingerne resulterede i en aftale af 15/7 1976 mellem bevillingshaverne og handelsministeren. For at skabe den fornødne arbejdsro omkring de hidtil gjorde naturgasfund forlænges efterforskningsperioden for naturgas til 1984. Inden midten af 1984 skal indvinding af naturgas og kondensat være sat i gang, såfremt bevillingshaverne vil være sikre på at bevare eneretten til yderligere efterforskning og indvinding af disse råstoffer i resten af bevillingstiden. Bevillingshaverne har til gengæld indrømmet staten og det statslige selskab, Dansk Olie og Naturgas A/S (DONG) fortrinsrettigheder til køb af naturgas. Også på olieområdet, hvor tilsynet ikke har bestridt bevillingshavernes ret til uændret at opretholde vilkårene indtil 2012, har bevillingshaverne indvilliget i visse justeringer i koncessionen af hensyn til statens energipolitiske mål. Der er truffet aftale om gradvise arealafgivelser, om intensiveret efterforskning og indvinding og om erhvervelse af »know how« for staten m m.

##### *5. Ekspropriation og tvangsgennemførelse af foranstaltninger uden arealafståelse*

§ 7 indeholder en regel, hvorefter handelsministeren kan tillade, at arealer m v, som midlertidigt eller varigt udkræves til foranstaltninger efter loven, erhverves ved ekspropriation. I tilfælde, hvor ekspropriation af en del af en ejendom i væsentlig grad vil forringe brugsværdien af den øvrige del af ejendommen, kan bevillingshaveren på ejerens derom nedlagte påstand tilpligtes at erhverve hele ejendommen. Ekspropriationen sker efter reglerne i lov nr 186 af 4/6 1964, jfr nærmere herom i 4. bd, § 14.

Efter § 8 kan handelsministeren tillade, at de i loven omhandlede foranstaltninger gennemføres, selv om de måtte medføre skade eller ulempe for ejendomme, virksomheder m m, hvorfra arealafståelse ikke

kræves. Der bliver for sådan skade eller ulempe af bevillingshaveren at yde fuld erstatning efter reglerne i § 7, det vil sige erstatning som ved ekspropriation, jfr § 15.

Handelsministeren kan efter § 9 nedsætte et udvalg til at behandle ansøgninger om tilladelse efter §§ 7 og 8 og til i det hele at være rådgiver. Udvalget skal bestå af en formand, med de kvalifikationer som kræves for at være landsdommer, og fire sagkyndige medlemmer.

#### *6. Bevillingshaverens erstatningsansvar for skade forvoldt ved efterforskning eller indvinding*

Bevillingshaveren er efter § 10 pligtig at erstatte den skade på anden mands person eller ejendom, som efterforsknings- eller indvindingsarbejderne medfører. Erstatningspligt kan dog efter stk 2 bortfalde eller nedsættes, såfremt det oplyses, at den skadelidte selv ved forsæt eller grov uagtsomhed har hidført skaden.

#### *7. Sikkerhedsforanstaltninger*

Handelsministeren kan i medfør af Kontinentalsokkelovens § 4, stk 1, fastsætte særlige regler om sikkerhedsforanstaltninger bl a ved oprettelse og drift af anlæg, som med henblik på udforskning eller udnyttelse af kontinentalsoklen befinder sig på sokkelområdet, f eks boreplatforme.

Efter stk 2 kan ministeren endvidere fastsætte regler om oprettelse af sikkerhedszoner omkring sådanne anlæg. Zonerne kan højst have en udstrækning af 500 m omkring de pågældende anlæg, målt fra ethvert punkt på disses ydre kant.

De i stk 1 og 2 nævnte regler skal i henhold til stk 3 udfærdiges efter forhandling med de ministre, under hvis forretningsområde sager af tilsvarende art hører.

#### *8. Straffebestemmelser*

Undergrundsloven indeholder ingen bestemmelser om straf, men efter Kontinentalsokkelovens § 5, stk 1, straffes den, som krænker statens eneret efter Kontinentalsokkelovens § 1 med bøde eller hæfte indtil seks måneder. Efter stk 2 straffes endvidere overtrædelser af vilkår i bevillinger eller tilladelser, som udstedes i medfør af Kontinentalsokkeloven og Undergrundsloven med bøde.

Efter Kontinentalsokkelovens § 3 gælder dansk ret for anlæg, som med henblik på udforskning eller udnyttelse befinder sig på kontinentalsoklen samt sikkerhedszoner omkring anlægget. Anlæg og evt sikkerhedszoner betragtes som dele af den danske stat i modsætning til den øvrige del af sokkelområdet. Heraf følger, at den danske stat har jurisdiktionsmyndighed med hensyn til overtrædelse af dansk lovgivning, jfr § 6, stk 1, nr 1, i Straffeloven.

### C. FORHANDLING M V AF NATURGAS OG OLIE

#### 1. *Lov om naturgasforsyning*

Efter lov nr 294 af 7/6 1972 om naturgasforsyning må naturgas kun indføres, forhandles, transporteres eller oplagres i henhold til en af handelsministeren meddelt tilladelse eller bevilling, der kan udfærdiges som eneretsbevilling for et bestemt tidsrum.

Såvel det statsejede naturgasaktieselskab (DONG) som A. P. Møllerselskaberne har ansøgt om bevilling, men en sådan er endnu ikke meddelt.

#### 2. *Lov om oplysnings- og salgspflicht vedrørende kulbrinter*

Lov nr 165 af 7/5 1975 om oplysnings- og salgspflicht vedr kulbrinter gennemførtes med henblik på, at Danmark kunne ratificere den i november 1974 indgåede aftale om et internationalt energiprogram (IEP-aftalen). Efter loven kan ministeren fastsætte regler om oplysningspligt for virksomheder og om salg til opfyldelse af internationale fordelingsordninger, lovens §§ 1 og 4.

## § 12. Jordpolitiske grundregler

Af professor, dr jur *Flemming Tolstrup*

### I. Indledning

De love, som behandles i Dansk Miljøret, er alle jordpolitiske. De er udslag af lovgivningsmagtens ønske om at kontrollere benyttelsen af landets faste ejendomme, taget i videste betydning, ja endog om at styre benyttelsen af dem. Formålet med en sådan styring er ganske naturligt et dobbelt, dels at få et rimeligt udbytte af ejendommene, som kan komme hele samfundet til gode, dels at skabe hensigtsmæssige forhold for befolkningen.

En sådan kontrol og styring betyder, at den enkelte grundejers ret til at disponere over sin ejendom må begrænses, og jo mere intensiv den politiske regulering bliver, des mere følelige bliver begrænsningerne. Men kontrollen og styringen gør det samtidig nødvendigt, at hver enkelt faste ejendom er let kendelig som en selvstændig enhed, således at enhver ændring af det bestående kan underkastes offentlig godkendelse. Alt efter reguleringens omfang kan godkendelsen være rettet mod arealændringer, mod benyttelsesændringer eller mod ændringer af ejerforholdene. I den gældende jordpolitiske lovgivning retter godkendelsesordningen sig mod alle disse forhold.

Den i bind I omtalte offentlige regulering af ejendomsretten til fast ejendom rækker langt tilbage i tiden, om end den konkrete regulering har haft forskellig intensitet og formål. Se *Tolstrup* kap 5 og Landbrugsejendomme kap 1. Begyndelsen i nyere tid blev gjort med hensyn til landbrugsjorderne, og den havde først og fremmest et socialt tilsnit. Formålet var at beskytte de ejendomme, som benyttedes af bondestanden, og senere at støtte oprettelsen af nye bedrifter. Heraf kommer betegnelserne Landbolovgivning og Landboret, som er specielt danske.

Efter landbrugsjorderne fulgte skovjorderne, se § 9, men bortset fra skovjorderne var der ingen interesse for at udstrække kontrollen til ejendomsbenyttelsen. Den oprindelige regulering nøjedes med at reservere en part af landets arealer til landbrug og til en kontrol med be-

drifternes størrelse. Hertil medvirkede ikke mindst den liberalistiske indstilling i en del af det nittende århundrede og de politiske bestræbelser for at skabe selveje i landbruget, og heraf fulgte, at denne lovgivning fra politisk hold længe blev betragtet som »jordlovgivningen«, der ikke behøvede et samspil med de uden større sammenhæng gennemførte love om fredning og om planlægning.

Det var først efter den anden Verdenskrig, at lovgivningsmagten for alvor tog fat på en mere omfattende og sammenhængende regulering af alle landets faste ejendomme, gennem fredning, planlægning, miljøbeskyttelse m m, se §§ 1–11. De i denne paragraf omtalte lovregler samler sig om den grundlæggende kontrol med alle faste ejendomme, de særlige regler om landbrugets dyrkningsjorder og den offentlige kontrol med, hvem der ejer landets jord.

En effektiv kontrol med alle faste ejendomme er umulig uden offentligt førte fortegnelser over ejendommene, og jo bedre disse fortegnelser er indrettet, des bedre er mulighederne for kontrollen, se § 19. Er der også indrettet offentligt førte fortegnelser over de privatretlige interesser, som knytter sig til ejendommene, vil et samarbejde mellem de to sæt fortegnelser øge kontrollens effektivitet. Det sker i Danmark ved samarbejde mellem matrikel- og tinglysningsmyndighederne, se navnligt UL §§ 10–11 og TL §§ 21–24; men det synes, som om man i den nyeste jordpolitiske lovgivning og administration i nogen grad ser bort fra denne mulighed for dobbeltkontrol. Man bygger i stedet for på den kommunale registrering af de bestående ejendomme og regner med, at enhver, der beskæftiger sig med faste ejendomme, ved eller bør vide, at enhver ændring af det bestående kan kræve en myndigheds godkendelse, hvorfor man enten straks må henvende sig på kommunekontoret eller søge bistand hos en advokat eller en landinspektør.

## II. Kontrol med arealændringer

### A. MATRIKULERING

Fortegnelserne over de faste ejendommers beliggenhed, størrelse og afgrænsning kaldes i Danmark *matrikler*, medens de i mange andre lande benævnes med afledninger af ordet *kataster*. Se *Tolstrup* kap 5, *V. E. Pedersen*: Lærebog i Matrikelvæsen 1, 2. udg v *Johs. Steffensen*, *Ove Kjeldsen*: Stadskonduktøreembedets opgaver gennem tiderne, 1961.

1) Statens interesse i beskatning førte kort efter Enevældens gennemførelse til en matrikulering af alle faste ejendomme udenfor købstædernes bygrunde med angivelse af hver enkelt ejendoms skatteevne, udtrykt ved betegnelserne »hartkorn« og »skovskylde« samt andre betegnelser, der bortfaldt i forrige århundrede. De ældste matrikler bestod kun af fortegnelser over ejendommene, men udgangspunktet for den enkelte skatteenheds omfang var den sluttede driftsenhed, således at flere driftsenheder, som tilhørte samme ejer, fik hver sit *matrikelnummer*. Denne fremgangsmåde er også fulgt ved senere matrikuleringer. I købstæderne beregnedes de kommunale ejendomsskatter efter en grundtakst.

a) Skatteligningen i forhold til hartkorn m v havde til forudsætning, at der ikke foregik deling af et matrikelnummer uden samtidig fordeling af ligningsgrundlaget. Statens myndigheder var derfor interesseret i, at der ikke foretoges ukontrollerede delinger; men der gik dog over 100 år efter de første matrikuleringer (1664 og 1668), før man indførte forbud mod skøders tinglysning inden hartkornsdelingens eller grundtakstdelingens godkendelse, se pl af 2/8 1786 for landejendomme og pl af 19/3 1790 for købstadsejendomme.

b) Landboreformtidens interesse i overholdelse af de mange bestemmelser til sikring af bondestanden og til forbedring af jordbruget medvirkede samtidigt til kontrolregler med hensyn til deling eller sammenlægning af landbrug og deling af skovbrug, se III D og § 9. Disse kontrolregler blev også kombineret med tinglysningen af ejendomsoverdragelser.

2) I 1844 trådte en ny matrikel for laddistrikterne i kraft, og i modsætning til forængerne bestod den ikke alene af fortegnelser over de matrikulerede ejendomme (driftsenheder), men tillige af et økonomisk kortværk, der viser ejendomsgrænser, veje og vandløb samt undertiden bygningernes beliggenhed og arealets karakter (skov, eng, hede o l). Denne matrikel blev senere suppleret med andre af tilsvarende art for købstæderne og de slesvigske distrikter, der forenedes med kongeriget efter krigen i 1864. I de dele af Slesvig, som blev danske i 1920, hviler matrikuleringen på præjsisk arbejde, og i stedet for matrikelnumre talte man indtil 1971 om *artikelnumre* for de enkelte enheder.

Som følge af de nye matriklers indretning opstod også en teknisk betonet interesse i at vedligeholde matrikelkortene, således at der i videst muligt omfang hersker overensstemmelse mellem kortene og forholdene i marken. Denne interesse var i virkeligheden allerede opstået i forbindelse med landbrugsarealers udskiftning, og i forbindelse med de under 1 omtalte interesser førte det til, at der opstod en egentlig lovgivning om den tekniske fremgangsmåde ved arealændringer af blivende art. I pl af 21/4 1847 forbød man således tinglysning af langvarige lejemål om dele af en matrikulær enhed, se nu UL § 1.

3) I København oprettedes i 1690 et embede som Stadskonduktør; han skulle bl a holde orden på stadens grundtakst, og herved opstod der en særlig matrikel for København, som i tidens løb fik sit eget kortværk på grundlag af ejendommens målebrev.

4) De faste ejendommers kortlægning og nummerering er velegnet til at danne grundlag for registreringen af private rettigheder over fast

ejendom, og det er derfor ganske naturligt, at der består et vist samarbejde mellem matrikel- og tinglysningsmyndighederne, se under B og D og III D. Dette samarbejde kan samtidigt tjene andre formål, idet de myndigheder, som har interesse i at kontrollere overholdelse af lovgivningens øvrige begrænsninger af grundejernes rådighed, kan opnå en betydelig støtte ved at alliere sig med matrikel- og tinglysningsmyndighederne.

Kontrolreglernes effektivitet har imidlertid også en psykologisk baggrund, se *Ljungman-Stjernquist: Den rättsliga kontrollen*, kap V, men som følge af de oftest betydelige økonomiske interesser, der er forbundet med aftaler om fast ejendom, er der kun ringe sandsynlighed for, at borgerne undlader at benytte tinglysningsinstituttet til at sikre deres ret. Benytter de det, træder kontrolapparatet automatisk i funktion, for så vidt det er i orden. Den under 2 omtalte pl af 21/4 1847 kom netop til verden, fordi man havde konstateret en tendens til at indgå langvarige lejemål for derved at undgå besvær og omkostninger ved en formelig udstykning, og som følge af den under III A omtalte mangelfulde notering med hensyn til landbrugspligtens udstrækning hersker der for tiden nogen usikkerhed angående dispositioner over medvurderede, men ikke mednoterede dele af en landbrugsejendom, se Lmskr 27/9 1965 i *Landinspektøren* 24. bd.210.

I København har det matrikulære arbejde altid været en kommunal opgave (Stadskonduktørens direktorat). På Frederiksberg gælder det samme siden 1925 (Stadslandinspektørens kontor), medens matrikelvæsenet i øvrigt henhører under Landbrugsministeriets Matrikeldirektorat. Det forberedende arbejde foretages af privatpraktiserende landinspektører, bortset fra København og Frederiksberg, hvor alle arbejder udføres af kommunale tjenestemænd, og fra de tidligere sønderjyske landsdele, der ikke falder helt sammen med Sønderjyllands amtskommune; her udføres alle arbejder gennem 5 amtslandinspektørkontorer, som er decentraliserede afdelinger af Matrikeldirektoratet, se lbg nr 390 af 12/7 1977 § 4 og UL §§ 5 og 43.

## B. FORMELLE DELINGSREGLER

De formelle regler om deling af fast ejendom findes i UL, for tiden lbg nr 6 af 7/1 1977, men loven bemyndiger i vidt omfang landbrugsministeriet til at udforme mere detaljerede regler, se bkg nr 604 af 20/12 1976 og Lmcirk nr 43 af 18/2 1977. I København og på Frederiksberg fastsættes regler for matrikulære arbejder af kommunerne, delvis under kontrol af landbrugsministeren, se UL § 43, stk 3 og 4; i det følgende bortses fra disse kommuner.

Blandt de formelle regler skal her nævnes UL § 5, som for lovens område kræver medvirken af en landinspektør (amtslandinspektør). UL §§ 10–11 fastlægger dernæst samarbejdet med tinglysningsmyndighederne, jfr TL §§ 10, 22 og 23 samt TA §§ 10 og 17, og etablerer yderligere en sideløbende kontrol med hensyn til skøders tinglysning gennem oppebørselsmyndighederne.

I henhold til lbkg nr 6 af 7/1 1977, jfr lbkg nr 122 af 25/3 1977, skal der betales statsafgift for de fleste udstykninger, se også bkg nr 355 af 22/6 1977 og Lmcirk nr 132 af 22/6 1977, ligesom der skal betales gebyr for attestation af kopikort m m, se bkg nr 1 af 2/1 1976 og for amtslandinspektørarbejder, se bkg nr 2 af 2/1 1976.

Tiendeydelser fordeles ikke ved udstykning, se UL § 10, stk 1, og hartkorn og matrikelskyld bortfaldt i medfør af lov nr 43 af 20/2 1969.

### C. MATERIEL DELINGSKONTROL

1) I så henseende har kontrollen med deling af jordbrugets og skovbrugets ejendomme omkring 200 års hævde, se III D og § 9, og denne kontrol såvel som kontrollen med deling af statshusmandsbrug, de såkaldte pligthuse og de med statslån eller statsgaranti og/eller boligdriftslån opførte landarbejderboliger udøves af landbrugsministeriet, tildels af matrikelmyndighederne (direktoratet og amtslandinspektørerne) på egen hånd.

2) UL's materielle delingsregler er og har stedse været temmelig fåtallige, og den gamle standard om at undgå uhensigtsmæssige parceller blev som følge af den mere detaljerede planlægning i offentligt regie ophævet i 1975. Tilbage står blot to bestemmelser. Den ene er bestemmelsen i § 4, stk 1, som skal forhindre omgåelse af jagt- og fiskerilovgivningen ved frastykning af »en efter forholdene smal jordstrimmel«. Den er af nyere dato, men bygger på en ældre Højesteretsdom (U 1915.406). Den anden er § 4, stk 2, om forbindelse med offentlig vej, men denne bestemmelse overlader den materielle afgørelse til vejmyndighederne.

UL § 8 bestemmer, at udstykningssager skal forelægges den lokale kommunalbestyrelse til udtalelse; men indtil nyeste tid blev kommunalbestyrelsens erklæring kun betragtet som vejledende for matrikelmyndighederne. Godkendelse af et udstykningsandragende, der ikke stred mod UL eller andre landbrugsministerielle forskrifter, betragtedes som en lovbunden forvaltningsakt, medmindre UL udtrykkeligt krævede

hensyntagen til andre myndigheder. Indtil 1963 var det kun tilfældet i ringe omfang, om end en skærpet kurs allerede kunne spores, da UL blev ændret i 1949, se lov nr 290 af 31/3 1949 § 4, stk 3, 5 og 7.

I 1963 fik UL § 2 imidlertid følgende affattelse:

»Medmindre der foreligger dispensation eller godkendelse fra vedkommende myndighed, kan udstykning ikke approberes, når det er oplyst, at delingen eller den herved tilsigtede anvendelse af arealerne vil medføre noget, som er i strid med eller kræver godkendelse efter bestemmelser, som er fastsat i eller i henhold til gældende love«.

Herved er den væsentligste del af kontrollen med udstykninger henlagt til andre myndigheder end matrikeldirektoratet, og det er landinspektørernes opgave at rådføre sig med disse myndigheder, før sagen indsendes til direktoratet, se Lmcirk nr 43 af 18/2 1977. Afgørende for den enkelte rådspurgte myndighed er de om dens kompetence gældende regler, og tvist herom henhører under domstolene (U 1966.46 H).

3) Den kontrol, der føres med ejendomsdelinger, gælder efter UL § 1 materielle delinger af »en samlet fast ejendom«, hvorimod UL ikke interesserer sig for en ejendoms deling i ideelle anparter, hvortil de i lbkg nr 408 af 29/6 1977 omhandlede ejerlejligheder og de i lov nr 58 af 25/2 1976 omhandlede boligfællesskaber matrikulært må henføres. I så henseende er der forskel mellem København og det øvrige land, se Højesterets kendelser i U 1975.1033, 1036, 1039 og 1041 om anparterlejligheder.

Før en materiel deling godkendes og registreres på kort og i bøger i Matrikeldirektoratet, skal dens overensstemmelse med gældende ret være godtgjort, og herunder indgår ikke alene den nye grænsedragning, men også formålet med delingen. Begge forhold skal være prøvet på baggrund ikke blot af gældende love, men også på baggrund af den sekundære normering gennem reglementer, regulativer, vedtægter m m. Det er ikke afgørende, om den sekundære normering er sket ved hjælp af offentliggjorte bestemmelser, som f eks en lokalplan, se § 2, IV. Afgørende er alene, om normeringen kan kræves overholdt med hjemmel i lovgivningen, eventuelt gennem et forbud mod ejendomsændring i medfør af Naturfredningslovens § 40, Privatvejslovens § 63 eller Mbls § 30.

De enkelte kontrolbestemmelser er i hovedsagen omtalt i andre afsnit, hvorfor en henvisning dertil er tilstrækkelig.

Det gælder By- og landzonenloven § 3, Kommuneplanloven § 2 IV–V, Regionplanlovene § 2 II–III, Landbrugsloven, nedenfor III D, Skovloven og Sandflugtsloven, § 9, og Naturfredningsloven § 8.

Hertil kommer Parcelsalgsloven nr 305 af 30/6 1922, *Tolstrup*.254, reglerne i lov om offentlige veje, lbkg nr 585 af 20/11 1975, om adgangsforhold og i Privatvejsloven, lbkg nr 587 af s d, om vejudlæg m v samt miljø- og vandlovgivningen, §§ 7 og 10.

4) Matrikelvæsenets opgave som kontrollant med hensyn til overholdelse af den offentlige regulering er således blevet stærkt omformet i takt med den øgede interesse for planlægning ved offentlig foranstaltning. Derimod nærer matrikelmyndighederne ingen større interesse for privatretlige reguleringer, når de blot ikke kommer i modstrid med den offentlige interesse. Sker det, indeholder UL § 44 hjemmel til at anvende forskellige sanktioner; *Tolstrup*.84–86, *Illum*, Dansk Tingsret, 2. udg.49–55, *A. Vinding Kruse*: Ejendomskøb.256, se også U 1969.502, jfr B 234, og U 1970.225 og 817 H samt U 1971.106 H og U 1972.785.

Overholdelse af privatretlige servitutter falder derimod uden for matrikelmyndighedernes traditionelle område, se U 1958.1168 HKK, og de praktiserende landinspektører tog heller ikke tidligere hensyn til dem i forbindelse med ejendomsdelinger, se U 1960.73 H og 1965.807, jfr *Tolstrup* i Landinspektøren 24. bd.193–200, og senest U 1975.297, jfr B 306. Dette forhold er i 1974 ændret ved en af Den danske Landinspektørforening vedtaget vedtægt for landinspektørarbejde, hvorefter »den normale ydelse« i en udstykningssag »omfatter forundersøgelse om mulighederne for sagens gennemførelse . . . dels i relation til tinglyste servitutter . . .«.

#### D. KONTROL MED AREALFORØGELSER

Den matrikulære interesse i, om der sker forøgelse af en bestående »samlet fast ejendom«, er underordnet, når forøgelsen blot ikke medfører deling af en anden »samlet fast ejendom«. Det gælder, hvad enten to eller flere ejendomme forenes midlertidigt eller for bestandig.

En sådan forening kan derimod interessere andre myndigheder, hvis der eksisterer forbud mod at skabe større bedrifter, se III D. Det samme vil gælde, hvis dannelsen af en større enhed kan afstedkomme ændret benyttelse f eks af ejendommens forbindelse med offentlig vej, se UL § 4, stk 2. Omvendt kan det tænkes, at en forøgelse af en ejendoms tilliggende er en forudsætning for tilladelse f eks til byggeri. I de to

førstnævnte tilfælde består der interesse i at blive taget med på råd, før foreningen sker, i det sidstnævnte tilfælde går interessen ud på at sikre, at de forenede arealer forbliver »en samlet fast ejendom«.

Matrikulær kontrol med arealforøgelser forudsætter, at der enten foregår en ejendomsdeling, som ønskes tinglyst, eller at der ønskes notering i matriklen af den nye enhed som »en samlet fast ejendom«. Det sidste kan også være inspireret af den private grundejers interesse.

Som tinglysningsreglerne er formet her i landet, behøver matrikelmyndighederne ikke at rådføre sig med tinglysningsmyndighederne, før der foretages en ejendomsdeling. At et eller andet matrikelnummer på kort og i bøger deles i flere numre, kan tages til efterretning i tingbogen. Indtil videre påvirkes de tinglyste hæftelser ikke deraf. Det er først, når en deling ønskes »fuldbyrdet« ved ændring af ejendomsretten til en eller flere af de nye parceller, at tinglysningsdommeren skal gribe ind, se TL § 22.

Hvis der derimod sker en sammenlægning af to eller flere matrikulære enheder til én, eller hvis der uden skødning – ved såkaldt *omdeling* eller *skelforandring*, UL §§ 15–16 – overføres areal fra en enhed til en anden, opstår der en anden situation. Man ønsker nemlig at undgå, at »en samlet fast ejendom« kan være uensartet behæftet, idet noget sådant kan afstedkomme vanskeligheder i tilfælde af en tvangsauktion over ejendommen. Det er derfor privatretlige interesser, som har ført til, at matrikelmyndighederne ikke på egen hånd kan foretage sammenlægning eller overføre arealer uden egentlig udstykning. Før en sådan forretning gennemføres, skal der foreligge dommerattest om ejer- og panteforholdenes ordning, medmindre der er tale om ubehæftede arealer eller om forening af en ubehæftet ejendom med en behæftet, se TL §§ 21, 23 og 24. *Formuerettigheder*.439–443, *Illum: Tinglysning*.181–187, *Tolstrup*.99–103.

### III. Landbrugsejendomme

#### A. INDLEDNING

Dansk ret kender endnu ikke almindelige regler om udnyttelse af landbrugsjord, svarende til andre landes vanhævsregler. De jordpolitiske regler på landbrugsområdet har derimod langt tilbage haft et socialt tilsnit. Formålet var oprindeligt at beskytte de ejendomme, som benyt-

tedes af bondestanden, og at skabe en selvejende bondestand, og hertil kom i en lang årrække ønsket om og støtten til nye landbrugsbedrifter. Efterhånden som fortidens fæsteforhold afløstes af selveje og nye bedrifter opstod ved hjælp af statslån, følte trang til andre regler, og efter nogle års midlertidig lovgivning formedes begrebet *en landbrugs-ejendom* i 1925. Det betød omkring en tredobling af det antal ejendomme, som var underkastet *landbrugspligten*, der påbød ejendommens opretholdelse som selvstændigt brug, forsynet med bygninger og beboere, som tog sig af bedriften. Gennem udstykningslovgivningen søgte man samtidigt at værne ejendommene mod nedlægning og at forhindre dannelsen af store landbrugsbedrifter.

Om den historiske udvikling se *Tolstrup* kap 9–12 og 33 og *samme*: Landbrugs-ejendomme.

Efter 1965 er statens bestræbelser ændret væsentligt, og siden 1971 er støtte til oprettelse af nye bedrifter begrænset til køb af jord til gartnerier, men ellers forbeholdt supplerende af mindre landbrug og gartnerier og fremme af jordfordelinger.

Se nu lbkg nr 396 af 23/7 1974 om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m m. Ændringerne står i forbindelse med Danmarks indtræden i EF, som yderligere har affødt lov nr 222 af 26/4 1973, hvorefter der kan ydes rentetilskud og lånegaranti til modernisering af jordbrugsbedrifter, når det sker efter en af Statens Jordlovsudvalg godkendt *udviklingsplan*; støtte efter lov 1973 kan ikke ydes til jordkøb. Se *Helge Wulff* i U 1974 B 109–113.

Støttelovgivningen har som baggrund, at der gennem en årrække er foregået en kraftig afvandring fra landbruget til byerhvervene, hvor indtjeningsmulighederne er bedre, og det forudses, at antallet af de selvstændige landbrugsbedrifter vil blive reduceret kraftigt i de kommende år for at opnå større lønsomhed.

