

W. E. von Eyben og Thøger Nielsen

FAST EJENDOMS REGULERING OG BESKATNING

1. BIND

Fast ejendoms regulering

2. OMARBEJDEDE UDGAVE

KØBENHAVNS UNIVERSITETS FOND
TIL TILVEJEBRINGELSE AF LÆREMIDLER

I kommission hos

JURISTFORBUNDETS FORLAG KØBENHAVN

1967

FORORD TIL 2. UDGAVE

2. udgave adskiller sig navnlig fra 1. udgave derved, at den nye udgave indledes med professor *Bent Christensens* fremstilling af en række problemer, der er fælles for hele den offentlige reguleringslovgivning. Med udgangspunkt i denne fremstilling er bogens systematik blevet ændret væsentligt.

Afsnittene om byplaner og byregulering, §§ 2–6, er ligesom i 1. udgave behandlet af kontorchef i Boligministeriet *Vagn Rud Nielsen*, byggelovgivningen, § 7, af ekspeditionssekretær i Boligministeriet *Bendt Andersen*, naturfredningsproblemerne, § 8, af viceformand i Overfredningsnævnet *J. Garde*, de jordpolitiske grundregler, § 9, af professor ved Landbohøjskolen *Fl. Tolstrup*, ekspropriationsreglerne, §§ 10–11, af professor *v. Eyben*, der ligeledes har behandlet de privatretlige afsnit i 2. del.

2. bind, der skal behandle problemerne om fast ejendoms beskatning, er under udarbejdelse.

København, februar 1967.

v. Eyben.

1. DEL

OFFENTLIG REGULERING

§ 1. ALMINDELIGE SYNSPUNKTER

Af professor, dr. jur. *Bent Christensen*

I. Indledning

Individernes adfærd som samfundsmedlemmer bestemmes af mangfoldige meget forskelligartede faktorer. De fleste af disse falder udenfor juristernes traditionelle horisont; og andre samfundsvidenskaber såsom sociologi, socialpsykologi, økonomi m v er bedre egnede end juraen til at tage sig af dem. Men indenfor juristernes domæne ligger et sæt af meget væsentlige adfærdsbestemmende faktorer. I alle nogenlunde højtudviklede samfund søger de statsretligt legitimerede magthavere – hos os folketings og stats- og kommunalforvaltningen – fuldt bevidst at påvirke borgernes adfærd, og magthavernes bestræbelser for således at dirigere eller regulere spiller en helt afgørende rolle for samfundsmedlemmernes optræden. Kendskab til denne offentlige regulering har i høj grad betydning for jurister. De har som rådgivere for og funktionærer hos de offentlige myndigheder et hovedansvar for reguleringens udformning og anvendelse; og som fuldmægtige for private, hvis intentioner går på tværs af reguleringen, har de professionel interesse i dennes indhold og tilrettelæggelse.

Denne bog behandler væsentlige dele af sådan offentlig regulering på et bestemt samfundsområde, nemlig brugen af fast ejendom.

1. del angår den del af reguleringen, som med rimelighed kan betegnes som offentligretlig; om denne afgrænsning se nedenfor under b. Stoffet er lagt således til rette, at § 1 som indledning til den mere detaljerede fremstilling af gældende ret indeholder en fremstilling af nogle problemer, der er fælles for al offentligretlig regulering af brugen af fast ejendom. I §§ 2–9 gennemgås derefter de vigtigste offentligretlige reguleringslove, og i §§ 10–11 redegøres for de almindelige regler om ekspropriation.

Fremstillingen i § 1 af de fælles problemer er naturligvis langt fra udtømmende. Den er begrænset til nogle få grundlæggende spørgsmål (d), der ses under en bestemt synsvinkel (a). Til gengæld medtages

enkelte reguleringsforanstaltninger, der ikke er af traditionel retlig karakter (c).

a. Når man på begrænset plads vil søge at give et overblik over et omfattende emne, er det ofte hensigtsmæssigt at vælge et fast udgangspunkt og derefter at betragte problemerne under den bestemte synsvinkel, der bliver et resultat af det valgte ståsted. Den uundgåelige sløring af nuancerne, som fremgangsmåden giver anledning til, mere end opvejes af den bedre overskuelighed.

Som udgangspunkt for fremstillingen i § 1 er valgt den opfattelse, at det »normale« eller »naturlige« er, at fast ejendom er i privat eje, og at den enkelte private ejer kan råde således over sin faste ejendom, at han får størst mulig – især økonomisk – behovstilfredsstillelse af sin ejendom. Afhandlingen angår herefter en række problemer, der opstår, når det offentlige prøver at hindre den private ejer i at gøre, hvad han ellers ville have gjort, eller ønsker at få ham til at gøre, hvad han ellers ville have undladt.

Det må understreges, at valget af dette udgangspunkt er fremstillingsmæssigt bestemt. Ved at vælge dette klargøres en række fælles problemer vedrørende offentlig regulering. Valget af udgangspunkt er ikke udtryk for en politisk eller retspolitisk stillingtagen og må heller ikke ses som et forsøg på en kort karakteristik af gældende ret. Denne bogs indhold vil vise, at en karakteristik med dette indhold er mere vild- end vejledende. På den anden side har det liberalistiske udgangspunkt en sådan faktisk og ideologisk baggrund, også i nutidens Danmark, at valget af det ikke er vilkårligt.

Det valgte udgangspunkt fører til, at fremstillingen i § 1 koncentrerer om den ejendom, der forbliver privat. Offentlig overtagelse af hidtidig privat ejendom og det offentliges råden over allerede erhvervet ejendom har i det væsentlige kun interesse i det – i øvrigt betydelige – omfang, hvori det offentliges råden over sin ejendom påvirker brugen af den resterende private ejendom.

Da fremstillingen intetsteds går i detaljer, gøres intet forsøg på en grænsedragning mellem offentlige og private ejere, se *Poul Andersen*. 69 ff og *Herlitz*: Nordisk offentlig rätt kap X, og mellem ejere og andre rettighedshavere over fast ejendom, se *Vinding Kruse* I. 197–200 og *von Eyben*: Formuerettigheder. 21 ff. De tilfælde, der haves for øje, er de typisk forekommende, hvor der ikke kan herske tvivl om, at det drejer sig om en ejer, og om hvorvidt denne er offentlig eller privat.

Det valgte udgangspunkt resulterer også i, at der ikke kan lægges en klar grænse mellem de emner, der behandles i § 1, og emnerne i §§ 10–11 og § 13 om ekspropriation og servitutter. Der lægges ved afgrænsningen af fremstillingen i § 1 ingen vægt på, om reguleringen af en fast ejendom, som også efter reguleringens gennemførelse er i privat eje, må betegnes som ekspropriation i den forstand, at den foreskrevne proces ligner tvangsafståelsens, eller i den forstand, at der betales fuld erstatning. Det er ligeledes uden betydning, om en reguleringsforanstaltning kan karakteriseres som en servitut eller ej.

b. Offentlig regulering af brugen af fast ejendom sker – som nærmere beskrevet nedenfor – især ved retlige direktiver udtrykt i love, anordninger, forvaltningsakter eller domme. Gældende ret vedrørende brugen af fast ejendom udgør derfor denne bogs grundmateriale.

Der er utvivlsomme fordele ved at fremstille alle eller dog de fleste retsregler om fast ejendoms anvendelse under ét, således som det f.eks. er gjort af *Vinding Kruse* i Ejendomsretten og af *Knud Illum* i 1. udg. af Dansk Tingsret. En begrænsning kan imidlertid også være hensigtsmæssig og er det i al fald, når opgaven er at give et overblik over den offentlige regulerings fælles problemer. Interessen må i så fald koncentreres om den del af gældende ret, der kraftigst modificerer den liberalistiske opfattelse af ejerens fri råden. Fremstillingen i § 1 indskrænkes derfor til den del af gældende ret vedrørende brugen af fast ejendom, som i overensstemmelse med gængs sprogbrug kan betegnes som den *offentligretlige* regulering.

Sondringen mellem privatretlige og offentligretlige regler er uklar og omstridt, se *Poul Andersen*. 4 ff, *von Eyben*: Formuerettigheder. 8 ff og *Ross*: Ret og Retfærdighed. 246 ff. På et samfundsområde, som det her omhandlede, vil man nok være tilbøjelig til at betegne en regel som offentligretlig, *når* reglen især forfølger formål, som ikke kan ventes opfyldt ved individuelle rettighedshaveres – evt. modstridende – bestræbelser for at få størst mulig behovstilfredsstillelse af deres ejendom, og *når* andre myndigheder end samfundets traditionelle retshåndhævere, politi og domstole, er særlig virksomme til reglens overholdelse. Brugt på denne måde peger ordet »offentligretlig« på både typiske og væsentlige egenskaber ved den behandlede reguleringslovgivning. Men nogen klar grænse lægges ikke. Regler, der påses af andre forvaltningsmyndigheder end politiet, men som åbenbart varetager formål, som individuelle rettighedshavere er fuldt ud villige til selv at søge opfyldt,

er særlig almindelige. Grænsen mellem den almindelige naboret, se § 12, og dele af den offentligretlige reguleringslovgivning, er således uskarp, jfr nedenfor s 347–48.

Den almindelige karakteristik af de retsregler, der med rimelighed kan kaldes offentligretlige, bør derfor suppleres med en simpel opremsning, der – selv om den ikke er udtømmende – tillige vil give et indtryk af den offentligretlige reguleringslovgivnings omfang og indhold på dette samfundsområde.

De gældende offentligretlige regler om brugen af fast ejendom angår især bebyggelse og bydannelse, landbrugserhvervenes ejendomme, samt bevaring af visse faktorer i vore fysiske omgivelser. Hertil kommer forskellige regelkomplekser, der ikke let lader sig rubricere.

De vigtigste regler om bebyggelse og bydannelse findes i *Landsbygge-loven* (byggelov nr 246 af 10/6 1960 for købstæderne og landet), således som denne er suppleret med *bygningsreglement* for købstæderne og landet af 1. august 1966 og *bygningsvedtægterne* for de enkelte kommuner (normalbygningsvedtægten er af juli 1962) *Københavns byggelov* (nr 148 af 29/3 1939), *Byplanloven* (lovbkg nr 160 af 9/5 1962), *Byreguleringsloven* (lovbkg nr 279 af 1/7 1965), *Boligtilsynsloven* (nr 185 af 5/6 1959), *Saneringsloven* (nr 184 af 5/6 1959) samt i en række bestemmelser i *brandlovgivningen* (lov af 15/5 1868 om brandvæsenet i København og lov nr 247 af 10/6 1960 om brandvæsen i købstæderne og på landet) og i *Arbejderbeskyttelsesloven* (nr 226 af 11/6 1954). Landsbygge-loven med supplerende bestemmelser samt Byplanloven og Byreguleringsloven er nærmere omtalt nedenfor i §§ 2–7.

De offentligretlige regler om bebyggelse og bydannelse angår dels den enkelte bebyggelse dels bymiljøet. Et stort antal regler om den enkelte bebyggelse er teknisk-konstruktive regler, f eks vedrørende bebyggelsens fundamenter, vægge, etageadskillelser, isolation, ventilation, varme, sanitære installationer o s v. Men andre regler f eks krav om vejadgang, vandafløb, vandtilførsel, lysforhold, opholdsarealer, arbejdslokaler og boligers minimumsstandard sikrer på lignende måde bebyggelsens brugbarhed for den enkelte bruger og hindrer farer for brugere og naboer. En række væsentlige bestemmelser om bebyggelsens højde, grundens udnyttelse, afstand fra skel m v, har tillige stor betydning for naboerne. Karakteristisk for udviklingen indenfor dette lovgivningsområde har været, at hensynet til et mere udbredt naboskab, ja til hele bydannelsen, har ført til en række bestemmelser, der fast-

lægger, hvor bydannelse må ske, hvor de forskellige arter af bygninger bør findes, hvor kommunikationsmidler og andre offentlige anlæg skal placeres o s v. Disse miljøbestemmelser tager dels sigte på at regulere den fremtidige udnyttelse af fast ejendom, dels også på at fremkalde ændringer i den bestående tilstand.

Vedrørende landbrugserhvervenes faste ejendomme findes en omfattende reguleringslovgivning, der tildels er af stor ælde. De vigtigste gældende love er *Landbrugsejendomsloven* (lovbkg nr 259 af 8/8 1958), *Statshusmandsloven* (lovbkg nr 224 af 25/5 1960), *Arbejderboligloven* (lovbkg nr 223 af 25/5 1960), *Institutionsloven* (nr 127 af 16/4 1957) samt *Jordfordelingsloven* (nr 129 af 28/4 1955). Denne lovgivning er nærmere omtalt i § 9.

Reguleringslovgivningen vedrørende landbrugsejendomme angår først og fremmest fordelingen af ejendomme mellem forskellige kategorier af brugere. Der er principielt foreskrevet opretholdelsespligt for bestående landbrugsejendomme med disses bygninger, besætning og mandskab til driften. Der er begrænsninger i mulighederne for at erhverve landbrugsejendomme eller visse arter af ejendomme. Visse kategorier af ejere, især selskaber, samt personer der i forvejen ejer landbrugsejendomme, har således kun begrænset mulighed for at erhverve landbrugsejendom, ligesom visse ejendomme, især arbejderboliger, forbeholdes en snæver kreds. Der er endvidere begrænsninger i adgangen til at sammenlægge og dele landbrugsejendomme. Et andet karakteristisk træk ved lovgivningen om landbrugsejendomme er, at den offentlige regulering i vidt omfang tager sigte på at ændre de bestående forhold. Historisk har bestræbelserne for at ophæve dyrkningsfællesskabet og fæsteforholdet spillet en stor rolle; nutidige eksempler er jordfordelingsbestræbelserne samt statens forkøbsret for at fremskaffe jord til udstykning.

Dansk ret indeholder en lang række love, som af den ene eller anden grund sætter grænser for de ændringer, der må foretages i de fysiske omgivelser, eller som ligefrem pålægger positive foranstaltninger til det beståendes beskyttelse. De vigtigste er *Naturfredningsloven* (lovbkg nr 194 af 16/6 1961), *Bygningsfredningsloven* (nr 195 af 8/6 1966), *Skovloven* (nr. 164 af 11/5 1935), *Sandflugtsloven* (nr 84 af 25/3 1961), *Kystsikringsloven* (nr 235 af 12/6 1922), *Digeloven* (af 10/4 1874) og *Brunkulsloven* (nr 172 af 7/6 1958). Mange af disse love er nærmere omtalt i §§ 8 og 9.

Hovedbestemmelserne i Naturfredningsloven giver hjemmel til ved

kendelse at hindre ændringer i status quo i bestemt udpegede områder. Hertil kommer, at loven indeholder en ubetinget legal fredning af jordfaste fortidsminder samt lægger byggelinier om visse særlig natur-skønne landskabslementer, såsom skove, søer m v.

Bygningsfredningsloven indeholder hjemmel til at bestemme, at historisk eller æstetisk interessante bygninger kun må ændres efter tilladelse.

Hovedindholdet af Skovloven er, at bestående fredskov skal oprettholdes.

Kystsikringsloven og Digeloven er eksempler på hjemmel til positive foranstaltninger for at hindre naturlige ændringer i status quo. Brunkulsloven indeholder hjemmel til at pålægge den, som udnytter jorden til gravning af brunkul, i et vist omfang at retablere de landskabsmæssige forhold.

Andre væsentlige offentligtretlige love vedrørende brugen af fast ejendom er: *Vejbestyrelsesloven* (lovbkg nr 342 af 9/12 1964) der, foruden regler om bestyrelsen af offentlige veje og om anlæg af disse, indeholder betydningsfulde regler vedrørende byggelinier og om adgangen til veje fra naboarealer; *Vandløbsloven* (nr 214 af 11/4 1949) der ligeledes indeholder regler om bestyrelsen og vedligeholdelsen af vandløb, men tillige betydningsfulde bestemmelser om vandløbs anvendelse, herunder til afledning af spildevand m v, og om ændringer i vandløbets tilstand; *Vandindvindingsloven* (nr 54 af 31/3 1926) om anvendelse af grundvand til vandforsyning; *sundhedsvedtægterne* (normalsundhedsvedtægt for landkommuner af august 1960) der indeholder en række regler om vandforsyning, vandaflledning og om forskellige slags bygningers udnyttelse og sundhedsmæssige forhold; *loven om erhvervelse af fast ejendom* (nr 344 af 23/12 1959), hvorefter der kræves offentlig tilladelse, for at personer, der ikke har en nærmere angivet bopælsmæssig tilknytning til Danmark, kan erhverve fast ejendom her i landet. Stor praktisk betydning for fast ejendoms anvendelse har endelig de regler om forskellige former for *byggerationering*, der har været gældende det meste af tiden siden 2. verdenskrig.

Denne opremsning af love og anordninger er naturligvis ikke udtømmende. For det første er kun de vigtigste bestemmelser medtaget. For det andet findes rundt om i regelkomplekser, der angår andre forhold end brugen af fast ejendom, spredte regler herom. Særlig almindelige er sådanne regler i love og anordninger, der regulerer en bestemt nærings udøvelse. For det tredje indeholder adskillige privatretlige love

vedrørende fast ejendom regler, der må karakteriseres som offentlig-retlige. Et nærliggende eksempel er Lejelovens regler om boliganvisning og huslejeregulering.

c. Som nævnt sker offentlig regulering af brugen af fast ejendom især ved de retlige direktiver, der er indeholdt i ovennævnte love og anordninger, eller som udstedes i henhold til disse. Men myndighederne har også andre midler end at forbyde en uønsket eller påbyde en ønsket adfærd. Retsreglerne kan – uden direkte at påbyde eller forbyde – skabe incitamenter for en bestemt adfærd. Det offentlige kan via erhvervelse af fast ejendom og rådighed over denne påvirke private ejeres adfærd. Og endelig forsøger myndighederne med råd, vejledning og andre former for ikke-retlig påvirkning at bevæge private ejere. Kendskab til sådanne reguleringsformer er væsentlig for at forstå offentlig regulerings vilkår og betydning i et samfund som vort. De tages derfor med, selvom fremstillingen derved måske går ud over grænserne for sædvanlig juridisk litteratur.

d. Indenfor de således angivne grænser er fremstillingen i § 1 ikke en jævn og udtømmende fremstilling af den offentlige regulerings fælles problemer.

For det første er vægten lagt på at opnå et systematisk overblik over et stort og uoverskueligt samfundsområde snarere end på fastlæggelse af retlige grænser.

For det andet behandles kun fire udvalgte problemkredse. Først søges et overblik over de *midler*, der anvendes ved den offentlige regulering af brugen af fast ejendom. Hovedvægten er lagt herpå. Dernæst gives en kort oversigt over de *mål*, som reguleringen må formodes at tilstræbe, og en kort karakteristik af de implicerede *myndigheder*. Og endelig behandles spørgsmålet om, i hvilket omfang reguleringen giver den private krav på *erstatning*.

For det tredje bruges retsstoffet meget ujævnt. Der er lagt vægt på at fremhæve typiske eksempler. En af følgerne heraf er, at den del af den behandlede lovgivning, som angår adgangen til at bygge, dominerer i fremstillingen. Det er på dette område, reguleringen er nyest og derfor mest følelig, og hvor både de politiske – herunder de retspolitiske – og de retlige problemer er størst.

Fremstilling ud fra synsvinkler, der ligner dennes, findes i *Poul Meyer: Ejendomsretten* i Støbeskeen 1951, *Fl. Tolstrup: Landbrugsejendomme* 1958 og *Forfølsret og Koncession* 1961 og i *Per Stjernquist: Den rättsliga kontrollen över mark och vatten*, 1. bind 3. udg 1965.

II. Midler

A. Forudsætninger

1. Som baggrund for en fremstilling af offentlig regulering af brugen af fast ejendom er det nyttigt at have et overblik over de faktiske ejendomsforhold her i landet. Af særlig interesse vil det være at vide, hvilken anvendelse der overhovedet gøres af fast ejendom, samt at kende ejerforholdene indenfor de forskellige brugskategorier. Desværre er det ikke let at skaffe sig et sådant overblik. De fleste af de foreliggende tællinger er foretaget med andre formål for øje. Visse grundtræk kan dog fastslås med ikke ringe sikkerhed.

Arealanvendelsen i det egentlige Danmark er sidst opgjort således i 1951:

1. Bebyggelse, haver o. lign.	2300 km ²	el.	5	%
2. Gader, baner, hegn o. lign. . .	1200	—	—	3 %
3. Landbrug m. v.	31700	—	—	74 %
4. Mose, hede, klit o. lign.	2800	—	—	6½ %
5. Skove o. lign.	4400	—	—	10 %
6. Søer, åer o. lign.	600	—	—	1½ %
	43000 km ²	el.	100	%

Under punkt 1 og 2 er medregnet bebyggelse og trafik anlæg både i byerne og på landet. Det areal, som i 1951 var egentlig bymæssigt bebygget og anvendt (incl byernes trafik anlæg, sportspladser o lign) og som rummede $\frac{2}{3}$ af befolkningen og $\frac{7}{8}$ af industrien, var kun ca 675 km² eller godt 1½ % af landets jord.

Der findes ingen samlet opgørelse over, hvor stor en del af landets areal, fordelt på ovenstående anvendelsesformer, der er i offentligt eje. Men visse foreliggende oplysninger kan dog give et nogenlunde klart billede.

Udenfor byerne dominerer privat ejendomsret.

Dominansen er særlig udpræget indenfor den hovedpart af jorden, der anvendes til landbrug m v. Det offentliges andel af landbrugsarealet er ganske ubetydelig. Nogen samlet opgørelse foreligger ikke, men i 1960, da det egentlige landbrugsareal opgjordes til 3.094.125 ha, ejede statens jordlovsudvalg, der er den største ejer af egentlig landbrugsjord blandt de offentlige myndigheder, ca 14.000 ha eller mindre end ½ %.

Af skovene ejer det offentlige derimod en betydelig andel, nemlig

ca. $\frac{1}{3}$. I 1951 var de egentlige skoves areal opgjort til 437.600 ha, heraf var 121.300 statsskove, mens andre offentlige skove dækkede småt 18.000 ha. Endnu større vægt har offentlig ejendomsret til klitarealer. I 1960 rådede klitvæsenet over ca 44.600 ha klitter, skove og andre jorder, mens andre ejede ca 36.500 ha klitter.

Indtrykket af privat ejendoms dominans udenfor byerne bekræftes af en opgørelse over statsarealer i hovedstadskommunerne og Københavns og Roskildes amtsråds kredse samt Frederiksborg amt fra 1959. Den viser, at statsarealerne indenfor det nævnte område, når bortses fra statsbanernes driftsarealer, udgjorde ca 303 km² af ialt 2.619 km², altså mindre end 12%. Af de 303 km² var 219 km² statsskov.

For den bymæssigt bebyggede del af landet er det meget vanskeligt at skaffe et lignende klart billede af fordelingen mellem privat og offentlig ejendomsret. Alt tyder dog på, at offentligt ejet ejendom har langt større omfang end udenfor byerne. En beregning af fordelingen af egentlige byarealer i købstæderne til forskellige formål i 1960 viser, at ca 41 % af arealet anvendtes til boliger, ca 7 % til industri, ca 1 % til andre erhverv og ca 51 % til værker, institutioner, trafik anlæg, parker og lign. Og en opgørelse fra 1. jan. 1964 viser, at 41 % af købstædernes bymæssige arealer anvendtes til parker, sportspladser m v samt til trafikarealer. Selvom naturligvis ikke alle arealer til værker, institutioner, trafik anlæg, parker og lign ejes af det offentlige, er det åbenbart, at offentligt ejet ejendom spiller en meget større rolle i den bymæssigt bebyggede del af landet end i den ikke bymæssigt bebyggede del.

Den del af landet, som er i privat eje, ejes af et meget stort antal individuelle ejere.

Forholdene er påny klarest uden for byerne. Af alle selvstændige landbrugsbedrifter i 1964 – ca 177.000 – var kun 0,5 % på 120 ha og derover, mens ca 40 % var på 10 ha eller derunder. At disse tal giver et billede af en reel spredning i ejerforholdene, bekræftes ved de foreliggende oplysninger om landbrugerens bopæl og om landbrugere med mere end én landbrugsejendom. I 1960 udgjorde antallet af landbrugsejendomme, hvor ejeren ikke havde fast bopæl på ejendommen, kun 3,9 % af samtlige landbrugsejendomme. Og i 1961 viser en opgørelse over brugere af mere end én landbrugsejendom på 2 ha eller derover, at sådanne brugere kun udgjorde 1,3 % af alle landbrugsejendomme på 2 ha og derover. Indtrykket bekræftes af oplysningerne om ejendoms-vurderingerne. Ved 13. almindelige vurdering i 1965 vurderedes i samt-

lige sognekommuner i alt ca 899.000 ejendomme. Heraf var ca 183.000 landbrugsejendomme, ca 5100 gartnerier m v, ca 447.000 private ejendomme med beboelse eller forretning og ca 3100 kommunale beboelses- og forretningsejendomme. Ser man bort fra sognekommunerne i Københavns amt er tallene: 795.000 vurderede ejendomme; heraf 182.000 landbrugsejendomme, 4400 gartnerier, 369.000 private beboelses- og forretningsejendomme og 2900 kommunale beboelses- og forretningsejendomme.

For byernes vedkommende taler vurderingstallene i samme retning. I hovedstaden og provinsbyerne vurderedes således i 1965 ca 281.000 ejendomme. Heraf var 124.000 enfamilieshuse, 98.000 private beboelses- og forretningsejendomme i øvrigt, 2600 kommunale beboelses- og forretningsejendomme, 4100 landbrugsejendomme og 600 gartnerier m v.

For den enkelte private ejer er offentlig regulering særlig følelig, hvor han ønsker at ændre den hidtidige anvendelse af sin faste ejendom. Under vore forhold har denne situation særlig betydning, når jord inddrages til bebyggelse. Det ville derfor være væsentlig for forståelsen af hele bebyggelsesreguleringen at vide, i hvilket omfang jord, som i en nærmere fremtid tænkes bebygget med bymæssig bebyggelse, er i offentlig, henholdsvis privat eje. Herom findes spredte oplysninger. Der foreligger således en opgørelse over byggemodne arealer i Københavns-, Frederiksborg og Roskilde amter med undtagelse af København og Frederiksberg kommuner pr henholdsvis 1/1 1958 og 1/1 1963. Oplysninger om arealernes størrelse, deres fordeling på privat og offentlig eje samt den planlagte brug af arealerne fremgår af nedenstående to tabeller. Det må stærkt understreges, at arealer tilhørende almennyttige boligselskaber i opgørelsen er rubriceret som offentlige.

Byggemodne, ubebyggede arealer i ha pr. 1/1 1958.

	Ialt	Heraf i privat eje	Heraf i off eje	Haveboliger	Planlagt anvendelse		Off formål
					Etage- boliger	Erhverv	
Kbh. amt	2.201,2	981,7	1.219,5	947,2	622,5	326,2	305,3
Fr.borg amt . .	247,5	229,7	17,8	239,5	7,2	0,0	1,0
Roskilde amt .	232,0	128,0	104,0	98,0	42,0	90,0	2,0

Byggemodne, ubebyggede arealer i ha pr. 1/1 1963.

	Ialt	Heraf i privat eje	Heraf i off eje	Haveboliger	Planlagt anvendelse		Off formål
					Etage- boliger	Erhverv	
Kbh. amt . . .	2.438,7	1.283,1	1.155,6	833,0	517,5	612,7	475,5
Fr.borg amt .	1.262,7	949,7	313,0	782,4	130,6	198,7	151,0
Roskilde amt	414,8	218,3	196,5	206,7	35,4	147,7	25,0

Af disse tal fremgår, at en betydelig del af byudviklingen omkring København foregår på arealer, der ejes enten af offentlige myndigheder eller af foreninger, på hvis ledelse offentlige myndigheder har betydelig indflydelse.

Indtrykket af offentlig ejendoms betydning for byudviklingen i det hele, og ikke blot for de offentlige anlæg, der indgår i den bymæssige bebyggelse, bekræftes af nogle undersøgelser vedrørende 86 købstadskommuners jorderhvervelser i tiden fra 1956 til 1964. Det fremgår heraf, at disse kommuner i den undersøgte 8 års periode har købt 9.438 ha. Heraf er i perioden solgt 1078 ha eller 11 % til bebyggelse, og 2609 ha eller 28 % er fastlagt til bymæssig bebyggelse, idet de enten er detailløskloakerede eller belagt med kloakeringskendelse. Købstæderne har således disponeret over eller klargjort ca 40 % af de i perioden erhvervede arealer til bymæssig bebyggelse. Det må understreges, at disse tal dækker over meget store individuelle forskelligheder.

Kommer man udenfor de områder, hvor byudvikling foregår udenom et i forvejen eksisterende bysamfund, findes der ingen oplysninger om ejendomsretten til den jord, der bebygges. Det er dog det almindelige indtryk, at i alt fald den form for byudvikling, som består i sommerhuse, i alt væsentligt sker på privat ejet jord.

Ovenstående oplysninger er hentet fra: Statistisk Årbog 1965. – Zoneplan 1962 for Danmark, udgivet af Landsplanudvalget 1962. – Landbokommissionen af 1960, 1ste del, 306/1962. 12 ff. og tabel 2–10. – Landbokommissionens tredje betænkning, 403/1966. 135 og 142 ff. – Hovedstadens arealforbrug, Egnspansekretariatet for Storkøbenhavn, 1960. – Statsarealer. Rapport vedrørende opgørelse af 1959 afgivet af udvalget vedrørende fordeling af lokaler i ministeriebygningerne. – Købstadskommunernes fremtidige grænser I, udgivet af Den Danske Købstadsforening 1965. 24 ff. jfr tabellerne 3–7. Udførlige oplysninger for de enkelte købstæder findes tillige i Købstadsforeningens Tidsskrift 67. årg nr 19 og 75. årg nr 22. – Beretning om statens jordlovudvalgs virksomhed i finansåret 1959/60. De således foreliggende oplysninger er ved velvilje fra landsplanudvalgets sekretariat, den kommitterede i byplansager og statens ligningsdirektorat suppleret på forskellig måde.

2. Oplysningerne om de faktiske ejendomsforhold i Danmark viser, at størstedelen af landets jord er i et meget stort antal private ejeres eje. Dette almindelige udsagn dækker dog over store forskelligheder. Det vidt udbredte privateje er mest udpræget vedrørende landbrugs-ejendomme. I byerne har offentlig ejendom væsentlig større vægt. Af særlig betydning er, at det offentlige via ejerforhold har en ikke ube-

tydelig indflydelse på i al fald store dele af den hektiske byudvikling, der præger disse år.

Selvom offentlig eller halv-offentlig ejendom således har et større omfang, end man vistnok i almindelighed regner med, bliver resultatet dog, at afgørelser om, hvordan en meget betydelig del af landets faste ejendomme skal anvendes, træffes af et stort antal private ejere. Efter vort samfundssystem er det principielle, ideologiske udgangspunkt, at disse mange private ejere hver for sig skal kunne bruge deres ejendom til tilfredsstillelse af deres individuelle behov, særligt således at de kan vælge den for dem økonomisk mest fordelagtige udnyttelse.

Dette principielle udgangspunkt har dog aldrig været fuldt realiseret end ikke i vores mest liberalistiske periode i det 19. århundrede. Samfundsmagten har i århundreder sat grænser for den enkelte ejers råden, og disse grænser har – sammenlignet med forholdene på andre områder af samfundslivet – været snævre. Det er ikke vanskeligt at pege på årsager hertil. Fast ejendom har – siden landet blev fuldt opdyrket – bestandigt i en eller anden relation været en mangelvare. Jord kan ikke produceres i takt med behovet. Med den stærkt stigende befolkning og levestandard er knapheden på jord tilmed blevet stadig mere følelig. – Fast ejendom var tidligere langt det mest betydningsfulde produktionsmiddel og er selv i vort samfund en meget væsentlig kapitalfaktor. Fordelingen af ejendomsretten til faste ejendomme mellem forskellige samfundsgrupper og individer har derfor bestandig haft afgørende sociale og økonomiske og dermed også politiske følger. – Endelig har den enkeltes brug af sin faste ejendom særlig tilbøjelighed til at få direkte og håndgribelige følger for andre end ejeren selv. Denne særlige evne til at påvirke omgivelserne er intensiveret med den stadigt tættere bebyggelse og med denne bebyggelses stigende soliditet. En privat ejers disposition over sin faste ejendom kan ikke blot få indgribende betydning for en stor kreds af hans samtidige, men dispositionen kan være bestemmende for efterkommernes ydre omgivelser i generationer. Alle-rede gjort brug af fast ejendom er – især i byerne – så bekostelig og besværlig at gøre om, at radikale ændringer i det bestående er praktisk umulige at gennemføre. Så meget væsentligere for samfundsmagten er det at sætte ind ved den oprindelige disposition, medens mulighederne for at vælge mellem et flertal af anvendelsesmuligheder endnu er til stede.

Når vort samfund er sådan indrettet, at man på en gang ønsker, at beslutninger om brugen af en meget stor del af landets faste ejendomme

skal træffes så frit som muligt af et stort antal private ejere, og at disses bestemmelsesfrihed dog skal begrænses af samfundsmæssige hensyn, er den vigtigste form for det offentliges medindflydelse på brugen af fast ejendom også givet. Hovedvægten må lægges på regulering af de private ejeres råden. Bestræbelserne må gå ud på enten at hindre, at den enkelte ejer gør, hvad han overladt til forfølgelsen af sine individuelle behovs tilfredsstillelse ville have foretrukket, eller at søge at bevæge ham til at handle, som han ellers ikke havde noget incitament til at gøre.

Sådanne bestræbelser kan antage mange forskelligartede former. I et samfund af vor type er den traditionelle form – den man først og oftest griber til – anvendelse af retlige direktiver.

B. Retlige direktiver

1. Indledning

Karakteristisk for regulering ved retlige direktiver er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives i retsakter, hvis ikke-overholdelse medfører mulighed for anvendelse af det offentliges tvangsapparat mod adressaten.

Sådan regulering forekommer i mange varianter. Et vist overblik over disse kan opnås ved systematisering på grundlag af nogle velkendte juridiske sondringer.

Af afgørende betydning for reguleringens udformning er, om de retlige direktiver er *generelle* eller *konkrete*. Hvor reguleringen sker ved generelle direktiver, beskrives den ønskede eller uønskede adfærd med henblik på et ubestemt – oftest stort – antal tilfælde, hvis særegenskaber ikke alle er fuldt oplyst, og som især må ventes at foreligge i fremtiden. Hvor regulering sker ved konkrete direktiver, beskrives den ønskede eller uønskede adfærd med henblik på et fuldt karakteriseret hændelsesforløb, der enten er fortidigt eller dog ikke ligger ret langt ude i fremtiden.

Set fra det offentliges side består den typiske forskel mellem regulering ved generelle og ved konkrete direktiver således i, at den generelle regulering fastlægger normen for fremtiden med et ensartet og oftest ikke alt for detailleret indhold. Den konkrete regulering derimod

er rettet mod en aktuel, ikke en fremtidig situation, og den fastlægger den reguleredes adfærd i detaljer netop for det aktuelle tilfælde. Set fra den private ejers side er den typiske forskel, at hans adfærd ved generel regulering skal bedømmes i forhold til forud eksisterende normer for den ønskede eller uønskede handlemåde. Ved konkret regulering sker fastlæggelsen af det offentliges krav til hans adfærd først i den konkrete situation, hvor der opstår behov for at ændre eller fastholde status quo.

Sondringen mellem generelle og konkrete direktiver er naturligvis ikke skarp. I praksis forekommer betydningsfulde mellemformer. Og grænsen kan tillige bevidst tilsløres. Anvendelse af generelt formuleret regulering med henblik på konkret foreliggende situationer er meget vel mulig og forekommer. Hertil kræves blot, at man finder en kombination af almene betegnelser, der kun passer på netop det eller de foreliggende tilfælde, jfr *Ross: Statsret II*. 644 ff.

Sondringen mellem generel og konkret regulering har en nær sammenhæng med sondringen mellem *forholdsnormer*, der foreskriver en vis adfærd, og *kompetencenormer*, der tillægger et retssubjekt en kompetence til at udstede retsakter, jfr *Ross: Ret og Retfærdighed*. 45–46, 51 ff og 65 ff og *Statsretlige Studier*. 10 ff og *Opsahl: Delegation av Stortingets myndighet 1965* § 2. Regulering ved generelle direktiver sker ved forholdsnormer fastlagt i lov eller anordning. Regulering ved konkrete direktiver hviler på kompetencenormer fastlagt i lov eller anordning, med mindre den konkrete regulering undtagelsesvis er fastsat direkte i lov eller anordning.

Heller ikke denne sontring lader sig fastholde som et klart alternativ. Det hænger sammen med, at der i kompetencenormer meget ofte findes retningslinier for kompetencens indholdsmæssige udøvelse. Disse forskrifter vil kunne have ganske samme adfærdsbeskrivende virkning som egentlige forholdsnormer.

Det er velkendt, at der er meget betydelig forskel på den *grad af præcision*, hvormed den ønskede eller uønskede adfærd beskrives i et retligt direktiv. Specielt med henblik på forholdsnormerne sonderer man på dette grundlag mellem præcise retsregler og standarder eller vage, elastiske lovbestemmelser. Grænsen mellem disse to typer er ganske flydende. Det samme gælder grænsen mellem standarder og sådanne kompetencenormer, hvortil der er knyttet betingelser vedrørende indholdet af de retsakter, som udstedes i henhold til kompetencenorm. Og fra disse tilfælde til kompetencenormen, hvor kompetencens ud-

øvelse kun er begrænset af almindelige retsgrundsætninger, findes ligeledes en helt glidende overgang.

Karakteristisk for retlige direktiver er, som ovenfor anført, at hvis den foreskrevne adfærd ikke følges, kan den gennemtvænges ved brug af det offentliges tvangsapparat. Denne *sikring af direktivets efterlevelse* kan være meget forskelligt tilrettelagt. Med specielt henblik på generelle direktiver gives i det følgende en oversigt over nogle hovedformer.

Den traditionelle gennemtvængelsesform er, at ikke-overholdelse af generelle direktiver påses af interesserede private og/eller politiet, og at såvel retlig virksom konstatering af reglernes ikke-overholdelse som anvendelse af tvang i den anledning tilkommer domstolene.

Denne klassiske skabelon spiller en relativ ringe rolle for offentlig regulering af fast ejendom. Afvigelse fra det klassiske mønster forekommer især i to hovedformer. Den ene er karakteriseret ved, at – oftest særlig sagkyndige – forvaltningsmyndigheder overtager den private og politiets rolle i overvågelsen af, om de generelle direktiver overholdes. I øvrigt varierer den nærmere udformning. I almindelighed bevarer domstolene rådighed over tvangsapparatet, og det er tillige oftest domstolene, der retligt bindende konstaterer reglens ikke-overholdelse. Helt undtagelsesvis råder forvaltningsmyndigheder over magtapparatet og kan idømme straf; noget mere almindeligt er, at straf og anden tvang ikke blot er knyttet til selve overtrædelsen af det generelle direktiv, men også til en forvaltningsmyndigheds konstatering af, at reglen ikke er overholdt.

Karakteristisk for den anden afvigelse fra den klassiske skabelon er, at den retlige konstatering af, hvorvidt reglen er overholdt, rykkes frem i tid, og at initiativet til konstateringen lægges over på den regulerede selv. Rådigheden over selve tvangsapparatet forbliver i almindelighed også i disse tilfælde hos domstolene. Ordningen forekommer i forskellige varianter. Retssystemet er i et vist omfang således indrettet, at private retshandler af hensyn til samhandlen, til orden og sikkerhed eller af lignende hensyn, der i alt fald ikke alene er offentligretlige, skal eller kan registreres. For så vidt angår brugen af fast ejendom, er der især tale om matrikelregistrering og tinglysning. Ved at pålægge udstyknings- eller tinglysningsmyndighederne at konstatere overholdelsen af generelle direktiver vedrørende brugen af fast ejendom øges den praktiske mulighed for efterlevelsen af disse regler meget betydeligt. Længst fra juraens klassiske gennemtvængelsessystem står de meget ofte forekommende tilfælde, hvor der kræves forudgående konstatering fra en forvalt-

ningsmyndighed af, at det generelle direktivs bestemmelser er overholdt i det konkrete tilfælde. En mellemting mellem sådan forudgående kontrol og den mere traditionelle efterprøvelse forekommer, når man foreskriver, at en påtænkt eller udført handling skal anmeldes. Herved skabes et sikrere grundlag for konkrete indgreb mod regelovertrædelser, end hvis man nøjes med tilsyn udelukkende på myndighedernes eget initiativ.

På grundlag af disse velkendte sondringer kan man opstille *yderpunkterne* i udformningen af reguleringen af brugen af fast ejendom via retlige direktiver.

Det ene yderpunkt forekommer, hvor reguleringen sker ved præcist formulerede, generelle forholdsnormer, hvis efterlevelse påses og konstateres efterfølgende.

Det andet yderpunkt foreligger, når reguleringen sker ved konkrete direktiver udstedt i henhold til kompetencenormer, som ikke indeholder forskrifter vedrørende kompetencens indholdsmæssige udnyttelse, således at den kompetente myndighed har et meget frit skøn, kun begrænset af almindelige retsgrundsætninger vedrørende ulovligt formål, lighed m v.