De gældende regler om *landbrugspligten* har – om end tøvende – taget udviklingen til efterretning og betegner en ganske radikal forandring af dansk jordlovgivning, idet det hidtidige sociale tilsnit har givet plads for en mere økonomisk betonet indstilling til landbrugsarealernes benyttelse.

Se *Strukturproblemer i dansk landbrug*, en redegørelse til regeringen fra Det økonomiske Råds formandskab, 1964, *Betænkning afgivet af Landbokommissionen af 1960*, tredje del, 1966, 8. betænkning, 1970, og 10. betænkning, 1971. Se også lov nr 187 af 30/3 1973 om tilskud til strukturprojekter inden for jordbruget og lov nr 166 af 29/3 1974 om grundforbedringslån.

Den omtalte strukturændring har givet sig til kende gennem en kraftig reduktion af antallet af landbrugsejendomme, som i første udgave blev opgjort til godt 190.000, medens det i 1974 er reduceret til ca 129.800 selvstændige bedrifter uden væsentlig nedgang i det dyrkede areal på ca 29.000 km<sup>2</sup>.

De gældende regler findes i *Landbrugsloven* (LL), bkg nr 458 af 2/8 1973 af lov om landbrugsejendomme af 4/4 1967.

For at betragte en fast ejendom som landbrugsejendom må fire betingelser være opfyldt:

1. Ejendommens jordareal må være mindst 2 ha (20.000 m<sup>2</sup>),
2. mindst 2 ha af arealet skal anvendes til landbrug, gartneri, herunder blomstergartneri, frugtplantage, planteskole eller lignende jordbrugsvirksomhed,
3. der må være de nødvendige beboelsesbygninger (eller pligt til at opretholde bygninger efter den ældre lovgivning), og
4. der må være beboere, som driver jorderne fra bygningerne (eller pligt hertil efter den ældre lovgivning). (LL § 3).

De ejendomme, som allerede var noteret i matriklen, betragtes fortsat som landbrugsejendomme (LL § 2), men var deres jordareal ved lovens ikrafttræden den 21/4 1967 under 2 ha, og er det stadig tilfældet, kan noteringen på begæring slettes (LL § 4, stk 4). Nye ejendomme, der opfylder de fire betingelser, vil normalt blive landbrugsejendomme; men Landbrugsministeriet kan efter et frit skøn lade være med at anerkende dem som sådanne (LL § 3, stk 2).

Bliver en ny ejendom undergivet landbrugspligt, skal den noteres som landbrugsejendom i matriklen, og noteringen må betragtes som en gyldighedsbetingelse (LL §§ 2 og 3). Der foretages sideløbende notering i tingbogen og hos oppebørselsmyndigheden (LL § 5), men den er kun vejledende, og landbrugspligten har prioritet forud for alle privatretlige hæftelser. Noteringen er for tiden mindre pålidelig, idet landbrugspligtens udstrækning for mange bedrifter blev udvidet i 1963. Den omfatter nu som regel »tillige arealer, der uden at være omfattet af noteringen i matriklen ved den seneste vurdering til ejendomsværdi og grundværdi er vurderet under ejendommen«; se hertil lbkg nr 356 af 29/7 1970 § 8, jfr lov nr 310 af 10/6 1976. Ajourføring med vurderingsfortegnelserne sker kun lejlighedsvis. En landbrugsejendom kan bestå af en eller flere matrikulære enheder (matrikelnumre), men kan også være en del af en sådan enhed.

En landbrugsejendom er *en samlet fast ejendom* (UL § 1). Heraf følger, at afhændelse af en del af en landbrugsejendom, særskilt pantsættelse af en del af den eller særskilt bortleje af en del i mere end 10

år må gennem matrikelmyndighedernes nåleøje eller have opnået dispensation, før aftalen kan tinglyses, se *Formuerettigheder*.319–320, 324–326.

Landbrugspligtens opståen betyder derimod ikke uden videre, at en ejendom, som består af flere matrikulære enheder, betragtes som *sammenlagt* i Udstyknings- og Tinglysningslovens forstand (UL § 13, stk 2). Er de samhörende enheder uensartet prioriteret, og opstår der herved vanskeligheder for gennemførelsen af en tvangsforfølgning, viger landbrugspligten i fornødent omfang (LL § 35, stk 4).

Landbrugspligten omfatter ikke præstegårde og statens, kommunernes og det private skovbrugs tjenestesteder, der før LL 1967 var undtaget fra notering; men en lignende pligt kan pålægges præstegårdene af Kirkeministeren (lbkg nr 320 af 26/6 1970 § 14), og privatskovbrugets tjenestesteder er underkastet fredskovspligt.

Blomstergartnerier og planteskoler betragtedes ikke som landbrugsejendomme før LL 1967, og de dengang eksisterende vil ikke blive noteret.

For ejendomme oprettet i henhold til den tidligere statshusmandslovgivning træder betegnelserne »gårdbrug«, »husmandsbrug« eller »gartneri« i stedet for betegnelsen »landbrugsejendom« (LL § 2).

LL fastholder betegnelsen »Landbrugsejendom«, bortset fra at den i kap V også, men uden nærmere forklaring taler om »jordbrugsbedrifter i udlandet«, se under IV A, 2, *Tolstrup* i U 1973 B 281–287.

## B. EJERENS FORPLIGTELSER

Landbrugspligten pålægger efter 1973 ejeren at udnytte ejendommens jorder »på forsvarlig jordbrugsmæssig måde«, at opretholde ejendommen som selvstændigt brug, og at holde den forsynet med beboelsesbygning, hvorfra jorderne drives af beboerne (LL §§ 7–8).

1) Kravet om jordbrugsmæssig drift kom i svagere form ind i LL i 1967; men det gælder kun i det omfang, hvori jorderne er egnede dertil. Kravet er sanktioneret med bødestraf (LL § 33), og ingen del af arealet må principielt anvendes på anden måde. Det fremgår af sammenhængen mellem § 7 og § 4, at rationelt skovbrug ikke betragtes som jordbrugsmæssig drift, hvorimod § 7, stk 2, nr 1, tillader en begrænset tilplantning af jorder, »der er mindre egnede til landbrugsdrift«.

Det kategoriske krav i § 7, stk 1, lempes yderligere i stk 2, som dels tillader, at forekomster i jorden (tørv, grus, kalk o.l) udnyttes til husbehov, dels tillader anvendelse af »en mindre del af ejendommen til begrænsede ikke-jordbrugsmæssige

formål, såfremt en jordbrugsmæssig anvendelse af arealerne ikke hindres; begge benyttelser kan overlades til andre.

Videregående tilplantning, anden anvendelse eller erhvervsmæssig udnyttelse af forekomsterne kan i medfør af stk 3 tillades af Landbrugsministeriet, som kan tidsbegrænse og betinge en tilladelse. Se om tilplantning og anden anvendelse bkg nr 456 af 2/8 1973 § 9.

Husbehovsretten til forekomster i jorden skal anmeldes til amtsrådet i medfør af Råstoflov § 5, stk 2 og 3, og kan underkastes denne lovs betingelser, lige som den primære tilladelse til videregående udnyttelse må søges efter Råstofloven, se § 11 ovenfor og bkg nr 456 af 2/8 1973 § 1, stk 3.

2) Kravet i LL § 8, stk 1, om selvstændig drift blev allerede lempet væsentligt i LL 1967 § 9 og yderligere i 1971, medens der ved revisionen i 1973 – efter Danmarks indtræden i EF – blev indført forbehold, fordi man var bange for »fjernstyring«!

Fælles for enhver form for samdrift af jorder under landbrugspligt er herefter, at de samdrevene jorder ligger inden for en vejafstand af 15 km »fra den ene af ejendommenes bygninger«, se U 1973 B 283; der kan dog ses bort fra »isolerede græsningsarealer, skovarealer samt arealer uden større dyrkningsværdi«. Arealer, som ikke er under landbrugspligt – »fri jord« –, kan derimod drives sammen med en landbrugsejendom uden hensyn til beliggenheden eller størrelsen. Reglerne om samdrift falder i øvrigt i flere grupper:

a) Med overholdelse af afstandskravet kan alle de landbrugsejendomme, som tilhører samme ejer, drives sammen uden størrelses- eller tidsbegrænsning, LL § 9, stk 1.

b) Ved tilforpagtning af én landbrugsejendom kan samdrift med den ejendom, som forpagteren ejer eller selv har i forpagtning, finde sted uden størrelsesbegrænsning indtil 15 år, når blot afstandskravet overholdes. Omfatter tilforpagtningen kun en del af en anden ejendom, må samdriften af hensyn til UL § 1, stk 1, se A ovenfor, dog ikke overstige 10 år, § 9, stk 2.

c) Omfatter tilforpagtningen to til fem landbrugsejendomme, gælder samme tidsrum og afstandskrav som under b, men den samlede bedrift må ikke overstige 200 ha. Tilforpagtes kun dele af landbrugsejendomme, må tidsrummet ikke overstige 10 år for deres vedkommende, § 9, stk 3.

d) Omfatter tilforpagtningen flere end fem landbrugsejendomme eller dele deraf, gælder reglerne under c med den begrænsning, at bedriften ikke må overstige 100 ha, § 9, stk 3.

e) Reglerne under b–d lempes, hvis den eller de tilforpagtede ejendomme eller arealer indgår under en godkendt udviklingsplan, se A ovenfor og lov nr 222 af 26/4 1973. I de efter denne lov fastsatte regler i bkg nr 623 af 3/12 1973 kræver § 8 en tilsikret forpagtningstid på mindst 12 år, og LL § 9, stk 4, bemyndiger ministeriet til at godkende et tidsrum af indtil 20 år, hvad enten der er tale om tilforpagtning af hele landbrugsejendomme eller kun dele af dem. For ikke at komme i strid med

UL blev dennes § 1 i 1973 suppleret med et stk 4, som tillader sådan bortforpagtning.

f) LL § 9, stk 5, tillader ministeriet at dispensere fra reglerne under a–d, hvorimod dispensation fra UL § 1, stk 1, kun kan ske i forbindelse med udviklingsplaner, se henvisningen i stk 5 til § 12, stk 3.

g) Selvstændighedskravet kan yderligere bortfalde i medfør af LL § 10 for ejendomme, »der helt eller delvis drives i fællesskab af en sammenslutning, der er godkendt af landbrugsministeren i overensstemmelse med regler fastsat af Det europæiske økonomiske Fællesskab«.

LL § 9 tager ikke stilling til det privatretlige spørgsmål, om forpagteren af en landbrugsejendom uden samtykke fra ejeren kan udvide be-driften. Søger forpagteren godkendelse af en udviklingsplan, skal ejer-samtykke dog indhentes, se bkg nr 623 af 3/12 1973 § 8, stk 2.

Ejerens dispositionsret begrænses også ved udleje af dele af arealet eller bygningerne, som kun må foregå i kortere perioder eller med til-ladelse fra ministeriet, se LL § 12. For ejendomme i landzone kan det desuden være nødvendigt at indhente tilladelse fra amtsrådet eller ho-vedstadsrådet, se ovenfor i § 3, lige som udleje eller fremleje af arealer kan kræve miljøministerens eller amtsrådets tilladelse efter reglerne i loven om sommerhuse og camping m v, se lbkg nr 495 af 19/9 1975 og bkg nr 453 af 30/8 1973.

Se i øvrigt bkg nr 456 af 2/8 1973 §§ 1–4 og bkg nr 457 s d §§ 4–6.

3) En landbrugsejendoms beboelsesbygninger skal være forsvarlig brandforsikret i et af de af justitsministeriet godkendte brandforsik-ringsselskaber, og de skal vedligeholdes forsvarligt. Indtræffende ska-der skal udbedres inden 2 års forløb, LL § 8, stk 2 og 3, og disse plig-ter gælder også beboelsesbygninger på ejendomme, der drives sammen med andre, LL § 9, stk 6. Sker der brandskade, skal såvel landbrugs-ministeriet som justitsministeriet give tilladelse, hvis forsikringssummen ønskes anvendt til andet end skadens udbedring. På dette punkt er LL's regler ikke helt afstemt efter forsikringsretten, se U 1954.241 H.

Frastykkes beboelsesbygningen, skal restejendommen inden 2 års forløb forsynes med en beboelsesbygning, og samme frist gælder, hvis et areal tillades udstykket til oprettelse af en ny landbrugsejendom, LL § 8, stk 4. Stk 6 indeholder dispensa-tionshjemmel.

I medfør af stk 5 kan Landbrugsministeriet give påbud om nedrivning eller istandsættelse af ubenyttede eller forfaldne bygninger, når det skønnes rimeligt af æstetiske grunde. Herved tænkes på de avlsbygninger, som LL ikke længere kræver opretholdt. De står undertiden hen uden mindste vedligeholdelse og skæmmer

landskabet. Se foran i § 3 om mulighederne for sådanne bygningers ændrede anvendelse.

4) Hvis ejeren ikke selv bebor og driver ejendommen, er han forpligtet til at sørge for de nødvendige beboere, men bortset fra nogle meget specielle regler – lbkg nr 396 af 23/7 1974 § 16, stk 3, lov nr 230 af 19/5 1971 § 2 om ældre love og servitutter på statshusmandsbrug, se bkg nr 547 af 15/10 1973 § 2 – kan han vælge mellem at drive ejendommen for egen regning (ved bestyrer eller forvalter) og at bortforpagte den. I LL § 11 er der tilløb til en forpagtningslovgivning. Reglerne gælder såvel selvstændige forpagtninger som tilforpagtninger vedrørende hele landbrugsejendomme, og den vigtigste regel er, at aftalen skal være skriftlig og oplyse forpagtningens varighed og afgiftens beregning, en fordring som ikke har privatretlig betydning.

Medens de specielle påbud om bortforpagtning af visse landbrugsejendomme indeholder en del præceptive aftaleregler, er aftaler om bestyrer- eller forpagtningsforhold i hovedsagen kun reguleret ved deklatoriske regler, *Tolstrup* kap 13, *Forpagtning*, vejledning udgivet af De samvirkende danske Landboforeninger, 1969.

### C. EJERENS RETTIGHEDER

Ejeren af en landbrugsejendom kan benytte sig af de gamle regler om selvejerbønders testationsret, eller hvis ejendommen hører til de såkaldte sædegårde af sædegårdsejernes særlige testationsret efter § 27, andet punktum, i den gamle Arvefrd af 21/5 1845 (LL § 19 og Arvelov nr 215 af 31/5 1963 § 79).

### D. EJENDOMSÆNDRINGER

Indtil LL 1967 var det reglen, at en landbrugsbedrift, som lovgivningen krævede opretholdt, ikke måtte beskæres gennem *udstykning*, hvis det kunne gå væsentligt ud over dens brugbarhed. Undergrænsen for den *hovedparcel*, der skulle bevares, var dog temmelig beskeden, og der fandtes en række undtagelsesbestemmelser. Efter LL 1967 er adgangen til *udstykning* mere fri, hvis det eller de frastykkede arealer fortsat skal benyttes jordbrugsmæssigt enten til oprettelse af nye selvstændige landbrugsejendomme, LL § 14, eller til sammenlægning med andre landbrugsejendomme inden for de senere omtalte sammenlægningsgrænser, se bkg nr 456 af 2/8 1973 §§ 11 og 12.

I medfør af By- og Landzonestyrelsens § 6 kræves der ikke tilladelse fra amtsrådet (Hovedstadsrådet) til udstykning eller omdeling, når det fraskilte areal sammenlægges med en bestående landbrugsejendom, se foran i § 3. Hvor der gælder tilbudspligt, se VI nedenfor, viger den ved enhver forening af det afståede areal med landbrugsejendomme.

1) Skal det frastykkede areal overgå til anden anvendelse, må landbrugspligten på det imidlertid ophæves, og reglerne herom falder sammen med reglerne om ophævelse af landbrugspligten på en hel landbrugsejendom, LL § 4. I så henseende må landbrugsministeriets skøn i væsentlig grad underordnes andre myndigheders afgørelse med hensyn til det frigivne areals ændrede anvendelse, se UL §§ 2 og 8, selv om ministeriet kan stille betingelser og nægte udstykninger, som strider mod jordbrugsmæssige interesser, LL § 4, stk 2 og 3, og § 8, stk 5, sidste punktum. Hvis det areal, som ønskes frastykket og frigivet, skal erhverves af en juridisk person, skal erhvervelsen først bedømmes efter LL kap V B, se nedenfor IV A 3 e.

Landbrugspligten vil sædvanligvis bortfalde, hvis myndighederne godkender en deling, som bringer restejendommen ned under 2 ha geometrisk mål, men det kan ikke kræves, LL § 4, stk 4, andet punktum. Det samme gælder, hvis en ejendom formindskes tilsvarende ved naturkatastrofe, som det af og til sker ved Jyllands vestkyst. Desuden har landbrugsministeriet en almindelig adgang til at *ophæve landbrugspligten*, navnlig når en ejendom ikke er værd at bevare som landbrug. Ophæves landbrugspligten på en ejendom, sørger ministeriet for noteringsens slettelse i matrikel og tingbog. Se bkg nr 456 af 2/8 1973 §§ 6-8.

2) Indtil 1962 var der ret snævre grænser for *sammenlægning* af landbrugsejendomme, men samfundsudviklingen har gjort mere liberale regler nødvendige. Landbefolkningens indvandring til byerhvervene og den øgede mekanisering af bedrifterne har udløst en trang til at omdanne en ikke ubetydelig del af de bestående landbrugsejendomme.

Sammenlægning af landbrugsejendomme eller en landbrugsejendoms deling mellem flere ejendomme, som ønskes forøget, kan ske, såfremt den eller de supplerende ejendomme ikke bliver på mere end 100 ha. Det kan ske, selv om den supplerende ejendom består af landets bedste jord; er jorderne af ringere kvalitet, kan landbrugsministeriet tillade en overskridelse af grænsen. Omvendt kan ministeriet modsætte sig en sammenlægning, hvis jorderne ikke ligger hensigtsmæssigt for

samlet drift, hvis der vil opstå en uhensigtsmæssig ejendomsfordeling, eller hvis en deling af en ejendom vil skade dennes drift, LL § 13.

Ved supplerung kan man se bort fra fredskovsarealer, søarealer, strandarealer og andre arealer uden dyrkningsmæssig værdi. Desuden har ministeriet beføjelse til at tillade sammenlægning efter et skøn, som udøves ganske liberalt. Se bkg nr 456 af 2/8 1973 § 11.

Den omtalte sammenlægning forudsætter matrikulær binding af de sammenlagte jorder og altså opfyldelse af kravene i TL §§ 21 og 23, LL § 15. Hvor opfyldelsen af disse krav støder på vanskeligheder, eller hvor der er tale om driftsmæssig forening væsentligt ud over de nævnte arealgrænser, betyder de under B 2 omtalte samdriftsregler en praktisk lettelse af de strukturmæssige ejendomsændringer, som foregår overalt i landet.

## IV. Koncessionsregler

### A. ERHVERVELSESBEGRÆNSNINGER

Indtil 1949 var adgangen til at erhverve fast ejendom i hovedsagen fri for enhver, og den i Grl 1915 § 50, stk 2, (nu § 44, stk 2) åbnede adgang til at regulere udlændinges erhvervelser var ikke udnyttet, men i tiden derefter er der kommet forskellige lovbestemmelser, som begrænser adgangen hertil også for danske. De fremtræder enten som legale forbud mod bestemte erhvervelser, men med en vidtgående adgang for myndighederne til at dispensere, eller som krav om, at myndighederne skal godkende en erhverver, før hans adkomst kan blive endelig gyldig. Falder en erhvervelse ind under en eller flere af disse bestemmelser, betyder det, at erhvervelsen må betragtes som suspensivt betinget i forhold til myndighederne. Det er uden betydning, hvorledes erhvervelsesaftalen er ordnet inter partes, og selv om myndighederne nægter at godkende erhvervelsen, påvirkes parternes indbyrdes forhold ikke deraf, således som det er tilfældet i svensk og vesttysk ret, hvor afslaget bevirker aftalens ugyldighed inter partes.

Se om erhvervelsesbegrænsninger *Tolstrup* kap 15 og 33, *samme*: Forkøbsret og koncession, 1961, og *L. Ringgård* i Juridisk Formularbog 4.10.

1) De mest omfattende bestemmelser findes i *Erhvervsloven* (EL), lov nr 344 af 23/12 1959, jfr lov nr 129 af 13/4 1962. Den kræver, at justitsministeriet skal godkende en erhverver af fast ejendom, hvis han ikke har *fast bopæl* i Danmark eller tidligere har boet her i tilsammen 5 år. Den gælder tillige for juridiske personer med hjemsted i udlandet og for fremmede myndigheder (§ 1). Der gøres dog undtagelse for erhvervelser, som skyldes slægts- eller testamentarisk arv, deling af et ægteskabeligt fællesbo og gaver mellem slægtninge i ret op- og nedstigende linje (§ 2). Til gengæld kræves der koncession ikke blot ved erhvervelse af ejendomsret, men også til overtagelse af fast ejendom til brugeligt pant i mere end 6 måneder (§ 4). For at forebygge omgåelsesforsøg forbyder loven langvarige lejeaftaler (§ 9), se hertil U 1962.140 H, 1963.195, 1964.742, 1972.794, 1976.846. Under »fast ejendom« falder, ligesom efter TL § 19, bygninger på lejet grund, se U 1965.893, og ejerlejligheder.

Efter Danmarks indtræden i EF er loven lempet af hensyn til den frie etableringsret inden for Fællesskabet, se bkg nr 593 af 20/12 1972 og bkg nr 549 af 17/10 1973, således at EF-statsborgere og EF-selskaber frit kan erhverve fast ejendom – bortset fra land- og skovbrugsejendomme –, når erhvervelsen tilsigter helårsbeboelse eller virksomhed, der omfattes af de to bekendtgørelser. For land- og skovbrugsejendomme gælder nogle særregler indtil udgangen af 1977, se 3 nedenfor og foran i § 9. Efter den under 3 omtalte afgørelse af EF-domstolen synes det tvivlsomt, om de i bekendtgørelserne foretagne opregninger af erhverv har selvstændig betydning.

2) I 1972 indførte *loven om sommerhuse og camping m v* (SL) en ny koncessionsregel, se nu lbkg nr 495 af 19/9 1975 § 8. Herefter må juridiske personer – selskaber, foreninger og andre sammenslutninger, private institutioner, stiftelser og legater – uanset om de er danske eller udenlandske ikke erhverve fast ejendom uden miljøministerens tilladelse, medmindre ejendommen skal anvendes til helårsbeboelse eller i erhvervsøjemed.

3) Det er almindeligt i udenlandsk koncessionslovgivning, at erhververe uden fast tilknytning til landet betragtes som »farlige« eller »uønskede« erhververe, og at det samme gælder juridiske personer, der betragtes som »den døde hånd« på fast ejendom, fordi den juridiske persons formelle adkomst kan opretholdes uanset meget væsentlige indre ændringer, se U 1969.25 H, jfr B 129. Udlændinges erhvervelse regu-

leredes først gennem EL, se 1 ovenfor, medens de juridiske personer første gang rantes af den i 1949 gennemførte lov om landbrugsejendomme, lov nr 291 af 31/3 1949 § 9. Bestemmelserne skærpedes i den såkaldte Institutionslov nr 127 af 15/4 1957, som omfattede alle ejendomme, der benyttedes til landbrug eller gartneri. Loven indsnævredes til landbrugsejendomme uden for de i medfør af Byreguleringsloven udlagte inderzoner, da den i 1967 blev indarbejdet i Landbrugslovens kap V. En tredje gruppe »farlige« erhververe er spekulanterne, som vel i dansk ret kan rammes af jordlovgivningen, men fortrinsvis søges ramt gennem skattelovgivningen. Man finder desuden koncessionsregler, som skal forhindre dannelsen af for store bedrifter eller hele godser, og de eksisterer også i Danmark i kraft af regler, som i 1949 optoges i den dengang gennemførte Landbrugslov. De overførtes i ændret form som kap V i den i 1967 gennemførte Landbrugslov (LL) og er senere ændret væsentligt som følge af tilslutningen til EF. Se *Tolstrup* i U 1973 B 281–285. De suppleres af de foran III D 3 omtalte regler.

I bilag XI til Tiltrædelsestraktaten (Lovtid A 1967.1152–1153) blev det bestemt, at forskellige Rådsdirektiver om etableringsretten i land- og skovbrug først træder i kraft den 1/1 1978. De begrænser den almindelige adgang til at erhverve sådanne ejendomme. Som følge af EF-domstolens afgørelse i *Reyners-sagen*, U 1974.754, jfr 1975.361, må de indenfor de oprindelige EF-lande betragtes som bortfaldet allerede ved udløbet den 31/12 1969 af overgangsperioden. Man må derfor regne med, at personer og selskaber m v fra Fællesmarkedslandene efter 1/1 1978 vil være ligestillet med danske personer og selskaber m v også med hensyn til erhvervelse af landbrugsejendomme.

LL kap V regulerer »erhvervelse af landbrugsejendomme« i landzone, se § 3 foran; afsnit A gælder for »personer« og afsnit B for »selskaber, sammenslutninger, institutioner m m«, medens kap VI indeholder fællesbestemmelser for erhvervelser og forpagtning m m, se bkg nr 457 af 2/8 1973 §§ 1–3 og 7–9, Lmcirk nr 183 af 29/8 1975.

Begge afsnit i kap V og kap VI taler om »erhvervelse af adkomst«, hvorved må forstås erhvervelse af ejendomsret, men den, der behøver tilladelse hertil, skal også søge tilladelse til at have en landbrugsejendom i landzone som brugeligt pant i mere end 6 måneder (§ 25).

a) Hovedreglen for personer er ifølge LL § 16, at den, der allerede ejer to eller flere landbrugsejendomme, ikke uden landbrugsministe-

rens tilladelse kan erhverve flere, medens erhvervelse af indtil to landbrugsejendomme er tilladt under visse forudsætninger.

Erhververen skal være fyldt 20 år, og ved afgørelsen af, hvad han i forvejen ejer, medregnes landbrugsejendomme i byzoner og sommerhusområder samt »jordbrugsbedrifter i udlandet«, og tillige medregnes sådanne ejendomme, hvis de tilhører ægtefællen eller hans børn under 20 år. Det samme gælder ved besiddelse af »anpart« i en landbrugsejendom, hvis erhververen og hans nævnte pårørende ejer mindst en femtedel af ejendommen eller af kapitalen i et selskab, der står som ejer (§ 16, stk 1 og 5).

Hvad der falder ind under »jordbrugsbedrift i udlandet«, må i tvivlstilfælde afgøres af domstolene, som antageligt vil lægge vægt på, om bedriften efter vedkommende retsordens opfattelse betragtes som en selvstændig driftsenhed; men »udlandet« omfatter alle lande uden for Danmark.

Flere end 5 personer kan ikke i fællesskab erhverve en landbrugsejendom i landzone uden tilladelse. Formålet hermed er at undgå presionsgrupper, som kan genere planlægningsmyndighederne. Endvidere kræves der tilladelse til at få tinglyst adkomst på anpart i mere end to landbrugsejendomme, selv om anparterne er mindre end en femtedel (§ 16, stk 6).

Foruden tilladelse at erhverve adkomst på den første landbrugsejendom kræves, at erhververen er fyldt 20 år og ikke gennem ægtefælle eller børn under 20 år skal betragtes som »medejer« af en anden landbrugsejendom eller en jordbrugsbedrift i udlandet. Desuden kræves det, at erhververen inden 6 måneder efter erhvervelsen tager fast bopæl på ejendommen, og at én af følgende betingelser er eller bliver opfyldt:

*enten* at ejendommen er mindre end 5 ha eller har en grundværdi mindre end et af landbrugsministeren fastsat beløb, se for tiden bkg nr 320 af 20/6 1974: 57.000 kr ved 15. alm vurdering (§ 16, stk 2),

*eller* at erhververen har eller tager jordbrug som hovederhverv. Herved forstås i overensstemmelse med EF-regler, at han anvender mindst halvdelen af sin arbejdstid i bedriften og opnår mindst halvdelen af sin *arbejdsindkomst* herved (§ 16, stk 1), se Lmcirk nr 183 af 29/8 1975 kap III.

Vil man erhverve landbrugsejendom nummer to uden tilladelse, kan det ske, hvis den anden ejendom ligger således, at samdrift er mulig efter LL § 9, se ovenfor III B 2, og hvis erhververen opfylder de positive krav om myndighed, fast bopæl og hovederhverv samt det negative krav om manglende medejendomsret (§ 16, stk 3).

LL § 16, stk 4, tillader dispensation fra bestemmelserne i stk 1-3, og § 17 gør forskellige undtagelser fra hovedreglen:

(1) Erhvervelse ved arv, deling af fællesbo eller overtagelse til hensiddens i uskiftet bo kræver ikke tilladelse (§ 17, stk 1).

(2) Af hensyn til den forudgående lovgivning er visse familieoverdragelser inter vivos ligeledes undtaget (§ 17, stk 2-4). Overdragelsen må ske enten til ægtefællen eller til livsarvinger, forældre (bedsteforældre m v), søskende eller disses børn; svogerskab ligestilles med slægtsskab. Er erhververen fyldt 20 år og ikke belemret med medejendomsret, se § 16, stk 5, kan han erhverve indtil to almindelige landbrugsejendomme i landzone foruden landbrugsejendomme i landzone, som enten er »frikøbt« efter reglerne i § 11, stk 1, i den tidligere LL nr 291 af 31/3 1949 eller noteret som »familieejendom« efter LL 1967, se bkg nr 42 af 24/2 1972. I begge tilfælde vil undtagelsen for frikøbte ejendomme og familieejendomme fremgå af notering i tingbog og matrikel.

Noteringen som familieejendom slettes, hvis ejendommen overdrages på anden måde end efter § 17, stk 1 eller 2, eller hvis dens tilliggende forøges, bortset fra skelforandringer eller ubetydelige arealforøgelser samt rationaliseringsforanstaltninger *indenfor* en samlet besiddelse af familieejendomme.

b) Kap V B kræver ubetinget tilladelse, hvis erhververen er »et selskab, en forening eller anden sammenslutning eller fællesskab, en offentlig eller privat institution, en stiftelse, et legat eller en udenlandsk offentlig myndighed«. Den danske stat og danske kommuner falder uden for denne kreds, men derimod ikke folkekirken. Dette afsnit rammer også enhver erhvervelse af part i eller del af en landbrugsejendom i landzone, se § 3 foran og III D 2.

c) Tilladelse til erhvervelser gives normalt gennem Landbrugsministeriet, se nedenfor B; for folkekirkens vedkommende dog af kirkeministeren. Skønnet over om en tilladelse bør gives, er i nogen grad lovbundet (§§ 18 og 21), men bestemmelserne indeholder tillige adgang til at tillade en erhvervelse, »når særlige forhold i øvrigt taler derfor«. Se hertil kap IV og V Lmcirk nr 183 af 29/8 1975.

d) LL har opretholdt den tidligere Institutionslovs bemyndigelse for juridiske personer, ikke mindst stiftelser og legater, til at konvertere besiddelse af landbrugsejendomme og landbrugsarealer til andre ejendomme eller til de midler, hvori myndiges båndlagte midler kan anbringes, se bkg nr 322 af 16/9 1966, jfr bkg nr 354 af 24/7 1972. Konvertering kræver dog tilsynsmyndighedens godkendelse (LL § 22).

e) »Anpart« i en landbrugsejendom betegner en ideel anpart. Erhvervelse af en materiel del afgøres for fysiske personers vedkommende alene efter reglerne om udstykning, se III D foran. For juridiske personer taler LL ikke om »anparter«,

men kun om »part i« eller »del af« en landbrugsejendom. Det første udtryk må forstås som »anpart«, men uanset størrelsen, hvorimod det andet må gå på materielle dele; begge disse forhold kan ikke etableres uden særlig tilladelse, se Lmcirk 1975 kap III.

4) Der gælder endelig en koncessionsregel med hensyn til de landarbejderboliger, som er opført med statslån i tiden 1938–1971 eller med statsgaranti og/eller boligdriftslån efter lov nr 211 af 19/5 1971. Reglen findes i lbkg nr 353 af 26/6 1975 (AL), § 21 og § 48, og den gælder i 20 år efter statslånenes eller statsstøttens afvikling (§§ 19 og 45), men kan dog ophøre tidligere mod yderligere indbetalinger (§§ 19 a og 46). Reglen begrænser kredsen af dem, der frit kan erhverve en sådan ejendom, til den efterlevende ægtefælle og personer, som »må anses for beskæftiget ved normalt forefaldende arbejde på landet« (§ 21, stk 2, § 48). Spørgsmålet om en erhververs beskæftigelse kan indbringes for domstolene, hvis man ikke er tilfreds med administrationens afgørelse.

For arbejderboliger, der er opført med statsstøtte for landmandens regning, gælder lignende regler (§§ 31, 56 og 58). Her er det afgørende kriterium, at boligen er givet i brug i overensstemmelse med lovens kap VI eller VII.

Der gælder en særlig regel om tvangsauktioner, idet såvel køberen på en tvangsauktion som den ufyldstgjorte pant- eller udlægshaver kan få tinglyst adkomst mod at forpligte sig til at videreoverdrage boligen inden ét år efter auktionen (§ 21, stk 5, jfr § 31, stk 1, § 48, stk 2, § 58, stk 2).

Landbrugsministeriet har sædvanlig dispensationsadgang.

## B. PROCEDUREREGLER

Det fremgår af fremstillingen under A, at koncessionsreglerne er delt mellem justitsministeriet, miljøministeriet, landbrugsministeriet og kirkeministeriet, og at det meget vel kan tænkes, at samme sag skal bedømmes efter flere regler. Som eksempel kan nævnes, at en udlænding køber en landarbejderbolig til sommerhusophold, eller at et selskab køber en landbrugsejendom til sommerferiebolig for dets medarbejdere.

Efter gennemførelsen af LL 1967 er procedurereglerne fælles for EL og LL, medens SL savner sådanne regler.

Ifølge EL § 3 og LL § 24 gælder der en ansøgningsfrist på 6 måneder fra »overdragelsens tidspunkt«, henholdsvis »aftalens indgåelse«. Indenfor denne frist har erhververen udtrykkelig hjemmel til at videreoverdrage ejendommen, og det kommer så an på næste erhververs forhold, om en koncessionsansøgning er nødvendig.

SL § 8 sætter ingen ansøgningsfrist. Opdages en ulovlig erhvervelse, kan ministeriet når som helst skride ind med krav om lovliggørelse.

Ifølge AL § 21, stk 4, hvortil de andre paragraffer henviser, kan ministeriet først skride ind, hvis erhververen ikke har fået endelig tinglyst adkomst inden et år »efter overtagelsen«.

Ifølge EL §§ 6–7 og LL § 26 smh m bkg nr 457 af 2/8 1973 § 9, stk 2, kan en koncessionspligtig erhververs skøde tinglyses med frist, hvis det sker indenfor ansøgningsfristen eller der er indsendt ansøgning i rette tid. Indsendes ansøgning for sent, risikerer ansøgeren bødestraf.

AL §§ 21, 48 og 58 tillader tinglysning af *betinget* adkomst, men forbyder tinglysning af *endelig* adkomst, hvis erhvervelsen kræver koncession, og fornøden tilladelse mangler. Som dokumentation for en erhververs kvalifikation kan tjene en erklæring fra den stedlige jordbrugskommission eller fra Statens Jordlovsudvalg. Ordene »betinget« og »endelig« i forbindelse med »adkomst« har en anden betydning end i TL § 10, stk 4. I AL tænkes alene på forholdet til det offentlige. For boliger, hvori der indestår statslån eller boligdriftslån, vil långivers samtykke til låneovertagelse kvalificere. Se bkg nr 120 af 10/4 1967 § 9.

Ifølge SL § 8, stk 3, kan adkomstdokumenter kun tinglyses med frist, medmindre de ledsages af ministeriets tilladelse eller erhververens erklæring om formålet med erhvervelsen, se bkg nr 182 af 29/3 1973.

Samtlige regler viser, at en koncessionspligtig erhvervelse privatretligt kan være endelig, og at videreoverdragelse også efter AL og SL må kunne ske med den virkning, at næste erhververs forhold bliver afgørende for, om koncession er nødvendig.

Tilladelse efter EL gives af justitsministeriet. Den beror på et frit skøn, og den kan gøres betinget eller gives for en bestemt tid (EL § 5). I praksis søger man navnlig at modvirke udlændinges erhvervelse af sommerhusgrunde eller rekreative områder, hvorimod erhvervelse af fast ejendom til varig bosættelse eller til oprettelse eller fortsættelse af bestående virksomheder som regel tillades.

Tilladelse efter SL gives af miljøministeriet gennem planstyrelsen, se bkg nr 28 af 21/1 1977 § 10, ligeledes efter et frit skøn og må kunne betinges eller tidsbegrænses efter almindelige forvaltningsretlige regler.

Tilladelse til folkekirkens erhvervelser efter LL gives af kirkeministeriet, medens tilladelser efter LL kap V i øvrigt gives af landbrugsministeriet, som også er kompetent myndighed efter AL. Både afsnit A og B i LL kap V er restriktive.

For personers vedkommende angiver LL § 18 såvel omstændigheder, der taler for en tilladelse, som dem der taler imod, medens § 21 bestemmer, at tilladelse til juridiske personer »kan kun meddeles« under bestemte forudsætninger, se Lmcirk nr 183 af 29/8 1975 kap IV og V. Sagsbehandlingen foregår i Statens Jordlovsudvalg, se bkg nr 456 af 2/8 1973 § 1, stk 2, og § 13. Sagsbehandlingen efter AL er delegeret til jordbrugskommissionerne og Statens Jordlovsudvalg, og afgørelsen skal være et enten-eller.

I alle tilfælde, hvor sagsbehandlingen er henlagt til en underordnet

instans, er der klageadgang til vedkommende minister, se bkg nr 541 af 27/10 1975 § 18, LL § 30 og AL § 21, stk 3.

Nægtes tilladelse, kan man tænke sig tre muligheder. Erhververen overdrager ejendommen til tredjemand, overdragelsen går tilbage, eller erhververen fortsætter med at disponere som ejer. I sidste fald forudsætter lovene, bortset fra SL, at ministeriet giver erhververen en rimelig frist til at legalisere forholdet på en af de to førstnævnte måder, og at man derefter søger det legaliseret ved bødestraf og tvangsbøder. Efter EL § 8 og LL § 27 skal legaliseringsfristen være mindst 6 måneder og højst et år, se U 1963.195. Efter AL kan ministeriet selv bestemme fristen, men også her gælder regler om bødestraf og tvangsbøder (AL § 21, stk 7).

Efter SL må legalisering straks kunne kræves, men loven indeholder ingen straffebestemmelser, hvorfor en gennemtvungelse af et påbud om legalisering må gennemføres som civilt søgsmål.

Overgår ejendommen til tredjemand, kan der eventuelt opstå en ny koncessionssag.

Bestemmelserne er væsentlig besværligere end efter den norske Koncessionslov fra 1974, som har videreført ældre regler om umiddelbar adgang til tvangsauktion.

Afslag på en koncessionsansøgning kan næppe betragtes som vanhjemmel, med mindre overdrageren har påtaget sig garanti for koncessionens opnåelighed eller udvist svig. Om erhververen i øvrigt kan kræve overdragelsens tilbagegang, afhænger af almindelige kontraktsregler, se U 1967.865, *A. Vinding Kruse: Ejendoms køb* 219–220, 252–258. Ifølge AL § 21, stk 6, gælder der imidlertid den særlige regel, at hvis en overdragelse bortfalder på grund af, at erhververen ikke kan godkendes, kan den oprindelige ejer inden 3 måneder efter overdragelsens bortfald forlange, at staten indløser boligen. Det må være lige meget, om bortfaldet skyldes et forbehold i overdragelsesaftalen eller kommer i stand ved senere aftale mellem overdrager og erhverver. I mangel af anden aftale beregnes løsningssummen efter reglerne i stk 6, men staten kan dog afslå at overtage en bolig, hvis dens tilstand eller særlige hæftelser vil forringe statens muligheder for videreafhændelse.

## V. Offentlig forkøbsret

### A. FORMÅL OG AFGRÆNSNING

Der eksisterer en almindelig forkøbsret for staten både i henhold til lbkg nr 396 af 23/7 1974 om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål m m (JL) og i henhold til lov nr 230 af 7/6 1972 om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål (FL), medens kommunernes jorderhvervelser søges fremmet ved hjælp af den under

VI omtalte tilbudspligt. Begge erhvervelsesmuligheder må betragtes som politiske kompromisser for at undgå videregående ekspropriationshjemmel end den hidtil eksisterende.

Om offentlig forkøbsret se *Tolstrup* kap 15, *samme*: Forkøbsret og koncession, 1961; se også *V. S. Begtorp* i J 1967.373 og *Tolstrup* smst 377-378.

Forkøbsretten blev indført ved Statshusmandslov nr 339 af 9/6 1948, men undergik væsentlige ændringer, tildels i skærpende retning, i forbindelse med Landbrugslovens omarbejdelse i 1967. Formålet med statens aktivitet som jorderhverver var i den oprindelige form prioriteret således: 1) at skaffe jord til oprettelse af nye selvstændige landbrug og gartnerier, 2) at skaffe tillægsjord til landbrug, der var for små til en rentabel, selvstændig drift, og 3) at skaffe jord til byggepladser og have-lodder (kolonihaver) i byerne og deres nærhed (lov 1948 § 7), og forkøbsretten var dels umiddelbar for større ejendomme, dels afhængig af tinglysning herom på mindre ejendomme. Ved lovens ændring i 1967 ændredes prioriteringen til: 1) at skaffe tillægsjord eller fremme en bedre jordfordeling, 2) at skaffe jord til havekolonier og 3) at skaffe jord til nye landbrug, særligt i tyndtbefolkede egne eller på nykultiveret jord, og til nye gartnerier. Ved en ændring i 1971 udgik formålet »nye landbrug«, men efter 1967 har forkøbsretten kun kunnet benyttes til fremme af formålet »tillægsjord«.

Ved lovændring i 1974 har man i JL fastholdt formålet »tillægsjord«, men udvidet forkøbsretten til også at omfatte arealer, som »det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt (at erhverve) af hensyn til bevarelse af landskabet eller det landbrugsmæssige miljø«. Herved supplerer JL den i 1972 gennemførte FL, efter hvis § 4 forkøbsret kun kan opnås på grundlag af forudgående planlægning. Forkøbsretten afhænger for begge loves vedkommende af en administrativ beslutning, som tinglyses på vedkommende ejendom.

Efter JL kan forkøbsret pålægges landbrugsejendomme, se III, landbrugsjord og udyrkede arealer (JL § 20), medens den efter FL kan pålægges ejendomme i landzone og sommerhusområde, se § 3 foran, hvorpå der er marsk eller skov, eller som ligger ubebyggede i landzone uden at være landbrugspligtige (FL § 4). FL er undergået en formel ændring ved lov nr 288 af 26/6 1975 § 7.

Beslutning om pålæg af forkøbsret efter JL træffes af Statens Jordlovsudvalg, men kan påklages til landbrugsministeren inden 4 uger efter modtagelse af under-

retning om beslutningen (JL § 20). Beslutning efter FL træffes i medfør af bkg nr 542 af 27/10 1975 § 14, nr 2, af Fredningsstyrelsen, men kan uden tidsfrist påklages til Miljøministeren.

Den tinglyste forkøbsret respekterer kun private forkøbs- og køberettigheder, som en tinglyst før henholdsvis 21/4 1967 (JL) og 9/2 1972 (FL).

## B. RETTENS OMFANG

Statens forkøbsret afviger fra den privatretlige, idet den ikke ophører, hvis staten undlader at benytte den ved et ejerskifte. Den kan desuden benyttes overfor helt eller delvis vederlagsfri overdragelser og i tilfælde, hvor vederlaget efter aftalen skal erlægges med andet end penge, eller hvor overdragelsen tillige omfatter ting, som ikke omfattes af forkøbsretten (JL § 24, stk 1–4). FL henviser til reglerne i JL (FL § 6).

Er overdragelsen helt eller delvis vederlagsfri, kan staten ikke tilegne sig den overskydende værdi, og hvis man ikke kan enes med overdrageren om en pris, kan vedkommende myndighed lade prisen fastsætte af de taksationsmyndigheder, som er udnævnt i medfør af lov om offentlige veje, lovbkg nr 585 af 20/11 1975. På samme måde kan andet end pengevederlag og overskydende værdier kræves vurderet.

Meddelelse om, at staten vil benytte disse regler, skal gives samtidigt med meddelelse om, at forkøbsretten agtes benyttet (JL § 21, stk 2), og i så fald kan overdrageren indenfor 8 dage efter modtagelsen af myndighedens afgørelse nægte at vedstå overdragelsen. Sker det, bortfalder aftalen om afståelse af ejendommen, og den oprindelige medkontrahent kan næppe påberåbe sig vanhjemmelsansvar, med mindre overdrageren har garanteret ham, at forkøbsretten var betydningsløs. Derimod må medkontrahenten kunne kræve dækning for sine omkostninger, i det omfang hvori staten afslår at dække dem (JL § 24, stk 4).

Gennemføres overdragelsen således, at staten erhverver ejendommen og erlægger hele den med overdrageren aftalte pris eller den af taksationsmyndigheden fastsatte værdi, må medkontrahenten, som havde fået tilsagn om en helt eller delvis vederlagsfri erhvervelse, normalt have krav på den del af vederlaget, der overstiger, hvad overdrageren havde erklæret sig villig til at nøjes med i den oprindelige aftale; men staten må med frigørende virkning kunne betale til overdrageren.

Forkøbsretten omfatter også auktionserhvervelser, men hvis ejendommen på tvangsauktion udlægges til en ufyldstgjort pant- eller udlægshaver, og staten benytter forkøbsretten, kan erhververen kræve sin restfordring dækket inden for ejendommens værdi, som i mangel af enighed fastsættes af taksationsmyndigheden (JL § 24, stk 5).

Selv om det er klart, at der foreligger en retshandel, som giver staten forkøbsret, kan rettens benyttelse være udelukket på grund af særlige omstændigheder (JL § 20, stk 3, FL § 5):

1) Hvis erhververen er staten eller en kommune, kan forkøbsretten ikke benyttes.

2) Hvis ejendommen erhverves af en fysisk person ved arv, ved overtagelse til hensiden i uskiftet bo eller ved deling af fællesbo, viger forkøbsretten.

3) Det samme gælder, hvis erhververen er den hidtidige ejers ægtefælle eller beslægtet eller besvogret med ham i op- eller nedstigende linje eller i hans side-linje så nær som søskende eller disses børn.

4) Efter JL kan forkøbsretten heller ikke benyttes, hvis den overvejende del af ejendommen ikke ligger i landzone, se § 3 foran. Heraf må følge, at forkøbsret efter denne lov ikke kan tinglyses på ejendomme eller arealer, der helt ligger i byzone eller sommerhusområde.

Forkøbsretten gælder både ved overdragelse af hele den forpligtede ejendom og ved overdragelse af en eller flere dele af den, med mindre de omtalte undtagelsesbestemmelser kommer til anvendelse. Viger forkøbsretten på grund af overdragelse til stat eller kommune eller på grund af det overdragnes beliggenhed, ophører forkøbsretten helt, og Statens Jordlovsudvalg skal efter JL § 20, stk 4, sørge for, at den aflyses. En tilsvarende regel savnes i FL, men det synes rimeligt at aflyse forkøbsretten ved andre statsmyndigheders erhvervelse eller ved kommunal erhvervelse. Viger forkøbsretten for arveoverdragelser m m eller for familieoverdragelser, bliver den ved at gælde for kommende overdragelser, som ikke falder ind under undtagelsesbestemmelserne.

Forkøbsretten kan benyttes både overfor materielle og ideelle anparter af den forpligtede ejendom, men overtagelse af en materiel del forudsætter, at den kan fraskilles overdragerens ejendom efter de gældende udstykningsregler, se II.

Forsøg på omgåelse kan føre til, at staten kræver at overtage ejendommen efter taksation, og hvis et overdragelsesdokument indeholder bestemmelser, som tilsigter omgåelse, kan de tilsidesættes, når forkøbsretten gøres gældende (JL § 25). Benyttes forkøbsretten, bortfalder en eventuelt forbeholdt ret for den hidtidige ejer til at generhverve ejendommen (JL § 24, stk 6).

## C. PROCEDUREREGLER

Hviler der statslig forkøbsret på en ejendom, som ønskes afstået, uden at de under B omtalte undtagelsesbestemmelser kommer i betragtning, kan ejeren optage forhandling med den berettigede myndighed, men denne er ikke forpligtet

til at forhandle, som tilfældet var før 1967, og der gælder ingen lovbestemt frist for forhandlingernes afslutning.

Ejeren må derfor være indstillet på at udbyde sin ejendom og forhandle med tredjemand om et tilbud, som han kan acceptere. Forhandlingerne må være ført så langt frem, at overdragelsen i det højeste er betinget af ejendommens udstykning eller/og vederlagets berigtigelse. I modsat fald kan den berettigede myndighed udsætte behandlingen af et indgivet tilbud. Dette skal bestå i forelæggelse for Statens Jordlovsudvalg, henholdsvis Fredningsstyrelsen, af overdragelsesdokumentet i original eller bekræftet genpart (JL § 21, stk 1 og 2, FL § 6).

Udvalget og Landbrugsministeriet, henholdsvis Fredningsstyrelsen, har en frist på 4 uger til at overveje tilbuddet og kan i mellemtiden lade ejendommen besigtige (JL § 21, stk 3). Er der ikke inden fristens udløb afgivet antagende svar, bortfalder forkøbsretten ved denne overdragelse.

Der er ikke givet nærmere vejledning om, hvorledes tilbuddet i øvrigt skal udformes. Derimod er det efter ændringerne i 1967 bestemt, at et overdragelsesdokument til tredjemand kun kan tinglyses med frist, hvis det ikke er ledsaget af dokumentation for, at forkøbsretten ikke kommer til anvendelse ved overdragelsen (JL § 22 og bkg nr 120 af 10/4 1967 §§ 7 og 8 samt 18, stk 2).

I sager vedrørende forkøbsrettens udøvelse kan den faste ejendoms værneting benyttes (JL § 26).

#### D. FORHOLDET MELLEM PARTERNE

Hvis staten benytter sig af forkøbsretten, indtræder den i aftalen mellem sælgeren og hans køber, og i mangel af ændrende aftale mellem sælgeren og staten må vilkårene opfyldes (JL § 23, stk 1).

I forholdet mellem sælgeren og hans medkontrahent foreligger der vanhjemmel, og det må afgøres efter almindelige kontraktsregler, om medkontrahenten har noget erstatningskrav, se *A. Vinding Kruse: Ejendomskøb*.256–257. Har han forudbetalt en del af købesummen eller efter aftalen afholdt udgifter, som sælgeren hæfter for, kan han kræve dækning derfor.

Staten overtager medkontrahentens forpligtelser overfor sælgeren, men er ikke ansvarlig for hans eventuelle tab, fordi han går glip af ejendommen. Derimod hæfter staten for forudbetalt købesum og betalte handelsomkostninger, som er udredet i henhold til aftalen med sælgeren, f eks mægler- og advokatsalær og skødestempel. Har medkontrahenten afholdt udgifter eller oppebåret indtægter i forbindelse med ejendommens drift, skal der udarbejdes sædvanlig refusionsopgørelse mellem ham og staten, og det samme gælder med hensyn til eventuelle forbedringer eller forringelser, som medkontrahenten er ansvarlig for.

## VI. Tilbudspligt

### A. FORMÅL OG AFGRÆNSNING

Der er bred politisk enighed om, at det er en samfundsmæssig interesse, at kommunerne medvirker aktivt til byudviklingen gennem udbud af egnede arealer, og at kommunerne derfor må have mulighed for at erhverve fast ejendom og helst på et tidspunkt, hvor der endnu ikke er sket omfattende prisstigninger. Derimod er der ikke enighed om midlerne til at skaffe kommunerne jord. Et i 1963 fremsat forslag til en lov om kommuners forkøbsret til fast ejendom var vel et kompromisforslag fra den daværende regerings side, men oppositionen krævede det ud til folkeafstemning og fik det forkastet.

Efter at denne opposition i 1968 var indtrådt i regeringen, prøvede man derfor at anvise en anden vej til målet. At gå så vidt som i Norge og Sverige, hvor der findes ekspropriationshjemmel, var politisk udelukket, og regeringen kunne ikke enes om at vende tilbage til tanken om kommunal forkøbsret. Enden på sagen blev, at man med regeringspartiernes stemmer gennemførte et forslag, som blev til lov nr 328 af 18/6 1969 om *tilbudspligt*. Se herom nærmere § 3 IV.1.b.

Forskellen mellem tilbudspligt og forkøbsret er kun, at tilbudspigten virker uden at inddrage tredjemand i billedet. For grundejeren virker tilbudspigten snarere mere tyngende end en forkøbsret, og lovteknisk er den i 1969 gennemførte lov af ringe kvalitet.

Tilbudspigten går væsentligt videre end den ved lov nr 357 af 26/8 1941 indførte pligt til ved afståelse af visse landejendomme at give Statens Jordlovsudvalg ret til først at byde på ejendommen, en bestemmelse som i 1948 afløstes af statens forkøbsret, se V ovenfor.

I Privatretten, hvorfra lovgivningen har hentet de grundlæggende regler om offentlig forkøbsret, se V ovenfor, har aftaler om pligt for grundejeren til at afgive et bindende tilbud til en bestemt person, når han agtede at afstå sin ejendom, næppe været i brug bortset fra specielle aftaler om køberet eller løsningsret; men ved Lejelovens ændring i 1975 og Ejerlejlighedslovens ændringer i 1976 og 1977 er der pålagt grundejere tilbudspligt med rent privatretligt formål, se henholdsvis lbg nr 296 af 1/6 1976 § 57 b og lbg nr 408 af 29/6 1977 §§ 11–15.

1) Kommunens adgang til at antage et tilbud, som er affødt af lov 1969, beror på, om den »skønner, at det er af betydning for kommunen

at råde over ejendommen til fremme af en hensigtsmæssig byudvikling«, § 1, stk 1 og 2. De citerede ord rækker meget vidt, men må i hvert fald udelukke adgang til at benytte et tilbud, hvis det eneste formål hermed er at skaffe kommunen økonomisk gevinst. Kan grundejeren eller andre lige så vel gennemføre en byudvikling, der stemmer med foreliggende detaljeret planlægning, synes kommunen at måtte afslå tilbuddet. Derimod er der intet i vejen for erhvervelse til grønne områder, vejanlæg, offentlige bygninger o lign, men sådanne formål kan også fremmes ved hjælp af kommune- og lokalplaner, se § 2 IV og V, og kan eventuelt gennemføres ved ekspropriation i henhold til Kommuneplanlægningslovens § 34 eller i henhold til vejlovgivningen, se lbkg nr 585 af 20/11 1975 kap 5 om offentlige veje og lbkg nr 587 af s d §§ 23, 26 og 40 om private fællesveje, § 16 nedenfor.

Se om lov 1969 *Preben Espersen* i J 1969.333–335 og *Tolstrup* i U 1970 B 194–198.

Hvorledes byudviklingen skal fremmes, afhænger af den planlægning, som sker efter lovene om lands- og regionplanlægning og om kommuneplanlægning, se § 2, efter lovene om vand og vandløb, se § 10, samt efter vejlovgivningen, se § 16. Er der tale om arealer til bebyggelse, må man regne med, at kommunen som grundejer medvirker til den nødvendige byggemodning, men lovene kræver det ikke. Lov 1969 tager heller ikke stilling til, hvorledes kommunen skal disponere over erhvervede ejendomme, og uanset indenrigsministerens udtalelse i Folketinget om, at de skal videresælges, Folketingstid 1968–69.7501, kan der næppe være noget i vejen for, at erhvervede arealer udlejes med ret (og pligt) til bebyggelse (superficiærfæste) eller overdrages med indløsningsret el lign.

Tilbudsplichten gælder forud for andre rettigheder over en ejendom, uanset hvornår de er stiftet, § 1, stk 3, men respekterer dog private forkøbs- og køberettigheder, der er tinglyst før 15/7 1969, § 11, stk 2. Det forudsættes imidlertid i bemærkningerne til lovforslaget, at kommunen også i så fald først skal have et tilbud forelagt, l c A 4444, men det synes ikke holdbart. En køberet kan være til en forud fastsat pris eller indeholde bestemmelser om vederlagets fastsættelse. En forkøbsret forudsætter, at ejeren har adgang til fri forhandling til anden side, før den berettigede træffer sin afgørelse. I begge tilfælde vil den lovbundne procedure kunne virke hæmmende på de berettigedes interesser.