Påpegningen af disse yderpunkter er ikke uden interesse. Forskellen mellem dem har for det første åbenbar ideologisk betydning. Det førstnævnte yderpunkt er i overensstemmelse med liberalistiske idealer om »Government by Law and not by Men«, og det stemmer i det hele vel med retspolitiske vurderinger, som de fleste jurister har sympati for. Det sidstnævnte yderpunkt står for de fleste som karakteristisk for forvaltningsstaten og for en offentlig dirigering af væsentlig interesse karakter, end vi har kendt den siden merkantilismen, jfr *Poul Meyer: Ejendomsretten i Støbeskeen*, 1951, og *Fl. Tolstrup: Forkøbsret og Koncession*, 1961, især 19 ff og 105 ff. For det andet har forskellen mellem yderpunkterne efter gældende ret en vis betydning for, hvorvidt den offentlige regulering giver ejerne krav på erstatning. For det tredje har forskellen åbenbar betydning for den offentlige regulerings effektivitet. Jo mere denne i sin udformning nærmer sig det andet yderpunkt, des lettere er det at tilpasse reguleringen til netop den bestemte fysiske situation, som foreligger på denne ejendom.

I praksis forekommer naturligvis mange *mellemformer* mellem de to yderpunkter.

Regulering ved generelle direktiver kan – som allerede påpeget – i høj grad effektiviseres ved, at konstateringen af reglens overholdelse

rykkes frem i tid, og at initiativet til konstaterings foretagelse lægges hos den dirigerede borger. Så længe det generelle direktiv indeholder en præcis formulering af den ønskede eller uønskede adfærd, betyder denne variant ikke nogen principiel afvigelse fra den traditionelle, generelle reguleringsform. Karakteristisk er stadig forudgående generel fastlæggelse af adfærden. De konkrete retsakter, hvorved konstateringen foretages, er klart lovbundne. Men hvis forudgående konstatering kombineres med beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd i form af en standard, fjerner man sig fra den traditionelle, generelt prægede regulering og nærmer sig yderpunkt nummer to. Man kommer jo nærmere, jo mere upræcis formuleringen er. Des større selvstændig betydning for reguleringen får de konkrete afgørelser vedrørende standardens efterlevelse. En lignende glidning over imod yderpunkt nummer to kan blive resultatet af en kombination mellem forudgående anmeldelse og regler af standardtypen. På grund af usikkerheden vedrørende adfærdsnormens nærmere indhold vil anmeldelsen tendere mod at udvikle sig til forudgående konstatering efter borgerens eget ønske. Også på anden måde kan man under bibeholdelse af principiel generel regulering nærme sig det yderpunkt nummer to. Hvis man kombinerer et præcist generelt direktiv med forudgående konstatering af direktivets overholdelse og samtidig tillægger den konstaterende forvaltningsmyndighed en vid adgang til at dispensere fra den generelle regel, kan resultatet blive en retstilstand, som i sit fald ofte minder om det andet yderpunkt.

Modifikationer af den ekstremt konkrete reguleringsordning er også almindelige. Kompetencenormen indeholder ofte udtrykkeligt eller stilthiende retningslinier for udøvelsen af kompetencen til at udstede konkrete retsakter. I det omfang dette er tilfældet, forefindes – omend indirekte – en mere eller mindre udførlig generel beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd. Og selv hvor kompetencenormen ikke indeholder retningslinier for kompetencens udøvelse, er der i praksis en klar tendens til, at enkeltafgørelserne overalt, hvor konkrete direktiver forekommer i et større antal, fremtræder som udslag af et mønster. Undtagelsesvis er mønsteret formuleret som en generel regel f eks i et cirkulære, i en begrundelse, i et internt notat el lign. I disse tilfælde er forskellen mellem regulering via generelle direktiver og regulering via konkrete direktiver kun et spørgsmål om kompetencen til at fastsætte normen og om dennes offentliggørelse. Oftest vil reglen dog ikke være formuleret som en generel regel, men vil have karakteren

af en praksis eller en plan. Paradoksalt nok er forholdet det, at jo talrigere konkrete direktiver forekommer på et vist område, jo mere vil reguleringen både for udstederen af de konkrete akter og for adressaterne fremstå som udtryk for en norm, der generelt beskriver den ønskede eller uønskede adfærd.

På det område, som her behandles, nemlig brugen af fast ejendom, har en bestemt mellemform mellem de to yderpunkter, nemlig planerne, en særlig stor praktisk betydning. Planer er en mellemform, fordi de oftest omfatter brugen af et stort antal faste ejendomme, samtidig med at deres indhold er fastlagt efter stillingtagen til bestemt angivne ejendommers konkrete forhold.

På baggrund af denne oversigt over mulighederne for en varieret udformning af offentlig regulering via retlige direktiver gennemgås i det følgende nogle typer, der ofte forekommer i gældende dansk ret vedrørende brugen af fast ejendom. Typerne har ikke helt faste konturer, og de optræder sjældent alene. Det sædvanlige er, at samme lov, ofte samme paragraf anvender flere typer.

Der kan være grund til at understrege, at der ikke knytter sig retsvirkninger umiddelbart til typeinddelingen. Hensigten er at give en systematisk oversigt og ved en række eksempler at vise noget om de forskellige typers vægt og forekomst i gældende ret.

2. Præcise generelle direktiver

Karakteristisk for denne type er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt i lov eller anordning så præcist, at fortolkningstvivel normalt ikke opstår.

Denne form for regulering via retlige direktiver spiller på alle samfundsområder en hovedrolle. Det gælder også vedrørende brugen af fast ejendom. Der findes et overvældende stort antal regler, der generelt og nogenlunde præcist beskriver den adfærd, som samfundet kræver af ejere af fast ejendom.

Til illustration skal nævnes nogle spredte eksempler.

Indenfor bygningsretten indeholder lovgivningen en lang række klare generelle minimumsregler, f.eks. vedrørende byggegrundens udnyttelsesgrader, Landsbyggelovens § 33, jfr s 194, bebyggelsens højdebegrænsning, §§ 28 og 34, jfr s 195, og deres afstand fra naboskel, § 31, stk 1, jfr s 195. Særlig talrige er regler af denne type i bygningsreglementet for

købstæderne og landet, jfr s 187. Heri er et meget stort antal tekniske regler udtrykt både generelt og præcist, ofte ligefrem i tal.

Andre præcise regler vedrørende udnyttelsen af fast ejendom findes i Udstykningslovens § 4, stk 3 og stk 5 vedrørende vejadgang og byggegrundens mindstestørrelse, i Naturfredningslovens § 2 vedrørende fredning af jordfaste fortidsminder, jfr s 240, og i samme lovs § 23, jfr s 242, vedrørende færdsel til fods langs stranden og § 25 vedrørende strandbyggelinien, jfr s 235. Også Arbejderbeskyttelsesloven og de dertil knyttede regulativer indeholder klare generelle minimumskrav vedrørende bygningers indretning, således f eks lovens § 13, stk 1 nr 1 vedrørende loftshøjde og nr 2 vedrørende luftrum.

Landbolovgivningen benytter ligeledes præcise generelle direktiver. Opretholdelsespligten i henhold til Landbrugsejendomslovens § 2, jfr s 271–73, hovedparcelreglen, § 19, jfr s 273, forbudet mod at eje mere end to landbrugsejendomme, § 9, jfr s 284, forbudet mod, at juridiske personer ejer fast ejendom, Institutionslovens § 1, jfr s 283 samt fredskovspligten er således fastsat generelt.

Trods den generelle regulerings meget store betydning er det en udbredt opfattelse, at netop vedrørende brugen af fast ejendom spiller forvaltningens konkrete afgørelser en særlig dominerende rolle. Denne opfattelse hænger nok sammen med, at præcise generelle regler særlig vedrørende adgangen til at bygge tidligere spillede en endnu større rolle end i dag. En anden årsag er formentlig, at så at sige alle de præcise generelle regler om brugen af fast ejendom suppleres med standarder og/eller vidtgående undtagelsesbestemmelser, jfr nærmere nedenfor. Hertil kommer, at overholdelsen af de generelle regler vedrørende brugen af fast ejendom i meget vidt omfang sikres ved aktiv konkret indsats fra forvaltningsmyndighedernes side.

Der findes naturligvis generelle regler vedrørende brugen af fast ejendom, hvis efterlevelse påses på traditionel måde via private, politi og anklagemyndighed. Det gælder f eks Naturfredningslovens § 23 vedrørende færdsel langs stranden, og det gjaldt i alt fald tidligere mange regler i sundhedsvedtægterne. Det sædvanlige er imidlertid, at andre forvaltningsmyndigheder end politiet er involveret i reglernes gennemtvinding.

I visse tilfælde er der kun tale om et supplement til det løbende, efterfølgende tilsyn, som er karakteristisk for almindeligt polititilsyn. Landbrugsejendomslovens opretholdelsespligt påses således, foruden ved systematisk tilsyn fra politiet, af kommunalbestyrelserne og af hus-

mandsbrugskommissionerne, se lovens § 24, stk 3 og § 28. Bevarelsen af gravhøje i henhold til Naturfredningslovens § 2 påses ved systematisk inspektion foretaget af fredningsdommerne. Det mest udprægede eksempel på systematisk inspektion er arbejdstilsynet, se lovens § 50. Efter denne bestemmelse foretager et korps af særlig sagkyndige statsansatte regelmæssig eller stikprøvevis kontrol med virksomheder omfattet af loven.

Karakteristisk for retsreglerne om brugen af fast ejendom er imidlertid, at tilsynet med de generelle reglers overholdelse i meget vidt omfang skydes frem i tid, og at initiativet til kontrollen lægges på vedkommende ejer. Det sker i begge de former, der er nævnt ovenfor s 23-24, altså både ved benyttelse af en registreringsmyndighed, hvis hovedopgave ikke er kontrol med netop disse reglers overholdelse, og ved brug af en forvaltningsmyndighed særlig indrettet til at påse overholdelsen af reglerne. I henhold til Udstykningslovens § 2 kan en udstykning ikke approberes af matrikelmyndighederne, 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. Og reglerne om begrænsning i adgangen til at erhverve landbrugsejendomme kontrolleres først og fremmest via tinglysningen, Landbrugsejendomslovens § 12, loven om arbejderboliger på landet § 21, stk 2 og Institutionslovens § 2.

Et særligt klart tilfælde af kombination af forudgående tilsyn og den private ejers initiativ til tilsynets udøvelse findes i bygningsretten. Hovedreglen er her, at intet bygningsarbejde må påbegyndes uden bygningsmyndighedernes tilladelse, og ingen bebyggelse må tages i brug, før bygningsmyndighederne har udfærdiget attest for, at arbejdet er lovligt udført, Landsbyggeloens § 13, jfr § 19, jfr s 189.

Også pligt til anmeldelse af påtænkt udnyttelse af fast ejendom forekommer. Hvor byggetilladelse undtagelsesvis ikke er nødvendig, kan anmeldelse af byggeriet være foreskrevet, se Landsbyggeloens § 19. Og indenfor arbejderbeskyttelseslovgivningen er forudgående anmeldelse til arbejdstilsynet hovedreglen, Arbejderbeskyttelseslovens § 2 og § 11.

3. *Standarder*

Standarder – eller vage elastiske lovbestemmelser som de også kaldes – er generelle direktiver. De beskriver den ønskede eller uønskede adfærd

med henblik på et uvist antal fremtidige tilfælde. Forskellen mellem præcise generelle regler og standarder beror på graden af præcision i den sproglige beskrivelse af retsfaktum og/eller retsfølgen. Ved standarder er bedømmelsen af, om et givet enkelttilfælde sprogligt omfattes af reglen, sjældent utvivlsom. Standarden virker »mere som en vejviser . . . end som et diktamen«. Den manglende præcision kan være til stede i meget forskellig grad. Der er – i alt fald inden for forvaltningsretten – en typisk forskel på tilfælde, hvor manglen på præcision angår kvantificeringen på grundlag af en hel eller dog nogenlunde præcist beskrevet målestok, og tilfælde hvor end ikke målestokken er præcist formuleret. De typiske tilfælde af den første art forekommer, hvor reglen bruger ord som »større« »mindre« »højere« »længere« »ligeså holdbart« o s v. Klare tilfælde af den anden art findes, hvor man bruger ord som »passende« »rimelig« »forsvarlig« o s v.

Om standarder, se *Ragnar Knoph*: Rettslige standarder, Oslo 1939, *Ross*: Ret og Retfærdighed. 367 ff, jfr også *Poul Andersen*. 607–610.

Standarder anvendes i vidt omfang til at regulere private ejeres brug af fast ejendom. Her skal nævnes nogle eksempler. I henhold til Landsbyggelovens § 18, stk 1 og stk 4, jfr normalsundhedsvedtægts § 14, skal grundens og bygningens vandaflledning ordnes på en måde, som er tilfredsstillende, der skal udføres forsvarligt afløb for spildevand, regnvand, overfladevand og grundvand, og enhver bebyggelse skal have forsvarlig og tilstrækkelig drikkevandsforsyning. I henhold til Udstykningslovens § 4, stk 1, må ingen lod ved udstykning udlægges med en for dens benyttelse uheldig figur. Særlig hyppige er standarder i reglerne om arbejderbeskyttelse. Arbejdsrummets gulv skal være af en efter arbejdets art passende beskaffenhed, Arbejderbeskyttelseslovens § 13, stk 1, nr 3, og tag og vægge og lofter i arbejdsrum skal yde fornøden tæthed og varmeisolation, samme § nr 4. Efter Landbrugsejendomslovens § 2, stk 2, er ejeren af en landbrugsejendom pligtig at holde denne forsynet med inventar og avl, evt besætning i det omfang, som er nødvendigt for at opretholde ejendommens selvstændige drift, og efter samme § stk 3, skal bygningerne vedligeholdes forsvarligt, jfr s 272.

Det er meget almindeligt, at standarder optræder i forbindelse med præcist formulerede regler. Kombinationen kan være meget forskelligt udformet. Standarden kan optræde som en motiverende indledning til mere præcise regler, hvis nærmere fortolkning skal præges af stan-

darden. Denne fremgangsmåde er meget almindelig i Københavns bygge-
gelov, f.eks. i § 49 vedrørende udnyttelsesgrad og i § 52 vedrørende
bygningshøjde. Standarden kan også fungere som en afrunding af mere
detaillerede regler. I bygningsreglementets 5.3.3. stk 1 findes først regler
om dimensioner for kældernedgange, lyskasser og lignende, og disse
dimensioner er simpelthen udtrykt i tal. Derefter følger en almindelig
regel om, at dimensionerne skal forøges, såfremt en nærmere angivet
del af det tilstødende terræn kan blive udsat for vognkørsel eller anden
tilsvarende belastning. Ved regler vedrørende teknisk prægede forhold
er det meget almindeligt, at præcise regler for tilfælde, hvis løsning for
teknikkerne ligger fast, veksler med vage standarder for tilfælde, for
hvilke den tekniske udvikling for tiden ikke tillader en entydig løsning.
Sådan er en stor del af landsbygningsreglementets regler opbygget.

Kombinationen af standarder og præcise regler kan indebære en for-
deling af kompetencen til at fastsætte reglerne. I vidt omfang er for-
holdet mellem Landsbyggelov og bygningsreglement ordnet således, at
standarder fastlægges i loven, mens de præcise detaljerede regler fast-
sættes af en trinlavere retskilde, jfr s 187. Lignende forhold gør sig gæl-
dende i relationen mellem Arbejderbeskyttelsesloven og regulativerne
vedrørende de enkelte fag.

Også på anden måde kan anvendelsen af standarder føre til en for-
deling af kompetencen til at fastsætte regler. Når forvaltningen bruger
standarder i enkeltsager, vil der være en tendens til via praksis at danne
understandarder eller præcise særregler.

Gennemtvindingen af en standard rejser lignende problemer som gen-
nemtvindingen af en præcis regel; men jo vagere standarden er for-
muleret, des større selvstændig betydning får naturligvis den konkrete
stillingtagen til standardens efterlevelse i de enkelte tilfælde. De indi-
viduelle ejeres behov for at få enkelttilfældenes forhold til standarden
fastlagt øges, og set fra forvaltningens side tillader standarden en indi-
viduel tillempning og dermed en mere finmasket og dybgående offentlig
regulering. Denne sidste virkning er særlig sikker, hvor forudgående
konstatering er foreskrevet; men selve anvendelsen af en standard i ste-
det for en præcis regel kan skabe en tendens til, at ejerne – uden at
være forpligtet dertil – søger at få autoritativ forudgående stillingtagen.
I henhold til Arbejderbeskyttelseslovens § 2, stk 2, skal enhver første
ibrugtagen eller væsentlig ombygning af lokaler for en virksomhed, der
er omfattet af arbejdstilsynet, anmeldes til tilsynet. Arbejderbeskyttel-
sesreglernes karakter af standarder i forbindelse med den løbende fy-

siske inspektion gør det imidlertid uklogt for en privat at nøjes med anmeldelse. Lovens § 11 indeholder derfor en pligt for arbejdstilsynet til at afgive forhåndsudtalelser om »hvorvidt der af hensyn til bestemmelserne i loven og de i henhold til denne udfærdigede forskrifter er noget at indvende imod den lagte plan«. Den halvofficielle kommentar til loven anbefaler stærkt de private at udnytte denne adgang til forhåndsgodkendelse, *Dreyer*: Lov om almindelig arbejderbeskyttelse, 1957. 143 ff og *Bendt Andersen*. 35. Anmeldelsespligten er således på dette område nær ved at blive en regel om forudgående konstatering. En lignende udvikling er sket på et område, hvor anmeldelse til en tilsynsmyndighed end ikke er foreskrevet. De byggende søger således i praksis i vidt omfang byudviklingsudvalgenes forhåndsgodkendelse af, om et påtænkt byggeri i yderzone »tjener et på stedet naturligt formål«, Byudviklingslovens § 9, jfr s 178 og *Bendt Andersen*. 33.

4. Løbende tilladelser

Fælles for de to hidtil nævnte typer af regulering er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt i lov eller anordning, og at myndighedernes stillingtagen i det konkrete tilfælde principielt har karakter af subsumption, altså af anvendelse af en allerede eksisterende regel eller standard på det foreliggende enkelttilfælde. Fælles for de tre følgende typer er, at den ønskede eller uønskede adfærd ikke i forvejen er beskrevet i lov eller anordning, men fastlægges, når behov opstår, og med henblik på det konkrete foreliggende tilfælde.

Regulering ved konkrete retlige direktiver kan naturligvis udformes på mange måder. I dette afsnit skildres en, der i nyere reguleringslovgivning har fået stor betydning. Karakteristisk for denne reguleringsform er følgende: I lov eller anordning opstilles et generelt forbud mod en adfærd, der har en normal, dagligdags karakter, og samtidig tillægges der en forvaltningsmyndighed kompetence til at fravige forbudet. Kompetencenormen er hovedsagen. Forbudet er ikke givet for at stemple den forbudte adfærd med samfundets misbilligelse, og forbudet skal ikke fastholdes i almindelighed. Hensigten er, at den kompetente myndighed skal have »hånd i hanke med udviklingen«. Myndigheden skal ved at give eller nægte tilladelser, med eller uden vilkår, søge at realisere de samfundsmæssige formål, der har ført til reguleringens indførelse.

En sådan ordnings nærmere udformning kan varieres betydeligt. Der kan være stor forskel på, hvor dagligdags den forbudte handling er, og i hvilken grad det er meningen, at forbudet skal opretholdes. Der er ligeledes store variationsmuligheder med hensyn til, i hvilket omfang retningslinier for, hvornår tilladelser skal gives, er fastsat i lov eller anordning. Et betydeligt element af administrativt skøn vil dog være det almindelige. Et lignende vekslende spillerum for skønnet kan der blive tale om med hensyn til tilladelsens nærmere indhold. Jo mere denne ved særlige vilkår kan tilpasses de konkrete forhold, jo mere nøjeregnende kan reguleringen gennemføres.

Regulering via løbende tilladelser kan stå alene eller dog være den væsentligste bestanddel af en vis reguleringsordning; men den kan også forekomme kombineret med de to hidtil nævnte reguleringstyper. Hvor retsordenen foreskriver forudgående administrativ godkendelse af en adfærds overensstemmelse med præcise retsregler eller standarder, er det nærliggende at supplere regler og standarder med skønsmæssige løbende tilladelser.

Ordninger, hvorefter en bestemt adfærd alene eller hovedsageligt søges reguleret via løbende tilladelser, er blevet ret almindelige i nyere reguleringslovgivning. Det mest ekstreme eksempel i gældende ret er formentlig Naturfredningslovens § 22. Efter denne bestemmelse må der ikke uden fredningsnævnets tilladelse i det åbne land opføres anden bebyggelse end landbrugserhvervenes bygninger og lokal helårsbebyggelse, se nærmere s 251–53. § 22 er et ekstremt eksempel, for det første fordi bebyggelse af den forbudte karakter er en ganske dagligdags foreteelse – § 22 omfatter bl a sommerhusbebyggelse – for det andet fordi det derfor åbenbart ikke har været meningen, at »fremmed bebyggelse« skulle undgås overalt i det åbne land, og for det tredje fordi loven ikke indeholder retningslinier for, hvornår tilladelse bør gives og med hvilket indhold. Bestemmelsen er i gældende ret uden større praktisk betydning, men hvis jordlovene ikke var blevet forkastet ved folkeafstemningen i 1964, ville reglen i Naturfredningslovens § 22 have været det vigtigste middel til regulering af bebyggelsen i store dele af det åbne land, se nærmere s 253–55.

Andre tilfælde af større praktisk betydning, hvor private ejeres dagligdags adfærd i det væsentlige søges reguleret ved løbende tilladelser efter et temmelig frit skøn, forekommer i Landsbyggeovens § 20, stk 1, og § 22 samt i Vejbestyrelseslovens §§ 33 og 34. Efter den førstnævnte bestemmelse skal amtsrådet som bygningsmyndighed godkende

andre bebyggelser end landbrugserhvervenes og fritliggende småhuse og kan nægte tilladelse, selvom bebyggelsen i øvrigt er lovlig, hvis den vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig fremtidig byudvikling, jfr s 207 og *Bendt Andersen*. 107–08. Efter Landsbygge-lovens § 22, jfr *Bendt Andersen*. 41–42, må ingen ny privat vej anlægges, før den har været udlagt på en af kommunalbestyrelsen godkendt måde, og ifølge Vejbestyrelseslovens §§ 33 og 34 kræves vejbestyrelsens tilladelse til nye eller ændrede overkørsler til veje, jfr *Boas*. 98 ff.

Mindre udprægede er nogle tilfælde, hvor den situation, hvori behov for tilladelse opstår, er mindre dagligdags, eller hvor hovedreglens forbud har større betydning. Eksempler af denne art foreligger ved kontrollen med udlændinges erhvervelse af fast ejendom, Erhvervelseslovens § 1, hvorefter justitsministeriet skal godkende en erhverver af fast ejendom, hvis han ikke har fast bopæl her eller tidligere har boet her i 5 år, jfr s 283, og i loven om oprettelse af nye brunkulslejer, 1 nr 172 af 7/6 1958, der foreskriver offentlig autorisation for at kunne påbegynde denne virksomhed, jfr s 282. Stor praktisk betydning har Naturfredningslovens § 25, stk 2 og stk 4, jfr s 238 ff, hvorefter bebyggelse indenfor byggelinierne fra skov, sø, å, og vej kræver fredningsnævnets tilladelse. I dette tilfælde har hovedreglen – forbudet mod bebyggelse – stor betydning, og i stk 6 indeholder loven visse retningslinier for, hvornår tilladelse skal gives. Andre eksempler af lignende art er normalsundhedsvedtægtens § 15, hvorefter afløb til sivebrønde kun må indrettes med sundhedskommissionens tilladelse, Landbrugsejendomslovens regler om adgangen til at tillade sammenlægning og delinger af landbrugsejendomme, jfr s 274–75, samt Brandlovens § 27, hvorefter oprettelse af brandfarlige virksomheder kræver tilladelse, jfr *Ehrenreich*. 71.

Regulering ved løbende tilladelser er en af de hyppigst anvendte rationeringsmetoder. Også reguleringen af byggevirksomheden har været udformet på denne måde, jfr bek nr 52 af 17/2 1966. Den regulering af boligbyggeriet, der fandt sted i årene 1960–66, var dog udformet mere generelt, se f eks bek nr 248 af 8/9 1965.

Tilfælde, hvor regulering via løbende tilladelser kombineres med præcise regler eller standarder, er almindelige i bygningsretten, hvor forudgående kontrol med reglers og standarders overholdelse er det sædvanlige. Som eksempler kan nævnes Landsbygge-lovens § 39, stk 2, jfr § 40, se s 195–96, hvorefter kommunalbestyrelsen kan modsætte sig

erhvervsbyggeri i et område, hvor der forefindes eller forventes boligbebyggelse, når erhvervsbebyggelsen kan medføre særlige ulemper eller virke stærkt skæmmende, og Landsbyggelovens § 21, hvorefter bebyggelse kræver vejadgang bl a i en af bygningsmyndigheden godkendt facadelængde, jfr *Bendt Andersen*. 40–41.

Hvor private ejeres adfærd reguleres ved løbende tilladelser, har forvaltningen – som allerede fremhævet – i reglen et vist skøn. Men netop fordi tilladelserne er løbende, tenderer skønnet imod at indskrænkes. Det er ofte ligefrem meningen. Allerede hensyn til lighed og forudseelighed og til at kunne overkomme det ofte store antal sager trækker i retning af, at den enkelte tilladelse ikke udstedes eller nægtes efter en ren konkret overvejelse, men mere eller mindre ifølge et i forvejen lagt mønster.

Fastlæggelsen af dette mønster kan være mere eller mindre bestemt af retningslinier i loven, af motiver, af almindelige fortolkningsbetragtninger vedrørende bestemmelsernes formål o s v. Men mønstret fastlægges af forvaltningen, ikke af lovgivningsmagten. Anvendelsen af løbende tilladelser som reguleringsmiddel indebærer således en større eller mindre delegation af regeldannelsen til forvaltningen.

Mønstret kan stort set antage to former, der i typiske tilfælde er lette at skelne fra hinanden: praksis og plan.

Praksisdannelse indenfor skønnet er en velkendt foreteelse, men det er ikke let præcist at beskrive, hvordan praksisdannelse foregår. Det væsentlige er formentlig, at man ved afgørelsen af enkelttilfælde lægger vægt på momenter, der ventes at dukke op også i fremtidige sager, og som forudses at være egnede til at blive medtaget ved afgørelsen også af disse sager. Følgen bliver, at der indenfor en større eller mindre del af det felt, indenfor hvilket myndigheden kan vælge sine hensyn, sker en generalisering og dermed en fastlæggelse af adfærden for et uvist antal fremtidige tilfælde, se f eks U 1963.668. Denne beskrivelse af regeldannelsen indenfor skønnet har særlig henblik på de tilfælde, hvor forvaltningen er sig bevidst, at den lægger en praksis. Jo talrigere tilladelserne er, des almindeligere vil denne situation være. Men beskrivelsen passer også i det store og hele på tilfælde, hvor praksis ikke fastlægges på forhånd, men opstår efterhånden. På et eller andet tidspunkt må man ved sammenholden af den foreliggende med tidligere afgjorte sager finde frem til de momenter, der egner sig til at generaliseres.

Praksis kan finde udtryk på mange forskellige måder. Den kan tæn-

kes formuleret generelt og offentliggjort, se f.eks. sundhedsstyrelsens vejledning nr 117 af 10/5 1960 vedr. afløb fra vandkloset eller latrin til underjordisk dræn eller sivebrønd. I almindelighed vil praksis dog fremtræde udadtil enten som begrundelser eller som rækker af ens afgørelser. Internt findes ofte mere udførlige formuleringer af praksis, som man ofte kan få kendskab til i lovkommentarer og andre fremstillinger, der udarbejdes af praktikere.

Den regeldannelse, der sker ved praksis, kan naturligvis have meget forskellig intensitet. Den kan udformes meget præcist, f.eks. kræves hyppigst mindst 20 meters facadelængde for at godkende parcelhusbyggeri i henhold til ovenstående § 21, stk 1 i Landsbyggeloven, *Bendt Andersen*. 41. Men oftest har praksis karakteren af en standard, se f.eks. om praksis vedrørende tilladelse til erhvervelse af fast ejendom her i landet s. 287. Der er naturligvis også forskel på, hvor meget skøn regeldannelsen efterlader på de forskellige områder.

Anvendelsen af en plan som mønster bag løbende tilladelser forudsætter, jfr. nærmere nedenfor s. 43, at man har udpeget et bestemt geografisk område og fastlagt nogle retningslinier for anvendelsen af de enkelte ejendomme indenfor området. Mønstret har således ved planer en ret konkret karakter. Ved planernes opstilling kan man naturligvis have gjort sig lignende overvejelser som dem, der ligger bag generaliseringen af et moment indenfor skønnet. Men er planen først lagt, virker den, så længe den fastholdes, enklere og med større sikkerhed.

Mange af de løbende tilladelser, der er nævnt ovenfor, gives eller nægtes i henhold til en plan. Som eksempel kan nævnes, at anvendelsen af Landsbyggelovens § 22, stk 1 om private veje ofte vil bero på indholdet af en dispositionsplan, og Naturfredningslovens § 22 i den form, den havde fået ved jordlovene, ville utvivlsomt i vidt omfang være blevet administreret i henhold til fredningsplaner. Samme beføjelse kan også tænkes udøvet snart med støtte i en plan snart på grundlag af praksis. Det er således meget vel tænkeligt, at et fredningsnævn indenfor et bestemt areal lader sin stillingtagen til byggeri indenfor skovbyggelinien bestemme af indholdet af en plan for området, medens det for et andet areals vedkommende lader sig lede af en almindelig standard, skabt i praksis.

Regulering ved løbende tilladelser er i vort samfund ofte et alternativ til regulering ved retsregler eller standarder fastsat i lov eller anordning. Man kan derfor spørge, hvilke bevæggrunde der får lovgiver til at foretrække denne fremgangsmåde frem for de mere traditionelle.

Der kan naturligvis være tale om særlige politiske eller mere tilfældige grunde. Når reguleringen af udlændinges erhvervelse af fast ejendom her i landet er udformet som et forbud med hjemmel til udstedelse af løbende tilladelser, hænger det nok sammen med uviljen imod at formulere den regel eller standard, der ellers skulle bruges. Men i almindelighed foretrækkes regulering via tilladelser vistnok af følgende årsager:

Vil man bruge blot nogenlunde præcist formulerede regler eller standarder, kræver reguleringsordningens tilrettelæggelse, at der allerede foreligger et stort erfaringsmateriale, eller at dette skaffes ved omfattende undersøgelser. Hvor erfaringerne er små, tiden knap, og forestillingerne om, hvordan reguleringen i detaljer bør virke, ikke helt klargjort, er valget af regulering via løbende tilladelser nærliggende. Denne ordning medfører, at der opsamles erfaringer efterhånden og automatisk, og regeldannelsen udstrækkes i tid og kan derfor i den indledende fase indskrænkes til det absolut nødvendige.

Regler og standarder er, selv når de fastlægges ved anordning, ret besværlige at ændre. Indholdet af en regulering via tilladelser lader sig meget bedre tilpasse til en situation, hvor de relevante samfundsmæssige faktorer er labile.

Regulering via løbende tilladelser giver mulighed for mere nøjeregende og mere konkret afpasset formulering af den ønskede eller uønskede adfærd i det enkelte tilfælde end selv regulering ved standarder. Man vil herved ofte opnå resultater, der på én gang er samfundsmæssigt bedre og mere hensynsfulde overfor ejerne.

Regulering via løbende tilladelser kan ofte være et bedre middel til realisation af en plan end det mere nærliggende at gøre planen bindende for ejerne. Hvis der skaffes hjemmel til regulering via løbende tilladelser, kan man undgå at gøre planen for stiv og detaljeret og – ved at lade ejerne få kendskab til planen – alligevel i vidt omfang opnå den forudseelighed, der er karakteristisk for regulering ved regler og bindende planer.

Regulering via tilladelser kan medføre, at reguleringen lægges i hænderne på andre kræfter end dem, der normalt bestemmer over indholdet af regler eller standarder, nemlig folketing og centraladministration. Særlig åbner ordningen mulighed for større indflydelse til lokale instanser og til særligt sagkyndige kredse.

5. Undtagelser

Grænsen mellem denne reguleringsform og den i det foregående afsnit skildrede er helt flydende. Om en tilladelse kan siges at være løbende eller må karakteriseres som undtagelse, afhænger af, hvor hyppigt behov for at give tilladelsen opstår. Når reguleringen sker ved løbende tilladelser, er den principielt gældende, generelle adfærdsnorm – forbudet – således udformet, at også sædvanlige, samfundsmæssigt ønskelige handlinger fra ejernes side kræver fravigelse fra normen. Ved den her nævnte reguleringsform skal den sædvanlige adfærd ske i overensstemmelse med normen; behov for en anden adfærd opstår kun undtagelsesvis, hvor vanskeligt forudseelige, konkrete omstændigheder dukker op.

Grænsen mellem de to reguleringsformer er også flydende i den forstand, at en ordning, der var tænkt som en regulering via præcise regler eller standarder med tilknyttet undtagelseshjemmel, med tiden kan udvikle sig til at blive en regulering via løbende tilladelser. Således gik det ofte før Landsbyggeloven med købstædernes bygningsvedtægter. Dispensationshjemmelen heri, der var tænkt som en undtagelsesbeføjelse, måtte – især på grund af den tekniske udvikling – anvendes også overfor ganske sædvanligt byggeri. Udviklingen med hensyn til fritagelse for landbrugspligten har efter de seneste lovændringer antaget en lignende karakter. Tilladelser, der tidligere var undtagelser, er inden for visse grænser blevet kurante, selv om rene undtagelser også stadig forekommer.

Regulering via undtagelser kan naturligvis ikke bruges som eneste reguleringsmiddel. Til gengæld forekommer denne reguleringsform knyttet til de fleste præcise regler, standarder eller bindende planer indenfor det retsområde, som denne afhandling angår.

I enkelte tilfælde er dispensationshjemmelen meget vid og vag og omfatter et helt lovkompleks, således Arbejderbeskyttelseslovens § 12, Landsbyggelovens § 15 og Normalsundhedsvedtægtens § 65, stk 1. I sådanne tilfælde sker der tillige en kompetenceforskydning. Hjemlen til at undtage er tillagt en anden myndighed end den, der normalt udsteder forvaltningsakter på området.

I de fleste tilfælde er hjemlen til at undtage imidlertid knyttet til den specielle norm, hvorfra undtagelse kan gøres, og indeholder ingen kompetenceforskydning. Tilfælde af denne sidste type er så talrige, at forsøg på en opremsning vil være ørkesløse. Her skal kun nævnes en lovbestemmelse, der på udmærket måde illustrerer forskellen mellem

løbende tilladelser og undtagelser. Naturfredningslovens § 25 indeholder forskellige forbud mod bebyggelse i nærheden af visse naturskønne objekter. I henhold til § 25, stk 2 og 4 må der ikke uden tilladelse fra fredningsnævnet bygges indenfor bestemt angivne afstande fra visse skove, søer, vandløb og veje. I henhold til stk 1 og 5 må der ikke bygges indenfor 100 m fra stranden, med mindre vedkommende ministerium gør undtagelse. De førstnævnte bestemmelser er eksempler på regulering via løbende tilladelser; sådanne tilladelser skal nemlig gives og gives faktisk i vidt omfang og i henhold til praksis eller plan, jfr ovenfor s 35. Strandbyggelinien er derimod en præcis regel, der fastlægger adfærdsnormen i så at sige alle forekommende tilfælde. Undtagelser kan gøres, men de er i overensstemmelse med bestemmelsens tekst og forhistorie meget sjældne, jfr s 237-38.

6. Konkrete forbud/påbud

Retsordenen kan være således indrettet, at en adfærd er fuldt ud lovlig, indtil forvaltningen ved et konkret retligt direktiv bestemmer noget andet. I så fald foreligger de klare tilfælde af regulering ved konkrete forbud/påbud. Her fastlægges den ønskede eller uønskede adfærd ved selve forbudet eller påbudet og er ikke i forvejen beskrevet i en præcis regel, en standard eller en plan.

Sådanne klare tilfælde er imidlertid relativt sjældne. I praksis findes en række mellemformer mellem de klare tilfælde af regulering ved konkrete forbud/påbud og tilfælde, hvor forvaltningens konkrete udtalelser om, hvad ejerne skal eller ikke må, fremkommer som led i en forudgående konstatering eller en efterfølgende gennemtvungelse af reglers eller planers overholdelse. Særlig flydende er grænsen overfor forbud eller påbud, der fremsættes som led i en efterfølgende gennemtvungelse af standarder. Der er en ganske gradvis overgang mellem følgende situationer: Den konkrete udtalelse er blot en konstatering af efterlevelsen af et generelt retligt direktiv formuleret som en standard. Den konstaterende udtalelse har selvstændig retsvirkning ved siden af standarden. Den konkrete udtalelse fremsættes på grundlag af en kompetencenorm, der indeholder retningslinier for forbudets eller påbudets materielle anvendelse. Den konkrete udtalelse har hjemmel i en kompetencenorm, der ikke indeholder sådanne retningslinier, men i retsanvendelsen er der dannet mere eller mindre klare mønstre for anvendelsen af forbud eller påbud.

I den følgende oversigt begyndes med de tilfælde, der ligger nærmest regulering via standarder.

Det er ikke ualmindeligt, at retsreglerne er således formuleret, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives i en standard, som i sig selv er strafsanktioneret, men at reglerne tillige indeholder hjemmel til, at forvaltningen nærmere kan fastlægge indholdet af adfærden ved konkrete forbud eller påbud, der også er strafsanktionerede. Et klart eksempel findes i Normalsundhedsvedtægtens § 14. I dennes stk 1, 1. pkt fastslås det, at der i og ved enhver bygning skal være betryggende afløb for regnvand, spildevand, grundvand og deslige. I stk 2 gives der sundhedskommissionen hjemmel til at forlange afløbene rørlagt, hvis den finder det nødvendigt. Et påbud udstedt i henhold til stk 2 skaber ikke overfor adressaten en forpligtelse, der fremtræder som en ny indskrænkning i hans handlefrihed. Påbudet vil i realiteten være led i realiseringen af den almindelige standard om betryggende afløb. Et lignende, men mindre udpræget eksempel findes i Normalsundhedsvedtægtens § 30. I stk 1, 1. pkt siges, at sundhedskommissionen fører tilsyn med, at fabrikker m v ikke medfører sundhedsfare eller andre væsentlige ulemper for de omboende ved udvikling af sundhedsfarlige luftarter, ved udbredelse af røg, støv eller stank, ved jordbundens forurening med urene vædske, ved fremkaldelse af rystelser og larm eller på anden lignende måde. 2. pkt indeholder herefter hjemmel til at udstede de påbud, som kommissionen skønner nødvendige for at undgå sådanne ulemper. Disse påbud er ikke fritstående nye reguleringer af ejerens rådighed. De fremtræder som anvendelse af standarden i 1. pkt.

Nærmere ved en regulering ved konkrete forbud/påbud ligger en række andre tilfælde, hvor loven eller anordningen indeholder en standard for den lovlige adfærd, men hvor kun de konkrete forbud/påbud, der skal gennemtvinge standarden, er strafsanktionerede. Således er ordningen f eks i Boligtilsynslovens kap III, der i en række standarder fastlægger minimumskrav til boliger, men kun knytter strafsanktionen og anden tvangsfuldbyrdelse til boligtilsynets konkrete akter udstedt i henhold til standardbestemmelserne, jfr § 32. Andre eksempler findes i Landsbyggelovent § 18, stk 1–2, § 43, stk 3 og § 44, jfr § 65. Den til § 44 svarende bestemmelse i Københavns byggelov § 61, jfr § 69, er derimod udformet på samme måde som ovennævnte sundhedsvedtægtsbestemmelser. Når man har valgt i de nævnte tilfælde kun at lade de konkrete akter være strafsanktionerede, hænger det formentlig

i det væsentlige sammen med kriminalpolitiske bestræbelser for at klare straffegrundlaget og for at undgå at kriminalisere flere handlinger end højst nødvendigt. Dette synspunkt har i alt fald fundet udtrykkelig tilslutning på et retsområde, hvor man bevidst har valgt mellem regulering direkte via en standard og regulering via forbud/påbud bygget på en i sig selv ikke strafsanktioneret standard, nemlig i monopolretten, se Trustkommissionens betænkning nr 3, 1953. 90–91.

I visse tilfælde sker reguleringen vel formelt udelukkende ved konkrete forbud/påbud, men den kompetencenorm, i henhold til hvilken forbudet eller påbudet udstedes, indeholder så udførlige anvisninger vedrørende kompetencens materielle udnyttelse, at forskellen mellem disse tilfælde og tilfælde, hvor standarden direkte er udtrykt i loven, er meget ringe. Som eksempler af denne art kan nævnes Landsbygge-lovens § 17, jfr *Bendt Andersen*. 82–83, og Naturfredningslovens § 30, stk 1. I henhold til § 17 kan bygningsmyndigheden beslutte, at et bestemt område skal holdes fri for bebyggelse, når området har en sådan beskaffenhed eller beliggenhed, at bebyggelse inden for området kan udsættes for sammenstyrtning, oversvømmelse eller anden skade, der kan medføre fare for beboerens eller andres liv, helbred eller ejendom, og sådan fare ikke ved passende foranstaltninger kan afværges. Naturfredningslovens § 30 indeholder en hovedregel om forbud mod friluftsreklamer. Herfra gøres dog undtagelse for reklamer vedrørende en næringsdrift eller virksomhed, når reklamen anbringes i umiddelbar tilknytning til næringsdriften eller virksomheden. Fra denne undtagelsesbestemmelse gøres en ny undtagelse. Fredningsnævnet kan nemlig ved konkret beslutning forbyde reklamer, der virker særlig dominerende i landskabet eller er synlige over store afstande.