2) Ved Lejelovens revision i 1975 indførtes regler om beboerrepræsentation i ejendomme med flere end 12 beboelseslejligheder, se lbkg nr

296 af 1/6 1976 kap XI A, og i § 57 b findes bestemmelser om, at et flertal af lejerne i ejendomme med beboerrepræsentation kan pålægge ejeren tilbudspligt. Hensigten med tilbudspligten skal være, at et flertal af lejerne vil erhverve ejendommen på andelsbasis, men der er ingen offentlig kontrol med, at det sker, eller at andelsselskabet bevarer ejendommen.

Den ejeren pålagte pligt går forud for andre rettigheder, uanset hvornår de er stiftet, men kun under forudsætning af at pligten er tinglyst på ejendommen; den respekterer dog private forkøbs- og køberettigheder, der er tinglyst før 1/2 1975, den er tidsbegrænset, se under B 2, og den bortfalder i hvert fald, hvis antallet af beboelseslejligheder bliver mindre end 13.

Se om loven *Johs. Brigsted* i J 1975.216-217.

3) Ved Ejerlejlighedslovens revision i 1976, lov nr 59 af 25/2 1976, blev adgangen til fri opdeling af ejendomme med beboelseslejligheder begrænset til ejendomme, hvis opførelse var påbegyndt efter 1/7 1966; landbrugsejendomme, se ovenfor III, og almennyttig boligvirksomheds ejendomme kunne og kan dog ikke opdeles, og efter 26/5 1977 gælder det samme for ejendomme, der tilhører private andelsboligforeninger. For ældre ejendomme med beboelseslejligheder åbnedes dog en endnu gældende mulighed for opdeling, hvis hver enkelt af disse lejligheder opfylder visse kvalitetskrav eller gennem modernisering kan komme til det. Hvis antallet af beboelseslejligheder oversteg otte, måtte opdelingen efter 1976-loven stilles i bero, indtil det var afgjort, at lejerne ikke ville benytte en nærmere bestemt ret til at overtage ejendommen på andelsbasis.

Loven fra 1976 er omtalt af *Johs. Brigsted* i J 1976.334-338.

På grund af skarp kritik af loven er den påny ændret ved lov nr 195 af 18/5 1977 og optrykt som lbkg nr 408 af 29/6 1977. Ændringerne betyder både en forenkling af reglerne om tilbudspligt og en skærpelse af lejernes ret og kvalitetskravene; se om kvalitetskravene § 10, stk 1, nr 2, og bkg nr 287 af 16/6 1977 § 2, stk 2.

Tilbudspligten gælder nu, hvis der er mindst 6 beboelseslejligheder i ejendommen, § 11, stk 1, og for at overtage den skal mindst en tredjedel af lejerne »på accepttidspunktet« have dannet en andelsboligforening og være medlemmer af den; foreningens vedtægter er tildels lovbounde, § 15, stk 1.

I Bmcirc nr 60 af 24/3 1976 siges det, at der ved »en lejlighed forstås en beboelsesenhed med selvstændigt køkken«, og denne fortolkning må være afgørende for beregningen af lejlighedsantallet. Da loven imidlertid uden nærmere begrænsning kræver et ønske om overtagelse fra »mindst  $\frac{1}{3}$  af lejerne«, synes man i denne forbindelse at måtte gå ud fra det faktiske antal af lejere, således at en lejer, der har lejet to eller flere lejligheder, ikke tæller mere end den, der kun har lejet én lejlighed, ligesom der ses bort fra tomme lejligheder og ejerens egen lejlighed.

Hvis alle lejerne ikke går ind i andelsboligforeningen, har kommunen ret til at indtræde som andelshaver, § 15, stk 2. Denne ret er dog noget begrænset og midlertidig, men kan for indtil 10 pct af lejlighederne gøres permanent, hvis lejlighederne er egnede for bevægelseshæmmede og fortrinsvis udlejes til husstande, der omfatter en bevægelseshæmmede.

Bortset fra den indflydelse som et kommunalt medlemskab kan have, er der intet i vejen for, at andelsboligforeningen senere afhænder ejendommen eller opdeler den i ejerlejligheder, efter at de lejere, som ikke er andelshavere, har fået tilbudt ejendommen til overtagelse på andelsbasis. I sidste fald må der altså være mindst en tredjedel af lejerne uden for foreningen, som nu danner en ny andelsboligforening. En opdeling i ejerlejligheder vil have betydelige skattemæssige konsekvenser for en andelsboligforenings medlemmer, men overtagelse på andelsbasis har det også, idet andelshaverne fortaber retten til at få boligsikring.

Loven siger intet om, hvorvidt kommunen skal underrettes om andelsboligforeningens oprettelse og muligheden for kommunalt medlemskab. Foreningen har ingen pligt til at underrette kommunen, og der er endnu ikke fastsat regler om tinglysningskontrol, ligesom den kommunale bygningsmyndigheds medvirken til attestation af ejendommens egnethed til opdeling, jfr § 10, stk 1, nr 2, ikke garanterer, at kommunen bliver opmærksom på ejendommens overdragelse til andelsboligforeningen. Men kommunen må kunne benytte sin ret til at indtræde som andelshaver, så snart den bliver opmærksom på, at muligheden er tilstede.

## B. PLIGTENS OMFANG

1) Tilbudspligten overfor kommunen gælder umiddelbart i byzoner, der er udlagt ved en byudviklingsplan, se ovenfor § 3 IV.2. Den fremgår ikke af tingbogen. Uden for de nævnte områder kan tilbudspligten efter forslag fra en kommunalbestyrelse indføres af miljøministeriets planstyrelse, se bkg nr 28 af 21/1 1977, under hensyntagen til den overordnede planlægning, men heller ikke her sker der tinglysning. Efter loven kan kommunalbestyrelsen nøjes med at give den enkelte grundejer

meddelelse om pligten, § 1, stk 1 og 2. Tilsidesættes pligten, kan kommunen kræve at overtage ejendommen efter taksation, § 8, stk 2, og uanset tinglysning af en godtroende erhververs adkomst kan hverken kommunen eller statskassen – efter TL § 27 – pådrage sig ansvar i den anledning. Det må følge af tilbudspligtens fortrinsprioritet.

Under udvalgsbehandlingen i Folketinget var der fremkommet kritik af § 8, stk 2, fra Industrirådet. Hertil bemærkede indenrigsministeren, »at dispositioner om ejendomme, der er omfattet af tilbudspligten, næsten altid vil blive truffet under medvirken af en advokat og/eller ejendomsmægler, der må forventes at være bekendt med reglerne om tilbudspligt!«, Folketingstid 1968–69 B 2972.

Tilbudspligten omfatter »ejendomme med et areal på 6.000 m<sup>2</sup> eller derover«, § 1. Det fremgår klart af forhandlingerne om lovforslaget, at man henholder sig til det matrikulære begreb »en samlet fast ejendom«, se II C 3, men det er lige meget, hvad ejendommen anvendes til. Det afgørende er alene, at den ønskes overdraget til andenmand med mindst det nævnte areal.

Samvurderede matrikulære enheder udgør ikke en samlet fast ejendom, med mindre de matrikulært er bundet sammen ved notering i matrikel og tingbog som en landbrugsejendom eller en samlet fast ejendom, eller de er en del af en landbrugsejendom, se foran III A. De kan altså omsættes uden hensyn til tilbudspligten, hvis de hver for sig er mindre end 6.000 m<sup>2</sup>. Skærer byudviklingsplanen gennem en ejendom, således at mindst 6.000 m<sup>2</sup> er i byzone, gælder tilbudspligten kun dette areal, medmindre den udvides efter § 1, stk 2. Vil ejeren alene sælge dette areal, må han afgive tilbud betinget af, om det kan frastykkes, se III.D.1. foran. Vil han sælge hele ejendommen, må han være berettiget til at kræve en samlet overtagelse, hvis kommunen er interesseret i det forpligtede areal.

Under lovforslagets behandling drøftede man også mulighederne for gennem udstykning at nedbringe en ejendom under 6.000 m<sup>2</sup>, og det erkendtes fra regeringens side, at disse muligheder finde, l c 5648, 5651, 7501, B 2175 f. Uanset at kommunalbestyrelsen skal udtale sig om ethvert udstykningsandragende efter UL § 8 og efter UL § 2 har mulighed for at modsætte sig sagens gennemførelse, synes det klart, at den ikke kan forhindre en udstykning alene for at skaffe sig et tilbud. Delingen eller den herved tilsigtede anvendelse af arealerne må stride mod eller kræve godkendelse efter bestemmelser, som er fastsat i eller i henhold til gældende love.

Selv om en ejendom er omfattet af tilbudspligten, kan visse overdragelser gennemføres uden om kommunen. Det gælder overdragelse til staten og indenfor den samme familiekræds, som er undtaget fra statens forkøbsret, se V B. Det gælder endvidere overdragelser til forening eller sammenlægning med landbrugsejendomme, § 2, og i følge bemærknin-

gerne til lovforslaget gælder det også overdragelser ved arv og jordfordelingskendelse, l c A 4439.

Begrundelsen for de sidstnævnte undtagelser er, at »der ikke i disse tilfælde foreligger nogen overdragelse i juridisk forstand«!

Hvorfor man nævner både »forening« og »sammenlægning«, er gådefuldt. Noget andet er, at afståelse af et areal, som er sammenlagt med erhververens ejendom, kræver matrikulær deling, og at der både efter den og ved særskilt afståelse af et »forenet« areal indtræder tilbudsplicht, med mindre arealet er under 6.000 m<sup>2</sup>, eller de nævnte undtagelsesbestemmelser kan påberåbes.

»Tilbudsplichten kan ikke gøres gældende, hvis det under hensyn til forholdet mellem ejeren og erhververen, vilkårene for eller omstændighederne ved overdragelsen vil være ubilligt, at ejendommen skal tilbydes kommunen«, § 3, stk 1. Hvis kommunalbestyrelsen ikke vil bøje sig for en grundejers ønske om at komme ind under den citerede regel, kan ejeren indbringe sagen for et nævn, hvis afgørelse kan indbringes for domstolene. Unnlader kommunalbestyrelsen at besvare ejerens henvendelse inden forløbet af 4 uger, betragtes det som et afslag, og ejeren kan gå til nævnet.

Tilbudsplichten forudsætter et initiativ fra grundejeren. I tilfælde af tvangsauktion må kommunalbestyrelsen nøjes med en meddelelse fra fogden, § 6. Hvis ejendommen ikke bydes ind af kommunen, kan den overdrages til den højstbydende eller en ufyldstgjort pant- eller udlægshaver, men hvis erhververen vil videreoverdrage den, gælder tilbudsplichten.

2) Lejelovens tilbudsplicht forudsætter en gyldig vedtagelse på et beboermøde eller ved urafstemning, se bkg nr 87 af 21/3 1975 § 6, og en efterfølgende meddelelse til ejendommens ejer med oplysning om, til hvem et tilbud kan afgives med bindende virkning. Ejeren er herefter forpligtet til inden 4 uger at lade tilbudsplichten tinglyse på ejendommen.

Beboerne må selv føre kontrol med, at tinglysningen sker. Er tilbudsplichten ikke tinglyst, kan de risikere et ejerskifte, som ikke kan tilsidesættes på grund af erhververens gode tro, TL § 1. Men ejeren er forpligtet i 5 år fra modtagelsen af beboernes påbud, og bestemmelserne om tilbudsplicht kan ikke ved aftale fraviges til ugunst for lejerne.

Tilbudsplichten omfatter vedkommende ejendom, og da de ejendomme, den kan lægges på, normalt er så begrænsede, at egentlig udstykning – modsat opdeling i ejerlejligheder, se 3 nedenfor – er udelukket, kan man antageligt bortse fra denne mulighed. En offentlig kontrol med pligtens overholdelse forudsætter, at den er

tinglyst, men den forbliver i kraft, selv om lejerne en eller flere gange afstår fra at benytte deres ret til at overtage ejendommen. Tilbudspligten er ganske vist tidsbegrænset, men hver gang en femårsperiode udløber, kan den forlænges for 5 år ad gangen, hvis der påny kan opnås flertal herfor blandt beboerne. Omvendt bortfalder tilbudspligten, hvis antallet af beboelseslejligheder kommer ned under 13, se A 2.

Tilbudspligten viger ved overdragelse til stat, kommune eller et saneringselskab, ved tvangsauktion, ved arv m v og ved familieoverdragelser.

3) Tilbudspligten efter Ejerlejlighedsloven omfatter ældre ejendomme, som helt eller delvis anvendes til beboelse, hvis de indeholder mere end 5 beboelseslejligheder, som enten opfylder betingelserne i lovens § 10, stk 1, nr 2, eller er bragt i en sådan stand, lbkg 1977 § 11, stk 1.

Bestemmelserne om tilbudspligt forhindrer ikke salg af ejendommen på normale vilkår; de er kun et forsøg på at bremse adgangen til at opdele ældre beboelsesejendomme i ejerlejligheder. Adgangen til salg på sædvanlige vilkår gælder også overdragelse af dele af ejendommen, for så vidt det ikke strider mod udstykningslovgivningen, se II C 3, eller mod lov nr 58 af 25/2 1976 om boligfællesskaber, men for at forhindre omgåelse forbyder § 12, stk 3, delsalg, som betinges af ejendommens opdeling i ejerlejligheder, fordi de kunne benyttes til at udtynde antallet af lejerne, jfr bkg nr 287 af 16/6 1977 § 6.

Det afhænger af ejeren, om han ønsker den opdelt i ejerlejligheder, og tilbudspligten opstår kun, hvis han gør det, men tilbud kan ikke fremsættes, før han har ejet ejendommen i 5 år, § 11, stk 2-5. Har han før udløbet af lejernes acceptfrist iværksat arbejder for at sætte køkken og badeværelse i den nødvendige stand, gælder femårsfristen fra arbejderens fuldførelse, men den kan fraviges med alle lejernes samtykke, § 12, stk 2. Tilbudspligten følger direkte af loven, og tinglysningsmyndighederne påser, at den bliver overholdt, se bkg nr 287 af 16/6 1977 §§ 2-4, jfr § 8.

I § 13, stk 2, fastsætter loven en frist på 3 uger efter vurderingen for ejerens afgivelse af tilbud, og overholdes den ikke, bremses hans ret til opdeling, og han kan først efter 3 års forløb på ny tilbyde lejerne at overtage ejendommen medmindre de alle samtykker i at modtage et nyt tilbud, § 11, stk 7. Har lejerne afslået eller ikke rettidigt accepteret et lovmæssigt tilbud om at overtage ejendommen, må ejeren inden 3 år efter acceptfristens udløb indlevere anmeldelse om opdelingen til tinglysning; ellers opstår der på ny tilbudspligt, § 11, stk 6.

Lovens § 3 kræver, at hele ejendommen bliver opdelt i ejerlejligheder, og tilbudspligten vil derfor normalt omfatte en matrikulær enhed, se ovenfor II C 3. Består

en beboelsesbygning på en samlet fast ejendom af flere opgange, vil pligten derfor ikke kunne begrænses til en af opgangene, medmindre den først bliver fraskilt som en ny, samlet fast ejendom. Er der tale om en beboelsesbygning på lejet grund, som efter TL § 19, stk 1, er en selvstændig fast ejendom, bliver bygningsejerens ret til at udleje afgørende for tilbudspligtens omfang.

### C. PROCEDUREREGLER

1) Tilbud efter lov 1969 skal indsendes til kommunalbestyrelsen i den primærkommune, hvori ejendommen ligger, og de skal behandles af kommunalbestyrelsen i lukket møde, § 10. Det er ikke klart, om kommunalbestyrelsen skal have tilsynsrådets tilladelse til en accept, og ordene i § 1, stk. 1: »Kommunen kan erhverve ejendommen . . ., såfremt kommunalbestyrelsen skønner . . .« taler nærmest imod.

Kommunalbestyrelsen kan i hvert fald afslå et tilbud på egen hånd, og uanset tilladelse fra tilsynsrådet er kommunen bundet af reglerne i § 4, der kan føre til en højere pris end den eventuelt godkendte. Indenrigsministeriet har dog følt sig foranlediget til at give tidsbegrænsede, generelle tilladelser til erhvervelser uden tilsynsrådets samtykke, senest i Imcirk nr 236 af 13/12 1976 (til 31/12 1977). Den generelle tilladelse omfatter også loven om frigørelsesafgift, se § 3 ovenfor, som ligeledes indeholder en bestemmelse, hvorefter en grundejer »kan . . . forlange«, at kommunen overtager hans ejendom. For disse loves vedkommende synes cirkulæret derfor overflødig.

Kommunens beføjelse til en erhvervelse kontrolleres ikke af tinglysningsmyndighederne, se *Espersen og Harder: Lov om kommunernes styrelse*.111–112.

For den grundejer, som ønsker at afstå sin ejendom under tilbudspligt, er loven restriktiv, idet den kræver, at han skal afgive et tilbud, hvori han angiver »salgssummen og de øvrige salgsvilkår, der skal være af et sådant indhold, at de kan opfyldes af kommunen«, § 4, stk 1.

Kommunalbestyrelsen har en betænkningstid på 6 uger, og den har formelt tre muligheder, § 4, stk 1–4. Den kan dog også inlade sig i forhandling med tilbudsgiveren og søge en mindelig overenskomst, men har den modtaget et tilbud, der er fremtvunget af loven, kan tilbudsgiveren kræve et klart svar inden fristens udløb og i mangel heraf frit overdrage ejendommen til anden side indenfor en periode af 6½ måned (8 måneder fra tilbuddets fremsættelse ÷ kommunens betænkningstid).

a) Kommunen kan acceptere tilbuddet i rette tid.

b) Kommunen kan afslå tilbuddet med den ovennævnte virkning.

c) Kommunen kan indenfor fristen komme med et modtilbud, som dog kun kan ændre – i realiteten: reducere – prisen.

I sidste fald får tilbudsgiveren 14 dages betænkningstid:

1) Han kan kræve ejendommen takseret af Vejlovens taksationsmyndigheder. Vil han acceptere vurderingen, kan han derefter forlange, at kommunen overtager ejendommen for den fastsatte pris og desuden betaler for taksationen. Hans påbud til kommunen skal fremsættes inden 14 dage efter modtagelsen af meddelelse om vurderingen. Bliver taksationen indbragt for overtaksationskommissionen af kommunalbestyrelsen eller tilbudsgiveren, hvad også må ske indenfor disse 14 dage, løber tilbudsgiverens betænkningstid fra overtaksationskommissionens afgørelse.

2) Er tilbudsgiveren ikke tilfreds med taksationen, kan han undlade at kræve kommunens overtagelse, og i så fald har han adgang til at overdrage ejendommen til andre. Det må dog ske indenfor 8 måneder fra tilbuddets fremsættelse, og det må ikke ske på lempeligere vilkår end dem, der var tilbudt kommunen. Benytter han denne mulighed, må han selv betale taksationen.

Det kan volde vanskelighed at sammenligne to sæt salgsvilkår. Prisen i kroner og øre lader sig let sammenligne, men betalingsvilkår m m kan nuanceres på en måde, som gør det omtvisteligt, om det andet sæt vilkår er lempeligere end det første. Strid herom henhører under domstolene.

3) Tilbudsgiveren kan selvfølgelig acceptere kommunens modtilbud.

4) Vil han ikke acceptere modtilbuddet, kan han afslå det blankt, og i så fald har han den under 2) nævnte frist til at afstå ejendommen til anden side og mindst på de vilkår, som var tilbudt kommunen. Ejerens fordel ved at gå denne vej ligger deri, at de 8 måneder ikke begrænses yderligere af taksationsperioden. Forholder han sig passiv overfor kommunens modtilbud, betragtes det som et afslag.

Når tilbudsgiveren benytter sin adgang til at sælge til anden side efter et tilbud til kommunen, skal overdragelsesdokumentet forelægges kommunen inden udløbet af de 8 måneder, og efter fristens udløb indtræder en ny tilbudspligt, § 4, stk 6. Den gælder også, hvis erhververen vil videreoverdrage ejendommen.

Hvis kommunalbestyrelsen vejrer omgåelseshensigt, kan den kræve at overtage ejendommen, eventuelt efter taksation, § 8, stk 1. I forbindelse med overvejselsen af et tilbud kan kommunalbestyrelsen lade ejendommen besigtige, § 4, stk 5, og eventuelle retssager om tilbudspligten, f eks angående omgåelsesforsøg, kan anlægges ved ejendommens værneting, § 7.

Indtil videre er der ikke pålagt tinglysningsmyndighederne nogen pligt til at kontrollere ejendomsoverdragelser, som kan falde ind under lov 1969 om tilbudspligt.

2) Lejelovens tilbudspligt er opfyldt, når ejeren indenfor det sidste år har givet beboerrepræsentanten et tilbud om »overtagelse af ejendommen til samme købesum, kontante udbetaling og øvrige handelsvilkår, som kan opnås ved salg til anden side. Vilkårene skal være af et sådant indhold, at de kan opfyldes af lejernes flertal«, § 57 b, stk 7.

Lejerne har en betænkningstid på to uger, og vil et flertal af dem modtage tilbuddet, skal de samtidigt dokumentere, at de »behørigt kan erlægge den krævede kontante udbetaling«. Oversiddes fristen, betragtes det som et afslag, og er et tilbud afslået, kan ejeren indenfor det kommende år overdrage ejendommen til andre for den samme eller en højere pris. Kan der ikke opnås flertal for at modtage tilbuddet, må det betragtes som et afslag.

Er tilbudspligten tinglyst på ejendommen, påser tinglysningsmyndighederne dens overholdelse, § 57 b, stk 8.

De citerede ord om tilbudsaffattelsen minder meget om reglerne om forkøbsret, men det påhviler ikke tilbudsgiveren at godtgøre, at hans tilbud hviler på forhandlinger med, endsige løfter fra tredjemand. Anser lejerne tilbuddet for urealistisk eller som et forsøg på omgåelse, må sag herom lige som andre tvistemål behandles af boligretten, se Lejelov § 69: »Alle egentlige retssager om hus . . . .«

3) De første regler i Ejerlejlighedsloven om tilbudspligt var urimeligt indviklede og uklare, og da de tilmed førte til resultater, som forekom ubillige, blev de omarbejdet til de nugældende, som betegner en forenklet procedure, men hovedprincippet er fortsat, at lejerne i en ældre ejendom, som med hjemmel i § 10, stk 1, nr 2, ønskes opdelt i ejerlejligheder, skal have adgang til at overtage ejendommen på andelsbasis.

Ønsker ejeren at foretage opdeling i ejerlejligheder, bremses han af tilbudspligten, se B 3, men før tilbuddet fremsættes, skal han for egen regning lade ejendommen vurdere, § 13, stk 1 og 3-7; se om vurderingen bkg nr 311 af 15/6 1977 §§ 4-9 og bkg nr 343 af 18/6 1976. Lejerne skal underrettes skriftligt om ejerens anmodning om vurdering, samtidig med at den indsendes til et af de godkendte realkreditinstitutter, § 13, stk 1. Når vurderingen er foretaget, må ejeren inden 3 uger fremsætte sit tilbud til lejerne; det skal være skriftligt og sendes til alle beboelseslejerne sammen med en orientering om lovens bestemmelser og forskellige økonomiske forhold, se bkg nr 311 af 15/6 1977 §§ 1-3 og Bmets vejledning af 1977. (I § 1 er der i Lovtidende en trykfejl; ordene »en fortegnelse over lejernes navne og adresser« skal udgå).

Skal der foretages forbedringer af lejlighederne, for at de kan opfylde kravene i § 10, stk 1, nr 2, må tilbuddet også indeholde en redegørelse for de nødvendige forbedringer og om den lejeforhøjelse, som bliver følgen heraf, § 12, stk 1. Tilbuddet må »ikke indeholde usædvanlige vilkår«, § 14, stk 2, og herved tænkes ifølge bemærkningerne i folketingsudvalgets betænkning om den tilsvarende passus i 1976-loven på vilkår, som ikke i almindelighed forekommer ved salg af ældre udlejningsejendomme på den pågældende egn. Tvist om et tilbuds lovlighed må

lejerne indbringe for domstolene inden for den betænkningstid, som loven indrømmer dem.

I øvrigt fastsætter § 14, stk 2, ganske restriktive bestemmelser om den forlangte købesums størrelse og berigtigelse.

Efter et tilbuds modtagelse har lejerne en frist på 4 måneder til at overveje, om de alle eller mindst en tredjedel af dem ønsker at erhverve ejendommen. I givet fald må der dannes en andelsboligforening, se B 3, og inden fristens udløb sendes en skriftlig accept til ejeren med oplysning herom, og om at foreningen kan præstere den kontante udbetaling. I modsat fald kan ejendommen opdeles i ejerlejligheder, § 14, stk 3. I utr skr af 7/6 1977 har BM udtalt, at acceptfristen må overholdes, således at lejerne først ved dens udløb fortaber retten til at overtage ejendommen, se også bkg nr 287 af 16/6 1977 § 3, stk 2.

Se om de vanskelige overgangsbestemmelser §§ 3 og 4 i lov nr 195 af 18/5 1977 og bkg nr 287 af 16/6 1977 §§ 11–17.

## § 13. Bygningsbevaring

Af *Veit Koester*, miljøministeriet, fredningsstyrelsen

### I. Indledning

#### A. BEGREB OG KRITERIER

Bygningsbevaring kan betegnes som samfundets bestræbelser på at beskytte og i øvrigt opretholde bygninger, der skønnes at være værdifulde («bevaringsværdige») enten i sig selv eller som dele af en større helhed (f.eks. et gadebillede).

Kriterierne for, hvad der var bevaringsværdigt, var oprindeligt ret snævre: Kun *gamle bygninger*, der havde en *kunstnerisk eller historisk værdi* (§ 2 i lov nr 137 af 12/3 1918 om bygningsfredning). Disse kriterier blev først udvidet mere end 40 år senere, hvor Landsbygge-loven indførte begreberne »god helhedsvirkning« og »arkitektoniske hensyn« i almindelighed (§ 43, stk 1, a og c). Kort tid herefter – nemlig i 1962 – introduceredes gennem nogle ændringer i Byplanloven begreberne »værdifulde gadebilleder« og »gamle bydeles særprægede karakter« (§ 2, stk 3). I 1969 kom så endelig – i et boligministerielt cirk om Særeringsloven (cirk nr 211 af 30/9 1969, pkt 6, jfr i øvrigt 2. bd § 6 II.D.2<sup>o</sup>) – det mere ubestemmelige begreb »bevaring af miljøet«. Udviklingen i lovgivningen markerede altså en forskydning af interesserne fra den enkelte særligt værdifulde bygning til større helheder. »*Bebyggelsesmiljøbevaringen*« blev en realitet.

Slutstenen på udviklingen med hensyn til bevaringskriterier er indtil videre Kommuneplanlægningsloven af 1975, som, idet den overlader det til lokalsamfundet selv at fastsætte kriterierne for, hvad der er bevaringsværdigt, i virkeligheden ophæver alle kriterier.

Selv om Kommuneplanlægningsloven således ikke angiver kriterier for bevaringsværdighed, er det klart, at der fortsat vil være brug for kriterier som udgangspunkt for en bevaringsplanlægning. »Miljøværdierne« vil sikkert stadig være i centrum her. Selv om dette begreb nok er for ubestemt til at kunne anvendes som et egentligt kriterium, kan det næppe anses for indholdsløst. Et interessant forsøg på en nærmere afgrænsning af begrebet er gjort af *P. H. Kühl* (cand psych, forskningsleder ved socialforskningsinstituttet), der har defineret begrebet som summen af en række værdier, bl a 1) æstetiske værdier knyttet til bygninger m v, 2) historiske værdier knyttet til dokumentariske minder og den historiske kontinuitet,

som bygninger fra forskellige tidsaldre er udtryk for, 3) affektionsværdier, som befolkningen af forskellige grunde har et positivt, emotionelt forhold til, 4) symbolværdier, d v s enheder, der er udtryk for fortidige eller nutidige ideologier m v, og 5) orienteringsværdier, d v s den oplevede umiddelbare overskuelighed i områdets plan og dets relative dimensionering, jfr s 40 i *Per Hansen, Veit Koester og Viggo Nielsen: »Bygningsfredningsloven og dens revision – status og perspektiver«*, miljøministeriet, 1975 (i det følgende citeret som »Bygningsfredningslovens revision«). Til P. H. Kühls opregning af enkeltværdier kan formentlig i dag føjes 6) »brugs- eller funktionsværdier« forstået som bygningers velegnethed til (fortsat) at kunne tjene som rammer for menneskelig udfoldelse, eventuelt for lokalsamfundet som sådant. Der er en glidende overgang mellem denne værdi og de genanvendelses- eller ressourcebesparende værdier, der har fået en stor aktualitet gennem de seneste par år, og som også har givet sig udtryk i byfornyelses- og saneringspolitikken.