De klareste tilfælde af regulering ved konkrete forbud/påbud forekommer, hvor kompetencenormen ikke opstiller retningslinier for kompetencens udøvelse, eller disse er meget vage og i alt fald ikke danner noget adfærdsmønster for private ejere. Sådanne tilfælde er ret sjældne, men de forekommer. Et udpræget eksempel er fredningskendelser i h t Naturfredningslovens §§ 11–15. Sådanne kendelser vil i reglen gå ud på, at et bestemt angivet areal ikke må bebygges, beplantes, opdyrkes eller lignende, jfr s 219 ff. Andre eksempler er nedlæggelse af bestående overkørsler i henhold til Vejbestyrelseslovens § 32, stk 2, og klitmyn-dighedernes forbud og påbud vedrørende anvendelsen af klitfredede strækninger i henhold til Sandflugtslovens § 6, stk 3 og 5 samt § 7, stk 1, jfr s 247 og s 282. Også afgørelser om, hvorvidt en bygning skal

fredes og i hvilken klasse, Bygningsfredningslovens §§ 2 og 3, hører herhen. Det samme gælder kommunalbestyrelsens beslutning i h t normalbygningsvedtægtens § 21, stk 3 og 4 om, at ændringer i en bebyggelses ydre fremtræden kræver kommunalbestyrelsens forudgående tilladelse, jfr *Bendt Andersen*. 175.

Til denne gruppe må også henføres en række tilfælde af stor praktisk betydning, hvor forvaltningen har hjemmel til midlertidigt at hindre en ejer i at gennemføre en påtænkt ændring i brugen af sin faste ejendom. Hovedbestemmelsen er reglen i Byplanlovens § 9. Efter denne regel kan boligministeren efter begæring af en kommunalbestyrelse, som er i færd med at udarbejde en byplan, nedlægge forbud mod, at en ejendom, der kan ventes at blive omfattet af planen, anvendes på en måde, der må antages at komme i strid med planen. Lignende hjemmel til midlertidige forbud findes nu i Vejbestyrelseslovens § 42, Byudviklingslovens § 16 a, Naturfredningslovens § 35, stk 2, og Saneringslovens § 8.

Det for tiden vigtigste eksempel på regulering ved konkrete forbud er dog Landsbyggeloens § 5, stk 2. Efter denne bestemmelse kan amtsrådet, hvor det er bygningsmyndighed, meddele forbud mod udstykninger til sommerhusbebyggelse eller mod udstykninger m v, som vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling. Bestemmelsen, der bruges i ret vidt omfang, er for tiden et af de vigtigste midler til regulering af bebyggelsen i det åbne land, se nærmere s 204–07.

Det er karakteristisk både for de flydende grænser mellem forskellige reguleringsmidler og for den ringe interesse, der traditionelt lægges på udformningen af forskellige midler, at landsbyggeloens to regler om regulering af byudviklingen i det åbne land er udformet forskelligt. Den ene, § 5, stk 2, er, som anført, formet som en hjemmel til at nedlægge et konkret forbud mod udstykning. Den anden, § 20, stk 1, jfr ovenfor s 32, er formuleret som et generelt forbud med hjemmel til løbende tilladelser. § 5, stk 2, suppleres med en regel om anmeldelsespligt til amtsrådet om påtænkt udstykning. Sådan regel er ikke nødvendig i § 20, hvor initiativet på grund af selve reglens udformning ligger hos ejeren. Denne tekniske forskel i udformningen er i praksis uden betydning. Det hænder endog, at amtsrådets afgørelse fremtræder som et forbud nedlagt i henhold til §§ 5 og 20, jfr i øvrigt sprogbrugen hos *Bendt Andersen*. 107–08.

Bag konkrete forbud/påbud af den sidstnævnte gruppe kan naturligvis godt ligge et mønster. Det vil endda ofte være tilfældet, men

dette mønster vil i reglen have karakter af en plan, jfr nærmere nedenfor s 52.

Ovenfor s 23–24, jfr s 28–29 og s 30–31 er peget på nogle af de problemer, der opstår, når man ved forvaltningens hjælp vil sikre efterlevelsen af generelle retlige direktiver. Selvom spørgsmålet ikke har samme betydning for reguleringsordningens udformning, skal her gøres nogle bemærkninger om tilsvarende problemer ved regulering via konkrete retlige direktiver.

Hvor reguleringen sker ved hjælp af tilladelser, er problemerne små. Initiativet ligger hos de regulerede, og handlen uden tilladelse er, i al fald vedr brugen af fast ejendom, relativt let at opdage og derfor relativt sjældent forekommende.

Hvor reguleringen sker ved konkrete forbud/påbud, opstår derimod problemer af lignende art som ved generel regulering. For at kunne udnytte forbuds/påbudsbeføjelsen, må forvaltningsmyndigheden have kendskab til ejernes aktuelle eller tilsigtede handlinger.

Undertiden løses problemet alene ved myndighedernes løbende tilsyn. Dette er f.eks. tilfældet ved boligtilsynet og ved klitvæsenets kontrol med Sandflugtslovens overholdelse. I andre tilfælde lægges initiativet på den ene eller anden måde over på ejeren. Der kan være foreskrevet anmeldelsespligt for den private, således i henhold til Landsbyggelovens § 5. Efter dennes stk 4 og 5 skal alle andragender om udstykning forelægges for vedkommende kommunalbestyrelse, og denne skal, hvor amtsrådet er bygningsmyndighed, forelægge andragendet for amtsrådet, der derved får lejlighed til at udnytte sin forbudskompetence i henhold til stk 2. Som et andet eksempel kan nævnes arbejderbeskyttelseslovgivningen, hvor kombinationen anmeldelse og effektivt løbende tilsyn giver arbejdstilsynet god mulighed for at udnytte sine forbuds/påbudsbeføjelser i henhold til f.eks. § 13, stk 1, nr 4, 9 og 12.

Særlig effektiv kan retstilstanden blive på områder som bygningsretten, hvor forudgående konstatering af reglers eller standards overholdelse er det normale. Indenfor Landsbyggelovens område er muligheden kun udnyttet i beskedent omfang. Der findes dog eksempler. I henhold til normalbygningsvedtægtens § 21, jfr Landsbyggelovens § 43, kan kommunalbestyrelsen gøre en byggetilladelse afhængig af, at bebyggelsen i sine væsentlige træk får en sådan ydre udformning og fremtræden, at der i forbindelse med den øvrige bebyggelse på stedet opnås en god helhedsvirkning. Efter samme bestemmelse stk 2 kan kommunalbestyrelsen i byggetilladelsen stille de krav, der er nødvendige for, at bebyggelsen såvel som dens hegning, skiltning m.v. kan fremtræde på en i forhold til dens omgivelser og til den øvrige bebyggelse på stedet rimelig og forsvarlig måde, jfr nærmere s 196. En meget omfattende hjemmel af samme type, men begrænset til erhvervsbebyggelser og særlige bygninger findes i lovens § 41.

En ejendommelig kombination af regulering via plan, løbende tilladelser og forbuds/påbudshjemmel forekommer i fredningsplanerne, se nærmere nedenfor s 248 ff.

En anden nærliggende mulighed for at skaffe den kompetente myndighed det nødvendige kendskab er at pålægge andre myndigheder indberetningspligt. En regel herom findes i Naturfredningslovens § 9, der dog i praksis kun har ringe betydning for private ejeres adfærd. Til gengæld forekommer indberetninger om ejeres påtænkte handlinger til andre myndigheder end dem, hvortil der skal ske anmeldelse, eller hvorfra der skal indhentes forudgående tilladelse, i vidt omfang uden lovhjemmel.

7. Planer

Ordene plan og planlægning forekommer ofte i nutidens sprogbrug. Man taler om planøkonomi, undervisningsvæsenets planlægning, familieplanlægning, planlægning af en industriel produktion, egnsplanlægning, byplanlægning o s v. Det er åbenbart, at »plan« og »planlægning« ikke betyder helt det samme i disse tilfældigt valgte eksempler. Men ordene har en kerne af fælles mening, selvom denne er mager. Planlægning er betegnelsen for en proces, der består i, at man samler viden om fakta – især ressourcer og behov, både eksisterende og forudseelige – og opstiller mål og dernæst på dette grundlag lægger retningslinier for fremtidig optræden. Denne får derved en rationel, koordineret karakter i modsætning til »kræfternes frie spil« eller blot til adfærd på grundlag af mere kortfristede og improviserede beslutninger.

Se om begreberne: *Harder*: Kommunernes lov og ret I, 1964. 30 og De kommunale opgaver, 1965. 21, *Poul Meyer* i NAT 1964. 35, *Erik Ib Schmidt* i NAT 1963. 210 og *Joseph Kaiser* i Plannung I, 1965.

Hvis man alene holder sig til planlægning i forbindelse med offentlig regulering af brugen af fast ejendom – det man ofte kalder »fysisk planlægning« – kan ordet »plan« imidlertid gives en fastere betydning.

Karakteristisk for planer som et af midlerne til at regulere brugen af fast ejendom er, at planerne angiver retningslinier for anvendelsen af ejendomme indenfor et bestemt, som oftest ret stort geografisk område. Man kan også udtrykke planens karakteristika ved at pege på, at den består af et kort og nogle retningslinier for anvendelsen af de arealer, man ser på kortet. Planerne indeholder således et væsentligt konkret element. De tager stilling til bestemt påviselige arealer, der har været genstand for forskellige former for konkret overvejelse, førend de optoges på planen. Men samtidig har planerne træk, der minder om generelle regler. De fleste planer omfatter et stort antal ejendomme. De

tager ofte sigte på de planlagte arealers skæbne ud i en ret fjern fremtid, og de tilstræber den ensartethed og regelbundethed, som er et af de generelle reglers formål.

I øvrigt forekommer planerne i mangfoldige variationer.

Visse har karakter af retlige direktiver og er *bindende* for de berørte grundejere i den forstand, at adfærd i strid med planen medfører sanktioner mod disse. Andre planer er retningslinier for anvendelsen af det offentliges egne ressourcer, altså for erhvervelse og anvendelse af offentligt ejet ejendom. Atter andre danner mønster for anvendelsen af de hidtil nævnte konkrete retlige direktiver, således at tilladelser og forbud eller påbud gives eller nægtes i overensstemmelse med den lagte plan.

Kun de bindende planer hører i og for sig til i dette afsnit, hvis overskrift er retlige direktiver. Men for at lette overblikket behandles også de to andre arter af planer her.

En anden variationsmulighed indenfor planerne vedrører den *brug* af de omfattede ejendomme, som planen regulerer. De vigtigste planer angår direkte eller indirekte bebyggelse; men planer vedrørende regulering af vandløb, vandaflledning, vandindvinding og lign samt vedrørende færdselsadgang er også betydningsfulde. Planer vedrørende omfordeling af ejendomsgrænser eller fællesanlæg såsom diger, kystsikringsanlæg og lign forekommer også.

En tredje væsentlig forskel mellem planerne går på tidspunktet for disses *realisation*. De fleste planer gælder kun for fremtiden. Det er først efterhånden, som de private ejere ønsker at ændre status quo, at planerne får betydning. Enkelte har derimod klart til hensigt at ændre de bestående forhold indenfor planens område allerede kort efter planens tilvejebringelse.

Også den rolle, som *offentlige myndigheder* spiller som initiativtagere for planernes tilvejebringelse, for fastlæggelsen af deres indhold og for planernes virkeliggørelse, kan variere. Oftest er det offentliges indsats dominerende; men der findes tilfælde, hvor grundejernens egen virksomhed spiller en hovedrolle.

Da planer er en mellemting mellem generelle og konkrete akter, er der endelig rige variationsmuligheder i *graden af detailleret, konkret stillingtagen* til de berørte ejendommers anvendelse.

På grundlag af disse forskelligheder kan planerne, som de for øjeblikket forekommer her i landet, deles i nogle hovedgrupper. Grænserne mellem grupperne er ikke skarpe, og adskillige faktisk forekommende planer kan henføres til flere end én gruppe.

a. *Gruppe 1* omfatter de planer, som man først og fremmest har for øje, når man taler om fysisk planlægning. Planerne i denne gruppe er retlige direktiver og altså bindende for ejerne. De angår kun det planlagte areals fremtidige anvendelse, og det offentliges virksomhed ved planernes tilvejebringelse er, med nogle få undtagelser, dominerende.

Der er indenfor gruppen stor forskel på reguleringsobjektet og på graden af individuel stillingtagen til det planlagte områdes enkelte ejendomme.

Blandt de planer, der direkte regulerer bebyggelsen, er de mest detaillerede *byplaner* i henhold til Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5–9, jfr s 114 og s 121 ff. I henhold til disse bestemmelser kan der fastsættes regler, der gælder for ganske bestemte ejendomme, og som regulerer bebyggelsesarterne og deres fordeling, d v s boliger, forretnings- og industribebyggelsens fordeling, og fordelingen mellem høj og lav bebyggelse, byggegrundenes størrelse og form og bygningernes anbringelse på grunden, bygningernes ydre fremtræden samt bevaring af et område i overensstemmelse med dettes hidtidige karakter i henseende til bebyggelse og beplantning.

Byplaner med det her angivne indhold er særlig egnet til at regulere bebyggelsen i et endnu ubebygget eller ikke fuldt udbygget område, som man venter bebygget i en nogenlunde overskuelig fremtid. Byplaner kan dog også være et velegnet middel til regulering i et udbygget område, hvis man må vente, at ejerne vil vise tilbøjelighed til at rive ned eller bygge om. Bestående skavanker kan derimod ikke udbedres blot ved en byplan.

Byplanernes styrke er muligheden for en kombination af meget individuel stillingtagen til den enkelte ejendoms fremtid samtidig med fastlæggelsen af generelle retningslinier for store områders udvikling. Byplanen kan ved at tvinge til rationelle overvejelser på et videre grundlag end den enkelte ejers interesser og til koordinering af bysamfundets mange faktorer tjene til at skabe gode bymæssige miljøer. For grundejerne har byplanen den samme fordel som generelle regler: den skaber forudseelighed og sikkerhed. For administrationen er planens lette overholdelse en fordel; dens efterlevelse kan i det væsentlige påses uden vanskelighed via udstykningsapprobationer og byggetilladelser.

Som middel til at regulere fast ejendoms anvendelse har byplanen imidlertid også svagheder. De værste hænger sammen med selve den fysiske planlægnings vanskeligheder. Planlægning må bygge på pro-

gnoser om fremtidige faktiske forhold, herunder på forudsigelser udtalt på grundlag af statistisk bearbejdede erfaringer. Heri ligger naturligvis en kilde til mange fejltagelser. Planlægning kan ikke gennemføres uden en fastlæggelse af de mål, man vil opnå ved planen. Men målsætningen vil ofte være uhyre svær at få lagt fast; også den må bygge på usikre skøn; jordens anvendelse er oftest politisk relevant; og idealerne for en bys indretning er selv blandt sagkyndige modstridende og kan veksle. Endelig vil politikerne oftest – ikke helt uden grund – være utilbøjelige til at binde deres og deres efterfølgeres handlefrihed for langt ud i fremtiden. Jo mere detaljeret en byplan er, og jo større områder den omfatter, des mere iøjnefaldende bliver disse svagheder.

Resultatet er da også blevet, at byplaner omfattende hele bysamfund er sjældne, hvis de overhovedet forekommer. Man har i vidt omfang i stedet udarbejdet dispositionsplaner suppleret med partielle byplaner, altså byplaner for mindre arealer, undertiden for meget små arealer, jfr s 114 ff.

Planer vedrørende bebyggelsesarternes fordeling og byggegrundenes udnyttelse kan også tilvejebringes i bygningsvedtægterne i form af regler om *grundkredse og byggeområder*, Landsbyggeloens § 16 jfr s 197 ff. Dette planinstitut, der er mindre detaljeret end byplaner, jfr s 119 og 129, anvendes nu i vidt omfang, se boligministeriets cirk af 6/2 1961, afsnit VIII, indledningen, stk 2 i slutningen og afsnit VIII F, stk 2, samt normalbygningsvedtægten, indledningen B, stk 10.

Undtagelsesvis kan en *fredningskendelse* indeholde bestemmelser med et lignende indhold som en byplan. Det er tilfældet, hvis fredningskendelsen omfatter et betydeligt areal, og hvis den i detaljer regulerer, hvilke dele af arealet der må dyrkes og beplantes, hvilke der må bebygges og med hvilken art bygninger, hvor der skal være offentlig færdsel o s v. Sådanne fredninger er sjældne, men de forekommer; og hvis idéerne om såkaldte »naturparker« slår igennem, kan fredninger af den beskrevne type blive mere almindelige.

Planer, der direkte regulerer bebyggelsen, kan også have et meget unuanceret og generelt præget indhold. Dette er således tilfældet med *byudviklingsplaner* i henhold til Byudviklingsloven og landbrugszoner i byplaner i henhold til Byplanlovens § 2, stk 2 nr 10, jfr s 162 ff og s 169–70 samt s 177. Forskellen i detaljer mellem disse planer og de hidtil nævnte hænger sammen med et forskelligt formål. Byplaner og grundkreds- og byggeområdereglerne søger at regulere den nærmere anvendelse af arealer, der ventes og ønskes bebygget. Hensigten med by-

udviklingsplaner og landbrugszoneplaner er at hindre bebyggelse. Dette sker ved, at bestemte – som regel store – arealer for et længere tidsrum – i reglen 15 år – lægges i yder- eller landbrugszone med den følge, at bymæssig bebyggelse er forbudt indenfor området, med mindre der gøres undtagelser. Sådanne undtagelser gøres ofte derved, at et større areal tillades bebygget, og undtagelserne har i sådanne tilfælde karakter af stykkevis overførelse fra yder- til inderzone.

En planlægningsforanstaltning af lignende generelt præget indhold men med et meget mere begrænset sigte er pålæggelse af *vejbyggelinier* i henhold til Vejbestyrelseslovens kap IV. Disse byggelinier pålægges langs ganske bestemte veje, altså efter en bedømmelse af netop denne vej, men deres indhold er helt unuanceret, nemlig et forbud mod fremtidig bebyggelse.

En særegen form for plan, der især har betydning for bebyggelse, men som kun regulerer en af bebyggelsens dimensioner, nemlig højden, har hjemmel i l nr 411 af 12/7 1946 om sikring af indflyvningen til offentlige lufthavne og landingspladser. Efter loven skal der for hver offentlig lufthavn og landingsplads udarbejdes en såkaldt *indflyvningsplan*, der fastlægger højdebegrænsning for bebyggelse, beplantning, master og andre luftfartshindringer for de nødvendige arealer uden om selve landingsarealet.

De hidtil nævnte planer tager direkte eller dog især sigte på anvendelsen af fast ejendom til bebyggelse. Planer, der regulerer anden anvendelse, men indirekte har betydning for bebyggelsen, kan udarbejdes med hjemmel i *Vejbestyrelseslovens* § 35, jfr *Boas*. 117 ff. I henhold til denne bestemmelse skal alle hovedlandeveje, landeveje samt de biveje, der skønnes at have særlig betydning for den gennemgående færdsel, gennemgås af særlige, amtsvis nedsatte udvalg, og det skal fastsættes, hvilke varige begrænsninger der skal gælde for de enkelte vejstrækninger med hensyn til tilslutning af nye veje og stier, anlæg af nye overkørsler og overgange m v. Resultatet af denne gennemgang kan blive ét af tre. Om en vejstrækning kan bestemmes, at der intet særligt skal gælde om facadeejernes adgang til vej. I så fald kræves løbende tilladelser til nye og ændrede overkørsler i henhold til *Vejbestyrelseslovens* §§ 33 og 34, jfr ovenfor s 33. Afslag på ansøgning om overkørsel er i så fald ikke udelukket, men afslag kan ikke være begrundet i ønsket om at holde vejen facadeløs. Om en vejstrækning kan også bestemmes, at der overhovedet ikke må oprettes nye overkørsler. Og endelig kan det for en vejstrækning fastsættes, hvilke over-

kørsler der fremtidig må findes, og hvilken anvendelse der må gøres af disse overkørsler. Sådanne planer offentliggøres. Kun ministeriet, ikke vejbestyrelsen selv kan dispensere fra de i kundgørelsen indeholdte bestemmelser.

De hidtil nævnte planer tilvejebringes alle af offentlige myndigheder. Der findes imidlertid to planinstitutter af stor praktisk betydning for bebyggelsesreguleringen, som i princippet tilvejebringes af private. De adskiller sig også fra de hidtil nævnte planer ved ikke uden videre at være sædvanlige retlige direktiver.

I henhold til Landsbyggelovens § 25 kan der i bygningsvedtægterne optages en bestemmelse om *retningsplaner*, se s 201–02, jfr *Bendt Andersen*. 153–55. Er der optaget sådanne regler i vedtægten, – og det er der i reglen – kan kommunen forlange nye veje udlagt i henhold til en godkendt retningsplan. Kommunen kan yderligere betinge sin godkendelse af retningsplaner for større sammenhængende, i det væsentlige ubebyggede områder, med at der i planen optages regulerende bestemmelser om beliggenhed, omfang og udformning af bebyggelsen ved vejene. Retningsplaner udarbejdes sædvanligvis af den grundejer, der ønsker at udstykke, men kommunalbestyrelsen kan selv lade udarbejde retningsplaner for private ejendomme. Kommunalbestyrelsen kan også forlange, at planen skal omfatte andre ejendomme end den, der tilhører den aktuelt interesserede ejer. Kan ejerne ikke blive enige, f.eks. om den økonomiske udligning, som en fælles retningsplan ofte vil medføre, bliver planen først bindende for uvillige ejere, når reguleringskommissionen – jfr nedenfor s 51 – efter kommunalbestyrelsens begæring har godkendt planen.

I henhold til Landsbyggelovens § 33, stk 5–6 kan der i bygningsvedtægten gives hjemmel til, at de sædvanlige maksimaludnyttelsesgrader kan forøges på nærmere angiven måde, hvis bebyggelsen sker i henhold til en godkendt *bebyggelsesplan*, jfr s 136 og 197–98 og *Bendt Andersen*. 145–46. For at en bebyggelsesplan kan blive godkendt, må den omfatte et passende afgrænset område og bl.a. tage sigte på indenfor området at opnå den bedst mulige ordening af bebyggelsen som helhed, også i forhold til de omliggende grunde. Den private, som ønsker en bebyggelsesplan godkendt, er derfor ofte henvist til at opnå enighed med sine naboer om en fælles plan. Opnås sådan enighed ikke, kommer bebyggelsesplanens retlige karakter klart frem. Bebyggelsesplanen er ikke et sædvanligt retligt direktiv. For at være retligt forbindende for en grundejer, må denne have tiltrådt planen. Bindende for uvillige

ejere kan bebyggelsesplanen kun blive, hvis kommunen overtager planlægningsinstituttet og gennemfører den som udredningsplan eller byplan.

En helt særegen type planer, der dog nærmest hører under gruppe 1, er *fredningsplaner*, jfr s 248 ff. Fredningsplaner, der oftest omfatter ret store områder, har i henhold til Naturfredningslovens § 35 den retsvirkning, at ændringer i vedkommende arealers synsmæssige status ikke må foretages uden tilladelse fra særlige fredningsmyndigheder. Opnås sådan tilladelse ikke, har ejeren krav på, at der rejses fredningssag, og at det herunder afgøres, om den påtænkte brug skal hindres ved konkret fredningsservitut i henhold til Naturfredningslovens §§ 13 ff, jfr ovenfor s 40.

Fredningsplaner er et ejendommeligt og ikke særlig velgennemtænkt konglomerat af en sædvanlig bindende plan, regulering ved løbende tilladelser og fremskaffelse af oplysninger til brug for anvendelsen af en forbuds/påbudshjemmel. Planerne er bindende i den forstand, at egenmægtig handling imod deres indhold, der i øvrigt er fastlagt i Naturfredningsloven, pådrager sanktioner. Forskellen fra de sædvanlige bindende planer viser sig, når ejeren søger tilladelse til ændring af status quo. De sædvanlige planer ligner præcise regler og standarder derved, at de normalt beskriver den adfærd, der er ønsket eller uønsket, i almindelighed. Der bliver i det højeste brug for undtagelser. Disse planer er med andre ord forholdsnormer; om en begrænset fravigelse fra denne skabelon se s 142 ff. Fredningsplanerne omfatter så store områder, at det åbenbart ikke er meningen at bevare dem alle uændret. De skal derfor i vidt omfang fraviges ved løbende tilladelser. Fra de fleste andre tilfælde af regulering via løbende tilladelser adskiller fredningsplanerne sig ved, at det underliggende forbud ikke er en generel regel men en plan, og især ved følgen af nægtet tilladelse. Følgen er anvendelse af et retsinstitut, som ellers har karakter af et konkret forbud/påbud. Denne særegenhed understreges af det forhold, at ansøgning om tilladelse til fravigelse af en fredningsplan ikke helt sjældent har den følge, at det offentlige rejser fredningssag. I sådanne tilfælde fungerer fredningsplanen altså som et anmeldelsessystem til brug for forbuds/påbudshjemlen i Naturfredningslovens §§ 13 ff.

Endelig kan fredningsplanerne i praksis have en helt anden virkning. De kan fungere som mønster for anvendelsen af løbende tilladelser i henhold til Naturfredningslovens byggeliniebestemmelser samt – i det omfang almindelige retsgrundsætninger om lovligt formål tillader det –

4 Fast ejendoms regulering og beskatning.

for bygnings-, vej- og sundhedsmyndighedernes konkrete afgørelser, jfr i øvrigt nedenfor under c.

I landboretten er planer, som udelukkende angår den fremtidige brug af fast ejendom, sjældne. De forekommer dog som *kystfredning*, hvorefter fjernelse af bestemte mineraler på bestemte kyststrækninger for fremtiden forbydes, lov nr 149 af 18/5 1906, jfr *Tolstrup* kap 20.

b. Karakteristisk for den *anden gruppe* af planer er først og fremmest, at planerne tilsigter en ændring i de bestående fysiske forhold indenfor planens geografiske område straks eller i den nærmeste fremtid. Planens virkeliggørelse er således ikke – som ved den første gruppe af planer – afhængig af ejernes initiativ efterhånden og ud i fremtiden. Det hindrer naturligvis ikke, at planer af denne anden gruppe som regel også indeholder bestemmelser for de berørte ejendommers fremtidige anvendelse. Det stemmer i øvrigt med planernes aktuelle karakter, at de er bindende og meget konkrete. Meget ofte vil planer af denne type føre til ændringer ikke blot i de fysiske forhold, men også vedrørende ejendomsforholdene. En vigtig bestanddel i planernes indhold vil derfor ofte være en økonomisk udligning mellem de involverede grundejere. Disses indsats ved planens tilvejebringelse og gennemførelse er derfor ofte stor, undertiden den overvejende.

Planer af denne type har gammel hæld i landboretten. Prototypen er *udskiftningsplaner* efter forordningen af 23. april 1781, hvorefter enhver lodsejer for sit vedkommende kunne kræve fællesskabet indenfor ejerlauget ophævet. Når sådant krav var fremsat, udarbejdedes en plan for hele ejerlaugets udskiftning. Planens gennemførelse medførte i reglen ændringer i de ejendomsretlige forhold, og en af landvæsenskommissionens vigtigste opgaver var at foretage en økonomisk udligning af fordele og ulemper for de enkelte ejere. Lignende planer gennemførtes senere vedrørende skove, tørvemoser og lign, og instituttet lever – i modificeret form – videre i lovgivningen om *jordfordeling*, *Tolstrup*. 127–28 og kap 17.

Også på andre områder af landboretten forekommer planer, der ændrer status quo for en række lodsejere. Som eksempler kan nævnes større *inddæmninger*, *Tolstrup*. 281 ff, *kystsikringsanlæg*, *Tolstrup*. 291–92, *diger*, *Tolstrup*. 287–91 og *landvindinger*, *Tolstrup*. 369–71. En stor og betydningsfuld gruppe angår *reguleringen af vandløb*, Vandløbslovens kap VI, se *Kinch og Tolstrup: Tillæg til Den danske landboret* 1953.

Af grundlæggende betydning for fast ejendoms anvendelse også til

bebyggelse er et planinstitut, som er forblevet indenfor landboretens administrationsområde, nemlig *vandaflædnings-* eller *kloakplaner*, Vandløbslovens kap XI, Tillæg. 116 ff. Planerne, der gennemføres ved kendelse fra en landvæsensret, indeholder bestemmelser om ledningers beliggenhed, rensningen af spildevandet, dettes afløb, om servitutpålæg og jordafståelse, om erstatning for voldt skade og bidrag for nytten for den enkelte grundejer ved kloakanlæggets fremtidige brug, om dettes vedligeholdelse og udgifterne hertil o s v. Også *vandforsyningen* kan føre til udarbejdelse af planer af noget lignende art, 1 nr 54 af 31/3 1926, *Tolstrup* kap 29.

I bygningsretten er planer, der hører til gruppe 2, af nyere dato. De forekommer især som led i bestræbelserne for at fremme fornyelsen af byernes ældre bykerner.

Det klareste tilfælde er *saneringsplaner* i h t 1 nr 184 af 5/6 1959 om sanering af usunde bydele, jfr *Bendt Andersen*. 155–57. Sådanne planer omfatter et nærmere angivet område bestående af usunde og brandfarlige ejendomme, og de indeholder især retningslinier for, hvilke bygninger der skal nedrives, ombygges m v, og for, hvilke fællesanlæg der er nødvendige. Planen udarbejdes af vedkommende kommune, men det er karakteristisk, at de berørte private ejere under nærmere angivne betingelser kan overtage saneringens gennemførelse.

Et lignende formål, men en noget forskellig udformning har *regulerings- og udredningsplaner* i henhold til Landsbyggeloens §§ 45–49, se s 202–03. Hvor en byfornyelse anses for nødvendig, kan kommunalbestyrelsen vedtage en reguleringsplan, der i hovedtræk fastlægger de fremtidige grund-, bebyggelses- og vejforhold. Denne plan er bindende, men hvis kommunalbestyrelsen efter et år efter planens offentliggørelse afslår et i øvrigt lovligt byggeri, kan den særlige reguleringskommission, nedenfor s 83, på ejerens initiativ kræve, at kommunalbestyrelsen inden en af kommissionen fastsat frist indstiller en udredningsplan til kommissionen (eller eksproprierer den pågældende ejendom). En udredningsplan tager ligesom en saneringsplan sigte på en snarlig ændring i forholdene og fastlægger i detaljer byfornyelsen. Den kan tillige indeholde bestemmelser om udligning af de private ejeres økonomiske retigheder.

Et lignende formål, men indenfor en mere beskeden ramme, forfølger *gårdrydningsplaner* i h t Landsbyggeloens § 36, s 203, og *mage-lægsplaner*, § 50, s 203.

c. De to hidtil nævnte grupper af planer er retlige direktiver. De

planer, der nævnes i dette og det følgende afsnit, er ikke bindende for grundejerne; deres adfærd mod planens indhold kan ikke føre til anvendelse af sanktioner imod dem. Disse planer er mønstre for myndighedernes fremtidige optræden.

Planer, der tilhører *gruppe 3*, danner mønster for myndighedernes udøvelse af – andetsteds hjemlede – beføjelser til at regulere ejerens adfærd ved løbende tilladelser, undtagelser, konkrete forbud/påbud og bindende planer. Planer i *gruppe 3* får således, i det omfang gældende ret indeholder hjemmel hertil, og hjemlen faktisk udnyttes, indirekte bindende virkning for ejerne.

Det klareste og vigtigste eksempel på en plan af denne type er *dispositionsplaner*, jfr s 114 ff. De er betydningsfulde, både fordi de er udtryk for helt bevidste bestræbelser for at fastlægge den fremtidige udnyttelse af myndighedernes retlige reguleringsbeføjelser, og fordi de anvendes i meget vidt omfang.

Dispositionsplaner har i det væsentlige samme indhold som byplaner, men er ofte mindre detaljerede. De skal ikke offentliggøres, men faktisk er de ofte kendt af videre eller snævrere kredse.

Dispositionsplaner er som nævnt ikke bindende for grundejerne. De anses derimod for bindende for kommunalbestyrelserne. Det hænger sammen med, at hjemlen for dispositionsplaner ifølge praksis antages at være indeholdt i boligministeriets beføjelser efter Byplanlovens § 1, stk 5 til at lempe kommunernes forpligtelse til at udarbejde omfattende byplaner. For at opnå denne lempelse, påtager kommunen sig til gengæld forpligtelse til at lægge dispositionsplanen til grund bl a for udøvelsen af sine retlige beføjelser.

De retlige beføjelser, som dispositionsplanen således danner et for kommunen bindende mønster for, er først og fremmest kommunalbestyrelsens kompetencer i henhold til bygningslovgivningen til at give eller nægte løbende tilladelser og undtagelser og til at udstede konkrete forbud/påbud samt kommunalbestyrelsens beføjelser til at fastlægge indholdet af retningsplaner, bebyggelsesplaner og grundkredse og byggeområder i bygningsvedtægten. Men også kommunalbestyrelsens beføjelser i henhold til anden lovgivning, f eks sundhedslovgivningen kan være bundet af dispositionsplanen.

Det hænder ikke helt sjældent, at dispositionsplanen ikke kan virkeliggøres ved de nævnte beføjelser. Det kan f eks være tilfældet, hvor man overhovedet vil hindre en bebyggelse i en kommune, som ikke har byplan, og hvor amtsrådet ikke er bygningsmyndighed, og som

ikke ligger i en byudviklingsplans yderzone. I sådanne tilfælde har der udviklet sig en praksis, der indebærer en mulighed for alligevel at lade dispositionsplanen få virkning for grundejerne. En kommunalbestyrelse anses i henhold til dispositionsplanen for forpligtet til i sådanne tilfælde at begære, at boligministeriet i henhold til Byplanlovens § 9, se ovenfor s 41, nedlægger foreløbigt forbud mod en råden, som ville stride imod dispositionsplanen. Forbudet er i praksis ofte tilstrækkelig til at få grundejeren til at handle i overensstemmelse med dispositionsplanen, men er dette ikke tilfældet, må forbudet følges op med udarbejdelsen af en partiel byplan.

Planer helt uden retlig forbindende virkning, altså planer, der uden retligt at binde hverken ejerne eller myndighederne lægger retningslinier for myndighedernes fremtidige adfærd, er i den senere tid blevet almindelige indenfor den del af reguleringslovgivningen, som især tager sigte på bydannelse. De væsentlige af disse planer henhører både til den her skildrede type og til den følgende.

I 1961 nedsatte regeringen et *landsplanudvalg*, hvis opgave især angaves at være »at tilvejebringe fastere retningslinier for placeringen af sådanne offentlige investeringer, som er af væsentlig betydning for virksomhedernes lokalisering og den fremtidige bydannelse«. Det forslag til en zoneplan, som udvalgets sekretariat i 1962 har udsendt, har imidlertid ikke kunnet indskrænke sig til offentlig investering, men angår i det hele den fysiske placering i landet af forskellige slags erhverv, forskellige arter af bebyggelse, kommunikationsanlæg, fritidsindretninger o s v.

Regionsplaner findes allerede i beskedent omfang og søgtes lovfæstet ved et af de lovforslag, der indgik i de såkaldte jordlove. I lovforslaget angaves regionsplanernes formål at være »retningslinier for den fremtidige beliggenhed og fordeling i området af større offentlige institutioner, forsyningsanlæg og -områder og trafikkanlæg og -ruter og for beliggenheden af arealer til fremtidig byudvikling, sommerhusbyggeri og friluftsformål«.

Karakteristisk for denne form for fysisk planlægning, således som den er eksemplificeret ved landsplanen og regionsplanerne, er, at det er makroplanlægning. Der planlægges i grove træk og for store områder. Planerne er i sig selv uden enhver retlig bindende virkning. Men via det offentliges egne investeringer, via detailplanlægning i byplaner, bygningsvedtægter, byudviklingsplaner eller dispositionsplaner og via løbende tilladelser, undtagelser og påbud/forbud samt endelig via

åretlig påvirkning af privat investering kan myndighederne – hvis de kan enes – i ikke ringe omfang virkeliggøre planernes intentioner.

Også på andre områder end vedrørende den egentlige bydannelse forekommer planer, der fungerer som mønster for anvendelsen af retlige direktiver. Ovenfor s 49–50 er allerede nævnt, at *fredningsplaner* kan have denne virkning. Det forekommer også, at fredningsplansudvalg udarbejder planer af samme indhold som fredningsplaner, men uden at søge dem godkendt og derved gjort bindende for ejerne. Sådanne planer fungerer udelukkende som mønster for rejsning af fredningssager og for administrationen af Naturfredningslovens bygge-linier, ligesom de kan indgå i det materiale af faktiske oplysninger og synspunkter, som andre myndigheder kan tage i betragtning ved udstedelse af konkrete retlige direktiver eller planer.

d. Langt de fleste af de hidtil nævnte planer lægger ikke alene retningslinier for private ejeres anvendelse af fast ejendom. De danner også mønster for det offentliges rådighed over egne ressourcer, både derved at de fastlægger, hvilke arealer der bør erhverves af det offentlige, og derved at de giver retningslinier for anvendelsen af ejendomme, som allerede er i offentligt eje.

Byplaner skal således i henhold til Byplanlovens § 2, stk 2 nr 1–4 indeholde bestemmelser om beliggenheden af veje og torve, spor og ledninger og af offentlige bygninger og anlæg. *Dispositionsplaner* indeholder lignende bestemmelser, der også kan genfindes i *udrednings- og reguleringsplaner* og i *saneringsplaner*. *Kloakplaner* vil indeholde bestemmelser om beliggenheden og beskaffenheden af offentlig ejede kloakanlæg, rensningsanlæg o s v. Og *landsplan* og *regionsplaner* må lægge særlig vægt på retningslinier for brugen af offentlige ressourcer.

Planer vedrørende erhvervelse og anvendelse af offentlig fast ejendom forekommer i meget vidt omfang også udenfor de samfundsfelter, der er dækket af de hidtil nævnte planer. Alle offentlige serviceorganer må nødvendigvis lave planer vedrørende brugen af deres faste ejendomme. Mange af disse har afgørende betydning for anden fysisk planlægning og søges derfor integreret med byplaner, byudviklingsplaner o s v. Det gælder i udpræget grad trafiketaternes og vejvæsenets planer om trafikåreernes udbygning, men også om planer vedrørende skoler og hospitaler o s v.

Planer af denne 4. gruppe kan have meget forskellige retsvirkninger. De kan medføre ekspropriationshjemmel eller give grundejerne et krav på, at det offentlige skal overtage ejendomme udlagt til offentlig brug,

således f eks Byplanlovens §§ 12–14, se s 150 ff. En dispositionsplans bestemmelser vedrørende erhvervelse og anvendelse af offentlig ejendom kan binde kommunen til ikke at ændre sine forestillinger om fremtidig offentlig investerings udformning uden boligministeriets samtykke. Trafiketaternes og vejvæsenets planer kan danne grundlag for de projekter, der i henhold til Ekspropriationsloven skal forelægges besigtigelseskommissionen før ekspropriation kan gennemføres, se s 326–27. Men i almindelighed har planer af denne gruppe i det højeste hierarkiske virkninger. De binder aldrig den myndighed, der har vedtaget dem, eller andre myndigheder, der ikke på det felt, som planlægningen angår, er underordnede. Og sådant underordningsforhold vil sjældent foreligge.

C. Tilskyndelse via autoritative retsakter

Når det offentlige vil regulere private ejeres råden over deres faste ejendom, er det traditionelle middel – som omtalt ovenfor s 21 – anvendelse af retlige direktiver. Karakteristisk for retlige direktiver som reguleringsmidler er, at den adfærd fra ejernes side, som er ønsket eller uønsket, beskrives i en lovtekst, en anordning eller en forvaltningsakt, og at anden adfærd kan føre til anvendelse af en eller anden form for samfundsmæssig tvang.

Det offentlige råder naturligvis også over andre midler til påvirkning af private ejeres adfærd. Disse andre midler er meget forskelligartede. I dette og de to følgende afsnit foretages en grov tredeling af de oftest anvendte.

De midler, der behandles i dette afsnit, ligner regulering ved retlige direktiver derved, at reguleringen foregår ved anvendelse af autoritative retsakter: lov, anordning og forvaltningsakt. Forskellen fra retlige direktiver viser sig ved gennemtvingelsen. Den ønskede adfærd er ikke påbudt og den uønskede ikke forbudt i den forstand, at anden adfærd kan pådrage tvangsanvendelse. Retsordenen nøjes med at gøre den ønskede adfærd tiltrækkende ved at knytte fordele til den og den uønskede adfærd ubehagelig på anden måde end ved traditionel tvangsanvendelse.

1. Denne sidste form for tilskyndelse via autoritative retsakter er relativ sjælden. Som led i bestræbelserne for at fremme selveje til landbrugsejendomme har lovgivningsmagten dog udformet en del af fæstelovgivningen således, at det snarere var en byrde end en fordel at bevare en fæsteejendom, jfr *Tolstrup: Landbrugsejendomme*. 150, og i

gældende ret forekommer et eksempel af stor principiel og ikke ringe praktisk betydning, nemlig reglerne om vurdering af fast ejendom til grundbeskatning.

I henhold til Vurderingsloven, i bkg nr 59 af 23/2 1966, § 16, jfr § 13 og § 14, stk 4, ansættes den værdi, hvoraf grundbeskatning svares – »grundværdien« – til det beløb, som efter de gældende handelspriser antages at kunne opnås for grunden ved salg til en efter samtlige forhold økonomisk god anvendelse. Denne vurderingsregel og den deraf følgende differentiering af den enkelte ejers beskatning har ikke alene provenumæssige og andre fiskale formål. Hensigten er tillige at påvirke private ejeres brug af deres faste ejendom. Ved beskatningens differentiering understøttes den enkelte ejers privatøkonomiske tilbøjelighed til at udnytte sin faste ejendom i overensstemmelse med rent økonomiske betragtninger. Til den drivkraft, der ligger i håbet om økonomisk gevinst ved en ændret anvendelse af den faste ejendom, lægges byrden ved øgede skatter, jfr *Kjeld Philip*: Skattepolitik 1965. 445–47 og 451.