## B. OVERSIGT OVER BYGNINGSBEVARINGSLOVGIVNINGEN. MYNDIGHEDER OG ORGANISATION

a. Den lovgivning m v, der indeholder bestemmelser om bygningsbevaring, kan systematisk inddeles i den antikvariske lovgivning, planlægningslovgivning og lovgivning i øvrigt.

*Den antikvariske lovgivning*, der vedrører bygningsbevaring, omfatter først og fremmest Bygningsfredningsloven. I sammenhæng hermed må ses den lovgivning, der tager sigte på en beskyttelse af kirkerne under folkekirken. Endvidere hører også visse af Naturfredningslovens bestemmelser, bl a kap VIII om fortidsminder (se § 8, V) med i denne forbindelse.

*Planlægningslovgivningen* omfatter i denne henseende først og fremmest den lovgivning, der vedrører eller åbner mulighed for en beskyttelse af »bygningsmiljøer«, d v s især Kommuneplanlægningsloven af 1975 og Saneringsloven, men i et videre perspektiv også såvel Zone-loven som lovgivningen om lands- og regionplanlægning og Naturfredningslovens planlægningsbestemmelser.

Grænsen mellem de to sæt af bestemmelser er dog ikke skarp. I medfør af planlægningslovgivningen kan der således også gennemføres en beskyttelse af enkelt-bebyggelser.

Til *lovgivningen i øvrigt* henregnes en række love, der vel har betydning for bygningsbevaringen, direkte eller indirekte, men hvis bestemmelser ikke vedrører selve beskyttelsen af det bevaringsværdige men snarere knytter sig til opretholdelsen heraf. Herhen hører lovgivningen om ejerlejligheder, brandsikring, boligregulering og -støtte, beskatning m v.

b. Det er karakteristisk, at den antikvariske lovgivning i hovedsagen administreres af centrale organer eller særligt instituerede myndigheder, mens administrationen af planlægningslovgivningen er henlagt til de kommunale myndigheder. Ansvar for bygningsmiljøbevaringen er dermed placeret hos lokalsamfundene. Bevaringen af de enkelte bygninger, der har en særlig arkitektonisk eller historisk værdi, ses derimod som et nationalt anliggende.

## II. Bygningsfredningsloven

### A. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

De gældende bestemmelser om bygningsfredning findes i lov nr 195 af 8/6 1966 om bygningsfredning, som ændret ved lov nr 593 af 19/12 1969 (i det følgende forkortet til BFL).

Lovens revisionsbestemmelse i § 21, stk 3, er blevet ændret flere gange, senest ved lov nr 49 af 11/12 1976, hvor revisionen bl a med henvisning til Kommuneplanlægningsloven blev udskudt til folketingsåret 1977/78; FT 1975/76 sp 1398, 2665, 4971, 5120; tillæg A sp 1429; B sp 373. Som oplæg til revisionen er af miljøministeriet i 1975 udsendt den i afsnit A, 1 nævnte bog citeret som »BFLens revision«.

Bygningsfredningsloven af 1966 afløste lov nr 137 af 12/3 1918 om bygningsfredning. Den væsentligste nyskabelse ved 1966-loven var oprettelsen af statens bygningsfredningsfond, jfr nærmere nedenfor i afsnit F.1.c.

Loven fra 1918 går tilbage til et lovforslag, der omfattede såvel bygnings- som naturfredning, jfr Rigsdagstidende 1915/16 tillæg A: 3531. Om loven fra 1966 henvises til FT 1964/65 sp 1979; 1965/66 sp 3431, 3558, 5279, 5465; tillæg A sp 1293; B sp 857; C sp 425. Ændringerne i 1969 bestod hovedsagelig i en forhøjelse af statstilskuddet til statens bygningsfredningsfond, FT 1969/70 sp 95, 637, 1711, 1901; tillæg A sp 471; B sp 143; C sp 83.

Om bygningsfredning i almindelighed se *Illum: Servitutter*, 44 ff. *Vasegaard: Dansk bygningsfredning*. 69 ff. *M. Mackeprang: Loven om bygningsfredning (Bygningsfredning gennem 25 år, 1943, udg af det særlige bygningsyn)*. *Vagn Rud Nielsen* i *Håndbog for danske kommuner, hovedafsnit 16* (3. bd). *Egon Larsen: Erstatningsfrie reguleringer*. 257 ff. Specielt om loven af 1966 *Viggo Nielsen* i *J* 66.379, *Byplan 1966 nr 105 samt Fortid og Nutid* 1971.487 ff. Se endvidere *Bendt Andersen: Byggeret*, 2. udg, 1966.114 f, *Betænkning 517/1969, En kulturpolitisk redegørelse*. 32 ff, *Fredede Bygninger, 1972* (udg af det særlige bygningsyn). 7 ff. I »Det europæiske bygningsfredningsår, 1975« fremkom en omfangsrig

litteratur om bygningsbevaringssspørgsmål. Heraf kan – foruden den ovennævnte redegørelse »BFLens revision« nævnes »Gode boliger i gamle huse« om finansieringssspørgsmål, udsendt af realkreditrådet, »Bygningsbevaring – vejviser i lovgivning, myndigheder, institutioner, foreninger, fonde og legater«, redigeret af *Veit Koester* og udsendt af statens bygningsfredningsfond samt »Bevaring af byer og bygninger«, en kommenteret litteraturliste udsendt af statens byggeforskningsinstitut.

BFLens hovedsigte er en beskyttelse af særligt værdifulde enkeltbygninger. Til opfyldelse af dette formål indeholder loven et institut til fredning af bygninger enten i klasse A eller B. Til fredningen er knyttet forskellige retsvirkninger, hvorefter den væsentligste består i en kontrol med istandsættelse, ombygning og nedrivning. Væsentlige er endvidere forskellige bestemmelser om økonomisk støtte til restaureringer o lign. De administrative opgaver varetages af dels et særligt organ, det særlige bygningssyn (og statens bygningsfredningsfond), dels miljøministeriet og fredningsstyrelsen.

## B. GENSTAND

1. BFLens genstand er, jfr § 1, først og fremmest *bygninger eller bygningsdele*. Som eksempler på bygningsdele kan nævnes forhuset til et bygningskompleks, der også omfatter et side- eller baghus, eller en ruin.

Bygningsfredningsloven omfatter imidlertid også *andre arkitektoniske arbejder* end bygninger og bygningsdele. Som eksempler herpå kan fra praksis nævnes bl a hegnsmure, gitterværker, springvand, brønde og brolægninger.

Som objekter angives endvidere i § 1 *monumenter*, (f eks statuer) og *fæstningsværker*.

Der er således en glidende overgang mellem, hvad der *kan* fredes efter BFLen, og hvad der *er* fredet efter Naturfredningslovens kap VII om jordfaste fortidsminder, se § 8, V. Særligt fæstningsværker, men f eks også broer kan derfor, selv om de er fredet efter BFLen, principielt tillige være omfattet af Naturfredningslovens § 48, se *Viggo Nielsen, Bo Brix, Veit Koester og Ole Plougmann: »Naturfredningsloven. Almindelig fremstilling og kommentarer«*, 1973.293. Virkningen heraf er først og fremmest, at en nedrivningsbegæring kan afslås uden »erstatningsmæssige« konsekvenser, ganske vist ikke efter Bygningsfredningsloven men i kraft af den almindelige erstatningsfri regulering af ejendomsretten, som Naturfredningslovens regler om umiddelbar fredning i henhold til loven af jordfaste fortidsminder er udtryk for. Hertil kommer beskyttelseszonen efter Naturfredningslovens § 53, se § 8, V. B.2. Sammenfaldet mellem genstanden efter BFLen

og Naturfredningslovens regler om jordfaste fortidsminder accentueres af, at alderskriteriet i begge tilfælde er ca 100 år.

2. Undtaget fra Bygningsfredningslovens område er alene *kirkebygninger*, der omfattes af lovgivningen om folkekirker. I praksis er dog visse kirker, der henhører under folkekirken, fredet efter Bygningsfredningsloven, fordi de indgår i – og dermed ikke er blevet undtaget ved fredningen af – visse bygningsværker, således som det er tilfældet med visse slots- og herregårdskirker.

Omfattet af Bygningsfredningsloven er endvidere kirkebygninger udenfor folkekirken, som f.eks. Reformert kirke og Synagogen i København. Det samme gælder verdslige »kirkebygninger« som præstegårde og kirkelader.

Kirkebygninger, der er omfattet af lovgivningen om folkekirken, er formelt svagere stillet end fredede bygninger. Den relevante bestemmelse er § 6 i loven om vedligeholdelse af kirker og kirkegårde, jfr lbkg nr 455 af 23/9 1974 med senere ændringer, hvortil knytter sig an nr 136 af 11/4 1953 om vedligeholdelse og tilsyn med kirker. Disse bestemmelser pålægger menighedsrådet, kirkens ejer og dens tilsyn at påse, at der altid forud sker henvendelse til kirkeministeriet, når ombygning eller forandring af kirkebygningen eller dens tilbehør skal finde sted. Herefter sørger kirkeministeriet gennem sine sagkyndige konsulenter, de gvl bygningsinspektører og Nationalmuseet for, at der tages de fornødne hensyn på én gang til kirkens funktion som bygning for gudstjenester og som historisk mindesmærke. Nogle ganske enkelte kirkebygninger er henlagt under det såkaldte særlige kirkesyn, der består af 3 af ministeriet udnævnte sagkyndige, der har tilsynet med kirkebygningen som bygningsmindesmærke og med dens umiddelbare omgivelser, løsøre og tilbehør, i det omfang dette har kunstnerisk, historisk eller arkæologisk interesse.

Dette indseende fra kirkeministeriets side, som loven således angiver, har vist sig reelt at kunne yde de historiske kirkebygninger og deres inventar en meget stærk beskyttelse. Den omfattende bistand, der ydes kirkeministeriet, stilles til rådighed af Nationalmuseets 2. afdeling. Kirkegårde og deres indramning, kirkemure eller diger indgår også under de nævnte bestemmelser.

Kirkebygningerne har tidligt påkaldt sig interesse som centrum for miljøbevarende initiativer. Se herom nedenfor under IV.B.1.a.

3. Også *bygninger tilhørende det offentlige* falder ind under BFLens område. Således er fredet en række bygninger, der tilhører *staten*.

Selv om fredningsproceduren formelt er den samme for statsbygninger som for bygninger i øvrigt, vil der, hvis vedkommende ressortminister modsætter sig fred-

ning, blive tale om en politisk afgørelse, eventuelt en regeringsbeslutning. Det samme gælder med hensyn til visse af retsvirkningerne. F.eks. må de regler, der gælder i nedrivningssituationer, modificeres, når der er tale om statsbygninger. »Erstatning« i form af en statsovertagelse kommer logisk set ikke på tale, i praksis i øvrigt heller ikke i form af en overførsel af bygninger fra et andet ressort til miljøministeriet. Bygninger tilhørende staten er udtrykkeligt undtaget fra den særlige godtgørelsesregel i § 6, stk 2 (se nedenfor under E.1.f.). Efter fast praksis ydes der heller ikke i øvrigt økonomisk støtte fra bygningsfredningsmyndighederne til istandsættelse af sådanne bygninger.

4. BFLen opererer dels med nogle kvalitetskriterier, dels med et alderskriterium.

Med hensyn til kvaliteten gælder, at der skal være tale om, at bygningens bevaring er af væsentlig betydning på grund af dens *særlige arkitektoniske eller kulturhistoriske værdi*.

Med arkitektonisk værdi sigtes til, om bygningen udgør et kvalitetspræget eksempel på arkitekturopfattelsen i den periode, hvor den er opført, mens den kulturhistoriske værdi omfatter såvel bygningshistoriske som andre interesser knyttet til landets eller vedkommende egns historie og udvikling.

Efter lovens § 1, stk 1, kan »som regel« kun fredes bygninger, der er *over 100 år gamle*. Denne regel er udtryk for, at opfattelsen af, hvad der har arkitektonisk kvalitet, skal have lejlighed til at bundfælde sig gennem et spand af år.

Reelt har man aldrig fraveget 100-års grænsen. Dette har i sig selv givet anledning til kritik, jfr FT 1965/66 sp 3562 og 1974/75 sp 8104 f og 8116 f. Selve reglen har også været genstand for kritik, især fra arkitekthold. I »BFLens revision« foreslås på denne baggrund en 50-års grænse eller en grænse i form af et årstal, f.eks. 1925, der løbende kan ajourføres. Samtidig foreslås i øvrigt en automatisk fredning umiddelbart i henhold til loven af bygninger opført før 1600.

De nævnte betingelser må være opfyldt ved hver fredning. Loven giver således ikke nogen mulighed for at beskytte en flerhed af huse, der ikke alle opfylder lovens krav, bl.a. med hensyn til alder. Kun i få tilfælde har der været faktisk mulighed for at frede en række bygninger, således at et arkitektonisk miljø blev beskyttet. Eksempler herpå er Møgeltønder og visse gader i Ribe og København. Noget andet er, at fredede bygninger ofte har været udgangspunkt og støttepunkter for kommunale bevaringstiltag i medfør af byplanlovgivningen, jfr i øvrigt nærmere nedenfor under III.

Kun i en enkelt relation lempes de ovennævnte kriterier, nemlig når det drejer sig om statens bygningsfredningsfonds støttevirksomhed. Efter fondets praksis kræves det vel, at en bygning skal være bevaringsværdig, men det er ikke nødvendigt, at

den er 100 år gammel eller i øvrigt opfylder betingelsen for at kunne fredes, hvis den har en »bygningsfredningsmæssig betydning«. Se herom under afsnit F.1.c. nedenfor.

5. Indenfor de bygninger, der opfylder de ovennævnte betingelser, sondres i lovens § 2 mellem bygninger, hvis arkitektoniske eller kulturhistoriske værdi er *særlig stor*, og bygninger i øvrigt. De førstnævnte bygninger fredes i klasse A, de sidstnævnte i klasse B.

Der findes pt ca 3.000 fredede bygninger. Heraf er ca 500 fredet i klasse A og resten i klasse B. Ca 10 % af de fredede bygninger er herregårde o.l. Halvdelen af disse er fredet i klasse A, d v s at knapt  $\frac{1}{3}$  af de A-fredede bygninger er herregårde. Knapt 200 af de fredede bygninger er omfattet af den nedenfor under F.2. omtalte bevaringsdeklaration.

Hovedinteressen i denne sontring knytter sig imidlertid ikke til den kvalitetsbedømmelse, den er udtryk for, men snarere til det forhold, at bygningerne i de to klasser er undergivet en forskellig beskyttelsesgrad, se afsnit E.1.d.

### C. BYGNINGSFREDNINGSMYNDIGHEDERNE

I medfør af Bygningsfredningsloven er institueret et specielt sagkyndigt organ – det særlige bygningssyn – der jfr lovens § 3, stk 2, består af rigsantikvaren som formand samt 6 medlemmer beskikket af ministeren, heraf 2 medlemmer udpeget blandt ejere eller brugere af fredede ejendomme af Kommunernes Landsforening og Københavns kommune, samt 4 andre, hvoraf 1 skal være arkitekt og 1 jurist.

De fleste administrative opgaver efter loven er henlagt til dette organ.

Ressortministeriet, fra 1973 miljøministeriet, kommer kun ind i billedet ved 1) nyfredninger og 2) som klageinstans ved ophævelse af fredninger (§ 3, stk 1), 3) ved fastsættelse af forskrifter i forbindelse med fredningsproceduren (§ 4, stk 2), 4) ved pålæg om istandsættelse i vanrøgtsituationer og 5) i visse tilfælde, hvor en fredet ejendom begæres nedrevet (§ 10, stk 2).

Ifølge § 15 i bkg nr 542 af 27/10 1975 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til fredningsstyrelsen er de ovennævnte opgaver delegeret til fredningsstyrelsen, der endvidere – efter samme bkg § 7 udøver sekretariatsfunktionerne for det særlige bygningssyn (og statens bygningsfredningsfond). Fredningsstyrelsens afgørelser kan dog indbringes for miljøministeren, jfr § 19.

I det omfang, det i BFLen er overladt til det særlige bygningssyn at træffe afgørelser, uden at der er hjemlet en særlig klageadgang til ministeren, må det i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger antages, at synets afgørelser – dog under sædvanlig domstolskontrol i magtfordrejningstilfælde – er endelige, og således ikke kan ændres af ministeriet (fredningsstyrelsen). Det gælder f.eks. ved afgørelser efter § 6 om kontrol med bygningsarbejder, jfr. nedenfor under E.1.d. Se også *Bent Christensen* »Råd og nævn« 214.

For synets virksomhed gælder cirk nr 215 af 13/10 1967.

Andre administrativt fastsatte bestemmelser er bkg nr 53 af 1/3 1968 om statens bygningsfredningsfond og den for fondet i henhold til samme bkg § 3, stk 3, fastsatte – af ministeriet godkendte – forretningsorden.

#### D. FREDNINGSPROCEDUREN

Efter BFLens § 3, stk 1, træffes *fredningsafgørelsen* af ministeren (fredningsstyrelsen) efter indstilling af det særlige bygningssyn.

Synets skøn over den arkitektoniske værdi m v lægges umiddelbart til grund ved behandlingen af indstillingen. Som følge heraf kræves som betingelse for fredning en positiv indstilling herom fra synet. Sådanne indstillinger vil derfor som regel blive fulgt af fredningsstyrelsen. Hvor dette undtagelsesvis ikke sker, skyldes det som regel, at der foreligger en situation, hvor en fredning vil udløse en nedrivningsbegæring, som det på forhånd er klart, at styrelsen og ministeriet ikke vil eller kan »leve op til« i en form af en statsovertagelse af bygningen, eller at der foreligger andre særlige grunde.

Synets indstilling om fredning omfatter tillige en indstilling om *fredningsklassen*. Flytning fra den ene fredningsklasse til den anden kræver også en central afgørelse, baseret på en positiv indstilling herom fra det særlige bygningssyn.

Detaljerne i proceduren er nærmere fastlagt i den ovennævnte instruks, cirk nr 215 af 13/10 1967, for det særlige bygningssyn. Herefter skal bygningssynet, hvis det efter det foreliggende materiale, herunder en besigtigelsesrapport, foreslår fredningsstyrelsen, at en bygning fredes, senest samtidig med indstillingen til styrelsen give ejeren meddelelse, således at han kan fremsætte eventuelle indvendinger over for styrelsen, inden denne træffer sin afgørelse. Når fredningsstyrelsens resolution om fredning af en bygning foreligger, skal bygningssynet snarest give meddelelse herom ved anbefalet brev bilagt 1 eksemplar af loven til den,

der i henhold til tingbogen er legitimeret som den fredede bygnings ejer og eventuelt tillige til brugeren.

Bygningssynet foranlediger fredningen tinglyst samtidig hermed eller senest 3 måneder efter meddelelsens afgivelse, dog at kundgørelse om fredning af bygninger beliggende på umatrikuleret areal sker ved meddelelse i statstidende.

Bygningsfredningsdeklarationen er gengivet i Statens bygningsfredningsfonds bygningsbevaringshåndbog.71, se litteraturlisten i afsnit A.

Nye fredninger kan foretages enkeltvis eller samlet i forbindelse med den foreskrevne (§ 5) udarbejdelse hvert 5. år af en fortegnelse over de fredede bygninger.

Denne fortegnelse, hvis udgivelse efter 1918-loven var den retsstiftende kendsgerning i forbindelse med fredningen, vil naturligvis give anledning til, at der hvert 5. år foretages en systematisk gennemgang af samtlige fredninger med henblik på ophævelser eller placering i den ene eller den anden beskyttelsesgruppe som A- eller B-fredede.

Den seneste fortegnelse er fra 1972. Fortegnelsen indeholder, foruden en angivelse af ejendommens matrikulære betegnelser, deres beliggenhed, og om der er tinglyst bevaringsdeklaration, oplysninger om dels (det sandsynlige) opførelsesår, dels (i en række tilfælde) vedkommende arkitekt eller bygmester. Endvidere findes en almindelig vejledning for ejere af fredede bygninger.

## E. BYGNINGSFREDNINGENS RETSVIRKNINGER

### 1. Efter Bygningsfredningsloven

a. Fredning efter Bygningsfredningsloven skal respekteres af alle indehavere af rettigheder over den fredede ejendom, uanset hvornår rettigheden er stiftet (§ 4). Fredningen kan således ikke fortrænges ved tvangsauktion. Herudover skal fredningen naturligvis også respekteres af andre, såsom offentlige planlægningsmyndigheder. Fredningen kan derfor ikke fortrænges f.eks. af en planlægning efter Kommuneplanlægningsloven eller elimineres ved ekspropriation.

b. Der er ikke knyttet *erstatning* til selve fredningen som sådan. Erstatningsspørgsmålet er så at sige udskudt til det tidspunkt, hvor ejeren ønsker bygningen nedrevet. Reglerne (§ 10) går i denne situation ud på, at ejeren må søge det særlige bygningssyn om godkendelse af, at bygningen nedrives. Hvis det særlige bygningssyn ikke vil godkende nedrivningen, må synet, hvis ejeren insisterer, indstille til fredningsstyrelsen, at den pågældende ejendom helt eller delvis søges erhvervet. Denne erhvervelse kan gennemføres ved ekspropriation, hvis man ikke kan nå til en frivillig aftale om købesummens størrelse. Der er dog aldrig foretaget sådanne ekspropriationer.

Det er kun i relativt få tilfælde, at sagen stilles på spidsen, således at denne bestemmelse, der i erstatningsmæssig henseende kan betegnes som nøglebestemmelsen i hele Bygningsfredningsloven, kommer i anvendelse.

Der er mange årsager hertil. En af dem er formentlig, at der ikke er knyttet formelle frister til den endelige stillingtagen fra det offentliges side udover, at bygningssynets indstilling efter den i afsnit D nævnte instruks for det særlige bygningssyn skal afgives inden 6 måneder efter ansøgningens modtagelse. Der er således rimelig tid til at søge gennemført forhandlingsløsninger f.eks. i form af at finde frem til en køber af ejendommen, som vil respektere fredningen. Den øgede interesse igennem de seneste år for gamle huse har, foruden at den mere i almindelighed har begrænset antallet af nedrivningsønsker, aktualiseret denne mulighed. I andre tilfælde fremsættes nedrivningsbegæringen måske mere på skrømt – eventuelt forårsaget af et kontroversielt ombygningsprojekt – for at prøve det offentliges vilje til at opretholde fredningen. Og allerede den omstændighed, at bygningssynet afslår nedrivningsbegæringen, får måske ejeren til at frafalde den. En fredet ejendom er måske tillige omfattet af kommunale bevaringstiltag, således at der er mulighed for, at kommunen træder til, eventuelt som køber. De særlige bevillinger igennem de seneste år til bygningsbevaringsformål, og de specielle muligheder statens bygningsfredningsfond har, jfr. nedenfor, har utvivlsomt også spillet en stor rolle.

Efter de formelle regler i Bygningsfredningsloven er statens overtagelsesforpligtelse i nedrivningssituationer *ubetinget*, hvis fredningen ønskes opretholdt. I praksis har man dog antaget, at ejeren må dokumentere, at nedrivning af bygningen ikke af andre grunde – f.eks. som omfattet af en bevarende byplanvedtægt (se under III.B.3. nedenfor) – er udelukket.

Derimod er der ikke hjemmel til som en betingelse for en stillingtagen til nedrivningsbegæringen at kræve detaljerede oplysninger om en eventuel nybebyggelse.

Bygningsfredningslovens regler vedrørende nedrivning er således behæftet med flere mangler, og må i det hele forventes moderniserede under hensyntagen til især Kommuneplanlægningsloven. I denne forbindelse kan nævnes bl.a. den sidstnævnte lovs regler om lokalplanpligt ved større nedrivningsarbejder (se nedenfor under III.A.4.a.) og de nedenfor under afsnit III.A.3. omtalte regler om den kommunale overtagelsesforpligtelse vedr. ejendomme omfattet af bl.a. bevarende lokalplaner, som er snævrere end de tilsvarende regler i BFLen. Nævnes kan også forslaget i »BFLens revision« 56, om, at en statslig overtagelsesforpligtelse som konsekvens af en nægtet nedrivningstilladelse gøres subsidiær i forhold til en kommunal overtagelse, hvis bygningen tillige er omfattet af en bevarende lokalplan el. lign. Ejeren må således først søge kommunen om nedrivningstilladelse, og kun hvis denne imødekommes, kommer staten ind i billedet.

Hvis en fredet bygning er omfattet af den efter BFLen instituerede *bevaringsdeklaration*, gælder de ovennævnte regler i § 10 ikke. Se herom nedenfor under F.2.

c. På samme måde som de under a og b nævnte regler er fælles for A- og B-fredede bygninger, gælder også ensartede regler med hensyn til *vedligeholdelse* af det fredede, for så vidt som det i tilfælde af *vanrøgt* heraf, jfr § 8, af bygningssynet – med fredningsstyrelsens tilladelse – kan pålægges ejeren eller brugeren at foretage den fornødne istandsættelse inden for en rimelig frist. Er arbejdet ikke udført inden fristens udløb, kan bygningssynet lade det foretage på ejerens eller brugerens bekostning.

I tilfælde af *brandskade* el lign skal der efter § 9 straks ske underretning til det særlige bygningssyn, som snarest lader skaden syne. For istandsættelse af bygninger gælder samme regler som ved bygningsarbejder, se afsnit d nedenfor. Herudover findes der ikke bestemmelser, der direkte regulerer forholdet, men det antages, at en fredning ikke bortfalder automatisk ved hverken total eller partiel brandskade, men at der kræves en formel ophævelse, som hvis en forhandlingsløsning – hvor de forsikringsmæssige forhold naturligvis vil spille en stor rolle – ikke kan opnås eventuelt udløses ved en nedrivningsbegæring efter reglerne i § 10.

Om særligt eftersyn (ud over brandsyn efter brandloven) af bl a fredede bygninger se bkg nr 238 af 23/5 1970.

d. Forskellen mellem de to fredningsklasser, A og B, viser sig hovedsagelig i de regler, der findes vedr *kontrol med bygningsarbejder*, der går ud over almindelig vedligeholdelse (jfr § 6, stk 1).

Om grænsen efter Bygningsfredningsloven mellem almindelig vedligeholdelse og andre bygningsarbejder, se det særlige bygningssyns fortegnelse »Fredede bygninger«, 1972.9. Denne grænse er ikke uden videre den samme som den, der gælder inden for skatteretten, jfr bl a LSRK af 12/5 1972.

Hvis man opgør de forskellige *beskyttelsesformer*, som er indeholdt i loven, viser det sig imidlertid, at der reelt er ikke to, men 5 grupper: 1) de almindeligt A-fredede bygninger, og 2) de almindeligt B-fredede. Hertil kommer imidlertid, at de 3) B-fredede bygninger, der er placeret i bymæssig bebyggelse med facader mod gade, vej eller plads, har særlige beskyttelsesregler for disse facader og således udgør en 3. gruppe. Endelig er der inden for alle disse grupper 4) visse bygninger, som er omfattet af en af ejeren underskrevet, på ejendommen tinglyst særlig bevaringsservitut i henhold til lovens § 12 (og eventuelt § 16), jfr

i øvrigt nedenfor under F og 5) visse ikke-fredede bygninger med samme deklARATION.

Kontrollen med udførelsen af bygningsarbejder, der går ud over almindelig vedligeholdelse, går ud på følgende:

1) Med hensyn til A-fredede bygninger kræves der godkendelse fra det særlige bygningssyn af ethvert sådant bygningsarbejde. Til bygningen regnes i så henseende at høre mur- og nagelfast tilbehør, f eks kaminer, malede dørstykker, lofsmalerier m v; derimod ikke indbo eller andre løse genstande.

2) For en væsentlig del af de B-fredede bygninger, nemlig de der har facade mod gade, vej eller plads i bymæssig bebyggelse, gælder, at deres facader nyder en lige så effektiv beskyttelse som de A-fredede bygninger. Det særlige bygningssyn kan godkende eller nægte, at et arbejde udføres.

3) Beskyttelsen af de almindeligt B-fredede bygninger, jfr § 6, stk 3, er i virkeligheden meget begrænset, idet den i henseende til de nævnte bygningsarbejder kun består i, at ejeren senest 2 måneder inden et arbejdes påtænkte påbegyndelse, skal give meddelelse om det til det særlige bygningssyn. Synet har så mulighed for over for ejeren at fremkomme med andre forslag, som ejeren dog ikke er forpligtet til at følge. Han skal dog underrette bygningssynet herom i alle tilfælde.

4) Endelig gælder for de fredede bygninger, hvorpå der er lyst særlige deklARATIONER efter § 12, at ejeren i alle tilfælde må have det særlige bygningssyns godkendelse af alle bygningsarbejder, altså en kontrol også for så vidt angår B-fredede bygninger, svarende til den, der gælder for de A-fredede.

5) Tilsvarende gælder for de bygninger, der uden at være fredede er fundet bevaringsværdige og i øvrigt har opfyldt betingelserne for at kunne få støtte fra statens bygningsfredningsfond, jfr nedenfor under F.1.c., mod en bevaringsdeklARATION af nogenlunde samme indhold som den ordinære.

I »BFLens revision« 56 ff argumenteres til fordel for en afskaffelse af de to fredningsklasser, først og fremmest med henblik på en ensartet kontrol med bygningsarbejder efter de regler, der nu gælder for A-fredede bygninger. Se også nedenfor under III.A.3.

e. For de under 1 og 2 nævnte grupper af fredede bygninger gælder, at *udvendig skiltning* kræver bygningsstyrelsens tilladelse. Se III.A.4.c.

f. Endvidere gælder for disse grupper den særlige *godtgørelsesregel* i § 6, stk 2, der jfr nedenfor nærmest er udtryk for en billighedsregel. Der er ikke (bortset herfra) knyttet erstatningsregler til kontrollen med bygningsarbejder.

Efter reglen i § 6, stk 2, skal ejeren, hvis han ønsker at foretage bygningsarbejder (ud over almindelig vedligeholdelse) indsende forslag herom med tegninger til bygningsstyrelsen. Bygningsstyrelsen skal dernæst snarest meddele ejeren dets stillingtagen. Hvis forslaget ikke kan tiltrædes uændret, skal meddelelsen indeholde oplysninger, om arbejderne helt eller delvis kan udføres efter en ændret plan. Hvis denne plan medfører øgede udgifter til arbejdet, skal den fremkomne udgiftsfølgelse (hvis der ikke er tale om statsejendom) godtgøres ejeren i det omfang, hvori merudgiften ikke modsvares af bygningens herved øgede brugsværdi.

Bestemmelsen om godtgørelse er noget problematisk. § 6, stk 2, udelukker nemlig ikke, at bygningsstyrelsen, uden at ejeren har ret til nogen godtgørelse herfor, kan nægte tilladelse til det ansøgte uden at fremsætte modforslag, jfr U 1928.799 og U 1959.228. Men ejeren vil i denne situation selvfølgelig kunne fremsætte nedrivningsbegæring efter reglerne i § 10. Se i øvrigt om reglens historie og fortolkning »BFLens revision« .86 ff.

## 2. Retsvirkninger i henhold til anden lovgivning

I den øvrige lovgivning findes forskellige regler, der knytter specielle retsvirkninger til fredede bygninger eller i øvrigt medfører, at disse bygninger kommer til at indtage en særstilling.

Blandt de væsentligste af disse regler (der er altså ikke tilsigtet nogen udtømmende opregning) er:

a. Efter § 10, stk 1, nr 3, i lbkg nr 109 af 12/3 1976 om ejerlejligheder, kan bygninger, der er fredet i henhold til BFLen, opdeles i ejerlejligheder, uden at de – for så vidt angår beboelsesejendomme – skal opfylde særlige krav med hensyn til lejlighedernes størrelse og indretning m v.

For at bestemmelsen kan anvendes, forudsættes det dog, jfr cirk nr 60 af 24/3 1976, pkt 3, at alle bygninger, der ligger på ejendommen, i deres helhed er omfattet af bygningsfredningen. Hvis dette ikke er tilfældet, kan opdeling kun ske, hvis den del af ejendommens bygninger, der ikke er fredet, kan opdeles i medfør af en af de øvrige lovbestemmelser.

Årsagen til særreglen – der før lov nr 58 af 25/2 1976 om ændringer i Ejerlejlighedsloven tillige var gældende for bygninger, der var omfattet af en beva-

rende byplan (se § 10 i lbkg nr 130 af 13/4 1972) – var oprindelig ønsket om at stimulere interessen for de fredede bygninger. Det kunne gøres på baggrund af de i øvrigt gældende, noget restriktive regler for oprettelse af ejerlejligheder. Efter liberaliseringen af loven i 1976 (dog strammet noget igen ved lov nr 195 af 18/5 1977), kan en bygningsfredning benyttes som en genvej til ejerlejlighedsopdeling – altså uden at gennemføre kvalitetsforbedringer, men på den anden side også til en opdeling uden ødelæggende bygningsændringer. Den nugældende undtagelsesregel burde formentlig udvides ad modum den tidligere regel men samtidig også gøres mere nuanceret, jfr argumentationen i »BFLens revision« 77 ff.

b. Efter § 10 i bkg nr 81 af 27/2 1976 (som ændret ved bkg nr 501 af 6/10 1976 og nr 95 af 15/3 1977) om brandsikring af ældre beboelsesbygninger, skal brandsikringsforslag for fredede beboelsesejendomme indsendes til fredningsstyrelsen til forelæggelse for bygningssynet, og arbejdet må først iværksættes, når kommunalbestyrelsen efter at have modtaget fredningsstyrelsens udtalelse har godkendt forslaget. Se også 2. bd § 6.II.D.6°.

I punkt 4 i cirk nr 45 af 10/3 1976 om Brandsikringsloven peges herudover på, at der ved brandsikring af beboelsesejendomme, der gennem kommunale bevaringsforanstaltninger eller på anden måde er klassificeret som bevaringsværdige, kan være grund til at kræve byggesagsbehandling for at varetage interesser, der er knyttet til disse bygninger. Se også afsnit IV i cirk af 9/7 1977 med vejledning (bilag 3) ad § 5.

c. For fredede bygninger – også for én- og tofamiliehuse – kan alle faktiske vedligeholdelsesudgifter fuldt ud fradrages ved indkomstopgørelsen, jfr lbkg nr 491 af 24/9 1976 med senere ændringer om påligning af indkomst- og formueskat til staten (§ 15 G, stk 7). Endvidere kan ved fredede ejendomme anerkendes større vedligeholdelsesfradrag end normalt for ny erhvervede ejendomme, jfr »Vejledende anvisning for ligningen for indkomståret 1976« i »Meddelelser fra statens ligningsdirektorat og ligningsrådet« fra januar 1977.265.

I andre henseender er der mindre god overensstemmelse mellem de hensyn, Bygningsfredningsloven varetager på den ene side og skattereglerne på den anden side. Således har den skattemæssige behandling af de i afsnit F nævnte tilskud voldt en del problemer. Se henvisningerne i *Karnov* 2. bd.1417. Om »misforholdet« mellem de relevante vurderingsregler vedr fast ejendom – jfr § 10, stk 1, i lbkg nr 363 af 1/7 1976 om vurdering af landets faste ejendomme – se U 1975.59 H. En særlig interministeriel arbejdsgruppe til undersøgelse af disse og lignende spørgsmål forventes at fremkomme med en redegørelse i 1977/78.

Hvis en fredet bygning er omfattet af en bevaringsdeklaration, kan der efter ansøgning bevilges fritagelse for den fikserede ejendomsskyld til staten og den kommunale ejendomsskyld, jfr § 9 i lbkg nr 183 af 20/4 1970 om ejendomsskyld

til staten og § 21 i lbkg nr 584 af 7/11 1974 om kommunal ejendomsskyld. Bestemmelsens praktiske betydning er, bl a fordi den ikke omfatter grundskatterne, meget begrænset.

d. I punkt 50 i cirk nr 44 af 25/3 1975 om Boligreguleringsloven henstilles til kommunalbestyrelserne, at der tilrettelægges en lempelig administration af de i loven indeholdte regler om nedlægning og sammenlægning af beboelseslejligheder, hvor dette vil være et hensigtsmæssigt led i en restaurering af fredede ejendomme.

## F. STØTTEVIRKSOMHED – BEVARINGSDEKLARATION

1. I Bygningsfredningsloven er institueret forskellige former for økonomisk støtte til ejere af fredede bygninger. Endvidere er støttevirksomhed udviklet efter praksis.

En mere detaljeret gennemgang af støttevirksomheden findes i »BFLens revision« .86 ff for så vidt angår det særlige bygningsyn og 98 ff om statens bygningsfredningsfond. Endvidere henvises til gennemgangen henholdsvis 57 ff og 73 ff i den af statens bygningsfredningsfond i 1975 udgivne »bygningsbevaringsvejviser«, jfr litteraturlisten foran i afsnit A.

Støtte efter loven er omtalt i lovens §§ 6, 12 og 16:

a. Efter Bygningsfredningslovens § 6 har en fredet bygnings ejer krav på en godtgørelse svarende til merudgiften ved bygningssynets fordyrende ændringer af ejerens ombygningsforslag.

b. Efter Bygningsfredningslovens § 12 kan bygningssynet yde tilskud til »sagkyndig istandsættelse« af en fredet bygning.

c. Støtte fra statens bygningsfredningsfond til særlige bevaringsopgaver, jfr § 16.

d. Ydelse af sagkyndig, sædvanlig arkitektursagkyndig og restaureringskyndig, bistand og vejledning.

e. Refusion af forskellen på brandforsikringspræmien for bygninger med hårdttækket tag og stråtag i tilfælde, hvor stråtag kræves opretholdt som led i den fredede tilstand.

*ad a.* Herom henvises til afsnit E.1.f. ovenfor.

*ad b.* Reglen går ud på, at hvis ejeren af en fredet bygning er villig til at lade tinglyse en særlig bevaringsservitut på ejendommen, kan der ydes tilskud til sagkyndig istandsættelse. Tilskuddet afholdes enten af det særlige bygningssyn eller af statens bygningsfredningsfond.

Denne bestemmelse hjemler ved siden af reglerne om statens bygningsfredningsfonds virksomhed Bygningsfredningslovens centrale virksomhed med hensyn til statens støtte til opretholdelse af fredede bygninger.

Ved »sagkyndig istandsættelse« forstår efter det særlige bygningssyns praksis restaureringsarbejder i modsætning til moderniseringsarbejder og egentlige istandsættelsesarbejder i modsætning til vedligeholdelsesarbejder. Afgrænsningen af arbejdets karakter kan naturligvis ikke være skarp, bl a fordi f eks mange års forløbet vedligeholdelse til sidst skaber behov for en egentlig istandsættelse.

I praksis anvendes dispositionsmidlerne for det særlige bygningssyn uden nærmere skelnen imellem, om tilskuddet kan siges at have sin motivering i § 6 eller i § 12. Ud fra en rent teoretisk betragtning kan man sige, at godtgørelsen efter § 6, jfr i øvrigt ovenfor afsnit E.1.f., og tilskuddet efter § 12 overlapper hinanden, og at det kan bero på den enkelte ejers udspil, hvilken hjemmel man ville anføre for tilskuddet.

Det særlige bygningssyns ordinære dispositionsbevilling har igennem de senere år udgjort ca 2 mill kr årligt. Hertil kommer det årlige statstilskud på 800.000 kr til statens bygningsfredningsfond. I 1973-78 er der herudover med henblik på beskæftigelsesfremmende foranstaltninger blevet bevilget ekstraordinært ca 80 mill kr til det særlige bygningssyn og statens bygningsfredningsfond.

*ad c.* For at smidiggøre administrationen af loven og især dens bestemmelser om offentlig erhvervelse af ejendomme er der ved Bygningsfredningslovens § 16 etableret et særligt fond, statens bygningsfredningsfond, der råder over en dispositionsbevilling på 800.000 kr om året. Det er hensigten, at man gennem dette fond skal kunne købe, istandsætte og videresælge ejendomme, der er truet af nedrivning; men i øvrigt muliggør fondet også støtte på andre måder, f eks ved tilskud til bevaringsforeninger, som de ordinære midler til istandsættelse ikke vil kunne anvendes til, jfr også bkg nr 53 af 1/3 1968 om statens bygningsfredningsfond.

Fondet kan i begrænset omfang også yde støtte til *ikke-fredede* bygninger. Efter fast praksis er betingelserne herfor, at den pågældende bygning er bevaringsværdig, og at den er beliggende umiddelbart ved siden af en fredet bygning eller i, hvad der i øvrigt kan betegnes som bygningsfredet miljø.

Økonomisk støtte fra fondet, der oftest ydes i form af lån på favorable vilkår, betinges altid af bevaringsdeklaration, jfr nedenfor.

Ledelsen af bygningsfredningsfondet varetages af det særlige bygningsyn, suppleret med repræsentanter for budgetdepartementet, boligministeriet og statsskattedirektoratet.

2. Under punkt b. og c. ovenfor samt flere steder i det foregående er omtalt den særlige bevaringsdeklaration, jfr BFLens § 12 (jfr § 16).

Begrundelsen for tinglysning af en bevaringsservitut er den, at når der er ydet tilskud til en istandsættelse, bør staten ikke bagefter kunne se denne investering truet af ejerens krav efter Bygningsfredningslovens § 10 på nedrivningstilladelse eller statslig erhvervelse. Det væsentligste formål med bevaringsservituten er derfor at forpligte den nuværende og efterfølgende ejere til ikke at udnytte denne adgang til at begære nedrivning, subsidiært statslig overtagelse. Herudover kommer så bestemmelser i standardservituten om en udvidet vedligeholdelsespligt.

Standardservituten betragtes som et minimum, således at ejeren undertiden ved tillægsbestemmelser har givet det særlige bygningsyn indseende med f.eks. omgivelserne til den fredede bygning enten ved ombygninger af eksisterende bygningsværker på ejendommen eller ved nyopførelser på grunden.

I standardservituten forudsættes det, at den tinglyses forud for al pantegæld, således at panthaverne erklærer sig indforstået med at respektere bevaringsservituten. Bestemmelsen i Bygningsfredningslovens § 4, stk 1, hvorefter fredningen skal respekteres af alle indehavere af rettigheder over den fredede ejendom, uanset hvornår rettigheden er stiftet, omfatter altså ikke bevaringsservituten efter § 12, jfr U 1930.551. Standardservituten, der er gengivet i Juridisk Formularbog (se bygningsfredning), er i 1977 ændret noget i formen for at fremhæve, i hvilket omfang dens oprettelse kræver kommunalbestyrelsens samtykke, jfr Kommuneplanlovens § 36, jfr § 18, stk 1 (se 2. bd § 2.V.G.).

## G. OPHÆVELSE AF BYGNINGSFREDNINGER

Afgørelse af, om en fredning skal ophæves, træffes af det særlige bygningsyn. Afgørelsen kan, jfr § 3, stk 1, og den i afsnit C nævnte delegationsbekendtgørelse indbringes for fredningsstyrelsen.

En nedrivningstilladelse er formelt ikke ensbetydende med en ophævelse af fredningen, idet fredningen først »aflyses«, når nedrivning rent faktisk har fundet sted (§ 10, stk 1). Antagelig må en nedrivningstilladelse kunne bortfalde efter almindelige retsgrundsætninger på grund af manglende udnyttelse igennem længere tid. Formelle regler herom som i Naturfredningslovens § 64 a findes imidlertid ikke.

## H. ANDRE BESTEMMELSER

a. Overtrædelse af Bygningsfredningsloven, herunder bevaringsdeklarationer udfærdiget i henhold til loven, er behæftet med bødeansvar (§ 18).

Såfremt der er udført bygningsarbejder uden den efter § 6, stk 1, påkrævede tilladelse, kan bygningsstyret pålægge ejeren at føre bygningen tilbage til den oprindelige skikkelse inden for en rimelig frist. Efterkommes pålægget ikke, kan arbejdet udføres på ejerens bekostning (§ 7).

b. BFLen omfatter ikke Færøerne og umiddelbart heller ikke Grønland (§ 21).

For Færøerne gælder lagtingslov nr 19 af 16/9 1948 om fredning af fortidsminder og bygninger som ændret ved lov nr 38 af 2/6 1970 og lov nr 11 af 19/4 1972.

Efter Fredningsloven for Grønland (lov nr 266 af 22/5 1974) kan der af landshøvdingen efter nærmere procedureregler (§§ 11-17) foretages fredning af bygninger, bygningsdele og varder, hvis bevarelse på grund af deres historiske værdi er af væsentlig betydning (§ 10, nr 3). En række bygninger i Grønland er tidligere fredet ved landsrådsbeslutning, sammenlign herved § 24, stk 2.

## III. Byplanlovgivningen

### A. KOMMUNEPLANLÆGNINGSLOVEN

1. Om lov nr 287 af 26/6 1975 om kommuneplanlægning i almindelighed henvises til gennemgangen ovenfor i § 2. På dette sted vil alene blive gennemgået eller omtalt de bestemmelser, der direkte vedrører bygningsbevaring eller har en særlig betydning herfor.

Generelt bemærkes, at Kommuneplanlægningslovens bevaringsbestemmelser bygger på de hidtidige regler herom i Landsbyggeloven og Byplanloven (se under B nedenfor), som dog på flere punkter er styrket afgørende og desuden er suppleret af visse nye regler.

2. Allerede i indledningen af loven markeres bevaringshensynene; således skal, jfr § 3, stk 3, nr 6, rammerne i medfør af kommuneplanen for indholdet af lokalplaner for de enkelte dele af kommunen fastsættes med hensyn til bl a »bevaring af bebyggelser eller bymiljøer«. Efter lovens § 5, nr 5 og 6, skal der i denne forbindelse tages hensyn til den hidtidige planlægning. Herhen hører ikke blot eksisterende bevaringsplaner, men efter bemærkningerne til lovforslaget også det særlige bygningsstyrets registeranter over bevaringsværdig bebyggelse og oversigtsplaner efter Saneringsloven (se nedenfor under afsnit B.2 og IV.C. samt 2. bd § 2.IV.C.2°).

3. Efter § 18, stk 1, nr 14, kan der i en lokalplan optages bestemmelser om bevaring af eksisterende bebyggelse, således at bebyggelsen kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres (jfr 2. bd § 2.V.B.14.).

Reglen i § 18, stk 1, nr 14, må ses i sammenhæng med den særlige erstatningsregel i § 33. Efter denne bestemmelse kan en ejer, der ikke får tilladelse til at nedrive sin bebyggelse, der er omfattet af en bevarende lokalplan, forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning, som i mangel af enighed mellem parterne afgøres ved taksation (§ 35, stk 1). Overtagelsespligten påhviler dog kun kommunen, hvis der er et »væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsraten for ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, men som ikke er omfattet af et nedrivningsforbud.«

De nævnte regler adskiller sig fra Bygningsfredningslovens regler og fra bevaringsbestemmelserne i den tidligere byplanlægning på flere måder:

a. Der er ikke knyttet specielle kriterier til anvendelsen af bevaringsbestemmelserne. Bygningerne behøver derfor ikke specielt at være gamle eller opfylde særlige historiske eller arkitektoniske kvaliteter (cfr BFL og tildels den tidligere byplanlovgivning).

b. Der behøver ikke at være tale om en flerhed af bygninger. En lokalplan vil kunne forbyde nedrivning også i tilfælde, hvor bebyggelsens egne kvaliteter isoleret set gør bebyggelsen bevaringsværdig (cfr den tidligere byplanlovgivning).

c. I sammenhæng hermed kan ses, at en lokalplan kan gennemføres som en sektorplan (se nærmere 2. bd § 2.V.B.3°). En lokalplan vil således kunne omhandle udelukkende – men på den anden side også hele – den bevaringsværdige bebyggelse i en kommune eller en del af denne, herunder også bebyggelse i landzone (cfr den tidligere byplanlovgivning).

d. Kommunens overtagelsesforpligtelse er begrænset til nedrivningssituationen (cfr den tidligere Byplanlov) og gælder her – selv i tilfælde af, at nedrivning ikke tillades – ikke ubetinget (cfr BFL).

e. Kommunalbestyrelsens indseende med bygningsarbejder svarer nogenlunde til det indseende, der f s v angår BFLen alene findes for A-

fredede bygninger (og bygninger omfattet af den særlige bevaringsdeklaration, se ovenfor II.F.2.), men i almindelighed ikke indv bygningsarbejder.

Om nogle andre – men i den omhandlede henseende mindre betydningsfulde – ændringer i forhold til især den tidligere Byplanlov, se *Bendt Andersen: Kommuneplanloven*.228 ff. Se om § 33, 2. bd § 2.V.C.5°.b.

Ved BFLens fremtidige revision vil der blive tilstræbt en koordination med reglerne i Kommuneplanlægningsloven, jfr under II.A. ovenfor og FT 1975/76 tillæg A sp 1429. Alene det ovenfor under d. og e. nævnte samt den nedenfor under 4.a. omtalte regel gør i forening med den omstændighed, at der ikke er noget til hinder for at lade en bevarende lokalplan omfatte bygninger, fredet efter BFL, en sådan koordination bydende nødvendig.

4. Af de øvrige regler i Kommuneplanlægningsloven er ud fra et bevaringssynspunkt – udover naturligvis den dialog med borgerne, herunder bevaringsforeninger, og den borgerindflydelse på planlægningen, som loven i øvrigt lægger op til – især følgende af interesse:

a. § 16, stk 3, om, at der skal tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres bl a større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger, af eksisterende bebyggelse.

Denne regel vil sikkert også gælde, hvis der er tale om større nedrivninger i et område omfattet af en bevarende lokalplan, jfr punkt 5.2. i cirk nr 39 af 11/2 1977. I øvrigt henvises til 2. bd § 2.V.E.2°.

b. I sammenhæng hermed kan nævnes reglerne om, at der, når forslag til en lokalplan er offentliggjort, ikke må foretages dispositioner, der kan foregribe indholdet af den endelige lokalplan (§ 22, stk 1), og om at der af kommunalbestyrelsen kan nedlægges forbud – for et tidsrum af indtil 1 år – mod dispositioner, som kan hindres ved en lokalplan (§ 17), se 2. bd § 2.V. hhv C.2° og F.

c. Endvidere reglen i § 44, stk 1, som fastslår, at kommunalbestyrelsen kan gøre en tilladelse efter Byggeloven afhængig af, »at bebyggelsen får en sådan ydre udformning, at der i forbindelse med dens omgivelser opnås en god helhedsvirkning«. Om skiltning, se § 44, stk 2. I øvrigt henvises til 2. bd § 4.VII.1.

d. Endelig kan anføres reglen i § 51 om miljøministerens vejledning m v til kommunalbestyrelsen. I motiverne til denne bestemmelse er, jfr *Bendt Andersen: Kommuneplanloven*.328, som emne for sådan vejledning nævnt bl a »indpasning af bevaringsværdige bebyggelser og bymiljøer, herunder historiske bygværker som kirker m v, i planlægningen.« Om § 51 se i øvrigt 2. bd § 2.IV.C.3°.

## B. DEN TIDLIGERE LOVGIVNING OM BYPLANLÆGNING

1. De hidtidige regler om bygningsbevaring fandtes i Landsbygelovens (lbkg nr 361 af 17/2 1972 med ændring ifølge lov nr 311 af 19/6 1974) § 43, stk 1, c og Byplanlovens (lbkg nr 63 af 20/2 1970) § 2, stk 3, jfr ovenfor under A, 1.

Bestemmelser truffet med hjemmel i disse regler *opretholdes* efter Kommuneplanlægningslovens § 59 fuldt ud med deres indhold, indtil de eventuelt ændres eller ophæves ved en lokalplan, se 2. bd § 2.VI.

Da der i stor udstrækning er gennemført bestemmelser af denne art, og disse bestemmelser i en – antagelig længere – fremtid vil være gældende, skal der i korte træk gøres rede for den tidligere ordning.

2. Efter *Landsbygelovens* § 43, stk 1 c, jfr normalbygningsvedtægtens § 17, stk 3 og 4, kunne kommunalbestyrelsen, når det var påkrævet af arkitektoniske hensyn eller af hensyn til helhedsvirkningen – erstatningsfrit – lade bestemmelser tinglyse på ejendomme om, at en bebyggelses ydre fremtræden bevares i samme skikkelse, som den er, således at ændringer kun må ske efter kommunalbestyrelsens forudgående godkendelse.

Selv om denne regel ikke hindrer nedrivning, har den haft stor betydning for beskyttelsen af bevaringsværdige bygninger og bymiljøer. Formentlig er mere end en halv snes tusinde bygninger i dag omfattet af reglerne.

Grundlaget for anvendelsen af reglen har i de fleste tilfælde været en registrering af, hvad der er bevaringsværdigt. I overvejende grad er denne registrering foretaget af – eller gennemført i samarbejde med – det særlige bygningssyn og Nationalmuseet. Dette gælder også den bevaringsplan, som registreringerne normalt er suppleret med. En sådan plan indeholder almindeligvis en beskrivelse af de pågældende huse, en redegørelse for, hvordan bevaringen kan forenes med byens almindelige udvikling og råd til de enkelte husejere om istandsættelsesarbejder m.v. Når bevaringsplanen foreligger – og eventuelt efter borgermøder eller anden offentlig debat herom – tinglyses de bevarende bestemmelser på hver enkelt ejendom, der er omfattet af planen.

Af byer med sådanne registranter og/eller bevaringsplaner findes mellem 30 og 40. Se i øvrigt oversigten over disse byer i den af statens bygningsfredningsfond udgivne bygningsbevaringsvejviser.<sup>148</sup> (jfr litteraturfortegnelsen i afsnit II. A.), der .83 ff også indeholder en mere detaljeret gennemgang af »bevaringsplaninstituttet«, og .92 ff eksempler på hhv en bevarende tinglysning efter Landsbygeloven og en bevarende byplanvedtægt. Registreringsarbejdet er endvidere gennemgået i »BFLens revision«.46 ff (se II.A.).

Om Landsbyggelovens § 43, stk 1 c, henvises i øvrigt til »Fast Ejendoms regulering« 3. udg.99 og 268 f. Se også 2. bd § 4.VII.

3. Efter Byplanlovens § 2, stk 3, kunne det i en byplan bestemmes, at »hvor hensynet til bevaring af værdifulde gadebilleder eller gamle bydeles særprægede karakter tilsiger det«, må bebyggelse kun nedrives, ombygges eller på anden måde ændres, såfremt kommunalbestyrelsen meddeler tilladelse hertil.

Uanset, at denne regel kunne hindre nedrivning, er den ikke blevet anvendt i betydeligt omfang. Det skyldes formentlig, at en ejer, der fik afslag ikke blot på nedrivning men også – delvis i modsætning til ordningen efter Landsbyggeloven – på ombygning eller andre ændringer, havde mulighed for at kræve, at hans ejendom blev overtaget af kommunen.

De gældende bevarende byplanvedtægter er nu omfattet af den ovenfor under A.3. nævnte erstatningsregel, bl a med den virkning, at en nægtet ombygningstilladelse ikke udløser en kommunal overtagelsespligt.

Bevarende byplanvedtægter – hvoraf der findes en del – er tinglyst i f eks Christiansfeld, Dragør, Mariager og Tønder samt i København, hvor de tinglyste bevarende byplanvedtægter omfatter op mod 500 ejendomme.

Om Byplanlovens § 2, stk 3, henvises i øvrigt til »Fast ejendoms regulering«, 3. udg.99, 100, 149 f og 167.

#### IV. Den øvrige planlægningslovgivning

Også anden lovgivning om fysisk planlægning m v kan direkte eller indirekte spille en rolle for bygningsbevaringen, dels med hensyn til opretholdelsen af selve bygningerne eller bygningsmiljøet, dels med hensyn til beskyttelsen af bygningers eller bygningsmiljøers omgivelser.

A. En mere indirekte betydning har såvel lovgivningen om *regionplanlægningen* med hensyn til især sikringen af bebyggelsers og bebyggelsesmiljøers (f eks landsbyers) omgivelser som *Zoneloven*. Hvor en bevarelsesværdig bebyggelse (f eks en fredet herregård) og dens omgivelser udgør en landskabelig helhed, følger det i øvrigt direkte af Zonelovens formålsbestemmelse, at der ved administrationen af den skal tages hen-

syn hertil. Se også punkterne 7 og 22 i cirk nr 87 af 25/4 1973 om Zoneloven. I øvrigt henvises til 2. bd § 3.III.A.2.a. ff, »BFLens revision« 33, 47, 59 f og 80 samt »Kommenteret naturfredningslov« 1, 59, 66, 292 f og 351.