Hvor grundbeskatningen er høj, og da især hvis der anvendes grundstigningsskyld, vil denne vurderingsregel kunne få stor betydning, især for i hvilket tempo og på hvilke steder udstykning til byggegrunde sker. For tiden svækkes den indirekte dirigering via grundbeskatningen imidlertid af to faktorer. For det første er grundskatternes økonomiske vægt for den enkelte ejer faldet stærkt. For det andet kolliderer grundbeskatningens tilsigtede virkninger for anvendelsen af fast ejendom med indholdet af den regulering ved retlige direktiver, som foregår ved byudviklingsplaner og landbrugszoneplaner. Som omtalt ovenfor s 46–47 medfører disse planinstitutter, at bymæssig bebyggelse indenfor bestemte områder i bestemte perioder er forbudt. Alligevel handles ejendomme i disse områder i vidt omfang til højere priser end dem, der er betinget af jordens fortsatte anvendelse til landbrug. Det skyldes naturligvis håbet om, at yder- eller landbrugszoner med tiden vil blive overført til inderzone. Sålænge planernes retlige direktiver således forbyder udnyttelse til bebyggelse, kan øget grundbeskatning som følge af de genfortalte vurderingsregler naturligvis ikke have virkning på jordens overgang til byggegrunde. Gældende rets fastholdelse af vurderingsreglerne i sådanne tilfælde har derfor kun fiskal og fordelingsmæssig betydning, jfr Bet 399/1965. 7, og FT 1964/65 1883, 2246, 5939, A 867 og B 941.

Selv om grundbeskatningens virkning for anvendelsen af fast ejendom

således er svækket, er den dog ikke betydningsløs. Hvor et område ved retlige direktiver er udlagt til bebyggelse, vil vurderingsreglerne kunne bidrage til at forcere udviklingen ved at gøre det økonomisk umuligt for hidtidige landbrugere eller gartnere at fortsætte deres erhverv på det hidtidige sted. Og i de egne af landet, hvor den bymæssige udvikling ikke reguleres ved planer, har vurderingsreglerne selvstændig betydning.

2. Den almindeligste form for tilskyndelse via autoritative retsakter består i at gøre en ønsket adfærd tiltrækkende ved at tilbyde den private ejer fordele, hvis han råder over sin ejendom på en bestemt måde.

Disse fordele kan være af meget forskellig art. Hyppigt består de i direkte økonomiske ydelser fra de offentlige kasser eller i fritagelser for økonomiske ydelser til det offentlige. En anden ofte anvendt fremgangsmåde er at tilbyde en eller anden offentlig service til den, som ønsker at foretage en bestemt brug af sin faste ejendom. I andre tilfælde består tilskyndelsen i, at den, som foretager en ønsket adfærd, får en særstilling i forhold til andre private.

Retsregler vedrørende økonomisk ydelse fra de offentlige kasser til den, der bruger sin faste ejendom på en ønsket måde, er og har i lang tid været meget talrige. Ydelsen kan have karakter af direkte tilskud, af lån, af offentlig garanti for lån, af særlig lav rente, af afdragsfrihed o s v.

Regler med sådant indhold har gammel hævd i landboretten, hvor der i gældende ret f eks er hjemmel til lån, tilskud m v til jordfordeling, grundforbedring, landvinding, oprettelse og forbedring af husmandssteder og af arbejderboliger på landet, se *Tolstrup*. 195–96, 366 ff og Bet 354/1964. 370 ff og Bet 410/1966. 374 ff og 382–83. Et andet område, hvor offentlig økonomisk støtte i forskellige former har været anvendt næsten uafbrudt siden før århundredskiftet, er boligbyggeri. Under arbejdsløshedsperioderne fra ca 1930 til ca 1960 forekom tilbud om lån og tilskud i beskæftigelsesøjemed også på andre retsområder. Af nyere dato er bestræbelserne for at fremme ligelig udvikling i landets forskellige dele, L nr 172 af 16/5 1962 om egnsudvikling, hvis anvendelse også kan påvirke brugen af fast ejendom.

Tilskyndelse via økonomisk støtte forekommer ikke blot som led i mere omfattende samfundsøkonomiske bestræbelser som de nævnte. Et eksempel på en mere isoleret anvendelse af reguleringsmidlet findes i Bygningsfredningslovens § 12, der indeholder hjemmel til at yde tilskud til istandsættelsesudgifter til en fredet bygning, der er pålagt en særlig bevaringsservitut.

Nærbeslægtet med sådanne direkte pekuniære ydelser fra offentlige kasser er de tilfælde, hvor retsreglerne søger at tilskynde til en bestemt adfærd ved at fritage for offentlige afgifter og skatter, som ellers skulle være betalt. Eksempler herpå er meget talrige. Her skal nævnes, at jordfordelinger er gebyrfrie, *Tolstrup*. 195, og at nybyggeri i mange år har været særlig begunstiget i ejendomsskatteretlig henseende.

Tilskyndelsen kan også bestå i at stille en offentlig service til rådighed. Det har således været et karakteristisk træk i landborettens historiske udvikling, at det offentlige har stillet egnede organer til rådighed til gennemførelse af afløsninger af jordfællesskabet, hoveri og fæste, jfr *Tolstrup* Landbrugsejendomme. 12. Jordfordelingssekretariatet, der gratis forbereder og gennemfører jordfordelinger, er kun det sidste trin i en lang udvikling, *Tolstrup*. 195. Som et andet mere enkeltstående eksempel kan nævnes de standardplaner vedrørende husmandsbrugs indretning, som det offentlige stiller til rådighed, se Statshusmandslovens § 13, stk 2.

Den form for tilskyndelse, der består i at give den, der følger en ønsket adfærd, en særstilling i forhold til andre private, kan udformes på forskellige måder.

Mest håndgribelige er nogle tilfælde, hvor den, der handler som ønsket, ligefrem får en bedre retsstilling overfor sine medborgere end efter almindelige regler. Et eksempel herpå er den fortrinspanteret, som en ejer uden sine kreditors samtykke kan yde långivere til f.eks grundforbedring, Bet 354/1964. 25–26, og landvinding, Bet 410/1966. 35–36. Den adgang, som et flertal af lodsejere kan have til ekspropriation og til at tvinge andre private ind i et fællesskab, der indebærer udgifter, kan måske også nævnes som et eksempel på et middel af denne art. Sådan beføjelse tilkommer i meget vidt omfang flertallet af lodsejerne ved gennemførelse af landborettens forskellige planer, se ovenfor s 50.

Mindre håndgribelige, men af større praktisk betydning er nogle tilfælde, hvor tilskyndelsen består i opnåelse af en særstilling inden for et eller andet regelkompleks. I det følgende skal nævnes et par eksempler. De århundredlange bestræbelser for at hindre ny godsdannelse og for at opløse de bestående godser har blandt mange andre midler også anvendt tilskyndelse af den her nævnte art. Ved forordningen af 15/3 1769 fjernede man en af hindringerne for frivillig bortsalg af fæstejord ved at åbne mulighed for at medregne bortsolgt fæstegods til det hartkorn, der var nødvendigt til en komplet sædegård, og som derfor var betingelsen for skattefrihed. Ved l af 19/2 1861 gik man et skridt vi-

dere ved at love ikke blot bevarelse af en tidligere, men opnåelse af en ny fordel. Godsejeren fik lov til at inddrage bondejord under hovedgården i et bestemt forhold til bortsolgt fæstejord, *Tolstrup*. 129–30 og Forkøbsret og Koncession. 23–24. Ved l nr 127 af 16/4 1957 om sammenslutningers og institutioners landbrugsjord § 4 søger man ved løfte om værdifast anbringelse af salgssummen at tilskynde stiftelser og lignende institutioner til at afhænde deres jord.

Fra bygningsretten kan hentes et andet eksempel. Et af de karakteristiske træk ved nyere bebyggelseslovgivning er bestræbelserne for at få fastlagt retningslinier for anvendelsen af større samlede områder end den enkelte ejers parcel. Dette mål søges først og fremmest opnået ved de planer, som er nævnt ovenfor s 45 ff. Men som et yderligere middel fastsætter Landsbyggeovens § 33, stk 5 og 6, at reglerne om byggegrundes minimumsstørrelse og udnyttelsesgrader, som er temmelig restriktive, kan slækkes, såfremt bebyggelsen foregår efter en samlet bebyggelsesplan, jfr ovenfor s 48. Ved at tilbyde de private byggherrer eller udstykkere en bedre økonomisk udnyttelse af deres ejendom, søger man således at gøre dem interesseret i eller dog villige til en samlet planlægning af bebyggelsen.

D. Råden over offentlig ejendom

Det offentlige ejer fast ejendom i betydeligt omfang. Ovenfor s 16 ff. er søgt givet et talmæssigt udtryk for forholdene, som de er i dag. Heraf fremgår, at offentlige myndigheder eller retssubjekter, på hvis ledelse myndighederne har overvejende indflydelse, ejer en betydelig del af det egentlige byareal og tillige råder over store arealer i byernes nærmeste omegn, mens offentlig ejendom kun udgør en ganske ringe andel af det åbne land. Tidligere har forholdene været anderledes. Krongods og tjenestejord har spillet en meget betydelig, men til forskellige tider meget vekslende rolle på landet, mens de offentligt ejede fællesanlæg i byerne til gengæld har haft mindre omfang.

Det er åbenbart, at det offentlige ved at erhverve eller afhænde fast ejendom og ved sin råden over den faste ejendom, som til enhver tid ejes af offentlige myndigheder, i meget væsentlig grad kan påvirke private ejeres brug af den del af landets jord, som er i privat eje.

Denne påvirkning kan have meget forskellig intensitet, og den sker på højst forskellig måde. Af særlig interesse for forståelsen af den of-

fentlige regulering af private ejeres anvendelse af deres faste ejendom er de tilfælde, hvor offentlige myndigheder fuldt bevidst anvender deres råden over fast ejendom til at påvirke private ejeres brug. Det er en række af sådanne tilfælde, som skal gennemgås i den følgende, langt-fra udtømmende fremstilling.

1. Særlig klar og bevidst er påvirkningen, hvor det offentlige ved afhændelse af sin faste ejendom til private ejere fastlægger denne ejendoms fremtidige anvendelse. Dette reguleringsmiddel har spillet og spiller stadig en meget stor rolle på to samfundsområder, nemlig i landbrugspolitikken og i byudviklingen.

Fra landboreformernes tid og indtil for ganske nyligt har dansk landbrugspolitik været præget af bestræbelser for at skabe mange selvejende landbrugsbedrifter. For at opnå dette mål har det offentlige anvendt en lang række midler. Man har brugt retlige direktiver, som f.eks. opretholdelsespligt, se s. 27 og s. 271–73, forbud mod sammenlægning, se s. 274–75, tvungen fæsteafløsning, se s. 58. Og man har brugt tilskyndelse i form af økonomiske fordele, f.eks. tilskud og lån til husmandsbrug, s. 59, eller i form af løfte om særstilling, se f.eks. s. 59 om inddragelse af bondejord under hovedgårde ved fæstejords bortsalg. Men ved siden af disse allerede gennemgåede reguleringsmidler har råden over offentligt ejet fast ejendom spillet en hovedrolle til opnåelsen af målet.

Så længe staten fra gammel tid ejede store landbrugsarealer, kunne målet nås ved, at jorden successivt afhændedes på vilkår, som stemte med de jordpolitiske bestræbelser. Fæsteafløsningen begyndte således på krongodset, og udstykning til husmandsbrug af offentligt ejet jord, herunder tjenestejord, spillede i årtier en stor rolle. Men efter præstegårdsjordernes og de sønderjyske domæners bortsalg har man ikke kunnet nøjes med at afhænde jord. Det har været nødvendigt tillige at skaffe ny jord til afhændelse. Denne jord er naturligvis fremskaffet fra den private sektor. Det offentlige har således skaffet sig jord, som ved erhvervelsen var undergivet én form for privat ejendomsret og drift – som regel jord tilhørende store eller ret store landbrug – og har videregivet jorden til en anden driftsform, og – ved jordrentebrugene – tillige en anden form for ejendomsret. Undtagelsesvis er jorden fremskaffet ved ekspropriation, nemlig i forbindelse med lensafløsningen. Men som hovedregel er jorden tilvejebragt ved køb. For at styrke statens stilling som køber, har staten siden 1948 haft forkøbsret til visse landbrugs-ejendomme. Ifølge Statshusmandslovens § 8 har staten umiddelbart

forkøbsret til alle landbrugsejendomme over en vis størrelse og efter konkret beslutning også til andre landbrugsejendomme og -arealer, se s 288 ff.

Denne afhændelse af offentlig ejet jord med henblik på derved at tilvejebringe bestemte drifts- og ejendomsforhold i landbruget har haft overordentlig stor praktisk betydning. Fæste på krongodset forsvandt allerede i det væsentlige i begyndelsen af forrige århundrede. Endnu større har betydningen været for udstykningen til husmandsbrug. Fra præstegårde og sønderjydske domæner og fra jord erhvervet i forbindelse med lensafløsningen er der udstykket ca 36.000 ha. Indtil 1960 er der oprettet ca 28.000 husmandsbrug, hvoraf vistnok noget under halvdelen helt eller i det væsentlige er oprettet på offentlig ejet jord. I årene 1950–60 er der på offentlig ejet jord oprettet ca 1200 nye brug og solgt ca 2.200 tillægsparceller. Og i de sidste 10 år har statens jordlovsudvalg købt og bortsolgt 2–3.000 ha pr år.

Om de skildrede forhold findes en omfattende litteratur. Se især *Hans Jensen: Dansk Jordpolitik 1757–1919 I–II, 1936 og 1945*, *Tolstrup: Forkøbsret og Koncession*, *Tormod Jørgensen: Statens Jordlovsudvalg 1919–1944, 1944*, samt Beretninger om Statens Jordlovsudvalgs virksomhed, der findes fra og med finansåret 1953/54.

Inddragelse af ubebygget jord under bydannelse er en kompliceret foreteelse, som kræver samstemmen af en række faktorer, hvoraf nogle som regel er under offentlige myndigheders herredømme, f eks trafikmidler, forsyningsanlæg, skoler o s v, mens andre – især den jord, hvorpå bebyggelsen skal foregå – oftest er privat herredømme undergivet. Det nødvendige samspil kan i større eller mindre grad sikres ved retlige direktiver såsom byplaner, bygningsvedtægternes byggeområder, byudviklingsplaner o s v, se ovenfor s 45 ff. Det er imidlertid åbenbart, at samspillet vil være lettere at etablere, såfremt det offentlige råder også over jorden. Er det tilfældet, har det offentlige tillige mulighed for at påvirke en faktor, som ellers er urørlig for bydannelsens retlige direktiver, nemlig prisen på byggegrunde.

Der har derfor været en tilbøjelighed, som er stærkt styrket i de senere år, til, at kommunerne byggemodner og udstykker jord, som de fra gammel tid har ligget inde med, og tillige opkøber ubebygget jord i byernes nærhed for at underkaste den byggemodning og videre-sælge de arealer, som skal anvendes til boliger og industri. Undtagelsesvis bebygger kommunerne også jorderne, og meget undtagelsesvis bevarer kommunen ejendomsretten til den bebyggede grund. For så vidt an-

går den jord, som ikke anvendes til offentlige formål, sker denne virksomhed endnu udelukkende på grundlag af frivillige køb. Jordlovene fra 1963 indeholdt hjemmel til både forkøbsret og ekspropriation; men sådan hjemmel, der er almindelig i de fleste øvrige vesteuropæiske lande, er ikke siden søgt tilvejebragt.

Kommunernes virksomhed ved opkøb og byggemodning af jord til boligbebyggelse og industri spiller i praksis en betydelig rolle. Af oplysningerne foran s 18 fremgår, at i Københavns nærhed sker mere end en trediedel af byudviklingen på jord ejet af kommuner eller boligselskaber, på hvis ledelse kommunerne har stor indflydelse, og købstæderne har i en otteårsperiode forud for 1965 købt og videresolgt godt 1000 ha til byudvikling og har til denne anvendelse liggende ca 2600 ha.

Om kommunernes virksomhed på dette område, se især *Harder*: De kommunale opgaver 1965. 137 ff og Kommunens lov og ret I 1964. 45 og II 1965. 64, *Rossel* i Kommunal Årbog 1965. 843 ff, *Ole Krarup* i U 1965 B. 121 og *Poul Andersen* i U 1965 B. 190.

Det essentielle i den form for offentlig regulering af brugen af privatejet fast ejendom, som er eksemplificeret ovenfor, er, at det offentlige ved afhændelsen af sin faste ejendom til private lægger retningslinier for ejendommenes fremtidige anvendelse.

Sålange det offentlige fra gammel tid lå inde med betydelige arealer anskaffet med andre formål end afhændelse for øje, var afhændelsen alene tilstrækkelig som reguleringsmiddel. Men efterhånden som kronogods, tjenestejord o.l. er sluppet op, har det været nødvendigt for det offentlige tillige at erhverve fast ejendom med det formål senere at afhænde den i ændret form. I disse tilfælde har reguleringsmidlet bestået i anskaffelse af fast ejendom med videregivelse i ændret form for øje.

Sådan »transformation« af privat fast ejendom via en periode i offentlig eje kan være den eneste praktiske mulighed for at opnå en ønsket omformning af ejendomsforholdene. Således har det vistnok forholdt sig med udstykning til husmandsbrug og tillægsparceller til husmandsbrug i de sidste menneskealdre. Men anskaffelse af fast ejendom og afhændelse i ændret form kan også fremtræde som et alternativ til regulering ved retlige direktiver. Således er forholdene ved kommunernes jordpolitik. Bydannelse forekommer i meget vidt omfang på privat ejet ejendom reguleret ved retlige direktiver og kunne ske alene på denne måde.

2. Der findes imidlertid også tilfælde, hvor selve erhvervelsen af en fast ejendom fremtræder som et alternativ til regulering ved retlige direktiver.

Det forekommer således, at det offentlige overtager privat fast ejendom – ved køb eller ekspropriation – selvom en begrænsning af den private ejers råden via retlige direktiver ville være tilstrækkelig til at sikre det samfundsmæssige formål, og selvom sådan begrænsning anvendes i andre tilfælde. I de senere år er man f.eks. i vidt omfang kommet ind på at lade det offentlige overtage særlig fredningsværdige ejendomme i stedet for at frede dem.

Fremgangsmåden anvendes naturligvis især, hvor der på det fredede areal kan blive tale om offentlig brug; men erhvervelse bruges også i andre tilfælde. Årsagen kan være hensyn til ejeren, der ved den offentlige overtagelse bl.a. slipper for fremtidig ejendomsbeskatning; men årsagen kan også være, at det offentliges fremtidige anvendelse gøres lettere, og at man undgår at skulle udforme en ofte vanskelig servitut.

Et andet eksempel findes i Sandflugtsloven, l. nr. 84 af 25/3 1961. I denne lovs § 9 forudsættes, at det offentlige kan overtage klitarealer m.v. bl.a. med sandflugtshæmmende beplantning for øje.

En meget omfattende hjemmel til offentlig erhvervelse som alternativ til retlig regulering fandtes i Statshusmandsloven, som denne søgtes udformet ved Jordlovene i 1963. Staten skulle efter denne lov have forkøbsret til størstedelen af landets faste ejendomme udenfor byerne. Forkøbsretten kunne bl.a. bruges til at fremme hensigtsmæssig jordfordeling, egnsudvikling, byudvikling, sommerhusbebyggelse m.v. Forkøbsretten kunne endvidere, uden at det fremgår direkte af motiverne, betragtes som et alternativ til Erhvervelsesloven, jfr. s. 33 og s. 283, der kræver tilladelse til erhvervelse af fast ejendom af personer, der ikke har eller har haft fast bopæl her i landet.

Mindre klare eksempler på offentlig erhvervelse som alternativ til retlige direktiver forekommer, hvor privat ejendom eksproprieres af det offentlige for at videregives til bebyggelse af andre private efter en plan. Sådanne foretagelser er forudsat i sanerings- og udredningsplaner og godkendt af højesteret i et enkelt tilfælde vedr. en byplan, se U. 1948.445 H.

Offentlig overtagelse kan også forekomme som alternativ til retlige direktiver på den måde, at en ejer har valgt mellem begrænsning i rådigheden og afståelse. Således er forholdet f.eks. vedrørende byggelinier i henhold til Vej-

bestyrelseslovens § 46 og vedrørende bevaringsbestemmelser i en byplan, Byplanlov § 14 a, se s 153.

3. Ovenfor er nævnt forskellige tilfælde, hvor det er afhændelsen eller erhvervelsen af offentlig ejendom, der anvendes som middel til at regulere brugen af privatejet fast ejendom. Disse tilfælde er betydningsfulde, men de er ikke typiske for regulering via råden over offentlig ejendom. I det følgende gives en kort oversigt over, hvordan det offentlige i de mange sædvanlige tilfælde via rådigheden over sin faste ejendom kan påvirke private ejeres brug.

Under vore samfundsforhold, som de er for øjeblikket, erhverves og bevares fast ejendom på det offentliges hænder først og fremmest, fordi ejendommen anses for et nødvendigt fysisk fundament for en eller anden offentlig virksomhed. Det offentliges jordbesiddelse er kun i rene undtagelsestilfælde begrundet i ønsker om at skaffe det offentlige indtægter eller rådighed over større eller mindre dele af produktionsmidlerne. Krongodset og tjenestejorden, der i århundreder var en af de offentlige finansers grundpiller, er næsten forsvundet; tilbage er i det væsentlige kun statsskovene, der er uden fiskal betydning, samt nogle historiske kuriositeter især tilhørende kirken og forskellige dele af undervisningsvæsenet. Nationalisering af fast ejendom eller af jordens råstoffer er forblevet ved temmelig uvæsentlige tilløb, såsom loven om råstoffer i undergrunden, nu 1 nr 181 af 8/5 1950.

Det er i øvrigt karakteristisk for den øjeblikkelige situation, at selv hvor fast ejendom ikke er anskaffet for at danne grundlag for en bestemt offentlig virksomhed, er man tilbøjelig til ved ejendommens administration at knytte dens bevarelse på offentlige hænder til en eller anden af de nu sædvanlige offentlige virksomheder. Statsskovvæsenet er således med tiden kommet til at lægge stigende vægt på skovenes anvendelse som rekreative områder for byboerne. Og kommunernes beboelsesejendomme indgår i et ikke ringe omfang i den almindelige husvilddeforsorg.

Den virksomhed, som offentlig ejet ejendom er det fysiske grundlag for, kan være af meget forskellig art. Al offentlig virksomhed har naturligvis behov for et vist fysisk fundament. Men der er stor forskel både på den faste ejendoms betydning for virksomhedens udøvelse og på den evne, som virksomheden har til at påvirke private ejere.

Ofte er den offentlig ejede ejendom kun et nødvendigt fundament for udøvelsen af virksomheder som f.eks. sygehuse, museer, elværker,

skoler m v. I andre tilfælde består den offentlige virksomhed i det væsentlige i at stille den faste ejendom til disposition for almenheden, således f eks ved parker, offentlige badestrande, sportspladser, veje og gader, pladser, havne, lufthavne o s v.

Af større interesse er imidlertid forskellen i evnen til at påvirke private ejere. Denne er særlig udpræget, hvor den offentlige virksomhed mere eller mindre udpræget består i service for anvendere af privat ejendom. Sådanne tilfælde er i vort samfund meget talrige, og det offentlige kan derfor ved tilrettelæggelsen af denne service i meget høj grad påvirke private ejeres anvendelse af deres faste ejendom.

Særlig åbenbare er påvirkningsmulighederne, når den offentlige service angår de nære omgivelser. Et helt klart eksempel er offentlige kloakanlæg. Fastlæggelsen af oplandet for et offentlig kloakanlæg er ofte lige så afgørende for, hvor byudvikling sætter ind, som grænserne for en byudviklingsplan. Det hænger sammen med, at kommunen i almindelighed bærer en væsentlig del af udgifterne ved større kloakanlæg, i det mindste derved at kommunen står i forskud med udgifterne. Det kræver derfor usædvanlig økonomisk indsats fra private ejeres side, såfremt de selv vil tilvejebringe den nødvendige kloakering, jfr *Bendt Andersen*. 70 ff. Bevidstheden om kloaknettets helt afgørende betydning for byudviklingen er meget levende. Byudviklingsloven søger i § 6, 2 og § 10 at koordinere zonedragning og kloakering, og i det udvalg, der nedsattes til at behandle jordlovsforslagene vedrørende Byudviklingsloven, Byplanloven og Regionsplanloven pegedes der på »mulighederne for gennem ændringer i den bestående lovgivning om f eks afløbs- og sundhedsforhold at fremme myndighedernes planlægningsbestræbelser, således at behovet for en restriktiv udstyknings- og bebyggelsesregulering bliver mindre«, Beretning vedrørende planlægningslovgivningen 1965. 17. En lignende, men mindre udpræget, påvirkning kan det offentlige udøve via ledningsforsyninger for vand, gas, elektricitet m v.

En mere indirekte indflydelse på brugen af privat fast ejendom kan udøves af det offentlige ved tilrettelæggelsen af service, der tager sigte på et noget videre naboskab. Byudvikling kræver trafikanlæg, skoler o s v, og det offentlige vil til en vis grad ved at fremme eller hæmme udbygningen af sådan service kunne regulere byudviklingens lokalisering og tempo. Som et andet eksempel kan nævnes, at anlæggelse af en offentlig badestrand vil kunne føre til et kraftigt sommerhusbyggeri i baglandet. Et slående eksempel er den meget betydelige private som-

merhusudstyknings, som er sket bagved den offentlige badestrand ved Heatherhill ved Rågeleje.

Endnu mere indirekte er den mulighed for påvirkning, som ligger i placeringen af offentlig virksomhed, som tjener hele landsdele eller hele landet. Ved at sprede centraladministrationen, de højere undervisningsanstalter, statens industrielle anlæg og lign indretninger håber man på i alt fald i nogen grad at kunne modvirke tendenser til centralisering i Storkøbenhavn og i de større byer.

E. Andre midler

De »andre midler« til regulering af private ejeres brug af deres faste ejendom, der behandles i dette afsnit, udgør en meget broget gruppe. Midlerne er vanskelige at systematisere, dels fordi de er indbyrdes forskellige, og dels fordi hverken juraen eller andre samfundsvidenskaber byder på traditionelt fastslåede sondringsgrundlag.

Den følgende oversigt, der langt fra er udtømmende, begynder med de midler, der minder mest om regulering via retsakter.

1. Det offentlige anvender i vidt omfang udtalelser med samme indhold som konkrete retlige direktiver, men uden forvaltningsakternes retsvirkninger. Sådanne udtalelser kaldes ofte *uforbindende udtalelser*, jfr *Bent Christensen*: Nævn og råd. 30–31. Uforbindende udtalelser forekommer i mange forskellige varianter. Et vist overblik kan fås ved at knytte fremstillingen til inddeling af retlige direktiver, ovenfor under B.

a. Gældende ret vedrørende brugen af fast ejendom er ofte således indrettet, at der kræves *forudgående tilladelse* fra en offentlig myndighed til ændret anvendelse af en fast ejendom. Formålet med at kræve forudgående tilladelse kan være at føre kontrol med overholdelsen af en regel, en standard eller en plan, men formålet kan også være at give myndigheden lejlighed til via en løbende tilladelse eller en undtagelse at fastlægge en konkret bestemt grænse for den private ejers rådighed. Hvor sådan tilladelse er nødvendig, vil der forud for tilladelsens udstedelse forekomme en mere eller mindre langvarig forbindelse mellem vedkommende myndighed og den, der søger tilladelsen. Som led i denne forbindelse vil myndigheden ofte fremsætte uforbindende udtalelser om sin stilling.

Sådanne udtalelser kan have karakter af det man i skatteretten med svensk forbillede er begyndt at kalde »*forhåndsbesked*«. Karakteristisk

for sådanne tilfælde er, at en ejer af en fast ejendom henvender sig til reguleringsmyndigheden med forespørgsel om, hvordan myndigheden vil stille sig til en bestemt hypotetisk ansøgning. Svar på forespørgslen har åbenbar interesse for en ejer. Væsentlige ændringer i brugen af en fast ejendom vil ofte kræve betydelig investering i form af køb, udarbejdelse af projekter m v, og ejeren ønsker naturligvis ikke at pådrage sig sådanne udgifter uden viden om, hvorvidt den nødvendige tilladelse kan gives. Forespørgsler af denne type er meget almindelige. Det er usikkert, i hvilket omfang reguleringsmyndigheden er pligtig til at besvare sådanne hypotetiske spørgsmål. Parcellsalgsloven nr 305 af 30/6 1922 § 1, der direkte nævner forhåndsbesked, stiller kommunalbestyrelsen frit. I de sædvanlige tilfælde, hvor forholdet er ulovbestemt, har myndighederne vistnok i vidt omfang pligt til at svare, når spørgeren har en loyal interesse, og spørgsmålet er tilstrækkelig konkretiseret. I alt fald er myndighederne i praksis sjældent uvillige til at give svar på hypotetiske spørgsmål, se f.eks. U 1965.253 H. Et andet, endnu mere tvivlsomt retligt spørgsmål er, i hvilket omfang svaret er bindende for den spurgte og andre myndigheder.

b. En mellemtning mellem forhåndsbesked og sædvanlige retligt forbindende tilladelser foreligger, hvor forvaltningsmyndigheden kan eller skal træffe en *afgørelse på et ufuldstændigt eller foreløbigt grundlag*. Som eksempel kan nævnes normalbygningsvedtægtens § 4, stk 8 og stk 9. Den sidstnævnte regel angår den situation, at kommunalbestyrelsen har hjemmel til at gøre en byggetilladelse afhængig af, at bebyggelsen i sine væsentlige træk får en sådan ydre udformning og fremtræden, at der i forbindelse med den øvrige bebyggelse på stedet kan opnås en god helhedsvirkning, bygningsvedtægtens § 21, stk 1. I så fald kan bygherren forinden ansøgning om byggetilladelse fremsendes, indsende et skitseforslag og afkræve kommunalbestyrelsen en foreløbig stillingtagen til bebyggelsens ydre fremtræden. Hvis kommunalbestyrelsen mener, at hensynet til bebyggelsens ydre fremtræden ikke på tilfredsstillende måde er varetaget, kan byggesagen allerede på grundlag af skitseforslaget nægtes fremme. Vedtægten foreskriver udtrykkelig, at nægtelsen skal indeholde en begrundelse, der så vidt mulig kan være vejledende for den byggende ved projektets omarbejdelse. § 4, stk 8 indeholder en lignende bestemmelse vedrørende foreløbig godkendelse af en bebyggelsesplan.

c. I de hidtil nævnte tilfælde er det forudsat, at den private ensidigt har fastlagt det grundlag, på hvilket den uforbindende udtalelse ud-

stedes. I praksis forekommer det imidlertid, at en *ansøgnings indhold først fastlægges efterhånden under forhandlingerne mellem reguleringsmyndigheden og den private ejer*. Denne situation er ikke ualmindelig i bygningsretten. Hvor et byggeri kræver stor investering, og da specielt hvor dette ikke har en helt traditionel og selvfølgelig udformning, men f.eks. drejer sig om industribyggeri eller lignende, jfr. Landsbygge-lovens § 41, kan bygherren eller hans arkitekt meget vel ønske på et tidligt tidspunkt at vide, hvilke krav der kan tænkes at blive stillet til den fremtidige bebyggelse, se f.eks. U 1965.253 H. Under de orienterende forhandlinger, som kan blive resultatet af sådan henvendelse, kan bygningsmyndigheden ved udtalelser, der retligt set er uforbindende, øve indflydelse på udformningen af den endelige ansøgning. Udtalelserne kan ligne ovennævnte svar på hypotetiske spørgsmål, således f.eks. hvor bygningsmyndigheden kan og vil betinge en byggetilladelse på en bestemt måde og giver meddelelse herom. Men situationen kan også være en anden. Bygningsmyndigheden kan have bestemte ønsker om bebyggelsens udformning uden dog at tillægge disse en sådan vægt, at man ligefrem vil gøre dem til vilkår for byggetilladelsen. Viser det sig under forhandlingerne, at bygherren er indifferent overfor projektets udformning på et punkt, hvor bygningsmyndigheden har sådanne ønsker, vil man ofte uden vanskelighed opnå enighed om en bestemt udformning af ansøgningen på dette punkt.

d. Hvor regler, standarder eller planers overholdelse kun påses ved *efterfølgende kontrol*, forekommer uforbindende udtalelser også som led i reguleringen. Der kan i sådanne tilfælde være samme behov for forhåndsbesked, som hvis retsordenen kræver forudgående tilladelse. I henhold til Arbejderbeskyttelseslovens § 11, stk 1, har f.eks. enhver, der vil oprette eller omdanne en under arbejderbeskyttelsen hørende virksomhed, krav på en forhåndsudtalelse fra arbejdstilsynet om, hvorvidt der af hensyn til lovens eller regulativernes bestemmelser er noget at indvende imod den lagte plan.

Men også under udøvelsen af den efterfølgende kontrol bruges uforbindende udtalelser i vidt omfang enten som svar på forespørgsler eller på myndighedernes initiativ i form af tilrettevisninger og anvisninger om, hvad der er lovligt. Sådan vejledende og retligt uforbindende virksomhed i forbindelse med kontrol præger mange myndigheder.

Særlig markant udtryk har præget fundet i Arbejderbeskyttelsesloven. Efter lovens § 50, stk 2 har arbejdstilsynet tre sæt opgaver. Det skal påse, at gældende ret overholdes. Det skal yde vejledning til opnåelse

af lovens formål. Og det skal virke for samarbejde mellem arbejdsgivere, arbejdsledere og arbejdere til fremme af arbejderbeskyttelsen. Denne lovbestemmelse er udtryk for resultatet af en lang historisk udvikling. Arbejdstilsynet var oprindeligt en slags politimæssigt organ, hvis hovedopgave bestod i at påse, at lovgivningen blev overholdt. Det har med tiden udviklet sig til en institution, der – gennem sine praktiske erfaringer og den teoretiske viden, som det daglige arbejde i sikkerhedstjeneste giver – skal hjælpe virksomhederne til at skabe sikkerhed på arbejdspladsen, og som desuden skal virke for, at alle parter på arbejdspladsen i fællesskab yder en indsats til stadig forøgelse af sikkerheden. En følge af denne udvikling er, at tilsynet ikke først og fremmest ser det som sin opgave at få en virksomhed dømt, men foretrækker at virke ved gode råd og henstillinger. Kun hvis man ikke ad denne vej kan få gennemført de foranstaltninger, som anses for nødvendige, rejses der tiltale mod virksomheden, se *Dreyer*. 377–78.

Hvor retlig regulering sker ved *konkrete forbud eller påbud*, spiller uforbindende udtalelser en lignende – og lignende varieret – rolle som ved forudgående tilladelser og efterfølgende kontrol.

f. I de hidtil nævnte tilfælde, har den uforbindende udtalelse haft et indhold, som vedkommende myndighed havde hjemmel til at give form af et konkret retligt direktiv. Ganske undtagelsesvis forekommer uforbindende udtalelser, som på den ene side ikke er rene opinionspåvirkninger, og som på den anden side ikke kunne være udstedt som forvaltningsakter, uden at de af den grund er ulovlige. Ved reguleringen af fast ejendom forekommer udtalelser af denne art især, hvor der foreligger udkast til eller forarbejder til en plan, som kan blive retlig forbindende, men som endnu ikke er blevet det. Vejdirektoratet har således udtalt, at hvis en vejstrækning klart er tilkendegivet som en, der skal behandles af § 35-udvalget, uden at der endnu er godkendt nogen plan for vedkommende strækning, kan amtsvejnspektøren overfor landinspektøren udtale, at det vil være uheldigt med udstykning langs den pågældende strækning, *Boas*. 130. Udtalelser af lignende art vedrørende indholdet af ikke godkendte byudviklingsplaner, fredningsplaner og lign planer forekommer ligeledes.

2. *Uforbindende udtalelser med mere generelt indhold* er ganske almindelige. Til denne kategori hører lovfortolkende cirkulærer, *Poul Andersen*. 44–45, jfr 269 og redegørelser for praksis, herunder for den man agter at følge. Særlig effekt kan knytte sig til udtalelser om påtænkt praksisændring.

Et eksempel på udtalelser om fremtidig praksis findes i den oplysende note til Normalbygningsvedtægten, Tillæg III, § (c) stk 6, som boligministeriet anbefaler optaget i vedtægten. I noten henledes læserens opmærksomhed på, at kommunalbestyrelsen i overensstemmelse med sine byplanmæssige dispositioner vil søge den del af kommunen, der ligger uden for de udlagte byggeområder friholdt for bymæssig bebyggelse, om fornødent via Byplanloven. Meningen vil ofte være en erklæring om at ville forsvare en dispositionsplan med forbud i h t Byplanlovens § 9.

Som et eksempel på udtalelser om påtænkt praksisændring ganske vist fra et andet samfundsområde kan nævnes, at formanden for Federal Communication Committee i 1961 meddelte, at man overvejede at undergive ansøgninger om fornyelse af radio- og fjernsynsautorisationer en meget kritisk vurdering med henblik på at sikre visse minimale krav til programmernes kvalitet, se *Woll: Administrative Law 1963* s 139. Forfatteren kalder foreteelsen for »regulation by lifted eyebrow«.

For reguleringen af brugen af fast ejendom spiller *uforbindende planer* særlig stor rolle. Uforbindende planer kan være alternativer til retlig forbindende planer, således f eks dispositionsplaner, se s 52 og 114 ff, og ikke godkendte fredningsplaner, se s 54. Men der findes også planer, der kun forekommer som uforbindende, således f eks regionsplaner, se s 53.

Disse uforbindende planer har i alt fald betydning som mønster for myndighedernes anvendelse af retlige direktiver og for deres råden over egne ressourcer, se ovenfor s 52 og 54. Hvis de uforbindende planer bekendtgøres for ejerne; kan de tillige have stor faktisk virkning for private ejeres anvendelse af deres faste ejendom. Det har vist sig, at ejere ofte indretter deres adfærd efter indholdet af f eks dispositionsplaner eller ikke godkendte fredningsplaner. Dette kan naturligvis skyldes ukendskab til planernes retlige karakter; ejerne kan fejlagtigt gå ud fra, at planerne er bindende. En anden årsag kan være håbet om at undgå besvær ved på forhånd at føje sine ønsker efter myndighedernes kendte præferencer. Men det er heller ikke udelukket, at planerne i et vist omfang følges, fordi de erkendes som gode og rimelige.

Som et eksempel på virkningen af uforbindende, men offentliggjorte planer kan nævnes, at offentliggørelse af et fredningsplansforslag har ført til, at professionelle udstykkere af sommerhusgrunde har holdt sig til de områder på planen, der efter dennes indhold var bestemt til sommerhusbebyggelse.

3. *Aftaler* mellem offentlige myndigheder og private ejere eller dog aftalelignende forhold mellem disse parter anvendes i vidt omfang som led i de midler til offentlig regulering af fast ejendom, som er frem-

stillet i det forudgående. Regulære aftaler mellem offentlige myndigheder og private spiller således en stor rolle ved det offentliges råden over sin faste ejendom. Og samtykke eller indforståelse har stor, men retlig set meget tvivlsom betydning for, i hvilket omfang og med hvilket indhold der kan knyttes bebyrdende vilkår til skønsmæssige tilladelser, jfr *Poul Andersen*. 420–23.

Aftaler anvendes derimod kun sjældent som et selvstændigt reguleringsmiddel. Der findes imidlertid i alt fald ét eksempel på, at det eneste retlige grundlag for en offentlig regulering af fast ejendom er en aftale mellem en offentlig myndighed og vedkommende ejer. Eksemplet har muligvis ret begrænset praktisk betydning, men dets principielle interesse er stor. Det hænder, at en ejers ønske om bebyggelse af sin ejendom ikke strider mod noget retligt direktiv, men er i strid med indholdet af en dispositionsplan. I sådanne tilfælde kan vedkommende kommunalbestyrelse ved at få boligministeriet til at nedlægge forbud i h t Byplanlovens § 9 og følge forbudet op med en partiel byplan ved en kombination af disse retlige direktiver hindre den uønskede bebyggelse, se s 53 og 117. I et vist omfang har kommunen ved dispositionsplanens godkendelse tilmed forpligtet sig overfor boligministeriet til at følge denne fremgangsmåde. Hvis der kun er tale om en mindre væsentlig fravigelse fra dispositionsplanen, og hvis kommunalbestyrelsen finder det forsvarligt og rimeligt at gå med til en midlertidig fravigelse fra planen, kan den imidlertid også vælge en anden udvej. Kommunalbestyrelsen kan nemlig gøre sin stilling til byggeforetagendet afhængig af, om ejeren vil indgå på en aftale med kommunalbestyrelsen, f eks om en tidsbegrænsning af den pågældende bebyggelse.

Denne udvej er anvist i boligministeriets skrivelse nr 240 af 21/9 1964 (Ministerialtidende 1965). Ministeriet tilføjer, at kommunalbestyrelsen i så fald bør gøre ejeren bekendt med, at kommunalbestyrelsen ikke umiddelbart kan nægte ham tilladelse til byggeriet, men at der i Byplanlovens § 9 er hjemmel til at nedlægge et foreløbigt forbud, og at kommunalbestyrelsen derefter skal gennemføre en byplanvedtægt for det pågældende område. Vil ejeren herefter indgå på de vilkår, som kommunalbestyrelsen mener at måtte stille for en fravigelse af dispositionsplanen, vil en aftale herom give grundlag for enten tinglysning på den pågældende ejendom af en af ejeren udfærdiget deklaration om vilkårene eller optagelse af vilkårene i byggetilladelsen, hvorefter vilkårene tinglyses, jfr s 147.

4. En af grundene til, at offentlige myndigheder kan regulere borgernes forhold, er, at borgerne ved at følge den adfærd, som myndig-

hederne ønsker, undgår ubehag. Dette er åbenbart og fuldt erkendt, når det drejer sig om retlige direktiver. Truslen om anvendelse af vold er et af motiverne til, at direktiverne efterleves. Forholdet er ligeså åbent erkendt ved sådanne mere indirekte påvirkninger som dem, der er eksemplificeret ovenfor s 56 med reglerne om vurdering til grundbeskatning.

Det er mindre åbenbart, at der kan ske regulering af borgernes adfærd ved *besværliggørelse* af uønsket adfærd.

Ser man alene på de faktiske forhold og undlader enhver juridisk eller moralsk bedømmelse, må det erkendes, at regulering ved besværliggørelse spiller en ikke ringe rolle. Besværet med at søge om den offentlige tilladelse, som måtte være en forudsætning for en ændring af status quo, besværet med at klage, udsigten til lange forhandlinger vedrørende usædvanlige ønsker om ændringer o s v vil rent faktisk afholde adskillige ejere fra at foretage handlinger, som vel ikke er forbudt, men som han ved, at det offentlige helst ikke ser foretaget. Her er tale om en lignende psykologisk effekt som den, der fører til, at tvister indenfor det private område forliges på grund af modvilje mod besværet ved strid med modparten og ved retssager.

Regulering ved besværliggørelse er – også bortset fra de retlige og etiske aspekter – meget vanskelig at skildre, fordi den sjældent anvendes bevidst af de offentlige myndigheder, og fordi den vanskeligt lader sig isolere fra andre faktorer, der bestemmer myndighedernes optræden, jfr *Poul Andersen* i J 1965.193 ff. At en usædvanlig og vanskelig sag tager særlig lang tid, er helt selvfølgelig, og det er forvaltningens pligt at gøre særlig meget ud af sager vedrørende ejere, der viser en anden adfærd end den sædvanlige.

For dog at illustrere tankegangen skal nævnes nogle spredte eksempler.

Lovgivningen er undertiden således indrettet, at en bestemt adfærd fra en ejers side kun kan realiseres efter en meget lang og besværlig administrativ procedure. Et – muligvis ikke tilsigtet – eksempel herpå findes i reglerne om fredningsplaner. Den, som vil udnytte et areal optaget på en godkendt fredningsplan i strid med fredningsplansudvalgets ønsker, må regne med, at hans sag kan komme til behandling i fire instanser, inden han enten får sin ansøgning godkendt eller modtager erstatning for det tab, han måtte lide ved ikke at kunne råde, som han vil. To af disse instanser – fredningsnævn og overfredningsnævn – er tilmed – bl a af hensyn til retssikkerheden – sådan indrettet, at de umuligt kan behandle deres sager på kort tid.

Særlig vanskelige at skildre og bedømme er de muligheder for besværliggørelse, som måtte ligge i de administrative myndigheders hånd. Visse former er helt utvivlsomt legitime. Som et slående eksempel, ganske vist fra et andet samfundsområde, kan peges på tilrettelæggelsen af uddeling af rationeringsmærker i Københavns kommune under krigen. Rationeringsmærker udstedtes for bestemte perioder. Det var af betydning, at mærkerne afhentedes af forbrugerne inden periodens begyndelse; men det var naturligvis utænkeligt at fastsætte en præklusiv frist. Man valgte i stedet følgende løsning: Uddeling af rationeringsmærker til de sædvanlige frister foregik på et stort antal af byens skoler og var således tilrettelagt, at ventetiden var meget kort. Afhentning af mærker en uge efter den sædvanlige frist skete samlet på en kommuneskole i Nansensgade og indebar således for de fleste et vist trafikbesvær. Havde forbrugeren stadig ikke afhentet sine mærker, måtte han henvende sig på Folkeregistret og kunne risikere, at der ville gå nogen tid, førend han fik sine mærker udleveret. Denne ordning, som – hvad enten dens skabere var sig det bevidst eller ikke – gjorde en uønsket handle måde besværlig, var en stor administrativ succes. Om rationeringens tilrettelæggelse i København se *Københavns Kommune 1940–1955*. 1957. 130 ff.

På den anden side findes ligeså utvivlsomt illegitim besværliggørelse. Det er velkendt, at antallet og spredningen af afstemningssteder og disses åbningstider i alt fald tidligere ikke var uden betydning for valgresultater. Et eksempel på utilbørlig besværliggørelse vedrørende brugen af fast ejendom findes i U 1956.1071 H, hvor en kommune blev idømt erstatning for ved forskellige former for træning i flere år at have hindret en bebyggelse, som efter de gældende regler var lovlig omend i strid med kommunens byplansdispositioner, jfr også U 1965.253 H.

Imellem disse yderpunkter ligger et meget vidt spektrum. Her skal kun peges på, at når Byplanlovens § 9 i praksis kan virke til gennemtvungelse af dispositionsplaner, uden at truslen om forbud realiseres, eller uden at forbud følges op af en byplanvedtægt, jfr ovenfor s 53, er en af grundene den tid og det besvær, gennemførelse af en byplansag vil medføre.

Om dette fænomen, der i amerikansk forvaltningslære kaldes »regulation by impedimenta« se *Simon, Smithburg and Thompson: Public Administration 1950*. 455 og *Thompson: The Regulatory Process in OPA Rationing 1950*. 27.

5. Det er velkendt, at bestemte personers optræden har en tendens

til at virke som forbillede for andre. *Offentligt førerskab* med hensyn til brugen af fast ejendom er ikke ukendt. Som et særlig klart eksempel kan nævnes fæsteafløsningen på krongodset i det 18. og 19. århundrede. Der findes også eksempler på, at det offentlige har søgt at højne boligstandarden ved at opføre beboelsesbygninger som forbillede for private eller gennemføre udstykninger som forbillede for andre udstykninger.

6. Det er åbenbart, at ministre, medlemmer af folketinget og af kommunalbestyrelser, men undertiden også tjenestemænd – især de særligt sagkyndige – har mulighed for at øve indflydelse på brugen af privat fast ejendom simpelthen ved at *påvirke den almindelige opinion*. Byplantankens udbredte akcept i befolkningen skyldes ikke alene lovgivningen; den skyldes også den omfattende og dygtige propaganda, som i en menneskealder har været ført for en bedre planlægning af bybebyggelsen. For tiden foregår en lignende opinionspåvirkning vedrørende forurening af vand og luft.

7. Hidtil er nævnt en lang række forskellige midler, som tager direkte sigte på at påvirke brugen af private ejeres faste ejendom. For fuldstændighedens skyld skal peges på, at *den almindelige økonomiske politik* naturligvis øver en meget væsentlig, omend indirekte indflydelse på private ejeres optræden. Anvendelsen af jord til bebyggelse afhænger i meget høj grad af pengepolitikken, kreditmuligheder, tilgangen af arbejdskraft o s v. Og jordens anvendelse til landbrug er i alt fald på lidt længere sigt afhængig af det offentliges støtte eller mangel på støtte til landbrugsproduktion via told, importregulering, eksportpræmiering, hjemmemarkedsordninger, direkte tilskud o s v.

F. Afslutning

Formålet med den fremstilling af den offentlige regulerings midler, der nu er afsluttet, har alene været at tilvejebringe et systematisk overblik. Det har ikke været tanken at give en skildring og bedømmelse af indholdet af gældende ret og praksis vedrørende offentlig regulering af fast ejendom. De mange retsregler, som er nævnt, er taget med som eksempler til illustration, ikke for at klarlægge reglernes anvendelsesområde og indhold.

En følge af dette begrænsede sigte har været, at en række almindelige retlige og retspolitiske problemer, som fremstillingen giver nærlig-

gende anledning til at tage op, og som i sig selv er af stor betydning, er forblevet ubehandlede.

Som afslutning skal dog i det mindste peges på nogle af de mest nærliggende.

Læren om forvaltningsakters ugyldighed som følge af ulovligt formål er som bekendt klart fastslået i dansk retspraksis og har stor betydning, jfr *Frost* i Festskrift til Poul Andersen 1958. 7 ff. I et ikke ringe omfang er retspraksis så omfattende og fast, at anvendelsen af grundsætningen om magtfordrejningen er problemløs. Dette gælder dog ikke ubetinget. Hvor lovgivningen er således indrettet, at samme sagforhold omfattes af flere regelkomplekser, især hvor flere myndigheder har konkurrerende kompetence, eller hvor samme myndighed har valget mellem flere reguleringsmidler, opstår problemer, som stadig er uafklarede. Denne usikkerhed har stor praktisk betydning vedrørende reguleringen af fast ejendom. Her findes et stort antal overlappende regler, myndighederne har i vidt omfang konkurrerende kompetence, og tilfælde, hvor flere midler er udvekslelige, og valget ligger hos vedkommende myndighed, er almindelige. Forholdene er såre komplicerede; men så meget står dog vist fast, at sålænge den positive lovgivning er så broget og kaotisk, som den er, bør den side af magtfordrejningsideologien, der tenderer i retning af at holde hver myndighed, hver beføjelse og hvert middel indenfor sine snævre grænser – det såkaldte organisatoriske specialitetsprincip – anvendes med forsigtighed. Om problemet se *Poul Andersen*. 362 ff, *Trolle* i Festskrift til Poul Andersen. 413 ff og den ovenfor s 62 nævnte litteratur, samt U 1957.871, U 1958.946, U 1959.535 og U 1962.722.

Et andet betydningsfuldt, generelt retligt problem angår de vilkår, knyttet til skønsmæssige afgørelser, der i praksis spiller en umådelig rolle for reguleringen af privat fast ejendom. Også dette spørgsmål er i høj grad et spørgsmål om anvendelse af magtfordrejningslæren, men det kompliceres af uklarheden om, i hvilket omfang samtykke eller indvilligelse fra privates side udvider adgangen til at indsætte vilkår og disses indhold, jfr s 145 ff.

De midler, hvormed offentlig regulering af brugen af fast ejendom sker, rejser naturligvis også retspolitiske problemer. Den gældende lovgivnings indhold er åbenbart ukoordineret og spredt; den senere fremstilling af erstatningsreglerne vil yderligere understrege dette indtryk. I et vist omfang er det ligefrem således, at de forskellige regler modarbejder hinanden. Et åbenbart eksempel foreligger i spændingen mel-

lem reglerne om regulering af bydannelsen ved yderzonebestemmelser og bestemmelserne om vurdering af jord til grundbeskatning, se ovenfor s 56. Vurdering af landbrugsjord i yderzonerne til handelspriser medfører utvivlsomt et pres på byreguleringsmyndighederne, som det er overordentlig vanskeligt at modstå, uanset om jorderne fra et byudviklingsmæssigt synspunkt foreløbigt burde forblive ubebyggede, jfr Bet. 399/1965. 7 og FT 1964/65 A sp 867.

Også bortset fra den manglende koordination er der problemer. Fordele og ulemper ved valg af forskellige former for retlige direktiver er meget vanskelige at gøre op, jfr ovenfor s 35-36, og ikke mindst er hele det problemkompleks, der opstår i samme øjeblik, man ønsker at regulere ved planer ligeså intrikat, som det er aktuelt.

Problemerne bliver ikke mindre, når andre midler end de retlige direktiver drages ind i bedømmelsen, også fordi disse kan give anledning til særlige retssikkerhedsproblemer.

III. Mål

En oversigt over de mål, som offentlig regulering af brugen af privat fast ejendom forfølger, kan gøre god nytte. Den kan lette forståelsen af det samfund, hvori reguleringen udspiller sig, og bidrage til at klargøre det vurderingsgrundlag, på hvilket forvaltning og domstole skal bygge og bygge videre.

Opstillingen af en sådan oversigt er imidlertid forbundet med betydelige vanskeligheder. Forudsætningen for at den overhovedet kan gennemføres er, at man er villig til at acceptere en høj grad af abstraktion og tilmed en temmelig upræcis sprogbrug. Det skyldes først og fremmest vanskelighederne ved at formulere de forskellige mål klart og modsætningsfrit. Der findes ikke et traditionelt sondringsgrundlag, som uden videre kan overtages. Og behovet for en almindelig oversigt over målene skaber ikke et sådant sigtepunkt, at dette kan danne grundlag for en funktionelt bestemt sondring. De enkelte mål må derfor nødvendigvis formuleres meget vagt og vil glide over i hinanden. Undertiden vil der ligefrem være tale om at se samme fænomen under forskellige synsvinkler. En anden vanskelighed er, at offentlig regulering i et pluralistisk samfund som vort foregår så spredt, at det sjældent er muligt at konstatere, hvilke mål de enkelte myndigheder faktisk har

forfulgt ved vedtagelsen af et bestemt retligt direktiv eller ved beslutningen om at anvende et af de andre reguleringsmidler. Endelig kompliceres oversigten over målene derved, at samme middel, herunder samme retlige direktiv, meget ofte forfølger mere end ét mål.

Den følgende korte oversigt over den offentlige regulerings mål kan derfor ikke uden yderligere undersøgelse danne grundlag for retlige slutninger, f eks vedrørende anvendelsen af magtfordrejningslæren eller vedrørende adgangen til at kræve erstatning i henhold til Grl § 73.

Andre oversigter over dele af reguleringslovgivningens mål findes i *Stjernquist*: Den rättsliga kontrollen över mark och vatten I 3. udg 1965 og *Tolstrup*: Landbrugsejendomme 1. kap og samme Forkøbsret og koncession 1. kap.

Et selvfølgelig og traditionelt mål for offentlig regulering af brugen af fast ejendom er forebyggelse af *farer* for liv, sundhed eller ejendom for brugere af ejendommen og for større eller mindre kredse af personer, som bor eller færdes i nærheden af denne. En meget stor del af de retlige direktiver vedrørende brugen af fast ejendom forfølger dette mål. Det gælder for langt de fleste af direktiverne i eller udstedt i h t brandlovgivningen og sundhedsvedtægterne, store dele af arbejderbeskyttelseslovgivningen og Boligtilsynsloven, for mange af bygningsreglementets bestemmelser om brandforhold, bygningers konstruktion, opvarmning, installationer m v. Også Landsbyggeloven har dette mål for øje; det gælder f eks § 17 vedrørende forbud mod bebyggelse af ubebyggelige områder jfr s 40, § 18 om afløb, vandforsyning m m, jfr s 39, samt i alt fald delvis § 44 om vedligeholdelse, jfr s 39. Bestræbelserne for at forebygge farer spiller ligeledes en hovedrolle for de mange bestemmelser, der som led i reguleringen af en næringsudøvelse beskæftiger sig med de anvendte lokaler. Også Vandløbsloven indeholder enkelte bestemmelser med dette formål, se således § 5 om afløb til naturlige vandløb og kap VII om vandløbs vedligeholdelse.

Karakteristisk for udviklingen på det samfundsområde, der her behandles, har været, at den offentlige regulering ikke er blevet stående ved de minimumskrav, som må stilles for at forebygge farer. Tendensen er gået i retning af at sætte tærskelen så højt, at man ikke blot undgik farer, men sikrede den faste ejendoms *brugbarhed*. Nogle af de krav, der er bestemt af dette mål, er selvfølgelig. Det gælder f eks Landsbyggelovens § 21 om adgang til vej. Ofte går reguleringen imidlertid videre og stræber efter at højne kvaliteten. Denne udvikling har været meget udpræget inden for bebyggelsesreguleringen.

I den periode efter 2. verdenskrig, hvor byggeri med offentlig støtte var dominerende, søgte boligministeriet – fuldt bevidst – ved vilkår knyttet til den ydede statsstøtte at fremkalde en kvalitetsforbedring af boligbyggeriet. Bestræbelserne er videreført i de regler om bygnin- gernes indretning, der nu findes i bygningsreglementet, særlig dettes kap 4 og 8 vedrørende indretning og varmeisolering, se FT 1959/ 60 B. 1230–32. Også andre bestemmelser i bygningsretten har klart dette formål, således reglerne om friarealer og udnyttelsesgrader, Lands- byggelovens §§ 32–33, se s 193–94. Tendensen til at sikre en kvalitets- forbedring præger også arbejderbeskyttelseslovgivningen og praktiserin- gen af sundhedsvedtægterne. Udenfor bebyggelsesreguleringen spiller hensynet til brugbarhed mindre rolle. Der kan dog nævnes eksempler, således jordfordelingen og Skovlovens regler om skoves behandling, hvis mål er at bevare skoven i god drift, jfr s 278–79.

Indenfor den del af den offentlige regulering, som angår bymæssig bebyggelse, har der været en klar tendens til at gøre tilvejebringelsen af *gode miljøer* til et selvstændigt mål. Med den stigende urbanisering er dette en nærliggende udvikling. Bestræbelserne for at skabe gode miljøer ligger i naturlig forlængelse af de to førstnævnte mål. Den fare, som skal undgås, er ikke blot en fare for vedkommende ejendoms bruger men også for nære og fjernere naboer. Brugbarheden er lige- ledes ikke blot et spørgsmål om brugen af netop denne ejendom. En ejendoms udnyttelse har overordentlig stor betydning for brugbarheden af andre nærliggende ejendomme. Den offentlige reguleringslovgivning er derfor tidligt kommet ind på – til supplerung af den almindelige naboret – at give bestemmelser til beskyttelse for naboer. Sådanne be- stemmelser findes i vidt omfang i gældende ret, således f eks reglerne om bebyggelsens afstand til skel og højdebegrænsning, Landsbyggelo- vens §§ 31 og 34, jfr s 195. Siden byplantanken slog igennem, er man imidlertid gået et langt skridt videre ved at tage hensyn til en meget videre kreds end selv fjernere naboer. Målet er at skabe sådanne sam- lede bymiljøer, at byens mange forskellige funktioner kan udøves bedst muligt og med mindst mulig friktion, og at byen kan blive komfor- tabel at leve, arbejde og færdes i. Denne målsætning præger største- delen af lovgivningen vedr planer om bymæssig bebyggelse, klarest Byplanloven, Saneringsloven, Landsbyggelovens regler om grundkredse og byggeområder, om regulerings- og udredningsplaner og om retnings- planer og bebyggelsesplaner, se s 121 ff, s 197 ff og s 201 ff. Da be- stræbelserne for at skabe gode bymiljøer kræver planlægning ikke blot

af selve byen, men også af dens vækst og dens forhold til det åbne land, præger målsætningen også byudviklingsreglerne, jfr s 162–63, og Landsbyggelovens § 5 og § 20, jfr s 205.

Udnyttelsen af landets faste ejendomme har åbenbare *samfundsøkonomiske virkninger*. Det er derfor selvfølgelig, at den offentlige regulering ofte forfølger mål, der har relation hertil.

I en del tilfælde har reguleringen til formål at *bevare ressourcer*. Dette gælder særlig åbenbart lovgivningen om kystsikring, sandflugt og diger. Men dette mål spiller også en stor rolle for Skovloven og en væsentlig mindre for reglerne om landbrugsforpligtelse.

Et andet mål, der hører til denne kategori, og som ligeledes spiller stor rolle, er bestræbelserne for at sikre en *rationel, økonomisk anvendelse* af landets faste ejendomme. Retlige direktiver med dette formål forekommer f eks i Skovloven, i jordfordelingslovgivningen og i Landsbyggelovens § 6, stk 2, hvorefter opførelsen af beboelsesbygninger, der agtes udlejet, kan underkastes målnormer for at fremme anvendelsen af standardiserede bygningsdele, installationsdele og inventar. I modsætning til, hvad der gælder i mange andre lande, indeholder dansk lovgivning derimod ikke hjemmel til anvendelse af retlige direktiver til sikring af økonomisk forsvarlig dyrkning af landbrugsjord, *Tolstrup: Forkøbsret og koncession*. 17–18.

Rationel anvendelse af fast ejendom søges ikke blot virkeliggjort ved retlige direktiver. Store dele af landborettens tilskudslovgivning, ovenfor s 57 har således haft dette formål, og reglerne om vurdering til grundskyld, ovenfor s 56, kan ses under samme synsvinkel.

En særlig udformning har ønsket om en rationel økonomisk anvendelse af faste ejendomme fået som baggrund for byudviklingslovgivningen. Et hovedformål med denne lovgivning har været at undgå investeringsspild, se nærmere s 163. Samme bestræbelser ligger bag Landsbyggelovens § 5 og store dele af den kommunale jordpolitik og de er naturligvis bestemmende for megen anden råden over offentlig ejet fast ejendom.

Jorden er – som indledningsvis betonet – en mangelvare. Det er derfor et naturligt mål for offentlig regulering af fast ejendom at virke medbestemmende for *fordelingen* af landets faste ejendomme. Regulering med dette formål kan gå ud på at fordele mellem konkurrerende anvendelsesønsker. Denne karakter har store dele af vandløbslovgivningen og vandindvindingslovgivningen. Men fordelingen kan også have et klart politisk præg, idet dens formål er at fordele landets faste ejen-

domme mellem forskellige samfundsgrupper. Bestræbelser af denne art har været et hovedformål i landbrugslovgivningen igennem hele det 19. århundrede og første halvdel af det 20. Man har ved retlige direktiver, ved tilskud og ved råden over fast ejendom søgt at fremme selveje, at øge antallet af små eller middelstore brug, at trænge godserne tilbage og at bevare en talrig middelstand på landet, se nærmere *Tolstrup*: Landbrugsejendomme 1. kap og samme: Forkøbsret og koncession 1. kap. Boligstøttelovgivningens vekslende begunstigelser af henholdsvis privat byggeri og sociale boligselskaber har haft en lignende karakter af »politisk« fordeling.

De mål, der hidtil er nævnt, angår især håndgribelige, materielle foreteelser. Ikke mindst efter at bestræbelserne for at skabe gode miljøer er slået igennem, har offentlig regulering imidlertid i stadig videre omfang fået til mål også at opnå mere uhåndgribelige fordele. Offentlig regulering søger i vidt omfang at tilfredsstille *æstetiske, rekreative og historisk-videnskabelige* formål.

Æstetiske hensyn varetages især ved Naturfredningslovens regler, jfr s 213, og reglerne om bevarelse af æstetisk værdifulde bygninger og bymiljøer i Bygningsfredningsloven, Byplanlovens § 2, stk 3 og Landsbyggeovens § 43, jfr s 196. Også love som Skovloven, særlig udpræget § 6, stk 2, jfr s 280, og loven om brunkulslejer, jfr s 282, bærer delvis af sådanne hensyn. Æstetiske hensyn indgår tillige i en betydelig del af den almindelige bebyggelsesregulering. Som specielle eksempler kan nævnes Landsbyggeovens § 30, stk 4, hvori det siges, at der ved begrænsninger i bebyggelsens højde i forbindelse med grundkredsinddeling skal søges opnået en god helhedsvirkning, samme lovs § 31, stk 3, hvorefter bygningsmyndigheden kan forlange, at gavle og bagmure i skel udføres i bedst mulig overensstemmelse med det samlede bybillede, og især § 43, stk 1 a, der indeholder hjemmel til at gøre byggetilladelsen afhængig af en sådan ydre fremtræden, at der i forbindelse med den øvrige bebyggelse på stedet opnås en god helhedsvirkning, jfr også stk 1 b om hegning, skiltning m v. Ved at bevare det åbne land tjener Byudviklingsloven og Landsbyggeovens § 5 også indirekte æstetisk-rekreative formål.

Bestemmelser, der direkte tager sigte på det rekreative, findes især i Naturfredningsloven, således § 23 og § 24 om offentlig færdsel på strand og i skove, jfr s 242 ff, samt i Sandflugtlovens bestemmelser om offentlig adgang til klitfredede arealer, s 247. Kommunernes erhvervelse og anvendelse af fast ejendom til parker, idrætspladser, strandarealer,

skove, campingpladser m v tjener ligeledes i meget vidt omfang opfyldelsen af æstetisk-rekreative behov.

Historiske formål forfølges særlig klart ved bestemmelsen i Naturfredningslovens § 2 om fredning af fortidsminder, s 240–41, samt ved ovennævnte regler om bevarelse af bygninger og bymiljøer.

Ovenstående opremsning af mål er naturligvis ikke udtømmende. Der kan peges på andre, mere specielle formål. Loven om erhvervelse af fast ejendom her i landet, se s 283, har således et national-politisk sigte, og vejlovgivningens regler om vejbyggelinier og begrænsninger i antallet af overkørsler har først og fremmest til formål at sikre vejenes brugbarhed.

IV. Myndighederne

Offentlig regulering af brugen af privat fast ejendom varetages af et meget stort antal offentlige myndigheder. Foruden Folketinget er store dele af forvaltningsapparatet impliceret. Det er naturligvis ikke meningen i dette korte afsnit at give en fremstilling af disse mange myndigheders organisation og af den procedure, de følger ved anvendelsen af reguleringens forskellige midler. Fremstillingen indskrænkes til en kort almindelig karakteristik med hovedvægten lagt på de forvaltningsmyndigheder, som udfører offentlig regulering ved retlige direktiver.

Det sædvanlige forvaltningsapparat falder her i landet – som i de fleste vesteuropæiske stater – i to nogenlunde klart adskilte grupper: den hierarkiske statsadministration med ministrene i spidsen og kommunalbestyrelserne med deres kontorer. *Poul Andersen* giver 63 ff en almindelig karakteristik af de to sæt myndigheder, hvortil henvises.

Inden for meget store dele af forvaltningens virksomhedsområde udgør stats- og kommunalforvaltning et hele i den forstand, at begge slags myndigheder virker i et kompliceret samspil inden for samme forvaltningsopgave. Samspillet er forskelligartet, og rollefordelingen veksellende. Med en kraftig forenkling kan man dog pege på, at hvor forvaltningsvirksomheden består i regulering af borgernes forhold ved retlige direktiver, har den statslige centraladministration – ved godkendelse af lokale anordninger og planer, ved ankebeføjelse og ved lignende kompetencer – som regel gode muligheder for at dirigere reguleringens udformning i alt fald i store træk, hvad enten den lokale forvaltning er statslig eller kommunal.

6 Fast ejendoms regulering og beskatning.

Ved siden af disse to sæt traditionelle myndigheder findes inden for alle forvaltningsområder et stort antal nævn, hvis eneste fælles karaktertræk er, at de er kollegiale, og at de er mere eller mindre uafhængige af de normale statslige og kommunale myndigheder, se *Bent Christensen: Nævn og Råd*, 1958. De fleste nævn fungerer som led i en forvaltningsvirksomhed, der i øvrigt domineres af den ene eller af begge de traditionelle forvaltningsorganisationer. Ganske undtagelsesvis spiller nævnene dog hovedrollen under forvaltningen af et samfundsområde.

Alle de tre nævnte slags myndigheder er impliceret i fastlæggelsen af og anvendelsen af retlige direktiver vedrørende brugen af privat fast ejendom. Vægtfordelingen mellem de tre slags myndigheder og samspillet mellem dem er yderst forskelligartet. Forvaltningens opbygning er her som andetsteds præget af skiftende tiders opfattelse af de reelle behov og af den gængse administrative tradition og tillige af den vedhængen ved eksisterende organer, som er karakteristisk for al offentlig forvaltning.

I al almindelighed gælder, at lokale myndigheder dominerer på dette forvaltningsområde, og at området hører til dem, hvor nævnene er talrige. Blandt de lokale myndigheder har der i den senere tid været en klar tendens, der også er velkendt andetsteds, til at foretrække kommunalbestyrelserne. Tendensen har mange årsager; men med særlig henblik på en regulering, der kan være så følelig for den enkelte ejer og hans nære og fjerne naboer, som den her behandlede, kan der være grund til at understrege, at det politiske personels muligheder for at være med i forvaltningens enkeltheder bliver større, når en forvaltningsopgave henlægges til kommunalforvaltningen, end når den henlægges til et af statsadministrationens organer. Nævnenes store betydning for reguleringen af fast ejendom må formentlig ses som udslag dels af bestræbelser for at sikre folkelig kontrol, dels af mere traditionelle retssikkerhedsbestræbelser, se nærmere *Nævn og Råd* kap VI. Interesrepræsentation har derimod på dette samfundsområde, i alt fald i sammenligning med andre, hvor intens regulering forekommer, et forbavsende ringe omfang.

På visse områder indenfor reguleringen af brugen af privat fast ejendom dominerer en af de tre typer af forvaltningsorganer. Den hierarkiske statsadministration dominerer således indenfor arbejdstilsynet og ved administrationen af Skovloven og Sandflugtsloven. Indenfor den del af reguleringslovgivningen, der under de nuværende samfundsforhold er den væsentligste, nemlig byggereguleringen, dominerer derimod kom-

munalbestyrelserne. Kommunalbestyrelsen er således bygningsmyndighed efter Landsbyggeloven og byplansmyndighed efter Byplanloven. Der findes imidlertid også reguleringsområder, hvor nævnene dominerer. Det gælder således først og fremmest vandløbslovgivningen og naturfredningslovgivningen, men også sådanne områder som administrationen af brandlovgivningen og sundhedslovgivningen.

Mens de traditionelle forvaltningstyper – den hierarkiske statsadministration og kommunalbestyrelsen med de dertil knyttede kontorer – er velkendte, kan der være grund til at give en kort karakteristik af de vigtigste af de nævn, der medvirker ved reguleringen af privat fast ejendom via retlige direktiver.

En række nævn er efter deres sammensætning og i reglen også efter funktion judicielt præget.

De vigtigste nævn af denne type er landvæsenskommissionerne. De består af en formand, som er dommer, og af lægmænd, valgt af kommunalbestyrelsen. Den procesordning, som nævnene følger, er i meget høj grad præget af domstolsprocessen. Kommissionernes sager drejer sig oftest om ændring i status quo vedrørende de fysiske forhold og vedrørende ejerforhold indenfor et bestemt geografisk område, hvor der samtidig med ændringerne sker en økonomisk udligning mellem implicerede ejere. Jordfordelingskommissioner, der foretager jordfordelinger, jfr s 50 og reguleringskommissioner til gennemførelse af reguleringsplaner, jfr s 51 og 202–03, er mere eller mindre indrettet med landvæsenskommissionerne som forbillede. Det samme gælder – omend i noget mindre grad – om saneringsnævne, der bedømmer saneringsplaner, jfr s 51.

En anden relativ talrig og let genkendelig gruppe domstolsprægede nævn er taksationskommissionerne, der ofte har en juridisk formand og i øvrigt består af lægmænd og/eller sagkyndige, se Vejbestyrelseslovens § 27, Landsbyggelovens § 58, Byplanlovens § 16, Byudviklingslovens § 14 og Naturfredningslovens § 5.

Efter sammensætning og hele deres præg, men knap nok efter funktionen er også fredningsnævne, se s 255, judicielt prægede.

En gruppe af nævn, der ligesom de judicielt prægede har traditionen bag sig, er de særlige stedlige organer, som har en vis kommunal tilknytning, fordi de fleste af medlemmerne vælges af kommunalbestyrelsen, uden at nævnet af den grund kan anses for en del af kommunens forvaltningsapparat. I det 19. århundrede spillede sådanne

nævn en stor rolle ved gennemførelse af de retlige direktiver vedrørende brugen af fast ejendom på lokalt plan. Karakteristisk for disse organer er, at de ved deres sammensætning søger at sikre et samvirke mellem den lokale statsadministration, kommunalbestyrelsen og lokale sagkyndige, og at nævnene i vidt omfang er funktionelt uafhængige af både statsadministrationen og kommunalbestyrelsen, mens deres afgørelser kan påklages til statsmyndigheder. Til typen hører sundhedskommissionerne og brandkommissionerne i købstæderne samt boligkommissionerne. Typen er formentlig på retur. De tidligere bygningskommissioner i købstæderne, der havde besluttende myndighed, er ved Landsbygge-loven afløst af kommunalbestyrelsen, og de nuværende bygningsråd er kun rådgivende, bet 141/1955. 14–15. Også i amtskommunerne, hvor forslaget til Landsbyggeloven gik ud på oprettelse af et amtsbygningsråd med besluttende myndighed, er resultatet efter ændringer foretaget i Folketinget blevet, at amtsrådet er bygningsmyndighed, FT 1959/60 B 1249–50.

Spændingen mellem de faktiske demografiske forhold i landet og den nedarvede kommunestruktur har ført til, at der på lokalt plan er dannet en række nævn, som i første række tjener til at samordne forholdene i flere kommuner. Ofte har man ved sådanne nævns sammensætning tillige benyttet lejligheden til at sikre samarbejdet med den lokale statsadministration, sagkyndige og evt også interesserepræsentanter. Eksempler på sådanne nævn er samordningsudvalgene, der i h t Byplanlovens § 3 kan nedsættes for at fremme samordningen af byplanlægningen indenfor et område omfattende flere kommuner, byudviklingsudvalgene i h t Byreguleringslovens § 2, jfr s 170, fredningsplansudvalg i h t Naturfredningslovens § 34, jfr s 257, samt de udvalg der for hvert amt udarbejder planer vedrørende overkørsler i h t Vejbestyrelseslovens § 35, jfr s 47.

De hidtil omtalte nævn er alle lokale. Der findes naturligvis også et temmelig stort antal nævn, som er involveret i regulering af brugen af fast ejendom, og som dækker hele landet eller en landsdel.

Nogle få er helt eller i det væsentlige ankenævn. Det gælder således overfredningsnævnet og fredningsankenævnene i h t Naturfredningslovens § 4, se s 255–56, og boligtilsynsrådet i h t Boligtilsynsloven § 5.

Enkelte er helt eller i det væsentlige sagkyndige, rådgivende organer, således f eks det byggetekniske nævn i h t Landsbyggelovens § 12 og naturfredningsrådet i h t Naturfredningslovens § 6, jfr s 256.

Den vigtigste type blandt de centrale nævn er dog råd, der kom-

binerer rådgivning med en hel række andre funktioner. De træffer beslutning i eller udtaler sig om særlig grundlæggende spørgsmål indenfor vedkommende forvaltningsområde, de fungerer som regel også som ankenævn, og de er tillige i reglen almindelig rådgivende organer for centraladministrationen. Det vigtigste nævn af denne art er byplannævnet, der består af sagkyndige og kommunalrepræsentanter, og som skal godkende byudviklingsplaner samt har ankebeføjelse med hensyn til beslutninger i h t Landsbyggelovent § 5 og § 20, jfr s 205. Andre nævn af samme type er arbejdsrådet i h t Arbejderbeskyttelseslovens §§ 61 og 62, og skovnævnet i h t Skovlovens § 22.

Efter den terminologi, der er anvendt i Nævn og Råd, er de domstolslignende nævn tvistnævn og/eller uvildighedsnævn, brandkommissioner og lignende lokale udvalg er administrerende nævn, de centrale nævn ankenævn eller overinstanser, råd eller komplicerede råd, Se Nævn og Råd. 87-90, 95-96, 98, 108-09, 78-82 og 83-85.

V. Erstatning

1. Myndighedernes anvendelse af de midler til regulering af brugen af privat fast ejendom, som er skildret ovenfor i afsnit II, kan meget vel føre til, at en ejer får mindre økonomisk udbytte af sin ejendom end han ellers ville have fået. Hvor dette er tilfældet, opstår spørgsmålet om, hvorvidt ejeren i den anledning kan få erstatning af de offentlige kasser.

Man kan naturligvis ikke udelukke, at sådan erstatning kan blive udbetalt efter en konkret bevilling på en finanslov eller et kommunalt budget og altså på grundlag af rene billighedsbetragtninger. Men det normale er, at erstatning kun gives, hvor sædvanlig retlig hjemmel dertil er til stede.

Gældende ret indeholder hjemmel til erstatning for skadelige følger af offentlig regulering af brugen af privat fast ejendom i et stort antal specielle regler knyttet til den offentligretlige reguleringslovgivning og i nogle almindelige retsgrundsætninger, især den almindelige grundsætning om offentligretligt erstatningsansvar, naborettens erstatningsregler og Grl § 73.

Det almindelige offentligretlige erstatningsansvar spiller kun en be-

grænset rolle. Det er sjældent, at offentlige myndigheder ved anvendelsen af retlige direktiver eller andre reguleringsmidler overskrider grænsen for det forsvarlige. Men det hænder naturligvis, jfr *Poul Andersen J 1965.203 ff.* Det offentlige er således blevet pålagt erstatningsansvar i et tilfælde, hvor forvaltningen først var blevet dømt til at genoptage en sag, der var endt med afslag på en byggetilladelse, fordi afslaget led af magtfordrejning, og hvor man derefter tilvejebragte en byplansvedtægt, der hindrede det ønskede byggeri, se U 1942.273 H. Der blev ligeledes tilkendt erstatning i U 1956.1071 H, nævnt ovenfor s 73, hvor en kommune overskred grænsen for den tilladelige besværliggørelse af et byggeønske.

De grundsætninger om erstatningsansvar for naboulempen, som er udviklet i retspraksis, se s 361 ff, har stor praktisk betydning men kun på et begrænset område, nemlig ved råden over offentligt ejet fast ejendom.

Hovedvægten ligger på de specielle erstatningsregler i reguleringslovgivningen og på Grl § 73.

I den daglige praksis er specialbestemmelserne naturligvis langt de vigtigste. Men Grl § 73 har dog afgørende betydning. For det første gælder § 73 ved siden af de specielle erstatningsregler. En ejer kan således støtte et erstatningskrav direkte på Grundlovens § 73. For det andet er der en tilbøjelighed til at gå ud fra, at Grl § 73 har været bestemmende for indholdet af i alt fald størsteparten af særbestemmelserne. Lovgivningspraksis anses således – omend ikke fuldt ud, så i det store og hele – for at være udtryk for, hvad Grundloven forlanger af lovgivningsmagten. Denne opfattelse kan finde støtte i det forhold, at domstolene endnu aldrig har underkendt en lov som værende i strid med Grl § 73.

Under disse omstændigheder er det naturligt, at den juridiske litteraturs fremstillinger af spørgsmålet om erstatning for følger af offentlig regulering af borgernes forhold, tenderer i retning af at blive identisk med en undersøgelse af det statsretlige spørgsmål om, hvornår Grundloven foreskriver erstatning for regulering af ejendomsrettens grænser. Herom findes en – efter danske forhold – meget omfattende litteratur.

De bedste almindelige fremstillinger findes hos *Knud Illum: Servitutter* kap II, *Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret.* 730 ff og *Ross: Dansk Statsforfatningsret II.* 642 ff. I disse fremstillinger findes henvisninger til den øvrige litteratur.

Efter den herskende opfattelse må Grl § 73 betragtes som en standard. Den fastlægger ingen – for Grundlovens levetid gældende – fast

grænse for, i hvilket omfang regulering af ejendomsrettens grænser kræver erstatning. Dette spørgsmål må afgøres efter et skøn, hvori indgår en række momenter, hvoraf de væsentligste er: *om* reguleringen er mere eller mindre generel, specielt om den rammer mange eller få ejere; *om* reguleringen er mere eller mindre følelig, hvilket især er et spørgsmål om indgrebets intensitet, og om indgrebet angår en aktuel eller fremtidig råden; *om* indgrebet medfører overførelse af en del af ejerrådigheden til andre eller kun en tilintetgørelse af denne råden; og endelig, hvilke interesser eller grunde der bærer reguleringen.

Forstået på denne måde efterlader Grl § 73 åbenbart en betydelig margin for, hvornår lovgivningsmagten behøver at fastsætte erstatning for regulering af ejerrådighederne. Det er da også en ofte påpeget kendsgerning, at de mange specialregler vedrørende erstatning for offentlig regulering af brugen af fast ejendom udviser temmelig store forskelligheder.

Under disse omstændigheder ville det, både for at få overblik over gældende ret og til belysning af det statsretlige spørgsmål, være af betydelig interesse at give en samlet og så vidt muligt udtømmende fremstilling af, hvornår en ejer, enten i henhold til specialreglerne eller direkte på grundlag af § 73, kan antages at have krav på erstatning som følge af offentlig regulering af brugen af hans faste ejendom. En sådan fremstilling ville imidlertid – allerede på grund af sit omfang – ganske sprænge denne fremstillings rammer. I det følgende bliver der derfor kun tale om at pege på nogle få hovedtræk.

Den følgende fremstilling begrænses for det første til at angå erstatning for offentlig regulering af bebyggelse. Denne del af den offentlige regulering er for tiden mest aktuel og har tillige særlig erstatningsretlig betydning, fordi jords anvendelse til bebyggelse indebærer særlige muligheder for gevinst for ejeren og derfor særlig risiko for tab som følge af regulering.

Beretning vedrørende planlægningslovgivningen afgivet af det af boligministeriet den 29. oktober 1963 nedsatte udvalg 1965. 54–60 indeholder et af udvalgets sekretariat udarbejdet notat vedr dette spørgsmål.

For det andet koncentrerer fremstillingen om nogle få typiske situationer. Der sondres mellem tilfælde, hvor reguleringen griber ind i en aktuel råden, og tilfælde, hvor kun den råden, som ejeren måtte vælge at udøve engang i fremtiden, reguleres. Inden for den sidste situation sondres mellem tilfælde, hvor reguleringen helt eller i det væsentlige hindrer bebyggelse, tilfælde hvor en bestående bebyggelse ikke må æn-

dres, og endelig tilfælde hvor reguleringen kun angår den måde, hvorpå fremtidig bebyggelse sker. Selv indenfor disse situationer er ikke søgt givet en udtømmende opremsning af regler, men vægten er lagt på at give eksempler, der på grundlag af den forudgående gennemgang af reguleringens midler og mål kan være illustrerende.