B. *Naturfredningsloven* indeholder en række bestemmelser, der har betydning for bygningsbevaringen, såvel direkte som indirekte. Idet der i øvrigt henvises til fremstillingen ovenfor – især § 8.II.E.1.b. – kan mere summarisk nævnes følgende:

### 1. *Omgivelsesbeskyttelse*

a. Efter *Naturfredningsloven* kan en fredet eller i øvrigt bevaringsværdig bebyggelses landskabelige omgivelser beskyttes ved fredning efter lovens kap III.

Se f eks OFNK 18/12 1945 (Bangsbo Hovedgård), OFNK 4/6 1962 (Tadre Mølle), OFNK 14/1 1966 (Bogø Mølle) og OFNK 29/7 1968 (Kjeldals Mølle).

Undertiden er i forbindelse med landskabsfredningen tilvejebragt en særlig ordning for at sikre bygningens opretholdelse, jfr f eks den nævnte kendelse om Bangsbo hovedgård og OFNK 22/10 1973 (Hagenskov gods).

I denne forbindelse kan også nævnes *kirkeomgivelsesfredningerne* (provst Exner-fredningerne), hvoraf der findes ca 4.500, gennemført hovedsagelig som frivillige fredninger (se ovenfor i § 8, II. E. 4). Se også *Ole Christiansen, Sten Henriksen, Veit Koester og Erik Skov: Kirkernes omgivelser – vejviser for menighedsråd i lovgivning og myndigheder m v, 1977, især 21 ff. Om fredning i byer* se afsnit § 8, E. 1. b).

b. I visse tilfælde, især ved fredede herregårde, er de umiddelbare omgivelser sikret ved, at f eks forsvarsvolde og -grave er *fredede umiddelbart* som jordfaste fortidsminder efter *Naturfredningslovens* § 48.

### 2. *Indseende med bygningsændringer i medfør af fredningsservitutter og bygge- og beskyttelseslinjer*

Når der som led i en landskabsfredning træffes bestemmelser i fredningsservitutten om et indseende med bygningsændringer, er baggrunden herfor, at landskabsindtrykket ikke må forandres ved ændringer af bygningerne. Der kan således i en fredningsservitut institueres et indseende med tilbygninger og farver, men da det er helhedsbilledet, der er afgørende, er det herudover ret begrænset, hvor detaljeret en bevaring eller pleje af bygningerne kan fastlægges. Det er derfor tvivlsomt,

om man mod ejerens protest f.eks. kan træffe bestemmelse om, at et stråtag skal opretholdes.

Lovens bestemmelser om beskyttelses- og byggelinjer kan administreres efter tilsvarende principper.

### 3. Landskabsanalyser m.v.

Igen gennem de senere år er af fredningsplanudvalgene som led i arbejdet med landskabsanalyser, jfr. NFLens § 35, foretaget mere systematiske registreringer af bebyggelsesværdierne i deres sammenhæng med landskabet. Bygningsbevaringsværdierne kommer på denne måde til at indgå som en interesse, der tages i betragtning ved lovens administration i bred forstand, jfr. herved også formålsbestemmelsen, især § 1, stk. 2, nr. 2, i praksis i øvrigt ikke sjældent i forbindelse med vej bekendtgørelsen i henhold til Naturfredningslovens § 42 (se herom ovenfor i § 8).

Som eksempler på mere omfattende registreringer af kulturhistoriske interesser kan henvises til landskabsanalyser for Als (1966), Ringkøbing amt (1972), Viborg amt (1974), Fynt amt (1975) og Sønderjyllands amt (1975) samt de mere detaljerede analyser »Strandvejen – forslag til Strandvejens bevarelse som Strandpromenade og turistvej«, 1973 og »Mariager Fjord-området, Landskabsplan 1974«. Se endvidere herom Statens bygningsfredningsfonds »bygningsbevaringsvejviser« (jfr. afsnit II.A.). 131 ff.

4. Om NFLen og bygningsbevaringen henvises i øvrigt til »BFLens revision«, 33, 47 og 80, »Kommenteret NFL«, 1, 59, 66, 292 f og 351 samt den ovenfor nævnte bygningsbevaringsvejviser (se afsnit II.A. foran). 30 ff og 131 ff.

C. I *Saneringsloven* og de administrativt fastsatte bestemmelser, der knytter sig hertil, hvorom der i øvrigt henvises til fremstillingen i 2. bd § 6. III, findes flere bestemmelser af bevarende karakter.

Væsentligst er bestemmelsen i § 32, hvorefter boligministeren ved ombygning, forbedring eller istandsættelse i overensstemmelse med en godkendt saneringsplan af *bebyggelse, som har kunstnerisk eller historisk værdi* efter indhentet udtalelse fra det særlige bygningssyn yder et tilskud, der – i modsætning til, hvad der normalt gælder – kan overstige halvdelen af moderniseringstabet. Se i øvrigt 2. bd § 6. III.E.

I praksis er i flere tilfælde ydet et tilskud på 75 % af saneringstabet, således at den kommunale andel heraf kun har andraget 25 %.

Om den særlige regel om kommunalbestyrelsens tilvejebringelse i et

samarbejde med det særlige bygningssyn af de i Saneringslovens § 3 nævnte oversigtsplaner, når disse angår områder med bebyggelse af kunstnerisk eller historisk værdi, eller hvor der i øvrigt skønnes at være væsentlige hensyn til bevaring af miljøet, se foran under I.A. og punkt 6 i cirk nr 211 af 30/9 1969.

Om Saneringsloven i relation til bygningsbevaring, herunder regler om lån til indskud, tilskud til leje og boligsikring m v, se statens bygningsfredningsfonds bygningsbevaringshåndbog (jfr afsnit II.A. foran).37 ff. Om forholdet mellem Bygningsfredningslovens regler om økonomisk støtte og tilskud efter Saneringsloven, se »BFLens revision«.72 ff. Her findes endvidere en omtale af forskellige forslag til forbedring af Saneringslovens bevaringssigte, især for så vidt angår »punktsaneringer«. Om de i så henseende gældende regler, se »Bygningsbevaringshåndbogen«.38 f og 64.

Om byfornyelsesproblematikken – herunder bevarende saneringer contra total-saneringer, forventes i 1977/78 en særlig redegørelse bl a fra miljøministeriet. Se også 2. bd § 6.III.A.2°.

Om de bestemmelser vedrørende finansiering gennem almindelig eller særlig realkredit af ombygninger o lign, der har særlig betydning også i en bygningsbevaringssammenhæng, henvises til den af realkreditrådet udgivne særlige publikation herom »Gode boliger i gamle huse«, 1975.

## Litteraturfortegnelse

### FORKORTELSER

- Andersen, Ernst* – Ernst Andersen: Forfatning og sædvane, 1947.
- Andersen, Poul* – Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret. Almindelige emner, 5. udg, 1965.
- Andersen, Poul* – Statsforfatningsret – Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret, 1954.
- Borre, Niels* – Niels Borre: Miljøbeskyttelsesloven, 1973.
- Bygningsbevaringshåndbogen* – Veit Koester (red): Bygningsbevaring. Vejviser i lovgivning, myndigheder, institutioner, foreninger, fonde og legater, 1975.
- Bygningsfredningslovens revision* – Per Hansen, Veit Koester og Viggo Nielsen: Bygningsfredningslovens revision – status og perspektiver, 1975.
- Christensen, Bent* – Bent Christensen: Nævn og råd, 1958.
- ER I–III* – Fr. Vinding Kruse: Ejendomsretten, 3. udg, 1951, bd. 1–3.
- von Eyben* – Formuerettigheder – W. E. v Eyben: Formuerettigheder, 5. udg, 1977.
- von Eyben* – Panterettigheder – W. E. v Eyben: Panterettigheder, 5. udg, 1976.
- FER* – Fast ejendoms regulering, 3. udg, 1971.
- FER 1.* udg – Fast ejendoms regulering og beskatning, 1. bd, 1965.
- FER 2.* udg – Fast ejendoms regulering og beskatning, 1. bd, 1967.
- Friis Jensen* – Orla Friis Jensen: Taksationsproces, 1975.
- 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.
- Illum, Knud* – Knud Illum: Dansk Tingsret, 3. udg, 1976, ved Vagn Carstensen.
- Illum 1.* udg I–II – Knud Illum: Dansk Tingsret, bd. 1–2, 1952.
- Illum* – Servitutter – Knud Illum: Servitutter, 1943.
- Illum* – Tinglysning – Knud Illum: Tinglysning, 3. udg, 1973.
- Komm* – Fl. Tolstrup og J. Barfod: Vandløbs- og vandforsyningsloven, 1975.
- Kommenteret naturfredningslov* – Viggo Nielsen, Bo Brix, Veit Koester og Ole Plougmann: Naturfredningsloven. Almindelig fremstilling og kommentarer, 1973.
- 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.
- Tolstrup* – Flemming Tolstrup: Landboret, 3. udg, 1968.
- Tolstrup* – Landbrugsejendomme – Flemming Tolstrup: Landbrugsejendomme, Landbrugspligten, 1968.
- Tolstrup* – Forkøbsret – Flemming Tolstrup: Forkøbsret og Koncession, Jordpolitiske studier, 1961.
- Trolle* – Risiko og skyld – Jørgen Trolle: Risiko og skyld, 2. udg, 1969.
- Vandløbs- og vandforsyningsloven* – Fl. Tolstrup og J. Barfod: Vandløbs- og vandforsyningsloven, 1975.
- Vinding Kruse* – Erstatningsret – A. Vinding Kruse: Erstatningsret, 3. udg, 1976.
- Vinding Kruse, Fr.* – Fr. Vinding Kruse: Ejendomsretten I–III, 3. udg, 1951.

## Domsregister

KFE betegner Kendelser om fast ejendom

FO betegner Folketingets Ombudsmands beretning

U 1874.335 255	U 1958.1168 325	U 1971.671 V 214
U 1890.110 H 253	FO 1959.41 132	U 1971.908 Ø 214
U 1898.680 H 88	U 1959.228 369	FO 1972.40 125
U 1903.182 H 88	U 1960.73 H 325	FO 1972.72 88
U 1908.314 H 87, 88, 89	U 1960.855 214	U 1972.189 Ø 218
U 1913.228 H 88	U 1961.218 212	U 1972.192 Ø 218, 220
U 1914.331 88	U 1962.140 334	U 1972.603 Ø 207
U 1915.406 323	U 1962.223 214	U 1972.785 325
U 1915.831 250	U 1962.409 Ø 206	U 1972.794 334
U 1917.10 H 253	U 1962.901 206	U 1972.801 V 156
U 1917.33 H 253	U 1962.910 214	FO 1973.86 125
U 1918.843 250, 253	U 1963.195 334, 340	FO 1973.215 114
U 1919.296 H 253	U 1963.232 Ø 14	U 1973.220 Ø 206
U 1919.306 H 253	U 1963.398 251	U 1973.839 V 214
U 1919.494 H 253	U 1963.685 195	U 1974.393 230
U 1922.805 189	U 1963.806 H 169	U 1974.754 336
U 1923.736 250	U 1964.485 250, 252	U 1974.965 Ø 214
U 1928.378 261	U 1964.742 334	U 1975.5 H 220
U 1928.799 369	U 1965.696 V 88	ØLD 1975.5/5 57
U 1928.1144 216	U 1965.807 325	U 1975.59 H 370
U 1930.201 189	U 1965.893 334	KFE 1975.149 153
U 1930.551 373	U 1965.912 214	KFE 1975.161 166
U 1933.644 H 161	U 1966.46 324	KFE 1975.168 53, 99
U 1936.1030 H 86	U 1966.193 199, 240	KFE 1975.170 53, 99, 145, 147
U 1937.309 252	U 1966.882 217	U 1975.297 325
U 1940.977 217	U 1967.224 192	U 1975.361 336
U 1940.1051 H 88	U 1967.427 198	U 1975.369 H 57
U 1941.428 217	U 1967.429 194	FO 1975.380 164
VLT 1945.206 253	U 1967.865 340	FO 1975.610 125
U 1945.481 250	U 1967.929 230	U 1975.1033 H 324
U 1946.844 199	U 1969.25 H 335	U 1975.1036 H 324
U 1947.467 H 251	FO 1969.29 255	U 1975.1039 H 324
U 1948.931 230	U 1969.502 325	U 1975.1041 H 324
U 1951.454 H 212	U 1969.923 Ø 169, 274	U 1975.1137 H 202
U 1954.164 189	U 1969.979 211, 212	ØLD 1976.16/3 198
U 1954.241 H 331	KFE 1970.1 65	ØLD 1976.25/6 196
U 1955.104 H 31	U 1970.225 325	U 1976.173 H 196
U 1955.160 230	U 1970.508 H 214	KFE 1976.1 76
U 1955.572 240	U 1970.817 H 325	KFE 1976.3 68
U 1956.1092 253	U 1970.837 V 132	KFE 1976.7 53, 54, 80
U 1958.365 H 169	U 1971.106 H 325	

*Domsregister*

385

KFE 1976.144 66, 69	KFE 1976.153 77, 161	KFE 1976.167 56
KFE 1976.145 69, 72, 73, 75, 79	KFE 1976.155 87	KFE 1976.168 70, 72, 74, 75, 80, 86, 121
KFE 1976.147 66, 68, 69, 79, 145	KFE 1976.157 69, 77, 147	KFE 1976.171 70, 153
KFE 1976.149 67, 69, 72	KFE 1976.158 72, 74	KFE 1976.172 53, 143
KFE 1976.152 77, 79	KFE 1976.163 61	U 1977.183 V 169
	KFE 1976.164 68, 69, 70, 74, 79	

TAKSATIONSKENDELSER:

II 107 195	II 116, sp 2 191	III 104 246
II 109 188	II 117 188, 190, 191	III 106 195
II 109–110 191	II 118 189	III 108 195
II 110, sp 1 191	II 120 188, 197	III 109 188
II 111 194, 195, 197	II 120, sp 2 191	III 111 188
II 113 242	II 121 195	III 113 188
II 113, sp 1, 2 195	II 122 188, 191	III 114 188
II 114, sp 2 242	II 122, sp 2 191	III 114, sp 2 191
II 116 191	II 123 195	III 312, sp 2 195

## Sagregister

- Administrationsudgifter, fredning, 245 f*  
*Administrativ organisation, se Myndigheder*  
*Administrativ rekurs, se Rekurs*  
*Affald, 18, 32*  
*Afgifter, forureningsbekæmpelse, 26*  
*råstofindvinding fra havbunden, 308*  
*Afløb, se Spildevand*  
*Aktieselskaber, eneretstilladelser, 309 f*  
*Aktindsigt, miljøbeskyttelsessager, 122 ff, 154*  
*Almenhedens færdselsret, naturområder, 175 f, 184, 202, 215, 237, 256*  
*Almindelig naboret, 12 f, 161*  
*Amtskommunal miljøkvalitetsplanlægning, 45*  
*Amtslandinspektør, 323*  
*Amtsråd, se Myndigheder*  
*Amtsvandinspektør, 277*  
*Andelselskaber, boligejendomme, 348*  
*Anke, se Rekurs*  
*Anlæg, forurenende, se Forurening*  
*Anlægsarbejde, det åbne land, 223 ff*  
*Antikvarisk lovgivning, 358*  
*Arbejderbeskyttelse, 18*  
*Arealændringer, 320 ff*  
*Arv, landbrugsejendomme, 348, 354*
- Beboerrepræsentation, 347, 353*  
*Bebyggelse, klitfredede arealer, 255*  
*fredninger, 183 f*  
*Bekendtgørelse, forvaltningsakter vedr miljøbeskyttelse, 131 f, 149*  
*Besigtigelse, fredningsmyndigheder, 238*  
*Beskyttelseslinier, 201 ff, 237, 379*  
*Betalingsvedtægter, 162*  
*Bevaringsdeklaration, 374*  
*Bidrag, til miljøbeskyttelsesforanstaltninger, 162 ff*  
*Boreplatform, 317*
- Byggelinier, 175, 201 f, 237, 379*  
*Bygge- og byplanlovgivningen, 179*  
*Bygningsbevaring, 357 ff*  
*Bygningsfredningsfond, 359 f, 364*  
*Bygningssyn, det særlige, 360, 363*  
*Bygningsvedtægt, 55*  
*Byplanlovgivningen, 179, 374 ff*  
*Byplanvedtægt, 54 f*  
*Byudvikling, 346*  
*By- og landzoner, 301*  
*Bøde, fredningssager, 246*  
*miljøbeskyttelse, 156 f*  
*råstofudnyttelse, 310, 317*  
*vandløbsager, 279*  
*Både, støjvoldende, 214*
- Camping, koncession, 335*  
*Campingpladser, 185*  
*Campingvogne, naturfredning, 209, 212*  
*Centrale myndigheder, miljøbeskyttelse, 34 ff*
- Dagrenovation, 166*  
*Danmarks Geologiske Undersøgelse, 315*  
*Danmarks Naturfredningsforening, 172*  
*Delegationsadgang, miljøbeskyttelse, 38 ff*  
*Det Grønne Udvalg, 177*  
*Detailberegning, fredningerstatning, 193*  
*Dispensationer, fredninger, 246*  
*Dispositionsplan, 55*  
*Dobbeltadministration, 34*  
*Dokumentoffentlighed, miljøbeskyttelsessager, 130*  
*Domstolsprøvelse, fredningssager, 243*  
*Drikkevandsforsyning, 18*  
*Dumpning, 28*  
*Dyrearter, fredning, 214*

- EF*, miljøbeskyttelse, 29  
etableringsret, 335  
naturfredning, 226
- Ejerlejlighedslovgivningen*, 348, 352, 355
- Ejerråden*, regulering, 51 ff, 320 ff
- Ekspropriation*, bygningsfredning, 365  
miljøbeskyttelse, 158 ff  
naturfredning, 173, 184, 199  
råstoffer, 299, 316  
spildevandsanlæg, 108  
vandforsyning, 268  
vandløb, 283
- Ekstern delegation*, 38 ff
- Embedslæger*, 37, 141 f
- Emissionsnormer*, 22, 43, 77, 94
- Eneretstilladelse*, råstofudnyttelse, 309 f, 312 ff
- Engrosmålestok*, fredningserstatning, 193
- Erhvervelse*, fast ejendom, 334 ff
- Erstatning*, bygningsfredning, 365  
forurenereculpaansvar, 169  
fredning, 186 ff, 241  
miljøbeskyttelse, 98, 158 ff  
råstofudnyttelse, 299, 305, 310, 316  
vandindvinding, 269  
vandløb, 279, 283
- Europæiske Fællesskaber*, miljøbeskyttelse, 29  
etableringsret, 335  
naturfredning, 226
- Ex officioindgreb*, miljøbeskyttelse, 49
- EØF-traktater*, miljøbeskyttelse, 29  
etableringsret, 334  
naturfredning, 226
- Fast ejendom*, regulering, 320 ff
- Ferske vande*, byggelinier, 210 f
- Fjerkræfarme*, 53
- Foreninger*, som klageberettigede, 145 f
- Forhandling*, naturgas, olie, 318
- Forkøbsret*, offentlig, 341
- Formelle delingsregler*, fast ejendom, 322
- Formelle mangler*, påklagede miljøbeskyttelsesafgørelser, 154
- Forsinkelseserstatning*, 196, 241
- Forskningsprojekter*, miljøbeskyttelse, 166
- Forsvarsanlæg*, beskyttelseslinier, 207, 217
- Fortidsminder*, fredning, 176, 202, 205, 227 ff, 237, 358
- Forurening*, olie i havet, 19, 28 f  
støj, luft, vand, 175, 214
- Forurening, virksomheder*, 52 ff  
godkendelsesregler, 52 ff  
ikrafttræden, 58  
ekspropriativt indgreb, 60  
frivillig godkendelse, 60 f  
godkendelsesmyndighederne, 63 f, 82  
bedømmelsesgrundlag, 65 ff, 82  
tidsbegrænsning, 76 f  
vilkår, 77 ff  
retsvirkninger af godkendelse, 80 f  
påbuds-, forbudsregler, 82 ff  
ikke godkendte virksomheder, 82 ff  
godkendte virksomheder, 91 ff  
spildevandsudledning, 109 f  
rekurs, 137
- Forureningsbekæmpelse*, målsætning, 22 f  
byrderfordeling, 23 f  
midler, 25 f
- Forureningsrådet*, 21
- Fredningserstatning*, 186 ff, 241
- Fredning*, 170 ff  
bygninger, 357 ff
- Fredningskredse*, 234
- Fredningsnævn*, 172, 179, 234 ff, 239
- Fredningsplaner*, 177 f, 232 ff  
udvalg, 177 f, 232, 236 f, 380
- Fredningsstyrelse*, 236 f, 298, 363
- Fredskovpligt*, 250 f
- Fritidsformål*, fast ejendom, 185, 341
- Frivillig fredning*, 181, 201
- Fællesmarkedet*, miljøbeskyttelse, 29  
etableringsret, 335  
naturfredning, 226
- Færdselsret*, naturområder, 175 f, 184, 202, 215 ff, 219, 237, 256
- Gas*, udvinding, 311 ff, 318
- Génépåbud*, miljøbeskyttelse, 87
- Génevilkår*, miljøbeskyttelse, 78

- Giftlovgivning*, 19, 29  
*Godkendelse*, forurenende virksomhed,  
 se *Forurening*  
*Godtgørelse*, fredede bygninger, 371  
*Gravhøje*, 176, 202, 205, 227 ff  
*Grundvand*, indvinding, 260, 265  
 forurening, 273  
*Grønland*, råstofindvinding, 315  
*Grønne Udvalg*, 177, 180
- Havbunden*, råstofudnyttelse, 292,  
 307 ff  
*Havneanlæg*, beskyttelseslinier, 217  
*Hovedstadsråd*, se *Myndigheder*  
*Hugstbegrænsning*, 253  
*Husaffald*, 166  
*Husundersøgelse*, 156  
*Hygiejnekommision*, 21, 30  
*Høring*, parter, miljøbeskyttelse, 122 f
- Immissioner*, 45, 78, 116  
*Indgreb ex officio*, miljøbeskyttelse, 49  
*Indkaldebeføjelse*, miljøministers, 49  
*Inhabilitet*, miljøbeskyttelsesafgørelse,  
 154  
*Inkompetence*, saglig, miljøbeskyttel-  
 sesafgørelser, 154  
*Internationalt samarbejde*, miljø-  
 beskyttelse, 27 f
- Jernbaner*, 53  
*Jordbrugskommissioner*, 340  
*Jordfaste fortidsminder*, 176, 202, 205,  
 227 ff, 237  
*Jordlovgivning*, 319 ff  
*Judiciel rekurs*, fredningssager, 243  
*Juridiske personer*, miljøbeskyttelse,  
 rekurs, 145  
 overtrædelse, straf, 156  
*Justitsministeriet*, koncession, fast  
 ejendom, 340
- Kataster*, 320  
*Kirkeministeriet*, koncession, fast  
 ejendom, 339 f  
*Kirker*, fredning, 181, 183, 201, 361  
*Klage*, se *Rekurs*
- Klagevejledning*, miljøbeskyttelses-  
 sager, 132, 150  
*Klitlovgivningen*, 221 f, 254 f, 290  
*Kloakdispositionsplaner*, 46  
*Kolonihaver*, 185  
*Kommunal spildevandsplanlægning*,  
 46 ff  
*Kommunalbestyrelse*, se *Myndigheder*  
*Kommunale tilskud*, miljøbeskyttelses-  
 foranstaltninger, 165  
*Kommunalplanlægning*, 55, 67, 347,  
 358, 374 ff  
*Kommunikation*, forvaltningsakter  
 vedr miljøbeskyttelse, 131 f, 149  
*Kompetenceregler*, 43  
*Koncessionsregler*, 334 ff  
*Kontinentalsokkel*, råstofudnyttelse,  
 289, 291 f, 295  
*Kontradiktion*, miljøbeskyttelse, 122 ff  
*Kontrol*, arealændringer, 320 ff  
 offentlig, miljøbeskyttelse, 156  
*Korsbækudvalget*, 35  
*Kortlægning*, fast ejendom, 321  
*Kreditorer*, klageberettigede i  
 miljøbeskyttelsessager, 148  
*Kulbrinter*, oplysnings-, salgsplicht, 318  
*Kvalifikationer*, ordrestyring, 43  
*Kystfredning*, 291 f, 295  
*Kystinspektoratet*, 298
- Landbrugsejendomme*, 326 ff  
 råstofudvinding, 302  
*Landbrugsministeriet*, 322, 339  
*Landbrugspligt*, 326 f  
*Landskabsanalyse*, naturfredning,  
 232 ff, 380  
*Lands- og regionplanlægning*, 173,  
 179, 346, 358  
*Landvæsenskommissioner*, 260, 277  
*Landvæsensnævn*, 277  
*Landvæsensretter*, 19, 277 f  
*Landzoner*, 194  
*Lejelovgivning*, 347, 351, 354  
*Levnedsmiddelkontrol*, 36  
*Listevirksomhed*, se *Forurening*,  
 virksomheder  
*Lokal organisation*, miljøbeskyttelse,  
 30 ff

- Lokalplaner*, 13, 54 f, 67, 305 f  
*Lossepladser*, 53  
*Lufthavne*, 53
- Mangler*, formelle, påklagede miljøbeskyttelsesafgørelser, 154  
*Materielle delingsregler*, fast ejendom, 323  
*Matrikulering*, 320 ff  
*Miljøankenævn*, se *Myndigheder*  
*Miljøbeskyttelse*, 7 ff  
*Miljøbeskyttelseskonvention*, nordisk 148  
*Miljøbeskyttelsesreglement*, 15, 112, 122  
*Miljøkvalitetplanlægning*, 45 f  
*Miljøministeriet*, se *Myndigheder*  
*Miljøstyrelse*, se *Myndigheder*  
*Motorbåde*, støjvoldende, 214  
*Myndigheder*, bygningsfredning, 363  
koncession, fast ejendom, 339  
miljøbeskyttelse, 30 ff, 82, 136 ff  
miljøbeskyttelse i andre lande, 149  
naturfredning, 172, 234 ff  
råstoffer, 297  
vandforsyning, 262  
vandløb, 277
- Naboret*, almindelig, 12 f, 161  
*Naturfredning*, 170 ff, 358, 379  
*Naturfredningsråd*, 235  
*Naturgas*, forhandling, 318  
*Naturparker*, 174, 182  
*Nordisk miljøbeskyttelseskonvention*, 148  
*Normalbygningsvedtægt*, 377  
*Normalsundhedsvedtægt*, 18  
*Normer*, styring, 43 f  
*Nyanlæg*, vandløb, 281 ff
- Offentlig forkøbsret*, 341 ff  
*Offentlig overtagelse*, fast ejendom, fritidsformål, 185  
rekreative formål, 184  
*Offentlige spildevandsanlæg*, 105  
*Offentlige tilskud*, forskningsprojekter, 166
25. Miljøret, bind III
- fredede bygninger, 371  
miljøbeskyttelsesforanstaltninger, 165  
naturfredningsservitutter, 191  
vandløb, 280  
*Offentligt anlægsarbejde*, åbne land, 223 ff  
*Offentligt tilsyn*, råstofudnyttelse, eneretsbevilling, 315 f  
*Offentlighed*, miljøbeskyttelsessager, 125 ff  
*Offentligretlige foranstaltninger*, miljøbeskyttelse, 12 f  
*Officialprincip*, miljøbeskyttelsessager, 113 ff, 152  
*Olieforurening*, havet, 19, 28 f  
*Olieindvinding*, 311 ff, 318  
*Omdeling*, fast ejendom, 326  
*Omgørelsesadgang*, miljøministers, 49  
*Omkostninger*, fredning, 245  
miljøbeskyttelsesforanstaltninger, 162 ff  
*Opholdsret*, naturområder, 175 f, 184, 202, 215 ff, 219, 237, 256  
*Ophævelse*, fredninger, 246  
*Oplysningspligt*, miljøbeskyttelsessager, 114 ff  
*Opstemningsanlæg*, vandløb, 286  
*Opsættende virkning*, fredningssagers rejssning, 238  
fredningssagers rekurs, 239  
miljøbeskyttelsessager, klage, 150 f  
*Ordrestyring*, generel, 43 f  
*Organer*, administrative, se *Myndigheder*  
*Overfladevand*, indvinding, 260, 272 f  
*Overfredningsnævn*, 235 f, 240  
*Overlandvæsenskommissioner*, 260, 277  
*Overvågningsmyndighed*, 149  
*Overvågningspligt*, 155
- Panterettigheder*, fredede ejendomme, 189  
*Panthavere*, som klageberettigede i miljøbeskyttelsessager, 148  
*Partshøring*, miljøbeskyttelsessager, 122 ff  
*Plakater*, naturfredning, 175, 213, 237

- Planlægning*, amtskommunal miljøkvalitets-, 45 f  
kommunal spildevands-, 46 ff  
*Plantearter*, fredning, 214  
*Politi*, funktion ved miljøbeskyttelse, 37  
*Polluter Pays Principle*, 23, 158  
*Prioritetsprincip*, forurenende virksomheder, 85  
*Privte spildevandsanlæg*, 106  
*Privatretlige miljøregler*, 12 f  
*Privatretlige servitutter*, 12 f  
*Processuel skadevirkning*, 114  
*Produktionsnormer*, 43  
*Projektoffentlighed*, miljøbeskyttelses-sager, 125 ff  
*Prøveboringer*, 266  
*Påtaleret*, fredningskendelser, 248
- Recipientkvalitetsplanlægning*, 22, 33, 45 f, 67, 116, 135  
*Regional organisation*, miljøbeskyttelse, 30 ff  
*Regionplanlægning*, 67, 378  
*Reglementsvirksomhed*, 98 ff  
myndigheder, 99  
bedømmelsesgrundlag, 99 f  
*Regulering*, ejerråden, 51 ff  
vandløb, 285  
*Reguleringsmidler*, forureningsbekæmpelse, 251  
*Reklameskilte*, 175, 213 f, 237  
*Rekreative formål*, offentlig overtagelse til-, 184  
*Rekurs*, fredningssager, 240 ff  
koncession, fast ejendom, 340  
miljøbeskyttelse, 50, 132 ff, 149 ff  
råstoffer, 306  
*Rengøringsmidler*, 30  
*Renovation*, husaffald, 166  
*Revisionsvilkår*, 78  
*Rigsantikvar*, 228, 336  
*Ruiner*, 176, 202, 205, 227 ff  
*Rørlægning*, vandløb, 285  
*Rådighedsrettighed*, fast ejendom, 145  
*Råstofeftersforskning*, 295, 312 ff  
*Råstofplanlægning*, 296  
*Råstofråd*, 297  
*Råstofudnyttelse*, lovgivningen, 289 ff  
baggrund, 289 ff  
råstof-, kystfrednings-, kontinental-sokkelov, 292 ff  
eftersforskning, 295 f  
myndigheder, 297 f  
indvinding i jorden, tilladelse, anmeldelse, 298 ff  
vilkår, 305  
forbud, 305  
anke, 306  
indvinding fra havbunden, tilladelse, 307 ff  
eneretstilladelse, 309 f  
gas-, olieindvinding, 311 f  
eneretsbevillinger, 312 ff  
ekspropriation, 316  
sikkerhedsforanstaltninger, 317  
straffebestemmelser, 317 f  
forhandling af olie og gas, 318
- Saglig inkompetence*, miljøbeskyttelsesafgørelser, 154  
*Sagsbehandling*, bygningsfredning, 364  
koncession, fast ejendom, 339 f  
miljøbeskyttelse, 113 ff  
naturfredning, 237 ff  
tilbudsplicht, fast ejendom, 353 ff  
vandløbs-sager, 278  
*Samfundsnyttethensyn*, forurenende virksomheder, 70 f, 84  
*Sammenlægning*, landbrugsejendomme, 333  
*Sandflugt*, 221 f, 254 f, 290  
*Saneringslovgivningen*, 380  
*Sektorplan*, 374  
*Servitutter*, fredede ejendomme, 188  
privatretlige, 12 f  
*Sikkerhedszoner*, råstofindvindingsanlæg, 317 f  
*Skadeserstatning*, forurenende culpaansvar, 169  
råstofudnyttelser, bevillingshaver, 317  
*Skelforandring*, 326  
*Skov*, færdselsret, 175 f, 184, 202, 219 f, 237  
*Skovbyggelinier*, 203, 210 ff, 237  
*Skovlovgivningen*, 249 ff, 290

- fredskovpligt, 250 f  
 hugstbegrænsning efter køb, 253  
 deling af skov, 254  
*Sommerhusbyggeri*, fredning, 183 f, 185  
*Sommerhuse*, koncession, 335  
*Spildevand*, 18 f, 32, 40 ff, 62 f, 126, 175  
 afledning, 101 ff  
 etablering af spildevandsanlæg, 103 f  
 offentlige spildevandsanlæg, 105  
 private spildevandsanlæg, 106  
 fælles spildevandsanlæg, 107  
 ekspropriation, 108  
 kommunalbestyrelses pligt til etablering af anlæg, 111 f  
 rekurs, 137  
 straf, 156  
 udgifter, 162 f  
 offentlige tilskud, 165  
 grundvandsforurening, 273  
 vandløb, 279 f  
 planlægning, 134, 164  
*Statens Jordlovsudvalg*, 340  
*Status-quo fredninger*, 182  
*Stendysser*, 176, 202, 205, 227 ff  
*Straffebestemmelser*, fredningssager, 246  
 miljøbeskyttelse, 156 f  
 råstofudnyttelse, 310, 317  
 skovloven, 254  
 vandløb, 279  
*Strand*, færdselsret ved –, 175 f, 184, 202, 215 ff, 237, 256  
*Strandbeskyttelseslinier*, 202, 205 ff, 237  
*Strandbred*, råstofudnyttelse, 295, 298  
*Styring*, overordnet, administrativ, 41 f  
*Støji*, forurening, 175, 214  
*Støtte*, fredede bygninger, 371  
*Sundhedskommissionen*, 17  
*Sundhedslovgivningen*, 15 ff, 52 f, 84  
*Superficiærfæste*, 347  
*Suspensiv virkning*, fredningssagers rejsning, 238  
 klage i miljøbeskyttelsessager, 150 f  
 rekurs, fredningssager, 239  
*Svinefarme*, 53 f  
*Svovlindhold*, brændsel, 29
- Særlige Bygningssyn, Det*, 360, 363  
*Søterritoriet*, naturfredning, 198, 208, 214  
 råstofudnyttelse, 291
- Taksationskommission*, 235, 241 f, 310  
*Tavshedspligt*, miljøbeskyttelsessager, 128 ff  
*Telte*, naturfredning, 209 f  
*Tilbudspligt*, 346  
*Tillægsjord*, 342 f  
*Tilskud*, offentligt, se *Offentligt tilskud*  
*Tilsyn*, offentligt, fredede områder, 246  
 miljøbeskyttelse, 156  
 råstofudnyttelse, eneretsbevilling, 315 f  
*Tilsynsnormer*, 43  
*Tinglysning og matrikel*, 319 ff  
*Tvangsmidler*, miljøbeskyttelse, 156
- Udgifter*, fredning, 245  
 miljøbeskyttelsesforanstaltninger, 162 ff  
*Udlændinge*, erhvervelse af fast ejendom, 335 f  
*Udpumpningsanlæg*, 284  
*Udstykninger*, landbrugsejendomme, 332 f  
*Udvalg*, råstoffer, 297, 312, 317  
*Undergrundslø*, 289  
*Undersøgelsesprincippet*, miljøbeskyttelsessager, 113 ff, 152  
*Uopdyrkede arealer*, færdselsret, 220, 237
- Vandforsyning*, erstatning, 158 f  
*Vandforsyningslovgivningen*, 18 ff, 102 f, 257 f  
 planlægning, 261, 264  
 myndigheder, 262  
 vandindvinding, grundvand, 260, 265 ff, 272 f  
 ekspropriation, 268 f  
 indvinding, overfladevand, 272 f  
 forureningsbekæmpelse, grundvand, 273 f  
*Vandforsyningsplaner*, 261

- Vandløbslovgivning*, 275 ff  
administration, 277  
sagsbehandling, 278  
vedligeholdelse, spildevandsudledning, 279 f  
regulering og byanlæg, 281 ff  
ekspropriation, erstatning, 283  
udpumpningsanlæg, 284  
rørlægning, 285  
*Vandløbsretter*, 277  
*Vandværk*, 271, 274
- Vedligeholdelse*, fredede bygninger, 367  
vandløb, 279 f  
*Vejbyggelinier*, 210 f, 237  
*Vejledninger*, miljøstyrelsen, 69 f, 83  
*Vilkår*, forurenende virksomheder, 77  
*Virksomheder*, særligt forurenende,  
se *Forurening*
- Zoneloven*, 178 f, 194 f, 378
- Åbne land*, anlægsarbejder, 223 ff

## Indholdsfortegnelse

§ 7. Miljøbeskyttelse (Claus Haagen Jensen) .....	7
I. Introduktion .....	7
A. Hvad forstås ved miljøbeskyttelse? (7–16).	
B. Et historisk rids (16–22).	
1. Udviklingen op til 1960'erne (16–21).	
a. Sundhedslovgivningen (16–18).	
b. Lovgivningen om vandløb og vandforsyning (18–19).	
c. Anden lovgivning (19).	
d. En vurdering (19–21).	
2. Reformbestræbelser (21–22).	
C. Miljøpolitiske hovedsynspunkter (22–29).	
1. Mål for forureningsbekæmpelsen (22–23).	
2. Den økonomiske byrdes fordeling (23–25).	
3. Miljøpolitiske midler (25–27).	
4. National eller lokal miljøbeskyttelse (27–29).	
D. Fremstillingens afgrænsning (29–30).	
II. Den administrative organisation .....	30
A. Lokale og regionale organer (30–34).	
B. Centrale myndigheder (34–36).	
C. Bistandsorganer (36–38).	
D. Delegation (38–41).	
E. Overordnet administrativ styring (41–51).	
1. Generelle forskrifter (43–44).	
2. Planer (44–48).	
a. Indledning (44–45).	
b. Den amtskommunale miljøkvalitetsplanlægning (45–46).	
c. Den kommunale spildevandsplanlægning (46–48).	
3. Indgreb ex officio (49–50).	
4. Rekurs (50).	
5. Andre midler (50–51).	
6. Samlet vurdering (51).	
III. Regulering af ejerråden .....	51

- A. Konkret regulering (51–112).
1. Særligt forurenende virksomheder (52–98).
    - a. Godkendelsesregler (52–81).
      - 1° Område (52–54).
      - 2° Godkendelsespligt (54–60).
      - 3° Frivillig godkendelse (60–61).
      - 4° Forholdet til lovens kapitel 4 (61–63).
      - 5° Godkendelsesmyndighed (63–65).
      - 6° Bedømmelsesgrundlag (65–76).
        - a° Mindstemålssynspunktet (65–67).
        - b° Områdets karakter (67–68).
        - c° Miljøstyrelsens vejledninger (68–70).
        - d° Samfundsnyttehensynet (70–73).
        - e° Særlig modtagelighed (73–75).
        - f° Særligt om udvidelser af listevirksomhed (75–76).
      - 7° Tidsbegrænset godkendelse (76–77).
      - 8° Vilkår (77–80).
      - 9° Godkendelsens retsvirkning (80–81).
    - b. Påbuds- og forbudsregler (82–98).
      - 1° Ikke godkendte virksomheder, anlæg og indretninger (82–90).
        - a° Myndigheden (82).
        - b° Bedømmelsesgrundlag (82–85).
        - c° Indgrebets karakter (85–90).
      - 2° Godkendte virksomheder (91–98).
        - a° Vilkår for godkendelse overtrådt (91–92).
        - b° Virksomheden drives i overensstemmelse med stillede vilkår (92–98).
          - 1) Virksomhedens emission større end forudsat (94).
          - 2) Miljøkvaliteten ønskes forbedret (94).
          - 3) Teknisk-videnskabelig udvikling (94–95).
          - 4) Virksomhedens forurening farligere end antaget (95).
          - 5) Virksomhedens omgivelser bliver mere sårbare (95–98).
  2. Reglementsaktivitet (98–101).
    - a. Reglernes områder (99).
    - b. Myndighed (99).
    - c. Bedømmelsesgrundlag (99–101).

- d. Indgrebets karakter (101).
- e. Afvisningsregel (101).
- 3. Afledning af spildevand (101–112).
  - a. Miljøbeskyttelseslovens §§ 17 og 18 (102–103).
  - b. Etablering og udvidelse af spildevandsanlæg samt tilslutning til eksisterende anlæg (103–107).
    - 1° Etablering og udvidelse af offentlige spildevandanlæg (105).
    - 2° Etablering og udvidelse af private spildevandsanlæg (106–107).
    - 3° Tilslutning til fælles spildevandsanlæg (107).
  - c. Ekspropriationer til spildevandsanlæg (108–109).
  - d. Indgreb over for eksisterende spildevandsudledninger (109–111).
  - e. Kommunalbestyrelsens pligt til etablering af offentlige spildevandsanlæg eller overtagelse af private anlæg (111–112).
- B. Generelle forskrifter (112–113).
- IV. Sagsbehandlingsregler ..... 113
  - A. Sagsoplysning. Forurenerens medvirken i sagsoplysningen (113–122).
    - 1. Officialprincip og oplysningspligt (113–114).
    - 2. Oplysningspligt for private (114–121).
      - a. Forureneren (114–121).
        - 1° Generelle foranstaltninger (114–115).
        - 2° Tilladelser (115–117).
        - 3° Påbud og forbud (117–121).
      - b. Andre private (121).
    - 3. Oplysningspligt for offentlige myndigheder (121–122).
  - B. Kontradiktion (122–125).
  - C. Offentlighed (125–131).
    - 1. Projektoffentlighed (125–127).
    - 2. Dokumentsoffentlighed og tavshedspligt (128–131).
  - D. Bekendtgørelse og kommunikation (131–132).
  - E. Klagevejledning (132).
- V. Rekurs ..... 132
  - A. Hvilke beslutninger kan påklages? (133–136).
    - 1. Generelle afgørelser (133–135).
    - 2. Formalitetsafgørelser (136).

- B. Klageinstanser (136–140).
  - 1. Miljøstyrelsen (136–137).
  - 2. Miljøankenævnet (137–138).
  - 3. Miljøministeriet (138–140).
- C. Klageberettigelse (140–149).
  - 1. Afgørelsens adressat (140–141).
  - 2. Kommunale råd (141).
  - 3. Andre offentlige myndigheder (141–142).
  - 4. Individuelt interesserede (142–148).
    - a. Forenings- eller genevirkning (143–148).
      - 1° Enkeltpersoner (143–145).
      - 2° Juridiske personer (145–147).
      - 3° Et vejledende synspunkt (147–148).
    - b. Konkurrencevirkning og andre økonomiske virkninger (148).
  - 5. Myndigheder i andre lande (149).
- D. Klagefrister (149–150).
- E. Suspensiv virkning af klage (150–152).
- F. Nye oplysninger (152–153).
- G. Omgørelsesmuligheder (153–154).
- VI. Gennemtvungelse af krav til forurenerne ..... 154
  - A. Overvågelse (155–156).
    - 1. Forurenerens egen overvågelse (155).
    - 2. Anden privat overvågelse (155).
    - 3. Tilladelsesordninger (155–156).
    - 4. Inspektion fra offentlige myndigheder (156).
  - B. Tvangsmidler (156–157).
    - 1. Straf (156–157).
    - 2. Andre tvangsmidler (157).
- VII. Fordeling af den økonomiske byrde ved miljøbeskyttelse ... 157
  - A. Udgangspunkt og problemstilling (157–158).
  - B. Miljøbeskyttelsesafgørelser – ekspropriation eller erstatningsfri regulering? (158–162).
    - 1. I forhold til forureneren (158–161).
    - 2. I forhold til den, der udsættes for forurening (161–162).
  - C. Fordelingen af udgifter til fælles miljøbeskyttelsesforanstaltninger (162–168).
    - 1. Indledning (162).
    - 2. Fælles spildevandsanlæg, Miljøbeskyttelseslovens §§ 27–29 (162–166).

a. Indledning (162–163).	
b. Kommunalbestyrelsens kompetence i medfør af § 27, stk 1 (163).	
c. Begrænsninger i adgangen til at opkræve bidrag (164–165).	
d. Offentlige tilskud (165–166).	
3. Husaffald (dagrenovation) (166–167).	
4. Andet affald (167).	
5. Skattefinansiering (167–168).	
D. Forurenerens erstatningsansvar (169).	
§ 8. <i>Naturfredning (J. Garde)</i> . . . . .	170
I. Indledning. Især om formål før og nu . . . . .	170
A. Indledende bemærkninger om Naturfredningslovens karakteristiske træk (170–173).	
B. Hovedtræk af udviklingen på lovens hovedområder (174–180).	
1. Fredningsobjekter og fredningshensyn (174–175).	
2. Færdsels- og opholdsrettigheder, byggelinier og andre almindelige bestemmelser (175–176).	
3. Planlægningens stilling. Almindelig beskyttelsesregulering (176–180).	
II. Egentlige fredninger . . . . .	180
A. Initiativ til rejsning af fredningssager (180–181).	
B. Betingelser for fredning (181–182).	
C. Fredningsbestemmelsernes indhold. Offentlige erhvervelser (182–186).	
D. Fredningserstatningen (186–198).	
1. Fredningserstatningens fastsættelse og fordeling (186–192).	
2. Erstatning for mistet byggechance (192–196).	
a. Baggrund. Loven af 1961 § 22 (192).	
b. Erstatningsopgørelse i praksis. Andre myndigheders stilling (Zoneloven) (193–196).	
3. Særlige erstatningsspørgsmål (196–198).	
a. Erstatning for forsinkelse, hvor fredning opgives (196–197).	
b. Sagsomkostninger (197–198).	
E. Naturfredningslovens anvendelsesområde (198–201).	
1. Grænseområder for anvendelse af Naturfredningsloven (198–199).	

a. Søterritoriet (198–199).	
b. Fredning af hensyn til bygninger og i byer (199).	
2. Konflikt mellem fredningskendelser og afgørelser truffet i henhold til anden lovgivning (199–200).	
3. Fredning af arealer i offentlig eje (200–201).	
4. Frivillige fredninger (201).	
III. Beskyttelses- og byggelinier samt andre almindelige begrænsninger . . . . .	201
A. Indledende bemærkninger, især om reglernes baggrund (201–205).	
B. Begrænsninger, der navnlig tjener bevaringshensyn (205–215).	
1. Strandbeskyttelseslinien, strandbyggelinien, § 46 (205–210).	
a. Lovens hovedregel (205–207).	
b. Undtagelser fra forbudet (207–209).	
c. Telte (209–210).	
d. Allerede eksisterende bebyggelse (210).	
2. Byggelinien ved skove, ferske vande og veje (210–213).	
a. Lovens hovedregel, § 47, stk 1, jfr § 47 a, stk 1 (210–211).	
b. Undtagelser (212–213).	
3. Reklamer, § 57 (214–214).	
4. Forskellige fredninger (af planter og dyr m v) (214–215).	
C. Naturfredningslovens generelle regler om færdsels- og opholdsret (215–221).	
1. Retten til færdsel og ophold på stranden, § 54 (215–219).	
a. Lovens hovedregel (215–217).	
b. Undtagelser fra færdselsretten (217–218).	
c. Offentlig overtagelse (218–219).	
2. Skove, § 55 (219–220).	
3. Udyrkede arealer, § 56 (220–221).	
D. Beslægtede frednings- og sikringslove. Klitfredning (221–223).	
IV. Anlægsarbejder i det åbne land . . . . .	223
A. Indledning. Den tidligere lovgivning (223–224).	
B. Naturfredningslovens regler om anlæg i det åbne land (224–227).	
1. Offentlige anlæg (224–225).	
2. Private anlæg (225–227).	
a. Anlæg, der kan nægtes erstatningsfrist (226).	
b. Andre private anlæg (227).	

V. Fortidsminder .....	227
1. Indledning (227–229).	
2. Loven af 1969 kap VII (229–231).	
a. Hovedbestemmelserne om jordfaste fortidsminders beskyttelse, kategorier af fortidsminder, § 48, jfr § 52 (229–230).	
b. Beskyttelseszonen efter § 53 (230).	
c. Fund af jordfaste fortidsminder under gravning, § 49 (230–231).	
d. Andre bestemmelser (231).	
VI. Planlægningsforanstaltninger .....	232
A. Lovens bestemmelser (232–233).	
B. Fredningsplanlægningens arbejdsmetode (233–234).	
C. Fredningsplanlægningens historie (234).	
VII. Myndigheder og proces .....	234
A. Fredningsmyndighederne (234–236).	
1. De i henhold til Naturfredningsloven nedsatte fredningsorganer, lovens kapitel II (234–236).	
2. Andre naturfredningsmyndigheder (236).	
B. Fredningsmyndighedernes kompetence (236–237).	
C. Fredningsprocessen (237–245).	
1. Egentlige fredningssager (234–243).	
a. Fredningssagers rejsning (237–239).	
b. Fredningssagers behandling for fredningsnævnene (239–240).	
c. Klage og forelæggelse for overfredningsnævnet (240–241).	
d. Fredningserstatningens fastsættelse og udbetaling (241–243).	
e. Indbringelse for domstolene (243).	
2. Fredningsudgifternes behandling af andre sager (243–245).	
D. Fredningsudgifternes fordeling på de offentlige kasser (245).	
E. Fredningskendelsers gennemførelse. Administrationsudgifter (245–246).	
F. Ophævelse af fredninger. Dispensationer (246–248).	
§ 9. Skov- og klitlovgivning ( <i>Helge Wulff</i> ) .....	249
I. Indledning .....	249
II. Skovlovgivning .....	249

A. Almindelige bemærkninger, skovbegrebet (249–250).	
B. Fredskovpligten (250–253).	
C. Hugstbegrænsning efter køb (253).	
D. Overtrædelser af loven (254).	
E. Bestemmelser om deling af skov (254).	
III. Sandflugtsloven .....	254
§ 10. Vand .....	257
I. Vandforsyning ( <i>J. Barfod</i> ) .....	257
A. Vandforsyning og vandforsyningslovgivning. Almindelig udvikling (257–258).	
B. Vandforsynings og vandforsyningslovgivningens udvikling i Danmark. (Tilstanden før vandforsyningsloven af 1926. Lovene af 1926 og 1969 og Lovbekendtgørelsen af 1973. Almindelige spørgsmål: Er en vandindvindingsret en ejendomsret? Er den lovbestemte erstatning for skader ved grundvandstandssænkning en naboretserstatning?) (258–264).	
C. Nugældende dansk vandforsyningslovgivning (264–274).	
1. Vandforsyningsplanlægning (Lovbekendtgørelse 1973 § 6–8) (264–265).	
2. Retten til indvinding af grundvand (265–272).	
3. Retten til indvinding af overfladevand (§ 36) (272–273).	
4. Beskyttelse af grundvandet mod forurening. (Miljøbeskyttelseslovens kapitel 3) (273–274).	
5. Andre bestemmelser i Vandforsyningsloven (274).	
II. Vandløb ( <i>Fl Tolstrup</i> ) .....	275
A. Vandløbslovgivningens udvikling (275).	
B. Lovens område (276–277).	
C. Administration og sagsbehandling (277–279).	
D. Vedligeholdelse (279–281).	
1. Vandløb (279–281).	
2. Andre anlæg (281).	
E. Regulering og nyanlæg (281–286).	
1. Alm regulering og anlæg af nye vandløb (282–284).	
2. Udpumpningsanlæg (284–285).	
3. Rørlægning og bygværker (285).	
4. Tilslutning (286).	

F. Opstemning, dambrug, vanding (286–288).	
1. Opstemningsanlæg (286–287).	
2. Dambrug (287–288).	
3. Vanding (288).	
§ 11. Udnyttelse af råstofressourcer (Birgit Herslund) . . . . .	289
Historik, afgrænsning og definitioner . . . . .	289
I. Indvinding af råstoffer, der har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet før den 23/2 1932 . . . . .	292
A. Indledning (292–294).	
B. Formålet med lovgivningen (294–295).	
C. Råstofeftersforskning (295–296).	
D. Kontrollerende og rådgivende organer (297).	
1. Folketingsudvalg (297).	
2. Råstofrådet (297).	
E. Myndigheder (297–298).	
F. Råstofindvinding i jorden (298–307).	
1. Erhvervsmæssig indvinding i henhold til tilladelse (298–301).	
2. Erhvervsmæssig indvinding i henhold til anmeldelse (301–305).	
a. Udnyttelsesrettigheder, erhvervet før råstofloven (301–305).	
1° § 5, stk 1, nr 1 (302–303).	
2° § 5, stk 1, nr 2 (303–304).	
3° § 5, stk 1, nr 3 (304–305).	
b. Vilkår (305).	
c. Forbud (305).	
3. Indvinding til eget brug (306).	
4. Tilbagekaldelse (306).	
5. Anke (306–307).	
G. Råstofindvinding fra havbunden (307–310).	
1. Individuelle tilladelser (307–309).	
2. Eneretstilladelse (309–310).	
H. Straffebestemmelser (310–311).	
II. Indvinding af råstoffer, der ikke har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet før den 23/2 1932 . . . . .	311
A. Indledning (311–312).	
B. Efterforskning og indvinding (312–318).	

1. Eneretsbevilling (312–315).	
a. Bevillingens meddelelse (312).	
b. Betingelser for en eneretsbevilling (312).	
c. Bevillingens gyldighed før og efter udløbet af efterforskningsperioden (312–314).	
d. Meddelte eneretsbevillinger (314).	
e. Grønland (315).	
2. Meddelelse om dybdeboringer til Danmarks geologiske Undersøgelse (315).	
3. Fortabelse af bevillingen (315).	
4. Tilsyn (315–316).	
5. Ekspropriation og tvangsgennemførelse uden arealafståelse (316–317).	
6. Bevillingshaverens erstatningsansvar for skade, forvoldt ved efterforskning eller indvinding (317).	
7. Sikkerhedsforanstaltninger (317).	
8. Straffebestemmelser (317–318).	
C. Forhandling m v af naturgas og olie (318).	
1. Lov om naturgasforsyning (318).	
2. Lov om oplysnings- og salgsplicht vedrørende kulbrinter (318).	
§ 12. Jordpolitiske grundregler (Fl Tolstrup) . . . . .	319
I. Indledning . . . . .	319
II. Kontrol med arealændringer . . . . .	320
A. Matrikulering (320–322).	
B. Formelle delingsregler (322–323).	
C. Materiel delingskontrol (323–325).	
D. Kontrol med arealforøgelser (325–326).	
III. Landbrugsejendomme . . . . .	326
A. Indledning (326–329).	
B. Ejerens forpligtelser (329–332).	
C. Ejerens rettigheder (332).	
D. Ejendomsændringer (332–334).	
IV. Koncessionsregler . . . . .	334
A. Erhvervsbegrænsninger (334–339).	
B. Procedureregler (339–341).	

<i>Indholdsfortegnelse</i>	403
V. Offentlig forkøbsret .....	341
A. Formål og afgrænsning (341–343).	
B. Rettens omfang (343–344).	
C. Procedureregler (344–345).	
D. Forholdet mellem parterne (345).	
VI. Tilbudspligt .....	346
A. Formål og afgrænsning (346–349).	
B. Pligtens omfang (349–353).	
C. Procedureregler (353–356).	
<i>§ 13. Bygningsbevaring (Veit Koester) .....</i>	<i>357</i>
I. Indledning .....	357
A. Begreb og kriterier (357–358).	
B. Oversigt over bygningsbevaringslovgivningen. Myndigheder og organisation (358–359).	
II. Bygningsfredningsloven .....	359
A. Indledende bemærkninger (359–360).	
B. Genstand (360–363).	
C. Bygningsfredningsmyndighederne (363–364).	
D. Fredningsproceduren (364–365).	
E. Bygningsfredningens retsvirkninger (365–371).	
1. Efter bygningsfredningsloven (365–369).	
2. Retsvirkninger i henhold til anden lovgivning (369–371).	
F. Støttevirksomhed – bevaringsdeklaration (371–373).	
G. Ophævelse af bygningsfredninger (373).	
H. Andre bestemmelser (374).	
III. Byplanlovgivningen .....	374
A. Kommuneplanlægningsloven (374–376)	
B. Den tidligere lovgivning om byplanlægning (377–378).	
IV. Den øvrige planlægningslovgivning .....	378
A. Lovgivning om regionplanlægning og Zoneloven (378–379).	
B. Naturfredningsloven (379–380).	
C. Saneringsloven (380–381).	
Litteraturfortegnelse .....	382
Domsregister .....	384
Sagregister .....	386