Fremstillingen er i øvrigt inddelt således, at der først redegøres for erstatningsproblemerne, som de opstår ved anvendelsen af retlige direktiver, og som de løses i særreglerne, ndf under 2-5. Dernæst undersøges, om særreglerne, i de skildrede situationer, kan suppleres med Grl § 73, ndf under 6. Derefter gøres nogle korte bemærkninger vedr erstatningsspørgsmålet ved anvendelsen af de øvrige reguleringsmidler, ndf under 7.

Tilkendelse af erstatning forudsætter, at ejeren i en eller anden forstand kan siges at have lidt et tab. Hvad dette nærmere vil sige, er, når talen er om regulering af rådigheden over en fast ejendom, der forbliver i ejerens eje, uklart. Uden at gå ind i en nærmere analyse af tabsbegrebet er det derfor nødvendigt for hver af de undersøgte situationer at gøre nogle spredte bemærkninger om tabsopgørelsen.

2. Offentlige myndigheder kan i temmelig vidt omfang ved anvendelse af retlige direktiver hindre, *at et ubebygget areal bebygges* enten med enhver art bebyggelse eller dog med bestemte arter af bygninger, især bymæssig eller anden tæt bebyggelse.

De retlige direktiver, der således kan hindre enhver art eller visse arter af bebyggelse, kan henføres til alle de kategorier af *reguleringsmidler*, som er nævnt i afsnit II B. Her skal opremses de væsentligste eksempler. Bebyggelse kan være hindret ved fredskovspligten, s 27 og s 276, ved den generelle klitfredning, s 246 og s 282, eller ved strandbyggelinien, s 38 og s 237-38. Hindringen kan i disse tilfælde også siges at bestå deri, at myndighederne nægter at gøre undtagelse fra de generelle direktiver. Bebyggelse kan være hindret ved nægtelse af løbende tilladelser i h t Naturfredningslovens § 22 om fredningsnævnets tilladelse til »fremmed bebyggelse« i det åbne land, s 32 og 251-53, i h t Naturfredningslovens § 25 f s v angår byggelinierne ved skov, sø, å og vej, s 33 og s 238 ff, i h t Landsbyggelovens § 20 om amtsrådets tilladelse til anden bebyggelse end fritliggende småhuse og landbrugs-erhvervenes bygninger, s 32-33, eller i h t byggerationeringsbestemmelser. Hindringen kan også være en fredningskendelse, s 40 og 219 ff, et forbud nedlagt i h t Landsbyggelovens § 17 om ubebyggelige områder, s 40, eller et forbud i h t samme lovs § 5 om amtsrådets adgang

til at forbyde udstykning til sommerhusbebyggelse eller udstykning m v, som vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling, s 41 og s 204–07, eller et foreløbigt forbud i h t Byplanlovens § 9 mod bebyggelse i strid med en byplan under udarbejdelse. Endelig kan bebyggelse være udelukket som følge af, at arealet omfattes af en byudviklingsplans yderzone, s 47 og 162 ff, en landbrugszoneplan, s 47 og 169–70, eller af den del af en indflyvningsplan, hvor højdebegrænsningen er mest følelig, s 47.

En lignende spredning gør sig gældende, hvis man ser på de *mål*, som disse retlige direktiver må formodes at forfølge. Fredskovspligt og klitfredning skal især bevare ressourcer. De citerede regler i Naturfredningsloven har æstetisk-rekreative formål. Landsbyggelovens § 20 og § 5 samt byudviklings- og landbrugszoneplaner skal især hindre investeringssplid og bidrage til at skabe gode bymiljøer. Og Landsbyggelovens § 17 er først og fremmest begrundet i frygten for farer.

Ubebygget jord, som har udsigt til at blive bebygget med tæt bebyggelse i en ikke for fjern fremtid har en merværdi udover den værdi, som jordens nuværende anvendelse betinger. Det *tab*, der kan forvoldes af retlige direktiver som de her omhandlede, består i denne merværdis bortfald. Tabet størrelse for den enkelte ejer afhænger i høj grad af, på hvilket tidspunkt tabet gøres op, og om opgørelsen er definitiv. Byggechancer, der er så håndgribelige, at de overhovedet afsætter en merværdi, har efter al erfaring en tendens til at vokse med tiden. Tabet bliver derfor størst og en evt fuld erstatning tilsvarende stor, når tabet først gøres op på det tidspunkt, hvor byggechancen materialiserer sig, og bebyggelse nu er økonomisk mulig og kan gennemføres i overensstemmelse med direktiver af den art, der er omtalt nedenfor under 4. Tab og erstatning bliver derimod jo mindre, jo tidligere i en byggechances »vækstperiode« tabet opgøres. En mulig mellemløsning er at opgøre tabet på et tidligt tidspunkt, men at foretage ny, supplerende opgørelse senere.

Om opgørelsesproblemer ved planlægningen af byudvikling se *Erik Siesby* og *Knud Illum* i U 1954 B.41 ff, jfr også *Rud Nielsen* ndf s 183.

Den offentligtretlige reguleringslovgivning indeholder meget forskellige særbestemmelser om, hvorvidt der skal ydes *erstatning* i den situation, der undersøges i dette afsnit, og om, hvordan tabet skal gøres op.

De vigtigste bestemmelser, der yder erstatning, findes i Naturfredningslovens § 14 og § 22, Byreguleringslovens § 14, Byplanlovens

§ 15 a, og Indflyvningslovens § 3. Hertil kommer en række ekspropriationsbestemmelser.

Efter en af de nævnte bestemmelser, Naturfredningslovens § 22, opgøres tabet først, når byggechancen er aktuel. I h t § 22, stk 1 kræves fredningsnævnets tilladelse til »fremmed« bebyggelse i det åbne land. Hvis tilladelse nægtes, og ejendommen derved falder i værdi, har ejeren ifølge § 22, stk 2 krav på erstatning for den ved afslaget forvoldte værdinedgang, jfr s 226 ff. Da tilladelse i h t § 22 utvivlsomt først er påkrævet og først kan realitetsbehandles af fredningsnævnet, når byggechancen er aktuel, altså når både de økonomiske og retlige forudsætninger for et byggeris gennemførelse er til stede, opstår erstatningsspørgsmålet først, efterhånden som byggechancen materialiserer sig for den enkelte ejendom. Følgen er, at Naturfredningslovens § 22 er den for ejerne mest fordelagtige i hele den lovgivning, der angår afståelse og regulering af fast ejendom.

Erstatningsordningen i h t Byreguleringslovens § 14 og Byplanlovens § 15 a er væsentlig forskellig fra Naturfredningslovens § 22.

Ved anvendelsen af byudviklingsplaner vil tabet for den enkelte ejer i yderzonen oftest blive opgjort på et tidligt tidspunkt i byggechancens »væksttid«. Det hænger sammen med, at yderzonerne omfatter store arealer, og at der samtidig med yderzonen udlægges store arealer i inderzone, jfr s 169. Til gengæld er opgørelsen ikke definitiv. For ejendomme, der ved yderzonens ikrafttræden overhovedet har en merværdi, er den nærmere ordning denne: En ejer, der har en aktuel eller dog nogenlunde nærliggende byggechance, får erstatning for dennes forringelse, jfr U 1957.49 H og U 1964.210. En ejer, hvis ejendoms værdi, uden at der er en helt nærliggende chance for salg til bebyggelse, dog er præget af mulighed for senere byudvikling, får ikke erstatning. Værdien af hans fjerne byggechancer påvirkes, p gr a planens tidsbegrænsning, ikke af denne. Men da loven formentlig må forstås således, at erstatningsbestemmelsen også kommer til anvendelse ved en forlængelse af yderzonebåndet for en ny periode, har denne ejer en chance for erstatning i næste omgang. Der sker således en periodevis opgørelse af tabet. Byggechancer, der ved én periodes begyndelse var for små (eller slet ikke eksisterede), men som i løbet af perioden vokser sig så store, at deres afskærelse ved næste periodes begyndelse sænker ejendommens værdi, erstattes på dette tidspunkt.

Erstatning for landbrugszonebånd i h t Byplanlovens § 15 a opgøres principielt på samme måde.

I de øvrige tilfælde, hvor særbestemmelserne hjemler erstatning for mistet byggechance, er lovgivningen således indrettet, at det helt beror på de konkrete forhold, hvorunder direktivet anvendes, om tabet opgøres tidligt eller sent i en byggechances »vækstperiode«, men opgørelsen er altid definitiv. Anvendes direktivet på et meget sent tidspunkt, fungerer erstatningsordningen med lignende økonomisk virkning som Naturfredningslovens § 22. Anvendes direktivet på et tidligt tidspunkt, gives erstatning for enhver merværdi uanset størrelse, men senere vækst i den byggechance, der uden direktivets anvendelse ville have eksisteret, berettiger ikke til ny erstatning.

Forholdene er klarest ved erstatning i h t Naturfredningslovens § 14 for en fredningskendelse omfattende et temmelig stort areal, jfr s 228. I sådanne tilfælde opgøres erstatningen på grundlag af den værdi, som vedkommende ejendom ved kendelsens afsigelse har i handel og vandel. Der ydes erstatning for mistet byggechance, når denne er aktuel eller dog så nærliggende, at den øver indflydelse på salgsværdien, (se nærmere fremstillingen ndf s 225 ff, der i øvrigt viser, at heller ikke denne formulering er entydig). Tabet ved ikke for fremtiden at kunne bygges altså op én gang for alle. Hvis byggechancen på opgørelsestidspunktet er ringe eller slet ikke eksisterer, opnås ingen erstatning. Det forhold, at byggechancen senere ville have forbedret sig, giver ikke krav på erstatning, heller ikke såfremt sådan fremtidig vækst måtte fremstå som sandsynlig. Og fornyet opgørelse på et senere tidspunkt, hvor efterspørgslen har vist sig at stige, er udelukket.

Hvor en indflyvningsplan hindrer bebyggelse, fungerer erstatningsordningen i h t 1 nr 411 af 12/7 1946 § 3 på samme måde.

De hidtil nævnte erstatningsregler er knyttet til reguleringsmidler, der er specielt beregnet på den situation, at en ejer bevarer sin ejendom, men helt eller delvis fratages adgangen til at råde ved bebyggelse. I et vist omfang findes derudover erstatningshjemmel i en række lovregler, hvis hovedformål er at skabe hjemmel for afståelse af fast ejendom, men som tillige kan anvendes til ved servitutpålæg at hindre bebyggelse af en ejendom, som ejeren beholder. Som eksempler kan nævnes servitutter til sikring af oversigt over vejkryds eller til beskyttelse af veje i h t Vejbestyrelseslovens § 23, jfr *Boas*. 51 ff, særlige beskyttelsesservitutter for vandforsyningsanlæg i h t Vandindvindingslov § 6, stk 1, 3) og 4) samt de alm ekspropriationsbestemmelser i Vandløbslovens § 89 og Stærkstrømsloven, lbek nr 356 30/11 1949 §§ 10–11. I disse tilfælde, der kun har marginal betydning for bebyggelsesregu-

leringen som helhed, opgøres erstatningen på samme måde som ved fredningskendelser, se således udtrykkelig Vandløbslov § 89, stk 4.

Reguleringslovgivningen indeholder langt fra altid hjemmel til erstatning for følgerne af, at retlige direktiver hindrer bebyggelse.

Der var således ikke hjemmel til erstatning, da de generelle byggelinier i Naturfredningslovens § 25 trådte i kraft, hverken i 1937 – se dog ndf s 102 om an nr 173 af 18/5 1937 – eller i 1961. Heller ikke de udvidelser af den generelle klitfredning og landbrugsforpligtelsen til ejendomme, der hidtil ikke havde været omfattet, som lovgivningsmagten fra tid til anden har foretaget, var ledsaget af erstatningshjemmel, jfr *Tolstrup*. 216 og *Tolstrup*: Landbrugsejendomme. 5–6. Der er heller ikke hjemmel til at yde erstatning for nægtet undtagelse fra generelle direktiver, som f eks fredskovspligten, klitfredningen eller strandbyggelinien, eller for nægtelse af løbende tilladelser i h t Naturfredningslovens § 25, f s v angår de øvrige byggelinier, eller i h t Landsbyggeovens § 20 eller i h t byggerationeringsordningerne. Endelig mangler der i særbestemmelserne hjemmel til at betale erstatning i anledning af forbud i h t Landsbyggeovens § 5 og § 17 eller for foreløbige forbud i h t Byplanlovens § 9.

3. En situation, der minder om den ovenfor skildrede, foreligger, hvor retlige direktiver helt eller delvis *hindrer ændring af en eksisterende bebyggelse*.

Det *tab*, som sådan regulering kan give anledning til, vil typisk opstå, fordi en anden bebyggelse kunne give større økonomisk udbytte, eller fordi udgifterne ved opretholdelse af den eksisterende bebyggelse kan være større end vedligeholdelsesudgiften til bestående bygninger i almindelighed. Også i dette tilfælde vil tabets størrelse kunne variere efter opgørelsestidspunktet. Tabet kan således tænkes opgjort én gang for alle, eller efterhånden som ønske om ændring opstår.

Retlige direktiver, der hindrer ændringer i eksisterende bebyggelse, er sjældne. De vigtigste er fredning i h t Bygningsfredningsloven, jfr s 40–41, bygningsmyndighedens beslutning i h t Landsbyggeovens § 43, stk 1 c, jfr normalbyggningsvedtægtens § 21, stk 3 og 4, s 196, og byplaner i h t Byplanlovens § 2, stk 3, s 137–38. Beslutning om fredning af en bygning medfører, at alle byggearbejder eller dog de fra et bevaringssynspunkt væsentligste, herunder nedrivning, kræver forudgående tilladelse, Bygningsfredningslovens § 6. Beslutning i h t bygningsvedtægtens § 21, stk 3 og 4 har lignende virkning: ændringer i en bebyggelses ydre fremtræden må kun udføres efter forudgående godken-

delse. Bestemmelsen anses dog ikke for at indeholde hjemmel til at nægte nedrivning, *Bendt Andersen*. 175. En bygning, der omfattes af en byplan i h t Byplanlovens § 2, stk 3 må kun nedrives, ombygges eller på anden måde ændres efter forudgående tilladelse. Hertil kommer endelig nogle generelle forbud mod nedrivning eller mod visse former for ombygninger som led i byggerationering og huslejerestriktioner.

Bortset fra de sidstnævnte ekstraordinære direktiver har disse reguleringer et klart *konkret præg*: konkrete forbud, planer og løbende tilladelser. *Formålene* er æstetisk-historiske.

Erstatningsreglerne er også i denne situation forskellige, men dog i mindre grad end ovenfor under 2. Der er således ikke knyttet erstatningshjemmel til reglerne i Landsbyggeloens § 43, stk 1 c, ligesom der er blevet givet erstatning for de ekstraordinære restriktioner. Både Bygningsfredningsloven og Byplanloven indeholder derimod bestemmelser om erstatning. For selve pålægget af fredning hhv byplan ydes ingen erstatning, jfr U 1928.799. Der ydes heller ikke erstatning for evt fordyret vedligeholdelse eller forringet udnyttelsesmulighed, U 1959. 228. Derudover sonder Bygningsfredningsloven mellem nedrivning og bygningsarbejder, som går ud over almindelig vedligeholdelse, men som ikke medfører nedrivning. En ejer, der får afslag på ansøgning om nedrivning, kan kræve, at staten overtager bygningen mod fuld erstatning, § 10, stk. 2. Hvis fredningsmyndighederne stiller krav til andre byggearbejder, som derved fordyres, uden at fordyrelsen modsvares af en øget brugsværdi, erstattes dette tab, § 6, stk 2. Erstatningsreglen i Byplanlovens § 14 a er mindre nuanceret, jfr s 153. En ejer, der ikke får tilladelse til at nedrive, ombygge eller ændre bebyggelse på ejendommen, kan forlange sin ejendom helt eller delvis overtaget af kommunen mod fuld erstatning.

4. Langt de fleste af bebyggelsesreguleringens retlige direktiver hindrer ikke hidtil ubebyggede arealers bebyggelse eller ændring af eksisterende bygninger, men går kun ud på at regulere fremtidig bebyggelses nærmere udformning. Direktiverne tager således sigte på den situation, at ejeren vel bevarer valget mellem byggearbejder og anden råden; men vælger han at bygge, begrænses hans handlefrihed m h t bebyggelsens art, dens omfang og placering, dens indretning og udseende, anvendelsen af tilstødende ubebyggede arealer o s v.

Der er naturligvis ingen skarp grænse mellem denne normale situation og de to først behandlede, mere ekstreme. Et nærliggende græn-

setilfælde foreligger, hvor et retligt direktiv ganske vist ikke hindrer bebyggelse, men indskrænker det bebyggede areal meget kraftigt.

Retlige direktiver, der kan anvendes i den her behandlede situation, er endog meget talrige. Størstedelen af de direktiver, som indeholdes i eller udstedes i h t Landsbyggeloven, bygningsreglementet, bygningsvedtægterne, Byplanloven, brandlovgivningen, Arbejderbeskyttelsesloven og sundhedsvedtægterne, regulerer således udformningen af fremtidigt byggeri, og også direktiver med hjemmel i andre love kan have denne virkning.

Alle de *reguleringsmidler*, som er opregnet i afsnit II, er repræsenteret blandt disse direktiver. Bygningsreglementet er f eks i det væsentlige formuleret som præcise regler eller standarder. Løbende tilladelser anvendes f eks i h t Vejbestyrelseslovens §§ 33–34 om overkørsler, s 33, i h t Landsbyggelovens § 21 vedr bebyggelsens tilslutning til vej, s 34 og 35, og i h t normalsundhedsvedtægtens § 15 vedr afløb til sivebrønde og samlebrønde, jfr s 33. Undtagelser fra Landsbyggeloven, bygningsreglementet, byplaner m v spiller en meget stor rolle. Og de vigtigste af planerne angår den her behandlede situation, således byplaner, byggevedtægternes grundkreds- og byggeområdeinddeling, vejbyggelinier, planer i h t Vejbestyrelseslovens § 35, retningsplaner og indflyvningsplaner, jfr s 45 ff.

Også de fleste af de *mål*, der er nævnt i afsnit III, varetages ved de retlige direktiver, der angår denne situation. Særlig stor rolle spiller fareforebyggelse, brugbarhed og gode miljøer, men også æstetiske formål forfølges f eks ved de ovenfor s 80 nævnte bestemmelser i Landsbyggelovens § 30, stk 4 og § 31, stk 3 og ved fredningsnævnets censur med bebyggelse, hvortil der gives løbende tilladelse i h t Naturfredningslovens § 25, jfr s 238 ff.

Den formindskelse af det økonomiske udbytte, som kan blive en følge af disse direktivers regulering af fremtidig bebyggelse, kan variere betydeligt. Den kan være meget følelig, men kan også være helt ubetydelig. Undertiden vil man ligefrem ikke kunne gøre et tab op på sædvanlig måde ved at forestille sig, hvordan forholdene ville være uden den bestemte regulering, hvis økonomiske virkninger undersøges, jfr *A. Vinding Kruse: Erstatningsretten* II. 435 ff og *Stig Jørgensen: Erstatningsret*. 148–51. Reguleringen kan have en så almindelig karakter, at de krav, den stiller til bebyggelsen, ikke er væsentlig forskellige fra dem, der ville følge alene af efterspørgslen.

Særbestemmelserne i reguleringslovgivningen indeholder kun und-

tagelsesvis hjemmel til at yde *erstatning* for følgerne af de talrige retlige direktiver, der kan anvendes i den her undersøgte situation.

Erstatning ydes således, hvor fremtidig bebyggelse reguleres ved en fredningskendelse, Naturfredningslovens § 14, jfr s 40 og s 222, og ved servitutter pålagt ifølge regler, der især tager sigte på afståelse, se ovenfor s 91. Der kan efter omstændighederne ligeledes være tale om at yde erstatning efter Naturfredningslovens § 22, hvis byggetilladelsen begrænses, og ejendommen derfor falder i værdi. I disse tilfælde erstattes det tab, der skyldes netop dette reguleringsmiddels anvendelse, uanset størrelse, og tabet opgøres én gang for alle ved direktivets ikrafttræden.

Af større praktisk principiel interesse er nogle erstatningsbestemmelser, der – i modsætning til ovennævnte – har netop den i dette afsnit behandlede situation for øje, og som kun dækker usædvanlige tab. Sådanne bestemmelser findes i Vejbestyrelseslovens § 46 og Landsbygge-lovens § 24, stk 4, ang tilfælde, hvor pålæg af en byggelinie medfører, at en grund ikke kan udnyttes som naboarealerne, Byplanlovens § 14, der drejer sig om lignende følger af, at et areal ved byplanen er bestemt til offentlige anlæg efter § 2, stk 2, nr 4, jfr s 152, samt Vejbestyrelseslovens § 37, der vedrører lignende følger af planer om overkørsler til veje. Bestemmelserne er noget forskelligt formuleret, men fælles for dem er, at der kun ydes erstatning – i visse tilfælde i form af det offentliges overtagelse af ejendommen – såfremt forringelsen af den fremtidige økonomiske udnyttelse af ejendommen er større end den forringelse, reguleringsmidlets anvendelse på nærliggende, lignende ejendomme medfører. Om byggeliniebestemmelsen i Byplanlovens § 15, der i sin formulering afviger en del fra de nævnte bestemmelser, se s 154 og 156.

Reglerne i Indflyvningsloven hviler på en beslægtet sontring mellem sædvanlig og usædvanlig forringelse af fremtidig byggemulighed, men udformningen er en anden. Højdebegrænsninger på indtil 25 m giver krav på fuld erstatning. Begrænsning over denne højde pålægges erstatningsfrit.

Det almindelige er imidlertid, at særreglerne i reguleringslovgivningen ikke indeholder hjemmel til at yde erstatning for evt forringelse af fremtidigt økonomisk udbytte og dermed af ejendommens aktuelle værdi som følge af reguleringen af fremtidig bebyggelses udformning. Til illustration skal nævnes en række eksempler: Indførelsen af nye og strengere konstruktive bestemmelser for fremtidigt byggeri ved landsbygningsreglementet var ikke ledsaget af erstatningshjemmel. Begræns-

ninger i fremtidige byggemuligheder som følge af Landsbyggeovens regler eller de i henhold dertil udstedte anordninger, planer og konkrete afgørelser vedrørende udnyttelsesgrader, friarealer, højdebegrænsning o s v giver heller ikke krav på erstatning. Dette gælder også for de æstetisk begrundede beslutninger i h t § 30, stk 4 og § 31, stk 3, se ovfr s 80. Nægtelse af løbende tilladelser til sivebrønde i h t normal-sundhedsvedtægtens § 15 eller tilbageholdenhed med at give sådanne tilladelser, jfr sundhedsstyrelsens vejledning fra 1960, se ovfr s 35, giver ikke krav på erstatning, uanset at udbyttet ved udstykning til sommerhuse i meget høj grad afhænger af, om disse tilladelser kan opnås og på hvilke vilkår. Begrænsende eller fordyrende vilkår til byggetilladelser i h t Naturfredningslovens § 25 begrundes ligeledes ikke erstatning.

Af særlig interesse er, at evt forringet udbytte som følge af en byplan eller en byggelinie ikke kan forlanges dækket udenfor de tilfælde, der er omtalt i ovennævnte bestemmelser om usædvanlige tab. Der ydes således ikke erstatning for højdebegrænsning, selvom den ved planen fastlagte højdegrænse er mindre end tidligere eller mindre end for andre områder af planen, jfr U 1934.1003. Det mindre udbytte, der måtte blive tale om, fordi industriarealer ofte afsættes langsommere end boligarealer, kan ikke forlanges dækket, se s 131. Selv ikke en minutiøs fastlæggelse af den fremtidige bebyggelses placering på grunden og dens forhold til nabobebyggelse giver krav på erstatning, jfr U 1959.547. Om tab som følge af byggelinier foreligger en række domme, hvoraf især to viser, at der ikke ydes erstatning udenfor de særlig hjemlede tilfælde, selv ikke ved tab, der må siges at være usædvanlige, omend ikke i den forstand hvori ordet bruges i Vejbestyrelseslovens § 46. U 1952.411 drejede sig om et tilfælde, hvor en byggelinie var blevet pålagt i 1929, men ved en fejltagelse først tinglyst i 1936. Den nuværende ejer havde overtaget ejendommen i 1932. I 1950 brændte gårdens avlsbygninger, og dens nyopførelse blev fordyret med ca 10.000 kr. på grund af byggelinien. Erstatning ikke tilkendt. U 1962.864 H drejede sig ligeledes om brand i en bygning, som lå indenfor byggelinien. Ejeren led her et tab som følge af, at brandforsikringsselskabet fradrog værdien af de såkaldte rudera, d v s ruinerne af den brændte bygning. Disse var imidlertid for denne specielle ejer værdiløse, da de lå indenfor byggelinien. Heller ikke dette tab erstattedes; se i øvrigt U 1894.814, U 1940.1036 H og U 1943.592 H.

Endelig kan fremhæves, at der ikke er hjemmel til at yde erstatning for konkrete bestemmelser i h t Landsbyggeovens § 39, stk 2, hvor-

efter kommunalbestyrelsen kan modsætte sig erhvervsbebyggelse i blandede områder, når bebyggelsen kan medføre særlige ulemper eller virke stærkt skæmmende.

I de utallige tilfælde, hvor undtagelse nægtes fra en regel eller en plan, findes heller ikke erstatningshjemmel.

5. Fælles for de tre situationer, som hidtil er undersøgt, er, at ejeren selv er herre over, om den retlige regulering skal få aktuel betydning for hans ejendoms anvendelse. Hvis han fortsætter sin hidtidige råden uændret, rammes han ikke. I den situation, der behandles i dette afsnit, gennemtvinger myndighederne en ændring i den nuværende råden over ejendommen. Dette kan ske ved, at den aktuelle råden forbydes ubetinget, eller dens fortsættelse gøres betinget af visse ændringer, eller det kan ske ved et påbud om ændringer ubetinget af fremtidig rådens tilrettelæggelse.

Det *tab*, som en evt erstatning skal dække i denne situation, består minimalt i udgifterne til ændringen minus værdien af evt forbedringer. Hertil kan komme erstatning for ulemperne ved ikke selv at kunne bestemme tidspunktet for og omfanget af ændringerne samt for forringet fremtidigt udbytte eller dog for værdiforringelse af ejendommen.

Retlige direktiver, der går ud på således at ændre en igangværende råden, er ret sjældne og tillige vanskelige at rubricere.

En særlig og let genkendelig situation er den, som man især har for øje, når man taler om loves tilbagevirkende kraft. Karakteristisk er, at der indføres nye, præcise generelle regler vedrørende fast ejendoms anvendelse, og disse tillempes på bestående indretninger på fast ejendom enten således, at igangværende råden generelt skal ændres i overensstemmelse med de nye regler, eller således at forvaltningen får hjemmel til at forlange sådan ændring i enkelttilfælde. I bygningsretten er tilbagevirkende kraft i denne forstand sjælden, Landsbyggeloens § 66 og bygningsreglementets 1.9, jfr U 1901.155 H. Et klart eksempel findes dog i bygningsreglementets 12.2.2, jfr Landsbyggeloens § 18, stk 6, hvorefter bestående afløb kan kræves bragt i overensstemmelse med de nye regler i bygningsreglementet. Ved lovkomplekser præget af hensyn til sundheden er adgang til at forlange tidligere indretninger ændret i overensstemmelse med de nye regler mere almindelig, se f.eks Arbejderbeskyttelseslovens § 77, der dog indeholder en lang række modifikationer, *Dreyer*. 433 ff, og Københavns sundhedsvedtægt §§ 10–11, der indeholder hjemmel til at kræve det til enhver tid

gældende afløbsregulativ fulgt i alle ejendomme, *Jens Jersild*: Sundhedsvedtægt for Københavns Kommune, 2. udg, 1963.25. I en skrivelse fra landbrugsministeriet citeret i U 1956.734 H (736) udtaler landbrugsministeriet helt generelt, at bestemmelser i nye kødkontrolregulativer, der stiller strengere krav end hidtil, også finder anvendelse på allerede godkendte virksomheder, medmindre regulativet udtrykkeligt fritager eksisterende virksomheder, og dette synspunkt blev i den konkrete sag godkendt af domstolene; jfr også U 1895.842 og U 1937.327.

Hvor nye præcise regler således tillempes på bestående ejendomme, indeholder lovgivningen i almindelighed ikke særbestemmelser om erstatning, uanset at tabet i det enkelte tilfælde kan være ganske betydeligt. Bygningsreglementets 12.2.2 indeholder dog den begrænsning, at der indenfor 5 år ikke kan stilles krav om nyanlæg eller omlægning til en bekostning, der sammen med udgifterne til gårddrydning overstiger 10 % af ejendommens leje i det senest afsluttede regnskabsår. Denne begrænsning er imidlertid af mindre betydning, da pålæg om at bringe afløbsforholdene i overensstemmelse med de gældende regler nedlagt i henhold til bestemmelser i sundhedsvedtægterne af samme indhold som den københavnske ikke er maksimeret.

Også udenfor disse klare tilfælde af loves tilbagevirkende kraft har forvaltningen i en lang række tilfælde hjemmel til at gribe ind i en fast ejendoms status quo ved konkrete forbud/påbud eller ved planer. På dette område findes imidlertid samme glidende overgang som påpeget ovenfor s 38 ff mellem tilfælde, hvor indgrebet klart og utvetydigt skaber en ny retstilstand – enten fordi indgrebet er helt fritstående, eller fordi den standard, der anvendes ikke var gældende, da vedkommende faste ejendom blev indrettet – og tilfælde, hvor indgrebet er en tillem্পning af en standard, som altid har været gældende.

Som eksempler på hjemmel til at kræve ændring i status quo, uden at kravet kan siges at være udslag af en i forvejen gældende standard, kan nævnes: En fredningskendelse, der undtagesesvis påbyder nedrivning eller ændringer i eksisterende bygninger, fjernelse af bestående hindringer for strandgangsretten i h t Naturfredningslovens § 23, stk 2, jfr s 242 ff, nedlæggelse af en bestående overkørsel i h t Vejbestyrelseslovens § 32, stk 2, fjernelse eller ændring i en bebyggelse af hensyn til oversigten i h t Vejbestyrelseslovens § 23, fjernelse af eksisterende luftfartshindringer i h t Indflyvningslovens § 4, stk 4 og § 7 og Københavns magistrats påbud om anvendelsen af friarealer ved bestående ejendomme i h t Københavns byggelovs § 50, stk 7. Pålæg i h t

denne bestemmelse kan f eks føre til krav om ændringer i gårdsplads, beplantning m v eller krav om oprettelse af legepladser og anskaffelse af legeredskaber, jfr U 1952.126 H og U 1952.1097. Af særlig interesse er endelig de planer, der fører til ændring i status quo, særlig udredningsplaner, saneringsplaner, gårdrydningsplaner, se s 51.

Eksempler på tilfælde hvor den krævede ændring i status quo mere eller mindre klart fremstår som gennemtvungelse af en standard findes i normalsundhedsvedtægtens § 14 vedrørende ændringer i afløbsforhold, jfr s 39, og i § 30 vedrørende indretningen af sundhedsfarlige virksomheder, jfr s 39, i Landsbyggelovens § 43, stk 3, hvorefter bygningsmyndigheden kan meddele påbud og forbud for at hindre ulempe fra skiltning, lysinstallationer og lign, i Landsbyggelovens § 44 og Bygningsfredningslovens § 8 vedrørende vedligeholdelse, i Boligtilsynslovens § 11 om påbud om at udbedre mangler ved bestående bebyggelse og samme lovs § 12 om forbud mod benyttelse af en bygning til beboelse. Også Naturfredningsloven indeholder et eksempel af denne art; ifølge § 30 kan fredningsnævnet således forbyde reklamer, der virker særlig dominerende i landskabet eller er synlige over store afstande, jfr ovfr s 40.

Som eksempler på tilfælde, der nærmer sig den første gruppe af mere fritstående indgreb kan nævnes normalbygningsvedtægtens § 20, stk 1, hvorefter kommunalbestyrelsen kan forlange, at der på ubebyggede grunde i bymæssig bebyggelse og på grunde med erhvervsbebyggelse eller oplagspladser og lignende anbringes hegn mod vej, og Landsbyggelovens § 32, stk 5 og 6, hvorefter beplantning, der væsentligt forringer adgangs- eller lysforholdene, kan forlanges beskåret eller fjernet også på ubebyggede arealer, der er udlagt og godkendt i h t tidligere byggelove.

Som man vil se, har de direktiver, der her er tale om, først og fremmest *til formål* at undgå farer og at skabe brugbare bygninger eller gode miljøer. Undtagelsesvis varetages også andre hensyn, således de æstetiske via Naturfredningsloven eller hensynet til offentlige trafik anlægs brugbarhed i h t Vejbestyrelsesloven og Indflyvningsloven.

Særreglerne i reguleringslovgivningen indeholder i et vist omfang hjemmel til at betale fuld *erstatning* for indgreb i status quo. Dette er således tilfældet, hvis man anvender en fredningskendelse, Naturfredningslovens § 14, eller hvis man træffer afgørelse i h t Naturfredningslovens § 23, stk 2, Vejbestyrelseslovens § 32, stk 2, Vejbesty-

reelseslovens § 23 eller Indflyvningslovens § 4 og § 7. Også gennemførelse af udrednings- og saneringsplaner forudsætter fuld erstatning for de skete ændringer.

I en række tilfælde indeholder særbestemmelserne hjemmel til en begrænset erstatning eller dog til en begrænsning af udgifterne. Påbud om ændringer i h t Boligtilsynslovens § 11 kan således ikke pålægge ejeren en større samlet håndværkerudgift end 20 % af ejendommens årsleje. Følgerne af forbud mod anvendelse til beboelse i h t Boligtilsynslovens § 12 er ligeledes maksimeret ved nogle komplicerede regler i §§ 13–15, hvis hovedindhold er, at ejeren normalt kan befri sig for forbudet ved en virkelig forbedring af ejendommen. Udgifterne som følge af påbud om ændringer i h t Københavns byggelovs § 50, stk 7 og som følge af gårdrydningsplaner er ligeledes maksimeret, idet udgifterne indenfor en femårsperiode ikke må andrage mere end 10 % af ejendommens leje. Et interessant tilfælde af en begrænset erstatning var hjemlet i midlertidig 1 nr 18 af 23/1 1917 om forbud mod nedrivning af bygninger. Efter loven kunne indenrigsministeriet efter indstilling fra en kommunalbestyrelse bestemme, at nedrivning af bygninger med beboelseslejligheder i pågældende kommune kun måtte finde sted efter særlig tilladelse. Denne for fremtiden gældende regulering, der var erstatningsfri, suppleredes imidlertid med hjemmel til at standse igangværende nedrivninger. Blev sådan beslutning truffet, var kommunen pligtig til at yde ejeren erstatning for direkte udgifter i anledning af nedrivningen, for udgifter til nødvendig tilbageførelse til beboelig tilstand i sådant omfang, som det skønnedes hensigtsmæssigt, og for indtægtstab som følge af afsavn af vederlag for brugen af ejendommen og for enhver anden direkte udgift, som påførtes ejeren, jfr U 1918.468.

Det er imidlertid langt fra altid, at hjemmel til ændringer i status quo ledsages af hjemmel til at yde erstatning. Påbud om ændringer hjemlet i sundhedsvedtægterne medfører således ingen krav på erstatning, uanset at de tab, der kan blive følgen, ofte er meget betydelige. Dette blev allerede fastslået i JU 1855.531, hvor en brændevinsbrænder forgæves fremsatte store erstatningskrav for tab som følge af, at sundhedsmyndighederne havde forbudt ham at have kohold i kælderen i brændevinsbrænderiet, jfr også U 1884.1129 H, U 1893.1059, U 1908.314 H, U 1910.182 H og U 1965.696. Heller ikke pålæg om vedligeholdelse i h t § 44 i Landsbyggeloven og § 8 i Bygningsfredningsloven, om hegn i h t bygningsvedtægtens § 20, stk 1 eller vedrørende skiltning

m v i h t Landsbyggeloens § 43, stk 3 eller Naturfredningsloens § 30 eller vedrørende beplantning i h t Landsbyggeloens § 32, stk 5 og 6 medfører krav på erstatning.

6. Spørgsmålet om erstatning for skadelige følger af offentlig regulering af brugen af privat fast ejendom i de fire situationer, som er undersøgt ovenfor, kan ikke besvares alene på grundlag af reguleringslovgivningens mange særbestemmelser. Grl § 73 må inddrages i besvarelsen.

a. Man kan først spørge, om reguleringslovgivningens særbestemmelser kan suppleres med Grl § 73.

Den mest nærliggende måde, hvorpå dette kunne ske, ville være at yde erstatning direkte på grundlag af § 73, altså uden hjemmel i særbestemmelserne. Påstand med dette indhold har været nedlagt i en lang række retssager, men er aldrig blevet taget til følge, se JU 1855. 531, U 1891.755, U 1895.842, U 1918.468 og U 1962.864 H samt U 1874.335 (Olvk) og U 1904 A.231, der dog ikke angår bebyggelsesregulering. Trods denne retspraksis er det naturligvis ikke udelukket, at domstolene i fremtiden vil tilkende erstatning direkte på grundlag af § 73. Muligheden er ofte fremhævet i litteraturen, og en forudsætning om dens realisering indeholdes f eks i *P. C. Poulsens* kommentar til dommen i U 1937.327 H i TfR 1938.340 og i redaktionsnoten til U 1927.954 H. Domstolene vil dog formentlig vise stor tilbageholdenhed og kun tilkende erstatning i meget særegne tilfælde.

Af væsentlig større betydning er, at Grl § 73 influerer på fortolkningen – især på forvaltningens fortolkning – af reguleringslovgivningens positive erstatningsregler.

Grl § 73 er således medvirkende til, at man i et vist omfang indskrænker anvendelsesområdet for reguleringsmidler, hvortil der ikke er knyttet erstatningshjemmel i særbestemmelserne. Her skal nævnes nogle eksempler: Man er således utilbøjelig til at drive specifikationen i en byplan så vidt, at en bestemt ejendom kun må anvendes til en bestemt virksomhed, f eks hotel eller parkeringshus, jfr s 131–32. Bestemmelsen i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 9, hvorefter der i en byplanvedtægt – uden erstatning – kan optages bestemmelser om bevaring af et område i overensstemmelse med dets hidtidige karakter i henseende til bebyggelse og beplantning, anses ikke for at indeholde hjemmel til at træffe bestemmelser om bevaring af bestemte bygninger eller bevaring af åbent land. Disse mål må søges opnået ved planer i h t § 2, stk 3 eller ved bygningsfredning samt i h t § 2, stk 2, nr 10, hvortil der er

knyttet erstatningshjemmel, jfr s 137. Bestemmelsen i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 6 anses for at indeholde hjemmel til at fastlægge en udstykningsplan for et områdes fremtidige anvendelse, men ikke til at gribe ind i allerede foretagne udstykninger, jfr s 133. Hvor gennemførelse af en bestemt planlægningsforanstaltning forudsætter en økonomisk udjævning mellem private ejere, anser man byplaner, der er erstatningsfrie, for uanvendelige, og planen må – mod fuld erstatning – realiseres ved ekspropriation eller ved udredningsplan, s 136, jfr ovfr s 48–49. Ved anordning nr 173 af 18/5 1937 § 4 angående dispensationer fra bestemmelserne om byggelinier ved strandbredder bestemtes det, at ejere, der inden Naturfredningslovens forelæggelse på Rigsdagen havde erhvervet en ejendom indenfor strandbyggelinien, og som på grund af denne ikke kunne bebygge ejendommen på hensigtsmæssig måde, enten skulle have dispensation eller fredningserstatning. Adgangen til uden erstatning at forbyde udstykninger i h t Landsbyggeloens § 5 er i den første tid efter lovens ikrafttræden blevet administreret efter samme synspunkter; amtsrådene har i almindelighed undladt at nedlægge § 5-forbud, hvor grunden var erhvervet med bebyggelse for øje før lovens ikrafttræden. Endelig kan nævnes, at Landsbyggeloens § 43 ikke anses for at indeholde hjemmel til at hindre nedrivning, hertil kræves fredning i henhold til Bygningsfredningsloven med deraf følgende mulighed for erstatning, *Bendt Andersen*. 175.

Der kan også findes eksempler på, at forvaltningen under påvirkning af Grl § 73 yder erstatning i tilfælde, hvor dette ikke klart er hjemlet i særreglerne. Det kan ske ved, at man anvender et reguleringsmiddel, hvortil særlovgivningen knytter erstatning, uden for dettes normale anvendelsesområde, eller ved en udvidet fortolkning af særlovgivningens erstatningsregler. Som eksempler på førstnævnte fremgangsmåde kan nævnes, at ændringer i en bestående udstykning i forbindelse med en byplan anses for at burde gennemføres ved ekspropriation i h t Byplanlovens § 12, jfr s 133, og at overgangsvanskelighederne ved strandfredningsliniens ikrafttræden kunne klares ved fredning, jfr ovennævnte anordning af 18/5 1937. Et klart eksempel på udvidet fortolkning af en særbestemmelse er den praksis, som ministeriet for offentlige arbejder følger vedrørende erstatning for nægtet tilladelse til overkørsel eller ændret anvendelse af overkørsel i h t Vejbestyrelseslovens §§ 33 og 34. Uanset at erstatningsbestemmelsen i § 37 kun giver hjemmel til erstatning for usædvanlige tab som følge af regulering af overkørsler ved en plan i h t § 35, jfr ovfr s 47, anvendes bestem-

melsen også til at give erstatning for usædvanlige tab som følge af nægtelser i h t §§ 33 og 34, *Boas*. 150–52. Et andet eksempel er nævnt nedenfor s 156, hvoraf fremgår, at en taksationskommission i et tilfælde, hvor der var fremsat krav i h t Byplanlovens § 15, gik ud fra, at spørgsmålet om erstatning kunne genoptages, hvis bygningen på ejendommen nedbrændte og på grund af byggelinien ikke kunne genopføres, uanset at fristen i § 15, stk 2 for fremsættelse af erstatningskrav derved ville blive langt overskredet. Et klart eksempel fra et andet retsområde nævnes af *Ernst Andersen* i Forfatning og Sædvane 1947. 58–59.

Denne fortolkning af reguleringslovgivningens særbestemmelser i lyset af Grl § 73 sker formentlig og kan i alt fald ske uden klar og fast opfattelse af § 73's nærmere indhold. I vidt omfang ville fortolkningen være nået til samme resultat, selvom § 73 ikke havde eksisteret, simpelthen som en følge af helt normale bestræbelser for at hindre, at forskellige lovbestemmelser sammenstød fører til urimelige resultater. Fortolkningen i de eksempler, der er nævnt ovfr vedrørende begrænsninger i byplanens indhold og vedr grænsen mellem Landsbyggelovens § 43 og Bygningsfredningsloven, ville således have fået samme udfald også uden eksistensen af Grl § 73. Men selv hvor Grl § 73 er bestemmende for fortolkningen, kan man holde sig til meget nærliggende og uigennemtænkte betragtninger, f eks gående ud på, at reguleringslovgivningen ikke, uden at det er klart tilsigtet, bør gøre indgreb i status quo, og at man bør undgå at stille en ejer væsentlig ringere end andre ejere i en lignende situation.

b. En nogenlunde klar og fast opfattelse af, hvilke krav Grl § 73 stiller til lovgivningsmagten, er derimod nødvendig, hvis man skal tillægge § 73 den virkning, at større eller mindre dele af gældende ret om regulering af fast ejendom underkendes som grundlovsstridig, fordi der ikke gives erstatning. Samme nogenlunde klare begreb om § 73's indhold er nødvendig, hvis man vil udtale sig om, i hvilket omfang gældende rets erstatningsregler kan afskaffes uden at komme i strid med Grl.

Disse virkninger af Grl § 73 afhænger således af bestemmelsens statsretlige fortolkning. Den oversigt over erstatningsspørgsmålene i nogle typiske situationer der er givet ovenfor, er ikke et tilstrækkeligt grundlag for en fornyet behandling af dette spørgsmål. I det følgende gøres derfor kun enkelte spredte bemærkninger.

Oversigten må vist på et væsentligt punkt siges at bekræfte den

herskende opfattelse: hvis man ikke vil akceptere, at store dele af gældende ret enten er grundlovsstridig eller giver erstatning i meget videre omfang, end Grl forlanger det, må Grl § 73 nødvendigvis opfattes som en standard.

Oversigten bekræfter ligeledes, at de momenter, der efter herskende opfattelse bør indgå i standardskønnet, spiller en stor rolle for udformningen af erstatningsreglerne i gældende ret. Men opremsningen af momenter er næppe udtømmende. For det første har traditioner på forskellige sagområder stor betydning. For det andet spiller valget af reguleringsmiddel en rolle, også ved siden af den betydning, der kan tillægges sondringen mellem generel og konkret. Bortset fra Naturfredningslovens § 22 gives der normalt ikke erstatning for nægtet tilladelse. Hvis man indretter reguleringen således, at ejernes forhold i vidt omfang bliver afhængig af løbende tilladelser eller undtagelser, har man derved normalt også taget stilling til erstatningsspørgsmålet. Dette er næppe så urimeligt, som det kunne tage sig ud. Selve det forhold, at der er tradition for, at der ikke ydes erstatning for nægtet tilladelse, virker til at begrænse den enkeltes aktuelle tab. Hvor udsigten til at få tilladelsen ikke nærmer sig vished, vil den ekstra værdi, som tilladelsen tilfører ejendommen, sjældent kapitaliseres på forhånd.

Oversigten over gældende ret i de undersøgte situationer illustrerer imidlertid også svagheden i den herskende fortolkning af Grl § 73. Dennes styrke ligger – som så ofte ved nye »teorier« – mere i bortrydningen af hidtidige vildfarelser end i de positive bidrag. Den gængse fortolkning indeholder således meget lidt vejledning for den afvejning af momenterne, hvoraf bedømmelsen af en bestemt regels grundlovmæssighed afhænger. Det er særlig uklart, hvilke grunde eller interesser der i hvilke konstellationer med de øvrige momenter kan føre til at akceptere erstatningsfrihed.

Det forekommer således ikke muligt at søge en forklaring på, end-sige at tage kritisk stilling til forskellen mellem Landsbyggelo-ovens § 5, Naturfredningslovens § 22, Byudviklingslovens § 14 og Naturfredningslovens § 14 i de sædvanlige tilfælde, hvor reglerne anvendes som led i bestræbelserne for at bevare det åbne land, alene på grundlag af de momenter, der indgår i den gængse fortolkning af Grl § 73. Hertil kræves, at man tillige inddrager en lang række almindelige samfundsmæssige overvejelser, som ikke kan hentes ud af momenterne i § 73's standard. Eller for at tage et andet eksempel: det forekommer ikke åbenbart, at man alene på grundlag af den sædvanlige fortolkning af

§ 73 kan finde en fyldestgørende forklaring på eller et fornuftigt grundlag for vurdering af forskellen mellem Boligtilsynslovens erstatningsregler og adgangen til via sundhedsvedtægter og lignende regler erstatningsfrit at kræve ændringer i erhvervslokaler.

Af disse bemærkninger kan formentlig drages to konsekvenser.

For det første er det ikke sandsynligt, at gældende ret vedrørende erstatning for skadelige følger af reguleringen af brugen af fast ejendom vil blive ændret ved, at domstolene underkender dele af lovkomplekset som værende i strid med Grl § 73. Der er grund til at vente, at domstolene vil indskrænke sig til at gribe ind i tilfælde af åbenbar vilkårlighed.

For det andet forekommer det tvivlsomt, om Grl § 73 er et hensigtsmæssigt udgangspunkt for en legislativ drøftelse af den harmonisering af erstatningsreglerne på dette område, som er absolut nødvendig. Gældende ret vedrørende regulering af brugen af fast ejendom berører direkte eller indirekte så store dele af befolkningen – og af vore ufødte efterkommere – at reformbestræbelser bør gribes an på samme måde som indenfor andre lovgivningskomplekser med en lignende bred berøringsflade, f.eks. skattelovgivningen. Man bør søge at finde de politiske balancepunkter, hvori de mange krydsende interesser i alt fald for en tid kan finde hvile, og dernæst med denne målsætning søge at skabe en mere ensartet og lettere anvendelig erstatningslovgivning. Den ideologiske og retlige tradition, som er knyttet til Grl § 73, bør naturligvis ikke kastes overbord, men den bør være et korrektiv til resultatet af almindelige politiske, samfundsmæssige og administrative overvejelser, ikke overvejelsernes udgangspunkt.

Oversigten giver anledning til at påpege endnu et forhold. I det omfang der ydes erstatning for følgerne af offentlig regulering af brugen af fast ejendom, bør man nok i endnu højere grad end hidtil interessere sig for, hvilke tab erstatningen skal dække. Herved vil man nok i mange tilfælde kunne opnå rimelige mellemløsninger.

7. Anvendelsen af andre reguleringsmidler end retlige direktiver vil kun sjældent give private ejere af fast ejendom krav på erstatning på andet grundlag end den almindelige regel om offentligretlig erstatningsansvar.

Særligt kan der være grund til at fremhæve, at tilrettelæggelsen af den almindelige økonomiske politik, der ofte har større betydning for fast ejendoms værdi end regulering ved retlige direktiver, ikke begrunder krav på erstatning efter særbestemmelserne i reguleringslovgivning.

gen og kun i helt ekstreme og lidet sandsynlige tilfælde kan føre til krav på erstatning efter Grl § 73. Heller ikke indførelse eller ophævelse af tilskud eller lignende økonomiske incitament er giver krav på erstatning, uanset den kendsgerning – som man i den almindelige ekspropriationsret tager hensyn til – at udsigten til at opnå tilskud ofte påvirker en ejendoms værdi, således at afskaffelse af en eksisterende tilskudsordning kan føre til et kontant tab for den, der har købt lige før ændringen og sælger igen lige efter. De grænser, som på grundlag af Grl § 73 opstilles for skatteudskrivning, er ligeledes så fjerne, at de ingen praktisk betydning har for den regulering af brugen af fast ejendom, som måtte følge af ejendomsskatterne, jfr *Ross: Dansk Statsforfatningsret* II. 664 ff.

Kun når det gælder råden over offentlig ejet fast ejendom kan der blive tale om erstatning på andet grundlag end den almindelige culpapregel. Retstilstanden, der er skabt ved domspraksis, er langt fra klar. Her skal kun peges på nogle få hovedtræk; om detaljer henvises til fremstillingen nedenfor s 365 ff og 374 ff, *Ross Dansk Statsforfatningsret* II. 638–40 og *Abitz: Vejenes retsforhold* 1950. 351 ff.

Ved det offentliges erhvervelse af fast ejendom ved ekspropriation skal naturligvis betales erstatning for det afståede areal. I forbindelse hermed betales efter fast praksis erstatning for ulemper, der måtte forudses at ville ramme en evt privat restejendom, jfr nærmere s 309 ff.

Det offentlige skal derimod ikke betale erstatning, blot fordi det undlader at erhverve fast ejendom eller at udføre en påtænkt råden over sin ejendom. Der er således intet erstatningsansvar overfor ejere af private ejendomme i nabolaget for ikke-gennemførelse af jernbaner, veje, kloakanlæg o l, selvom disse fremgår af dispositionsplaner, byplaner eller andre former for beslutninger, og selvom forventningen om disse anlæg meget ofte påvirker værdien af fast ejendom. Der er særlig grund til at påpege, at den, der ønsker at udnytte sin faste ejendom til bebyggelse, ikke har krav på tilslutning til offentlig kloak i videre omfang end denne er beregnet til, se U 1935.319 H, jfr U 1937.100 (Olvk) og U 1956.325 (Olvk).

Når det offentlige først har erhvervet fast ejendom, bliver det ansvarlig for råden over ejendommen i overensstemmelse med naborettens regler. Om disse har et særligt indhold, når det drejer sig om offentlig virksomhed, er uklart.

Særlig vanskelighed volder spørgsmålet om, i hvilket omfang det offentlige pådrager sig erstatningsansvar ved at ændre sin råden over

fast ejendom, enten således at der foretages direkte fysiske ændringer i anlægget, eller således at anlægget anvendes på anden måde end hidtil. For så vidt angår ændringer i selve anlægget, står det fast, at det offentlige har et erstatningsansvar, men formentlig i h t naborettens regler og ikke i h t Grl § 73. Hvor der kun sker ændret råden over anlægget, er udsigten til at få erstatning på andet grundlag end den almindelige culparegel ringe. Det offentlige bliver således ikke erstatningsansvarligt for ejernes tab som følge af, at en hidtidig fredelig villavej bliver gennemkørselsvej for en tæt strøm af biler. Dette er formentlig også bedst stemmende med, at der hverken efter Byplanloven eller efter Grl § 73 ydes erstatning til handlende, hvis kundekreds ændrer sig som følge af en successiv realisering af en byplan, ligesålidt som en handlende har mulighed for at få erstatning, fordi skiftende beboelsesvaner eller flugten fra byens centrum fører til tab af kundekreds.

§ 2. BYPLANERS INDHOLD

§§ 2–6 af kontorchef i Boligministeriet *Vagn Rud Nielsen*

I. Byplanloven og byplanlægningen

A. Byplaner

I°. I *Bent Christensens* indledning – se f.eks. s. 10, 45 og 75 – er byplanlægningen blevet placeret i retssystemet iøvrigt, og byplanlægningens mål og midler er beskrevet i dens sammenhæng med anden ejendomsregulering; m. h. t. statsvidenskabelige synspunkter kan der henvises til *Poul Meyer* i *Nord adm. Tidsskrift* 1964.35.

Byplanlægning er ikke en skarpt afgrænset disciplin og er desuden under stadig omvurdering. Byplaner kan være tidsprægede, og af og til modeprægede, og idealer og synspunkter kan over en kort årrække svinge fra ét synspunkt til det modsatte. Svingningerne finder dog sted navnlig i detaljer.

Indholdet af byplaner er i høj grad præget af fagligt-tekniske synspunkter, som – nu eller senere – må bedømmes af politikerne. Politikernes syn er i den sidste ende afgørende. Deres tiltræden er forudsætningen for, at byplanerne bliver bindende for borgerne og gennemføres.

Der kan efterhånden konstateres en betydelig, faktisk overensstemmelse mellem politikere, myndigheder og fagfolk med hensyn til værdien af byplanlægning. Men der er uægtelig en vis uoverensstemmelse såvel med hensyn til den ønskelige grad af planlægningen som med hensyn til de standarder eller normer, man skal lægge til grund.

Men det interessante for de implicerede i det løbende byplanarbejde er ikke alene, hvilke mål og idealer man opstiller, men lige så meget samspillet mellem ønskerne om et bestemt indhold af en plan og hjemlen i lovgivningen til at gennemtvinge disse mål.

I det daglige liv udmøntes dette samspil i en række afgørelser inden

for rammerne af Byplanloven og en række andre love, dels som »store« afgørelser (generelle direktiver) i form af byplaner, regionsplaner, bebyggelsesplaner o s v, dels som løbende (konkrete) afgørelser i form af byggetilladelser, udstykningsapprobationer o s v. Målet for en fysisk planlægning kan ofte fortønes i strømmen af planer og afgørelser, men kan fastholdes ved et nært samarbejde mellem jura og byplanlægnings tekniske og sociale sider.

2°. Planlægningslovgivningen er spredt og tilfældig med hensyn til planformer, normer og myndigheder, til ulempe for både borgerne og myndighederne. Det er i og for sig ingen undskyldning, at man kan anføre, at spredtheden og uensartetheden har den historiske begrundelse, at planlægningslovene er gennemført over en årrække, i hælene på hinanden, efterhånden som forståelsen og interessen for en offentlig regulering voksede så stærkt, at der var politisk baggrund for en lov. Undervejs er synspunkter og idealer skiftet. Men man har ikke haft kraft til at samle de skiftende synspunkter til en helhed.

En opregning af årstallene for nogle planlægningsloves gennemførelse giver baggrunden for spredtheden: 1937: Naturfredningsloven; 1938: Byplanloven; 1939: Københavns byggelov og Saneringsloven; 1949: Byreguleringsloven og ændring af Byplanloven; 1957: Vejbestyrelsesloven; 1959 (og 1961): Ændringer af Naturfredningsloven og ny Saneringslov; 1960: Landsbyggeloven; 1965: Ændring af Byreguleringsloven. Hertil slutter sig etablering, uden særlig lovgivning, af egns- og regionsplanlægning, samt skole- og sygehusplanlægning og nedsættelsen (1961) af et landsplanudvalg.

Et forsøg i den senere tid på at sammenfatte og rationalisere planlægningslovgivningen blev gjort ved de såkaldte jordlovsforslag, fremsat i januar 1963. Da 4 lovforslag faldt ved folkeafstemningen i juni s å, forsøgte man gennem et af Boligministeriet nedsat Planlægningslovudvalg at nå til enighed om en del af jordlovsforslagene; men udvalgets beretning af maj 1965 gav ikke grundlag for forslag til en lovreform.

Problemerne omkring en planlægningslovreform er meget komplicerede, se bl a oversigten i tidsskriftet *Byplan* 1965.21–26 og *Erik Kaufmann*: 27 Slags Planer, Statens Byggeforskningsinstitut (Teknisk Forlag) 1967.

Fra mange sider taler man om kodifikation af planlægningslovgivningen i den forstand, at alle væsentlige bestemmelser om ejendommens anvendelse og bebyggelse skulle samles i én lov.

Tanken er umiddelbart sympatisk, men man må dog ikke overse, at planlægningen beskæftiger sig med en række forskellige forhold, for hvilke der ikke gælder de samme mål eller synspunkter. Byplanlægning og byregulering, med henblik på byggeriets placering m. v., har f. eks. ikke samme mål som naturfredning, og der kan ikke gælde de samme regler for den planlægning, der skal tilgodese byudvikling, som for den, der tilsigter fredning.

Kodifikation af planlægningslovgivningen må derfor forstås med et vist forbehold. Der kan ikke være tale om én udtømmende lov om ejendommens anvendelse og bebyggelse, og det kan ikke for al planlægningsvirksomhed være de samme myndigheder, der fungerer lokalt.

Der må snarere ved en reform af planlægningslovgivningen, med henblik på at afbøde den nuværende spredning, sættes ind på en forenkling i den retning, at de planlægningsforanstaltninger, der har samme sigte (f. eks. at regulere, hvordan et område eller en ejendom må bebygges), sammenfattes til nogle fælles regler. En forenklingsmulighed synes således at foreligge med hensyn til en indskrænkning af antallet af planinstitutter og planlægningsorganer.

3°. Karakteristisk for Byplanloven – og for beslægtede planlægningslove – er kommunalbestyrelsernes indflydelse. Forslag til byplaner udarbejdes af kommunalbestyrelsen og administreres af denne efter boligministeriets godkendelse. Dette indebærer en række, fortrinsvis politiske fordele; men ulemper ved systemet kan dog også påvises.

Det kommunale selvstyres centrale placering i byplanarbejdet må (og skal) præge byplanarbejdet. Der er også en betydelig variation i graden af byplanlægning fra kommune til kommune og med hensyn til kvaliteten af byplanarbejdet. Kommunernes stærke stilling kommer også frem i relationen til den godkendende myndighed og ankemyndigheden, boligministeriet. Forholdet mellem kommunerne og boligministeriet i byplanarbejdet er for adskillige spørgsmåls vedkommende baseret på forhandling og drøftelser. Det gælder spørgsmålet om, hvorvidt der bør gennemføres en byplan for en kommune, der ikke er byplanpligtig, og det gælder indholdet og karakteren af byplanerne.

Den juridisk-administrativ-politiske bedømmelse sker imidlertid under ministerens ansvar, ofte med adgang til efterprøvelse ved domstolene, og altid med adgang til ombudsmandskontrol, partsofentlighed m. v.

4°. Normer udformet i præcise bestemmelser om bygningshøjde, udnyttelsesgrad o s v findes ikke i Byplanloven. § 2 er alene en bemyndigelse med løst angivne rammer.

Der må vel konstateres en vis tradition for, hvad en byplan kan indeholde, og visse grænser er indeholdt i Byplanlovens § 2 for byplaners »maksimale« indhold. Men Byplanloven giver indenfor disse vide grænser mulighed for, at nye byplaner kan følge med tiden og ikke er bundet til forestillingerne fra 1938.

Denne bemyndigelse fra lovgivningsmagten har utvivlsomt sin baggrund i, at det er hos kommunalbestyrelserne, planudarbejdelsen og planadministrationen er placeret.

5°. Byplanlovens tekniske system kan man – med den fortegning, som en forenkling giver – sammenfatte i, at man søger at adskille de forskellige bebyggelsesarter, således at de ikke er til gene for hinanden, og at man indenfor de enkelte områder fastlægger regler, der også skal hindre gensidige gener (bygningshøjde, bygningsafstande, udnyttelsesgrad o s v).

Bag dette ligger dels et synspunkt, der lægger vægten på at undgå spild, dels et synspunkt, der lægger vægten på at skabe gode miljøer for beboerne brugsmæssigt; det æstetiske synspunkt spiller en tilbagetrukket rolle.

For de samlede byplaner for et bysamfund lægges vægten ved anvendelsen af lovens bestemmelser på indenfor dens rammer at skabe en udbygning af byerne, der tilgodeser en økonomisering med investeringerne, en hensigtsmæssig funktion af byen, med trafikforbindelser afpasset efter bebyggelsernes placering og art, og skabelsen af bymiljøer med bolig- og erhvervskvarterer og områder for handel og anden service og for kulturelt og socialt liv. Desuden søges borgernes fritids- og rekreative behov tilgodeset. Rammerne, som en byplan fastlægger, skal imidlertid kunne passe til en by i vækst, se bl a s 117 om dispositionsplaner.

B. Byplanlovens historie

Den nugældende Byplanlov er lovbekendtgørelse nr 160 af 9. maj 1962, som indeholder ændringer af lov nr 181 af 29. april 1938 ved lov nr 211 af 23. april 1949 og lov nr 63 af 21. februar 1962. Ved lov nr 213 af 4. juni 1965 § 101 er straffebestemmelsen, § 25, ændret.

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

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

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

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

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

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

Den på det grundlag gennemførte byplanlov, nr 122 af 18. april 1925, fandt i praksis kun ringe anvendelse, selv om gennemførelsen af en byplan var en frivillig sag, fordi der med tilvejebringelsen af en byplan var forbundet en økonomisk risiko for kommunalbestyrelsen af et uberegneligt omfang.

En byplan efter loven af 1925 kunne ifølge § 9 begrunde erstatning for de ved byplanforslaget eller byplanen eller et foreløbigt forbud (jfr § 6) pålagte rådighedsindskrænkninger, ligesom der kunne blive tale om erstatning i tilfælde af dispensationer fra eller forandringer i byplanen. Der var ikke i loven fastsat frister for fremsættelse af erstatningskrav. Endvidere kunne en grundejer ganske tilsidesætte en af den pågældende taksationskommission truffen afgørelse, idet ejeren, hvis han var utilfreds med erstatningen, inden en bestemt frist kunne begære den del af ejendommen, som var underkastet rådighedsindskrænkninger som følge af fastlæggelsen af en bebyggelsesart, helt eller delvis overtaget af kommunen ved taksation.

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

Ifølge lovforslaget skulle der ikke – som i loven af 1925 – ydes erstatninger for rådighedsindskrænkninger. Der var ifølge lovforslaget ingen pligt for kommunerne til at udarbejde en byplan, men en adgang for indenrigsmini-

steriet til at pålægge en kommunalbestyrelse at lade udarbejde en byplan inden en vis frist.

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

II. Byplanpligt og dispositionsplaner

A. Byplanpligten

1° Geografisk udstrækning

Den geografiske udstrækning af byplanpligten er angivet i Byplanlov af 1938 (1962) § 1, stk 2, hvorefter der for enhver købstad og for enhver anden samlet bebyggelse, der overvejende udgøres af bygninger til andet end landbrugsformål, og som omfatter mere end 1.000 indbyggere, ved kommunalbestyrelsens foranstaltning skal tilvejebringes en byplan.

Byplanpligten omfatter ca 300 købstæder og bymæssige bebyggelser. Men flere hundrede kommuner har uden at være omfattet af byplanpligten tilvejebragt en samlet byplan, i almindelighed i form af en dispositionsplan, jfr nedenfor under B.

I henhold til § 1, stk 6 kan boligministeriet med tilslutning af byplan-nævnet, jfr § 4, pålægge en kommune, selv om indbyggertallet er under 1000, at tilvejebringe en byplan. Denne adgang til at meddele pålæg om at udarbejde en byplan er dog kun blevet anvendt i nogle få tilfælde.

Den samme kreds af kommuner, som er omfattet af byplanpligten i henhold til Byplanlovens § 1, stk 2, skal også i medfør af Landsbyggeloens § 7, stk 1, tilvejebringe en bygningsvedtægt, se s 187.

Endvidere foreskriver Byreguleringslovens § 6, stk 1, jfr § 7 og § 13, at der inden ét år efter en byudviklingsplans godkendelse skal gennemføres de efter boligministeriets skøn fornødne bygningsmæssige og byplanmæssige bestemmelser for inder- og mellemzoner til sikring af områdernes hensigtsmæssige bebyggelse.

Byplaner i henhold til Byplanloven er gennemført i et betydeligt antal

kommuner, og gennemførelsen af Landsbyggeloven har yderligere intensiveret byplanarbejdet, bl a fordi fastlæggelsen af grundkredse og byggeområder i medfør af Landsbyggelovens § 16 forudsætter, at dette sker »som led i kommunens almindelige byplanmæssige dispositioner«, se s 46, 115 og 200.

2° Indholdet af en byplan

Den byplan, som kommunen er pligtig at tilvejebringe, skal ifølge § 1, stk 3, »i det omfang, som er fornødent for at sikre en hensigtsmæssig og tilfredsstillende ordning af de fremtidige vej- og bebyggelsesforhold«, indeholde bestemmelser af de i lovens § 2, stk 2, nr 1-5, og nr 10 omhandlede arter, d v s bestemmelser om veje og byggelinier m v, om beliggenheden af torve, pladser, spor- og ledningsanlæg, om bebyggelsesarterne og deres fordeling på området og om, at visse arealer skal friholdes for bymæssig bebyggelse.

Byplanpligten for kommunerne omfatter ikke bestemmelser i medfør af Byplanlovens § 2, stk 2, nr 6-9, og stk 3. Men i praksis vil det nævnte krav om en hensigtsmæssig ordning af de fremtidige forhold som oftest føre til, at der i sådanne byplaner også optages bestemmelser om de fleste af de emner, der omhandles i § 2, stk 2, nr 6-9.

Når en kommunalbestyrelse uden for kredsen af de byplanpligtige kommuner har ønsket at gennemføre samlet byplan for en bymæssig bebyggelse, har boligministeriet hidtil som forudsætning for at meddele godkendelse fastholdt, at også en sådan frivillig byplan for en bymæssig bebyggelse eller for hele den pågældende kommune i princippet skal have samme omfang som en obligatorisk, samlet byplan, dog naturligvis afpasset efter byens størrelse, væksthastighed o l.

Dette må ikke forveksles med, at der for områder i kommuner, der ikke omfattes af byplanpligten, er godkendt byplanvedtægter for mindre områder af en kommune, jfr Byplanlovens § 1, stk 1, i f. de såkaldte *partielle byplanvedtægter*, se s 115 og 122.

B. Dispositionsplaner

1° Begreb

I Byplanlovens § 1, stk 2, er det foreskrevet, at der skal tilvejebringes en byplan *efter reglerne i denne lov*. Disse regler omfatter også bestemmelserne i lovens § 7 om offentlig bekendtgørelse og i § 10 om godkendte byplaners tinglysning.

Imidlertid udarbejdes de samlede byplaner i praksis ikke som tinglyste byplaner, men som de såkaldte *dispositionsplaner*, dvs byplaner, der kun beskæftiger sig med hovedlinierne i byens udvikling og fremtidige bebyggelse, og som ikke er bindende for grundejerne, ligesom de ikke tinglyses eller forinden godkendelsen fremlægges til offentligt eftersyn.

Begrundelsen for denne forskydning i forhold til Byplanlovens tekst kan bla findes i indenrigsministeriets cirkulære nr 186 af 21. oktober 1939 om Byplanloven, hvori det fremhæves, at selv om godkendte og tinglyste byplaner kan ændres (ifølge § 5), er det særdeles tilrådeligt på grund af vanskelighederne ved at overse alle de omstændigheder, som vil bestemme den endelige udførelse af enkelthederne i den tilsigtede regulering, at tilstræbe en så smidig planlægning som muligt med størst mulig frihed til den endelige fastlæggelse af enkeltheder.

Indenrigsministeriet gik derfor ind for, at gennemførelsen af tinglyste byplaner begrænsedes til byplaner for mindre områder, idet byplanpligten indtil videre kunne anses for opfyldt herved, »i hvert fald, når der kan forelægges ministeriet og byplannævnet fyldestgørende (a) redegørelse for den pågældende kommunes byplandispositioner i det hele, (b) for de påtænkte fremgangsmåder til disses successive gennemførelse og (c) for indholdet og beskaffenheden af det vedtægtsmæssige eller øvrige retlige grundlag for de påtænkte fremgangsmåder«.

Om dispositionsplaner som retligt direktiv, se s 52 f og 70; om indholdet af og formen for dispositionsplaner, se *Arne Gaardmand: Vejledning i Dispositionsplanarbejdet*, Statens Byggeforskningsinstitut (Teknisk Forlag), 1966.

Erfaringen fra byplanarbejdet har vist, at dispositionsplaner teknisk set er et hensigtsmæssigt, første skridt dels for at fremskaffe en oversigt over de nuværende forhold, set som en helhed, og dels for at kunne fastlægge retningslinierne for den ønskede placering og art af bytilvæksten og byfornyelsen. En dispositionsplan giver en nødvendig baggrund for en opdeling af kommunen i grundkredse og byggeområder i henhold til Landsbyggelovens § 16.

2° Hjemmel

Boligministeriet skal påse, at byplanpligten efter Byplanlovens § 1, stk 2 opfyldes; men efter § 1, stk 5 kan ministeriet indrømme fritagelse for eller lempelse af kommunernes byplanpligt. Heri ligger muligheden for at etablere andre ordninger end gennemførelse af tinglyste byplaner.

Dispositionsplaner har været angrebet fra forskellig side. Lovgivningsmagten må imidlertid siges forudsætningsvis at have anerkendt anvendelsen af dispositionsplaner, idet man – bekendt med praksis –

ikke ved ændringerne af Byplanloven har følt sig foranlediget til at tage afstand derfra, men tværtimod ved anden lovgivning (lov nr 144 af 17. maj 1961 om planlægning af Køge Bugt-området § 2, stk 1, og Naturfredningsloven af 1961 § 22, lovebekendtgørelse nr 194 af 16. juni 1961) har benyttet ordet og under behandlingen af forslaget til Landsbyggeloven klart forudsatte anvendelsen af dispositionsplaner.

Folketingets ombudsmand har i FO 1962.52 henstillet, at forholdet mellem anvendelsen af dispositionsplaner og kravet om tilvejebringelse af byplaner i Byplanlovens § 1, stk 2, tages op til overvejelse med henblik på at søge bragt overensstemmelse mellem den faktiske tilstand og lovens ordlyd.

U 1963.349 med kommentarer af *Spleth* i U 1963 B. 242 har bl.a. givet anledning til en drøftelse af sider af dispositionsplanbegrebet, se *Poul Andersen* U 1964 B. 245 og 1965 B. 190, *Trolle* U 1965 B. 25 og *Ole Krarup* U 1965 B. 120 med henvisninger.

3° Indhold

Dispositionsplanen kan betragtes som en overenskomst mellem boligministeriet og vedkommende kommunalbestyrelse, hvorefter kommunalbestyrelsen forpligter sig til at lægge dispositionsplanen til grund for sin administration af lovgivningen i det hele, idet byggetilladelser, udstykninger, anlægsvirksomhed m.v. må være i overensstemmelse med retningslinierne i dispositionsplanen. Til væsentlige afvigelser fra planen må boligministeriets samtykke indhentes.

Ministeriet har i øvrigt fastholdt, at byplanpligten ved godkendelsen af en dispositionsplan kun er opfyldt *indtil videre*.

Det udtales allerede i byplancirkulæret af 1939: »På den anden side må kommunalbestyrelserne da også anses for pligtige i henhold til lovens § 1 at gennemføre disse partielle planer (byplanvedtægter), efterhånden som de enkelte områders udvikling gør gennemførelse nødvendig.«

Der har udviklet sig en ret fast praksis med hensyn til formen for og indholdet af en dispositionsplan, se s 115 med henvisning til *Gaardmand*: Vejledning i Dispositionsplanarbejdet.

Dispositionsplaner er i almindelighed en omfattende redegørelse for de befolkningsmæssige, geografiske og erhvervmæssige forudsætninger for byens eller kommunens udvikling og et forslag til hovedlinierne for den ønskede eller forventede udvikling af byen med angivelse af vigtige vejforbindelser, bebyggelsesarternes fordeling, bebyggelsens tæthed og arealer til offentlige formål.

Samtidig anføres i dispositionsplanen, i henhold til hvilke bestemmelser

i lovgivningen eller på hvilke andre måder dispositionsplanens bestemmelser agtes gennemført.

Hovedtræk af dispositionsplanens opdeling af byområdet i bebyggelsesarter, jfr Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5, kan sikres ved hjælp af en bygningsvedtægt i henhold til Landsbyggeloven. Denne lovs bestemmelser om retningsplaner m v og bygningsreglementet i medfør af Landsbyggelovens § 6 kan også medvirke til en sikring af dispositionsplanen. Tilsvarende kan hjemmel f.eks findes i loven om bestyrelsen af de offentlige veje, Naturfredningsloven, sundhedslovgivningen og kloaklovgivningen m v. Endelig kan en aktiv jordpolitik fra kommunens side bringes i anvendelse, se s 62. Friholdelse for bymæssig bebyggelse ved udlæg af landbrugsområder finder inden for byudviklingsområder i henhold til Byreguleringsloven sted ved byudviklingsplaner, se s 162 ff.

Kommunalbestyrelsen har desuden mulighed for i medfør af *Byplanlovens* § 9 at ansøge boligministeriet om nedlæggelse af et foreløbigt forbud – gældende i 1 år – mod en bebyggelse eller en anvendelse i strid med dispositionsplanen. En dispositionsplan antages at kunne danne grundlag for et § 9-forbud. Et netop påbegyndt planlægningsarbejde er anset for tilstrækkeligt grundlag for et § 9-forbud, se U 1946.193. Om § 9-forbud se i øvrigt s 53, 71, 73, 119 og 146–148 og de der nævnte domme.

Dispositionsplaner vil ofte rent faktisk blive overholdt af grundejerne, se s 70 f, selv om lovgivningens bindende bestemmelser ikke er blevet bragt i anvendelse.

4°. *Dispositionsplaners fleksibilitet*

Den fordel, som dispositionsplaner indebærer ved deres smidighed, idet uforudsete ændringer i forudsætninger eller udviklingstendenser med hensyn til den bymæssige bebyggelse, trafik m v kan indarbejdes uden en kompliceret, formbunden fremgangsmåde, kan i visse tilfælde give sig udslag i en uheldig eftergivenhed overfor en hårdt pressende grundejer. Men i øvrigt indebærer dispositionsplaners fleksibilitet for grundejerne både fordele og ulemper.

Den omstændighed, at en dispositionsplan ved relativt let gennemførlige ændringer kan tilpasses en ikke forudset udvikling, kan give en grundejer en betydelig fordel, uden at planlægningsmæssige hensyn derved tilsidesættes.

Ulemper kan dog komme frem for den grundejer, som med kendskab til dispositionsplanen har erhvervet en ejendom til et bestemt for-

mål, eller som på anden måde har disponeret efter den foreliggende plan, hvis planen derefter med boligministeriets tiltræden ændres af kommunalbestyrelsen ud fra fornyede planlægningsmæssige overvejelser. Bl a på grund af byplanpligten må eksistensen af en dispositionsplan forudses af en grundejer. Det påberåbes i praksis også meget sjældent, at der foreligger ukendskab til planen.

I øvrigt må man gøre sig klart, at arbejdet i kommunen med byplan-spørgsmål som nævnt ikke er afsluttet med tilvejebringelsen af en dispositionsplan. Byen udvikler sig stadig, ofte på en anden måde end påregnet, og de byplanmæssige dispositioner må bringes à jour med de ændrede forudsætninger. En væsentlig ændring eller fravigelse fra en dispositionsplan må dog kræve, at forudsætningerne for den oprindelige plan er forrykket.

Ved en sådan ændring bør der derfor foretages undersøgelser af principielt samme karakter som ved dispositionsplanforslagets udarbejdelse, uanset at den formelle fremgangsmåde ved ændring af en dispositionsplan er lettere end ved ændring af en byplanvedtægt i medfør af Byplanlovens § 5, stk 3.

En kommunalbestyrelse bør ikke ved fravigelser fra en dispositionsplan til fordel for enkelte grundejere kunne skabe væsentligt ugunstigere forhold for de øvrige grundejere i det pågældende område. Et eksempel er omtalt af ombudsmanden i FO 1956.142.

Kravet om, at boligministeriets samtykke skal indhentes til væsentlige afvigelser fra en dispositionsplan, kan medvirke til en fornyet bedømmelse, uafhængig af lokale forhold, der i undtagelsestilfælde kan have en ikke helt velbegrundet indflydelse på kommunalbestyrelsens afgørelse.

Om afvigelser fra dispositionsplaner og vilkår herfor se s 146 ff.

5°. Partielle byplanvedtægter og dispositionsplaner

Sikring og gennemførelse af en dispositionsplan finder således sted med bistand i en række love og ved kommunalbestyrelsens økonomiske og anden aktivitet. I mange relationer virker dispositionsplanen desuden som et handlingsprogram for kommunalbestyrelsen, f.eks. som baggrund for at skaffe arbejdspladser eller for at skabe muligheder for kulturelle institutioner i kommunen.

De partielle byplanvedtægter skulle derfor umiddelbart formodes at glide i baggrunden, bortset fra de tilfælde, hvor byplanvedtægter gennemføres for at gennemtvinge dispositionsplanen overfor en grundejer, som ikke på anden måde er blevet bundet af dispositionsplanens retningslinier eller bestemmelser.

Bestemmelser af byplanmæssigt indhold findes først og fremmest i bygge-lovgivningen, både i Landsbyggeloven, i landsbygningsreglementet og i de kommunale bygningsvedtægter. I bygningsvedtægterne er der således i stor udstrækning udlagt byggeområder til regulering af bebyggelsens anvendelse og for hvert enkelt byggeområde fastsat bl a maksimale udnyttelsesgrader og maksimale bygningshøjder. Hvis de forskrifter vedrørende bebyggelsens udformning

og anvendelse, der umiddelbart gælder eller kan bringes til at gælde i henhold til byggelovgivningen, er tilstrækkelige til sikring af dispositionsplanen, vil der i almindelighed ikke blive tale om yderligere at tilvejebringe en byplanvedtægt.

Men det er forudsat i Landsbyggelovent, at en kommune ved en byplanvedtægt kan fravige bestemmelser i Landsbyggelovent eller i vedkommende bygningsvedtægt om bygningshøjder og udnyttelsesgrader m.v. (bl.a. Landsbyggelovents §§ 28, stk 1, 31, stk 1 og 33, stk 1), se s 194.

Baggrunden herfor er, at Landsbyggelovents bestemmelser og de bestemmelser, der kan optages i en bygningsvedtægt i almindelighed, har karakter af hovedregler, som fastsættes for forholdsvis store områder, og Landsbyggelovent giver kun begrænsede muligheder for en mere detaljeret planlægning af de enkelte byggeområder. Byggelovgivningen er således utilstrækkelig til løsning af bygge- og byplanspørgsmål i centrale byområder med beboelser, forretninger, kontorer og en betydelig trafik; ikke mindst for disse områder må den nødvendige planlægning omfatte en detaljeret fastlæggelse af bl.a. bebyggelsens placering og dens samspil med parkeringsanlæg, butikker, friarealer m.v. Der vil her blive et betydeligt anvendelsesområde for partielle byplanvedtægter.

Det er også en konsekvens af, at kommunen ved at tilvejebringe en byplanvedtægt går ind i et planlægningsarbejde, og at der derfor er et grundlag for at fravige Landsbyggelovent eller bygningsvedtægten.

Landsbyggelovent giver i øvrigt ikke den nødvendige hjemmel til byplanmæssig sikring af vejforhold (cfr. Byplanlovent § 2, stk 2, nr 1, evt. i sammenhæng med bebyggelsesregulering), og Landsbyggelovent har ikke bestemmelser om beliggenheden af offentlige bygninger og anlæg (cfr. Byplanlovent § 2, stk 2, nr 4). Heller ikke fastlæggelse af landbrugsområder til sikring af en hensigtsmæssig byudvikling kan finde sted i henhold til Landsbyggelovent. Her må anvendes Byplanlovent § 2, stk 2, nr 10 eller Byreguleringslovent, se s 162 ff.

III. Byplanvedtægter

A. Oversigt over reglerne for gennemførelsen af en byplanvedtægt

I almindelighed udarbejder en kommunalbestyrelse et forslag til byplanvedtægt ud fra de ovenfor s 115 udtrykte hensyn.

Kun i et forholdsvis begrænset antal tilfælde indledes gennemførelsen af en partiel byplanvedtægt med nedlæggelsen af et foreløbigt forbud i medfør af Byplanlovent § 9, se s 71 og 117.

Før forslaget til en byplanvedtægt indsendes til boligministeriet, fremlægges det til offentligt eftersyn i 3 uger, jfr. Byplanlovent § 7, stk 1. Om fremlæggelsen sker der offentlig bekendtgørelse i lokale blade, og det bestemmes yderligere i § 7, stk 1, 3. pkt., at »endvidere bør meddelelse om fremlæggelsen i anbefalet brev så vidt muligt tilsendes de af forslaget berørte grundejere og panthavere, hvis adkomst fremgår af tingbogen«. Boligministeriet forstår

bestemmelsen således, at det ikke er overladt til et skøn, om anbefalede breve skal udsendes. Det *skal* altid finde sted.

Allerede fra den offentlige bekendtgørelse er forslaget bindende for grundejerne og andre, jfr § 8, stk 1.

Denne foreløbige, bindende virkning gælder i ét år fra bekendtgørelsen, men kan af boligministeriet forlænges med indtil 6 måneder, § 8, stk 2, hvilket ofte sker. Er forslaget ikke godkendt inden udløbet af fristen i § 8, ophører dets bindende virkning, men grundejerns bundethed genindtræder på ny ved godkendelsen af forslaget i medfør af § 10, jfr § 11. Byplanloven af 1925 havde en anden regel, nemlig at forslaget bortfaldt, hvis det ikke var godkendt inden 3/4 år fra bekendtgørelsen.

Inden for en i den offentlige bekendtgørelse fastsat frist af mindst 6 uger kan grundejere, panthavere eller eventuelt andre interesserede fremkomme med indsigelser mod det fremsatte forslag eller ændringsforslag til dette, § 7, stk 1. Bliver disse ikke taget til følge af kommunalbestyrelsen, skal de medfølge forslaget, når dette indsendes til boligministeriets godkendelse, § 7, stk 2.

Boligministeriet foretager en gennemgang af det indsendte forslag og af indsigelserne juridisk, administrativt-politisk og m h t hensigtsmæssigheden, bistået af ministeriets rådgiver for disse sager (boligministeriets kommitterede i byplansager). Gennemgangen af forslaget vil ofte ske på grundlag af en besigtigelse eller en forhandling med kommunen og grundejere.

Bliver der tale om at ændre forslaget, vil sådanne ændringer, hvis de betyder en skærpelse i forhold til det fremlagte forslag, af boligministeriet almindeligvis fordres fremlagt til offentligt eftersyn, jfr § 7, stk 3, idet der bør være adgang for grundejere og andre til at fremkomme med indsigelser. Ved fornyet fremlæggelse udsendes der alene anbefalede breve til ejerne, ikke til panthaverne. En kommune kan også selv foranstalte en fornyet fremlæggelse, jfr § 7, stk 4.

Boligministeriet kan ikke ved sin godkendelse af forslaget foretage ændringer i dette, men ministeriet kan som vilkår for godkendelsen kræve ændringer foretaget af kommunalbestyrelsen. Boligministeriets godkendelse vil finde sted af den udformning af forslaget, som er vedtaget af kommunalbestyrelsen. I tilfælde af ændringer af forslag til byplaner forhandles der som oftest af boligministeriet og den kommitterede i byplansager med kommunen og dens rådgivere.

Efter godkendelsen af forslaget til byplanvedtægten skal kommunalbestyrelsen i henhold til § 10, stk 1, udfærdige en bekendtgørelse om godkendelsen og lade byplanvedtægten tinglyse. I vidt omfang trykkes byplanvedtægter, til salg af kommunen.

B. Byplanmyndighederne

Byplanloven af 1938 henlægger udarbejdelsen af byplaner og administrationen af de godkendte planer til kommunalbestyrelsen (byråd og sogneråd).

Boligministeriet, som i 1947 afløste indenrigsministeriet som central byplanmyndighed, skal tage stilling til, om det kan godkende eller må afslå godkendelse af indsendte forslag, og har i øvrigt ved Byplanloven fået tillagt en række nærmere angivne beføjelser, bl a som ankemyndighed.

Hvor det pålægges en kommune at udarbejde en byplan (§ 1, stk 5 og stk 6), se s 113, og i visse andre tilfælde (se bl a § 3, stk 2 og § 9) skal boligministeriet indhente samtykke fra byplannævnet, jfr Byplanlovens § 4.

Amterne eller amtsrådene er ikke tillagt beføjelser i henhold til Byplanloven. Men i praksis vil amtsrådenes udtalelser blive indhentet over forslag til byplanvedtægter for at sikre overensstemmelse med amtsrådenes dispositioner over de offentlige veje, der er undergivet disses bestyrelse, og for at sikre koordineringen med amtsrådenes administration af Landsbyggeoven.

Hos kommunalbestyrelserne er samlet en række beføjelser, feks som vejmyndighed og (i almindelighed) som bygningsmyndighed, der har nær forbindelse med byplanarbejdet, jfr s 116 om gennemførelse af en dispositionsplan.

Men andre myndigheder end kommunalbestyrelserne og boligministeriet vil blive impliceret i byplanarbejdet. Bl a må kommunalbestyrelsen ved udarbejdelsen af forslag til en byplan indhente oplysninger om andre myndigheders dispositioner og planer, feks overordnede vejmyndigheder, statsbanerne og fredningsmyndighederne; disse myndigheders planer vil ofte danne forudsætninger for området og indholdet af byplanforslaget, uden at de pågældende myndigheders dispositioner eller planer kommer direkte til udtryk i forslaget til byplanen.

Hvor et byplanforslag berører en anden myndigheds sagsområde, kan den pågældende myndighed ofte gennemføre sine krav eller synspunkter i strid med kommunalbestyrelsens byplanforslag, og en kommune vil ikke i medfør af Byplanlovens § 12 kunne ekspropriere fra staten, se bl a s 124 og s 158.

I henhold til Byplanlovens § 3, stk 2 kan boligministeriet – for at fremme samordningen af byplanlægningen indenfor et område omfattende flere kommuner – nedsætte de såkaldte *samordningsudvalg* til at bistå kommunerne. Der er nedsat 27 samordningsudvalg, som i praksis består af kommunale medlemmer. Udvalgene har i adskillige tilfælde ikke kunnet nå til et resultat, og flere samordningsudvalg er med held blevet afløst af byudviklingsudvalg, se s. 170.

C. Indholdet af byplanvedtægter

1° Almindeligt om indholdet

a) Byplanvedtægter kan indeholde såvel bestemmelser om villakvarterers udformning eller bebyggelsesplaner for byernes centrale dele som bestemmelser om industriområder og arealer til offentlige formål. Byplanvedtægter vil derfor være af indbyrdes meget forskelligt indhold.

Ifølge Byplanlovens § 2, stk 1 består en byplan af en vedtægt, bilagt de nødvendige kort og plantegninger. Vedtægten, dvs teksten, er altså hovedsagen. Det hindrer dog ikke, at der i vedtægten, med forpligtende virkning, kan henvises til en plan med angivelse f.eks af en vejs forløb eller en bygnings placering.

De enkelte bestemmelser i en byplanvedtægt udformes efter byplan-tekniske erfaringer, men må – til forskel fra private servitutter – holde sig inden for den hjemmel, som bemyndigelserne i Byplanlovens § 2, stk 2 og stk 3 giver.

Boligministeriet har senest, efter i nogle år at have haft en række standard-byplanvedtægter, udarbejdet en *standard-byplanvedtægt*, der kan give kommunerne et udgangspunkt for at formulere de bestemmelser i byplanvedtægten, som forholdene tilsiger.

Standard-byplanvedtægten er udformet således, at den indeholder dels en formulering af bestemmelser, der optages i alle partielle byplanvedtægter, dels en række eksempler på konkrete formuleringer af bestemmelser, der i det enkelte tilfælde skulle dække hensigten med den byplanmæssige regulering. Til de enkelte bestemmelser er der knyttet vejledende bemærkninger. Kommunalbestyrelsen eller dens rådgiver må for hver byplan overveje, om formuleringseksemplerne er anvendelige.

b) Indholdet af byplanvedtægter kan have en betydelig lighed med *private servitutter om byggeri*. Men byplanvedtægterne må dog opfattes som offentligretlige forskrifter, og påtaleretten tilkommer alene kommunalbestyrelsen, ikke de private grundejere, se også s. 142.

De private grundejeres påtaleret i henhold til Byplanloven af 1925 § 12 blev ikke optaget i Byplanloven af 1938, jfr FF 1937/38, tillæg A sp 3856.

Dernæst kan indholdet af byplanvedtægter udbygges ved tillæg eller ændringer, jfr § 5, stk 3, som gennemføres af kommunalbestyrelsen; her er også en forskel fra private servitutter.

En vis sammensmeltning mellem byggeservitutter og offentligretlige forskrifter om byggeri er der sket ved Københavns Byggelov § 4 og ved Landsbyggelovens § 4, hvorefter det offentlige bl a kan håndhæve byggeservitutter, hvortil der er knyttet offentlige interesser af byplanmæssig eller bebyggelsesmæssig art, se s 203 og 385.

c) En partiel byplanvedtægts område vil sædvanligvis være et kvarter eller en karre, altså så stort et område, at der er sammenhæng indbyrdes mellem

de bestemmelser, byplanvedtægten indeholder, og en sammenhæng med, hvad der gælder for de omliggende arealer. Byplanvedtægter kan dog godkendes for ret små områder, jfr U 1946.193 om byplanvedtægt for dele af et matrikelnummer (centralskole og nogle enfamiliehuse), og U 1952.781 H om byplanvedtægt for 8 matrikelnumre («de sauerske grunde» i Ålborgs bymidte).

d) *Markplanvedtægter* iflg § 3, stk 1 kan kun indeholde en del af de bestemmelser, som kan optages i en byplanvedtægt og kan ikke danne grundlag for ekspropriation i medfør af § 12. Markplaner anvendes praktisk talt ikke.

2° *De enkelte byplanbestemmelser*

a) *Veje, torve og ledninger*

aa) *Byplanlovens bestemmelser*

Byplanlovens § 2, stk 2, nr 1 om sikring i byplanvedtægter af forskellige vejforhold betød i 1938 et betydeligt fremskridt. Først Vejbestyrelsesloven af 1957 (lovbk nr 342 af 9. dec 1964) gav vejbestyrelserne omfattende planlægningsbeføjelser.

§ 2, stk 2, nr 1 indeholder hjemmel til, at der i en byplanvedtægt kan optages bestemmelse om *vejforhold*. Hjemlen vil normalt kun blive benyttet i beskedent omfang, hvor der *alene* er tale om sikring af offentlige veje af en vis færdselsmæssig betydning, fordi Vejbestyrelseslovens § 42 giver adgang til at sikre fremtidige veje ved pålæg af byggelinier. Hertil kommer, at der i henhold til Vejbestyrelseslovens § 33 kræves vejbestyrelsens samtykke til at få adgang til offentlig vej, og facadeløshed ved eksisterende veje er sikret i henhold til § 35.

Det væsentlige anvendelsesområde for Byplanlovens § 2, stk 2, nr 1, er de private veje. Når der i byplanvedtægter også optages visse bestemmelser om offentlige veje, skyldes det, at man ved fastlæggelsen af et områdes anvendelse må behandle bebyggelsesforhold og vejforhold under ét for at sikre den indbyrdes sammenhæng. Desuden spiller fastlæggelsen i en byplanvedtægt af byggelinier en betydelig rolle for det præg, et kvarter vil få.

Beliggenheden af veje i en byplanvedtægt kan fastlægges ved en beskrivelse af placeringen og en opregning af de matrikelnumre, som vejen berører. Men man kan også i byplanvedtægten optage nogle i tal formulerede regler om bredde og beliggenhed m v af de veje, som må komme, når udstykning og bebyggelse af byplanområdet bliver aktuelle.

Hvornår og hvordan en ved en byplanvedtægt udlagt vej skal anlægges, samt fordelingen af udgifterne til anlæg af en privat vej, kan ikke fastsættes i byplanvedtægten. Disse forhold reguleres ved byggelovgivningen (anlæg af vej som vilkår for byggeri) eller ved hjælp af vejlovgivningen (fordelingen af udgifter til vejanlæg og til vedligeholdelse mellem de interesserede lodsejere). Udlæg af en vej i en byplanvedtægt betyder alene, at arealet ikke må anvendes til bebyggelse eller på anden måde i strid med byplanen, jfr § 11.

De i et forslag til en byplanvedtægt fastlagte vej- eller byggelinier kan give anledning til erstatningskrav i medfør af Byplanlovens § 15. Derimod nævner § 14 (om grundejernens ret til at fordre arealer overtaget af kommunen mod erstatning) ikke vejudlæg i henhold til § 2, stk 2, nr 1. Dette kan virke stødende, hvis f.eks. en væsentlig del af en grund reserveres til en fremtidig vej, se s 152.

Ifølge Byplanlovens § 2, stk 2, nr 2 kan der i en byplanvedtægt træffes bestemmelse om beliggenheden af *torve og andre til almindelig færdsel bestemte pladser*.

Større pladser vil i adskillige tilfælde – sammen med andre arealer – blive udlagt i medfør af Byplanlovens § 2, stk 2, nr 4, hvorved Byplanlovens § 14 om overtagelse mod erstatning kan bringes i anvendelse.

§ 2, stk 2, nr 3, om *beliggenheden af spor og ledningsanlæg* har betydning ved sikring af en indbyrdes afpasning mellem grunde, veje og bebyggelse på den ene side og større afvandingsledninger og rensningsanlæg på den anden side.

Der kan i en byplanvedtægt sikres mulighed for en hensigtsmæssig placering af kloakledninger og rensningsanlæg (de sidste vil dog i almindelighed blive sikret i henhold til § 2, stk 2, nr 4). Uanset at § 2, stk 2, nr 3 nævner spor, antages det af statsbanerne, at sikringen af jernbaneanlæg må gennemføres ved særlige love herom. Nr 3 finder ifølge statsbanerne alene anvendelse på sporvejsspor og andre lokale spor, f.eks. havnespor, der ofte tilvejebringes ved kommunal foranstaltning som led i den ordning af bebyggelsesforholdene, som er en byplans formål.

Man kan dog næppe antage, at det skulle være udelukket med hjemmel i Byplanloven at sikre muligheden for etablering af nye baneanlæg, f.eks. bane-forlægninger, eller over- eller underføringsanlæg i forbindelse med en planlagt bymæssig udvikling.

bb) Forholdet til anden offentligretlig lovgivning

Byplanloven giver en kommunalbestyrelse mulighed for at sikre sammenhængen mellem bebyggelsens anvendelse, tæthed, placering m.v. og bebyggelsens eller beboernes trafikbetjening og betjening med offentlige foranstaltninger til forsyning med og afledning af vand, transportmuligheder o.s.v. For disse sidste forholds vedkommende eksisterer der ofte en særlig lovgivning, der administreres af ikke-kommunale

myndigheder, jfr således f eks Vandløbsloven og Stærkstrømsloven (og i andre relationer Naturfredningsloven og Skovloven).

Problemerne bør klares ved forhandling mellem kommunalbestyrelsen og vedkommende myndighed, medens parterne endnu planlægger, således at de kan afpasse deres ønsker efter hinanden.

Til belysning af nogle konfliktssituationer fortrinsvis i forbindelse med Byplanlovens § 2, stk 2, nr 1-3 og deres praktiske løsning skal anføres følgende eksempler:

Kloakeringen af et område fastlægges i henhold til Vandløbsloven nr 214 af 11. april 1949 (med senere ændringer) og behandles af de i henhold til lov nr 213 af 31. marts 1949 om landvæsensretter nedsatte organer. Det er den almindelige regel, at kloak- og rensningsanlæg udføres og efter anlægget administreres af en kommunalbestyrelse. Der er således med hensyn til kloakering og rensning af spildevand allerede etableret et nært samarbejde mellem byplanmyndighed og vandløbsmyndighed, jfr også landbrugsministeriets cirkulæreskrivelse nr 28 af 21. februar 1951.

F s v angår samarbejdet mellem Vejbestyrelseslovens såkaldte § 35-udvalg og byplanmyndigheden henvises til ministeriet for offentlige arbejders cirkulære nr 136 af 27. juli 1957, se *F. J. Boas'* kommentar til Vejbestyrelsesloven (med tillæg), udgivet af »Teknisk Lovsamling«.

Stærkstrømsloven indeholder regler med en vidtrækkende adgang til at placere stærkstrømsledninger, hvor selskaberne ønsker det.

Om højspændingsledningers anbringelse som luftledninger har der været modsætninger mellem kommuner og elektricitetselskaber, idet kommunerne ofte finder, at disse ledninger, der forhindrer bebyggelse i et bælte udenom ledningerne, afskærer realiseringen af den udstykning og bebyggelse, som på bedste måde ville give adgang til en udvikling af vedkommende bysamfund. Konflikter opstår også i relation til naturfredningshensyn, se s 231.

Efter forskellige drøftelser har de kommunale organisationer som repræsentanter for de kommunale byplaninteresser og elektricitetselskaberne som grundlag for et samarbejde fastslået, »at byplanmyndighederne og el-foretagenderne er ligestillede parter, der hver for sig ikke skal have deres planer godkendt af den anden part, og at eventuelle uoverensstemmelser må løses ved forhandling«.

Elektricitetselskaberne kan i henhold til Stærkstrømsloven placere transformatorstationer uden iagttagelse af den pågældende byplan.

Konfliktsituationer er også forudset indenfor Landsbyggerlovens sagsområde ved udformningen af § 11, stk 5 og § 13, stk 2.

b) Arealer til offentlige formål

Byplanlovens § 2, stk 2 nr 4 giver adgang til at fastlægge *beliggenheden af offentlige bygninger og anlæg, derunder sports- og legepladser, flyvepladser, havnearealer, lystanlæg, parker samt kirkegårde.*

De udtrykkeligt nævnte formål er kun anført som eksempler, og der kan derfor i byplanvedtægter udlægges arealer til andre end de nævnte formål, idet det blot kræves, at bestemmelsen angår »offentlige bygninger og anlæg«. Herunder må gå både statslige og kommunale formål og desuden også bygninger og anlæg af den nævnte karakter etableret af private. En vis vejledning kan søges i Landsbyggelovens § 56, stk 1. Byplanlovens § 12, stk 1, er også vejledende, men ikke udtømmende.

Da en grundejer ved udlæg af en ejendom til offentlige formål i henhold til nr 4 straks eller med tiden kan blive afskåret fra at udnytte sin ejendom på en økonomisk rimelig måde, og kommunalbestyrelsen muligvis ikke erhverver ejendommen ved køb eller ekspropriation, indeholder Byplanloven i § 14 den beskyttelsesregel, at grundejeren kan forlange »nr 4-ejendommen« overtaget, se s 152.

Grundejernens adgang til at forlange en ejendom overtaget efter § 14, kan, hvis betingelserne i § 14 er opfyldt, formentlig ikke udskydes af kommunen, fordi der endnu ikke fra kommunens side er foretaget en konkretisering af de offentlige bygninger og anlæg, hvortil ejendommen agtes anvendt.

Der kan i henhold til § 2, stk 2 nr 4 foretages reservation af et areal til offentlige bygninger og anlæg, uden at man i byplanvedtægten behøver at angive, hvilke offentlige formål der er tale om, jfr U 1952.781 H, der tiltrådte en byplanvedtægt fra Ålborg (»De sauerske grunde«) uden en specificeret angivelse af de offentlige formål. Anvendelsen af ekspropriation i medfør af Byplanlovens § 12 må derimod kræve en konkretisering af formålet.

§ 2, stk 2, nr 4, er i praksis anvendt til sikring af arealer bla til folkepensionistboliger, digeanlæg, større parkeringsanlæg, undervisningsanstalter, flyvepladser og lignende, altså også statslige anlæg og bygninger.

Det må antages, at man ikke i medfør af § 2, stk 2, nr 4, kan reservere areal f.eks. til et hotel eller et parkeringshus. Men i byplanarbejdet indgår andre elementer end udlæg af arealer til offentlige formål, og en kommunalbestyrelse kan ved sin byplanlægning, f.eks. ved fastlæggelsen af bebyggelsesarten og en bebyggelsesplan, se nedenfor under c) og e), fastlægge visse rammer for bebyggelsens udformning, der kan medvirke til, at et hotel eller et parkeringshus bliver opført. Til gennemførelsen af en bebyggelsesplan kan der eksproprieres, se U 1948.445 H, s 63 og 160, i medfør af Byplanlovens § 12, stk 1, 2. led, som ikke forudsætter tilstedeværelsen af et offentligt formål, men alene en væsentlig betydning for det offentlige for at råde over det pågældende areal. På den anden side kan man ikke forpligte den private til at etablere hotellet, se s 132.

Reservation af et areal til en skole omhandles i U 1946.193. Med hensyn til fremgangsmåden ved placeringen af kirker og kirkegårde i byplaner henvises til boligministeriets cirkulære nr 45 af 10. marts 1951 og kirkeministeriets cirkulære nr 46 af samme dato.

c) Bebyggelsesarter

Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5 giver hjemmel til at fastlægge bebyggelsesarterne og deres fordeling på området, derunder i henseende til benyttelse, såsom til bolig-, forretnings- og industriformål.

Bestemmelsen begrundedes i forslaget til Byplanloven (FF 1937/38, tillæg A, sp 3849) på følgende måde:

»Den, der i begrundet god tro indretter sig en havebolig på et grundstykke, bør ikke være udsat for, at der i hans sydskel opføres en måske flere meter høj bagmur, eller at der på en nabogrund indrettes et maskinsnedkerværksted. Omvendt bør den, der indretter sin fabrik fjernt fra beboelseskvarterer, værnes mod, at de tilstødende grunde anvendes til opførelse af beboelseshuse, hvis beboere gennem deres måske i og for sig berettigede klager over røg, støj eller lugt fra fabrikken senere påfører denne udgifter til forsøg på afhjælpning af disse ulemper eller måske til sidst ganske fordriver den fra stedet.«

»Punkt 5 tilsigter at sikre den for bysamfundets udvikling og trivsel meget vigtige ordning af bebyggelsen efter bebyggelsearter«.

Betragtningerne har fortsat gyldighed; den centrale betydning af en planmæssig fordeling af bebyggelsesarterne har i alt fald to relationer: Forholdet til den samlede byplan for bysamfundet – dispositionsplanen – og forholdet mellem borgerne indbyrdes.

Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5 giver hjemmel til at fastlægge regler for bebyggelsens anvendelse (bolig, industri o s v) og for bebyggelsens karakter (etagehuse, enfamiliehuse, rækkehuse, dobbelthuse m v). Disse regler kan i byplanvedtægter suppleres med bestemmelser om udnyttelsesgrad, bygningsafstande, friarealer og lign, jfr bl a Byplanlovens § 2, stk 2, nr 6–8.

Men der er kun tale om rammer for den kommende bebyggelse eller udvidelse m v af den eksisterende, jfr Byplanlovens § 11. Hvordan (og hvornår) rammerne udfyldes, afhænger af grundejerens ønsker (og initiativ). Ved byplanens fastlæggelse af bebyggelsesarter sikrer kommunalbestyrelsen en bebyggelsesudvikling i overensstemmelse med de samlede byplanmæssige overvejelser og en bebyggelse, der hindrer gensidige géner mellem beboerne.

Om resultatet brugsmæssigt og æstetisk bliver vellykket, afhænger af bygherren og hans arkitekts viden og evner samt kunstneriske sans. I byplankredse beskæftiger man sig med et områdes miljø (se s 78), et begreb der ikke er entydigt defineret, men som sammenfatter en helhed, bestående af bygningerne, deres karakter og indbyrdes placering, beboernes trivsel og deres indbyrdes relationer i

det omfang, trivsel og relationer er knyttet til bygningernes udformning og placering. Miljødrøftelserne er baggrunden for en fortsat række af forslag til nye løsninger af den opgave at udforme både etagehusområder og enfamilieshusområder. Den vægt, man lægger på at opnå et godt miljø, er også motiverende for den måde, hvorpå kommunerne med hjemmel i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5 beskriver, hvordan ejendommene må anvendes og karakteren af bebyggelsen. I praksis bliver beskrivelsens detaljer dog fortrinsvis negative, idet man anfører, hvad der ikke må være eller foretages.

Det fører tilbage til det af forståelsesmæssige årsager så ofte fremhævede synspunkt, at et »godt« resultat af en byplanvedtægt i høj grad er beroende på en teknisk og æstetisk indsats, som byplanmyndigheden ikke som sådan i praksis kan have større indflydelse på, hvor der er tale om mange grundejere.

De avancerede bebyggelser fremkommer i almindelighed som en kombination af de af kommunen fastlagte byplanmæssige rammer og af bygherrens yderligere overvejelser og detaljerede planlægning af en samlet bebyggelse af et ret stort areal.

Bestemmelser med hjemmel i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5 anvendes i meget vidt omfang også på kvarterer, der er helt eller delvis bebyggede. Fastlæggelsen af en bebyggelsesart tjener til at beskytte beboerne mod géner og forringelser ved (yderligere) indtrængen af en artsfremmed anvendelse: virksomheder i boligkvarterer, boliger i industrikvarterer, etagehuse i villakvarterer o s v, se også om Byplanlovens § 11, s 140.

§ 2, stk 2, nr 5 giver mulighed for at udforme bestemmelser i en byplanvedtægt under hensyntagen til de i hvert enkelt tilfælde tilsigtede mål og forudsætningerne (udbygget område eller jord, der først nu overgår til bymæssig bebyggelse). Man kan på grundlag af de overvejelser, som udarbejdelsen af et forslag til en byplanvedtægt forudsætter, differentiere den hovedopdeling i bebyggelsesarter, som dispositionsplanen af praktiske, oversigtsmæssige årsager alene opererer med.

De mange individuelle sæt af bestemmelser, der herved med hjemmel i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5, fremkommer i byplanvedtægter, kan for så vidt benævnes bebyggelsesarter. Men der er ikke samme ensartethed fra byplan til byplan med hensyn til bebyggelsesart som ved Landsbyggeovens byggeområder, (jfr aa), selv om visse hovedtræk går igen og tillader en opdeling i typer af byplanvedtægtsbestemmelser om anvendelse.

Det skal i øvrigt fremhæves, at anvendelsen af de – ret få – domme om forståelsen af en byplanvedtægt (feks U 1964.878, se s 144, og U 1962.785 samt de s 148 f nævnte) og af oplysninger om administrative afgørelser i konkrete sager som oftest rummer den vanskelighed, at formuleringerne af by-

planvedtægterne er indbyrdes afvigende, præget som de er af de lokale forhold. Det indskrænker »præjudikat-virkningen«.

Den s 122 omtalte standard-byplanvedtægt giver også kun en række eksempler på formuleringer af bestemmelser om anvendelse i byplanvedtægter. Hovedtyperne er åben og lav bebyggelse, eventuelt med begrænsning til kun én familiebolig pr. grund, etagehuse, industriområder, værkstedsområder, håndværksområder og sommerhusområder, alle med nogle yderligere formuleringsforslag til imødekommelse af særlige stedlige forhold eller mål. Se i øvrigt *Ebbe Heilmann: Oversigt over lovbestemmelser af betydning for sommerhusbebyggelse* (Statens Byggeforskningsinstitut, 1965).

aa) Fastlæggelse af bebyggelsesarter ved byplanvedtægt eller ved Landsbyggeloven

Spørgsmålet om omfanget af anvendelsen af byplanvedtægter er berørt s 118. Med bindende virkning for grundejerne for så vidt angår bebyggelsesarter, kan en dispositionsplans opdeling af byens område i bebyggelsesarter optages i kommunens *bygningsvedtægt* (eller i et tillæg til bygningsvedtægten) ved en fastlæggelse af de såkaldte *byggeområder*, jfr Landsbyggelovens § 16, se s 197. Denne opdeling efter bebyggelsesarter har karakter af hovedregler, der fastsættes for forholdsvis store områder, og i praksis opereres i bygningsvedtægterne kun med nogle få typer byggeområder i overensstemmelse med Normalbygningsvedtægten. Landsbyggeloven giver kun begrænsede muligheder for en detaljeret planlægning af de enkelte byggeområder og er således i almindelighed ikke tilstrækkelig til løsning af vanskelige bygge- og byplanspørgsmål i centrale byområder med en blanding af boliger, forretninger og kontorer og betydelig trafik eller i yderområder med en tendens til en indtrængen af artsfremmede anvendelser eller bygninger. Byplanloven, bl a § 2, stk 2, nr 5, vil kunne medvirke til den nødvendige detailplanlægning og sikring af det tilsigtede formål, idet der i byplanvedtægter kan individualiseres og suppleres, ubundet af såvel Landsbyggelovens principale forskrifter (§ 40, jfr § 39) som bygningsvedtægtens eventuelle supplerende bestemmelser i medfør af Landsbyggelovens § 37 og § 38.

Boligministeriet anlægger i øvrigt med hensyn til bestemmelser om samme forhold i en byplanvedtægt og i Landsbyggeloven det hovedsynspunkt, at partielle byplanvedtægter alene bør anvendes til at supplere eller fravige bestemmelser, som for et område i forvejen gælder i henhold til Landsbyggeloven, landsbygningsreglementet og bygningsvedtægten.

I praksis vil man ikke sjældent komme ud for det tilfælde, at der om et bestemt forhold er bestemmelser både i Landsbyggeloven/landsbygningsreglementet/bygningsvedtægten og i en byplanvedtægt, evt en byplanvedtægt fra tiden før Landsbyggeloven. Efter det princip, som er udtrykt i Landsbyggeloven, f eks § 33, stk 1 og stk 7 og § 34, stk 7, se s 194 og s 195, må man som udgangspunkt som hovedregel antage, at byplanvedtægtens bestemmelser må gå forud for de tilsvarende bestemmelser i Landsbyggeloven m v.

bb) Graden af enkeltheder i byplanvedtægter

Spørgsmålet om, hvor detaljerede bestemmelser med hjemmel i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5, bør være, må afhænge af de planlægningsmæssige, administrative og juridiske overvejelser.

Ud fra et teknisk-planlægningsmæssigt hensyn vil det i almindelighed ikke være hensigtsmæssigt at fastlægge for mange enkeltheder eller for komplicerede bestemmelser. Den planlæggende myndighed kan vanskeligt på forhånd overskue de enkeltheder, som de projekterende arkitekter skal indpasse i et udstyknings- og byggeprojekt, når byggeriet skal realiseres, og den projekterende arkitekt vil ofte kunne finde frem til bedre løsninger ved sit mere intense arbejde end de overvejelser, der kan ske ved forhåndsplanlægningen, uden at arkitekten i det pågældende tilfælde går uden for rammerne i byplanen eller dens mål. En stærk detaljering i planen vil også ofte medføre et betydeligt administrativt besvær uden større udbytte.

Desuden må man fra kommunalbestyrelsens side ved udarbejdelsen af forslaget til byplanvedtægten være opmærksom på, at (delvis) udbyggede kvarterer har et udviklingsforløb, hvor kvarteret begynder med at være helt moderne, men med årene forældes og til slut skal fornyes. Den samme forældelse gælder byplanidealene, som lægges til grund for byplanvedtægten. Disse forhold taler for, at man i videst muligt omfang holder sig til at fastlægge vide rammer i en byplanvedtægt.

Hjemlen i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5, omfatter en vidtgående detaljering; problemet er, om denne hjemmel af de anførte årsager bør udnyttes.

cc) Bestemte ejendommes anvendelse

I en byplanvedtægt, der har som hovedformål at fastlægge et område til boligbebyggelse, er der i § 2, stk 2, nr 5, hjemmel til at bestemme, dels at der på nogle nærmere angivne ejendomme må opføres bygninger til eller etableres butikker, dels at der i øvrigt på ejendommene inden for byplanområdet ikke må udøves handelsvirksomhed eller anden erhvervsmæssig virksomhed.

Ved en sådan kombination af bestemmelser sikres et butikscenter. Man

anlægger samtidig den betragtning, at en koncentration af butikshandel til et bestemt sted (centret) vil fremme interessen hos de handlende for at investere i butiksetablering.

Selv om man ikke fra kommunens side stiler mod et butikscenter, vil det ud fra byplantekniske og færdselsmæssige hensyn være hensigtsmæssigt at have indseende fra det offentliges side med butikkers placering, og det foreskrives derfor i visse tilfælde, at kommunalbestyrelsen skal godkende indretningen af butikker inden for nærmere angivne strækninger eller områder, angivet ved anførelse af de ejendomme, dette vedrører.

Butikker vil høre til ethvert boligkvarter; der må være plads hertil; men det må kunne fastlægges af kommunalbestyrelsen i dens byplan, hvor butikkerne skal være. Er der tale om større butikker (f.eks. ét eller flere supermarkeder), vil der i almindelighed være tale om en virksomhed af en sådan karakter, at der ikke uden videre kan blive tale om placering i et område, der skal holdes som boligområde. Men der vil kræves udlæg af et erhvervsområde, hvor butikkerne kan placeres. For et boligområde kan til- og frakørsel, parkering og færdsel af mange mennesker volde betydelige géner. En butik kan findes at stride mod en villa-byplanvedtægt på en sådan måde, at kommunalbestyrelsen ikke kan tillade butikken ved dispensation fra byplanvedtægten, se U 1964.878, hvor ØL kendte kommunalbestyrelsen pligtig til at anerkende, at den ikke lovligt havde kunnet dispensere fra byplanvedtægten og give tilladelse til en damefrisørbutik i en villa; et krav om erstatning blev dog ikke fulgt.

Butikker er nævnt som ét eksempel på planlægnings- og afvejningshensyn. De samme overvejelser kommer frem, når der er tale om børnehaver, vuggestuer, fritidshjem o. lign. Der er et udtalt behov for sådanne institutioner. Men de omboende vil ofte være afvisende overfor etableringen heraf.

Konsekvenserne heraf vil sædvanligvis være, at byplanvedtægter formuleres med det indhold, at sådanne institutioner iflg. den pågældende byplanvedtægt kan tillades etableret i et boligkvarter med kommunalbestyrelsens godkendelse, og byplanvedtægten vil herefter i almindelighed ikke kunne påberåbes af de øvrige grundejere til at forhindre disse institutioner i enkelte tilfælde. Ved stramt formulerede byplanvedtægter har man i visse tilfælde været nødt til at skride til tillæg til en byplanvedtægt (jfr. Byplanlovens § 5, stk 3, se s 143) for at få etableret en institution af denne art.

Hensynet til grundejerens økonomiske interesser må i alle tilfælde afvejes mod kommunalbestyrelsernes ønsker om en bestemt bebyggelsesmæssig udvikling; men en eventuel konflikt må afgøres ud fra det grundlæggende princip i Byplanloven, at kommunalbestyrelsen (med boligministeriets godkendelse) skal tilrettelægge den kommende bebyggelsesmæssige udvikling begrundet i almene hensyn. Byplantekniske forudsætninger vil indgå i skønnet over forholdet mellem grundejerne og kommunen. Hvis imidlertid en byplanvedtægt udlægger et område til industri, må en grundejer affinde sig hermed, selv om salget af grunde hertil vil gå langsommere, end hvis grundene kunne sælges til boligbebyggelse.

Boligministeriet synes utilbøjeligt til med hjemmel i Byplanlovens § 2, stk

2 nr 5 at udlægge en bestemt ejendom til et specielt formål, hvis anvendelse forudsætter en særlig økonomisk indsats eller som betjener en stor del af byen. Man kan som eksempel nævne et parkeringshus eller et hotel. I praksis er trangen hertil næppe heller så stor. Der kommer sjældent et parkeringshus eller et hotel, fordi man udlægger en ejendom hertil. Den praktiske situation er snarere, om vedkommende grundejers ønsker om at opføre et parkeringshus eller et hotel kan imødekommes, uden at en byplanvedtægt skal ændres.

dd) Bebyggelsesregulerende bestemmelser for landbrugsområder

Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5, vil ikke kunne anvendes som hjemmel for bestemmelser i en byplanvedtægt, hvorved et område udlægges til landbrug eller gartneri som en særlig bebyggelsesart. Sådanne bestemmelser må gennemføres med hjemmel i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10 (eller i Byreguleringsloven), hvorved Byplanlovens § 15a om erstatningspligt for det offentlige kommer til anvendelse.

Under hensyn til de vide rammer i en byudviklingsplans yderzone, se s 178–179, sammenholdt med tidsbegrænsningen af friholdelsen for bymæssig bebyggelse (og dermed usikkerheden med hensyn til anvendelsen på langt sigt), havde boligministeriet for et område i Farum kommune godkendt en byplanvedtægt i henhold til § 2, stk 2, nr 5, med bestemmelser, der indskrænkede den umiddelbart tilladte anvendelse. U 1967.15 H underkendte byplanvedtægten; grundejeren tilkendtes erstatning. Dommen tager alene stilling til spørgsmålet om de skærpede anvendelsesbestemmelser, ikke til evt bestemmelser om regulering af bebyggelsens udformning, som må antages at kunne optages også i byplanvedtægter for yderzoner.

ee) Beplantning og parkering

Byplanvedtægter for villaområder (områder med åben og lav bebyggelse) indeholder ofte bestemmelser som i private villaservitutter; men man vil i byplanvedtægter i henhold til § 2, stk 2, nr 5 – nr 9 i almindelighed ikke gå så vidt som ved private servitutter med hensyn til påbud om bestemte byggeformer for at holde en vis arkitektonisk ensartethed, se ovenfor s 131.

Der er i visse tilfælde i byplanvedtægter for villaområder optaget bestemmelser om, at de ubebyggede arealer skal anlægges og vedligeholdes som have, med mindre arealerne benyttes som gårdsplads, tilkørsel og lignende. Forpligtelsen til beplantning indgår her som et integrerende led i udlægget af et område til boligbebyggelse. Der kan også i byplanvedtægter optages bestemmelser om, at der på hver ejendom skal være parkeringsarealer (eventuelt angivet i tal) ud over de krav til parkeringsareal, som findes i Landsbygeloven, se s 193.

d) Grundstørrelser

Byplanlovens § 2, stk 2, nr 6, giver adgang til i en byplanvedtægt at optage *bestemmelser om byggegrundenes dybde, bredde og arealindhold*.

Hermed suppleres bestemmelsen i Udstykningsloven, lovebekendtgørelse nr 252 af 7. juni 1963 § 4, stk 5, der generelt foreskriver en mindste grundstørrelse på 700 m², som kan tillades nedsat af bygningsmyndigheden. Også bygningsvedtægter i henhold til Landsbygge-loven kan med hjemmel i lovens § 38, stk 3 indeholde bestemmelser om en mindste grundstørrelse som betingelse for grundens bebyggelse, og disse mindste grundstørrelser vil som følge af bestemmelsen i Udstykningslovens § 2, se s 294, få betydning også for nye udstykninger i det pågældende område. Bestemmelser om mindste grundstørrelser i byplanvedtægter og bygningsvedtægter fortrænger Udstykningslovens 700 m²-regel, og som hovedregel vil en byplanvedtægts bestemmelser herom gå forud for en bygningsvedtægts.

Ofte optages i byplanvedtægter bestemmelser om en mindste grundstørrelse afpasset efter den fastlagte anvendelse af ejendommene inden for byplanvedtægtens område og eventuelt varieret inden for samme byplanområde.

For sommerhusområder fastsættes ofte ret store grundstørrelser med adgang til nedsættelse, hvor der er tilvejebragt ordnede drikkevands- og/eller spildevandsforhold. Sundhedsvedtægternes bestemmelser om afstande mellem sivebrønde og drikkevandsbrønde (jfr også sundhedsstyrelsens cirkulære af 10. maj 1960 om afløb fra vandkloset eller latrin) eller en landvæsenskommissions bestemmelse kan dog medføre, at grundene skal være større i ukloakerede områder end krævet i en byplanvedtægt.

Ofte fastsættes i en byplanvedtægt også en mindste *bredde* på en grund, »facadelængde«; herved suppleres Landsbyggelovens § 21.

Byplanlovens § 2, stk 2, nr 6, muliggør endvidere, at kommunalbestyrelsen i en byplanvedtægt fastlægger en udstykningsplan for et område med den virkning, at grunde skal udstykkes som angivet i byplanvedtægten. Udstykningsplaner må dog respektere eksisterende udstykninger, medmindre de ændres gennem ekspropriation i medfør af Byplanlovens § 12.

Kommunalbestyrelsen kan også i en byplanvedtægt vælge at angive udstykningsplaner som blot retningsgivende, dvs at grundejerne har mulighed for at fremkomme med et andet forslag, som kommunen kan tage stilling til. Det kan også i en byplanvedtægt angives, at udstykninger kun må foretages på grundlag af en samlet plan for et område på f.eks. mindst 1 ha. Det anføres eventuelt videre i byplanvedtægten: Såfremt der ikke kan opnås enighed mellem grundejeren og kommunalbestyrelsen om udstykningsplanens indhold, vil en udstykningsplan blive fastlagt (af kommunalbestyrelsen) som et tillæg til byplanvedtægten.

e) Bebyggelsesplaner

I henhold til Byplanlovens § 2, stk 2, nr 7, kan man i en byplanvedtægt optage bestemmelse om *bebyggelsens beliggenhed og udstrækning på grundene og om bygningers indbyrdes afstand*; endvidere kan der ifølge nr 8 træffes bestemmelser om *bebyggelsens ydre udformning, såsom i henseende til ensartede højder og tagformer*.

§ 2, stk 2, nr 7 giver hjemlen for i byplanvedtægter at fastlægge en udnyttelsesgrad eller en bebyggelsesgrad for bebyggelsen.

I byplanvedtægter fra tiden før Landsbyggeloven findes sådanne bestemmelser næsten altid. Efter Landsbyggeloven vil der formentlig i stigende omfang blive henvist til byggelovgivningens bestemmelser herom, medmindre Landsbyggelovens regler ønskes fraveget, hvad der er forudsat i Landsbyggeloven, jfr dennes § 33, stk 1 og stk 7, se s 194.

Bebyggelsens intensitet vil for industriområder ofte blive fastsat som en regel om, at bygningernes rumfang ikke må overstige $x \text{ m}^3$ pr m^2 grundareal, og at det bebyggede areal ikke må overstige y af grundarealet uden tillægsareal. Sædvanligt vil x være 2 eller 3 og y $\frac{1}{3}$ eller $\frac{1}{2}$.

U 1963.349 behandler en udvidelse af bebyggelsesintensiteten i et industriområde; dommens hovedinteresse ligger dog på det forvaltningsretlige og relationen til dispositionsplanbegrebet, se s 148 med henvisninger.

Med hjemmel i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 8 kan i en byplanvedtægt fastlægges en bestemt ydre fremtræden af en bebyggelse ud fra arkitektonisk-æstetiske hensyn. Nr 8 kan anvendes i relation både til nye kvarterer og kvarterer med ændret bebyggelse, når nye bygninger opføres, se *Vagn Rud Nielsen: Byplanlægning og ældre Bydele*, 1951. 30–34. Der henvises i øvrigt til s 137 om Byplanlovens § 2, stk 3. § 2, stk 2, nr 8 må sammenholdes med Landsbyggelovens § 43.

Byplanlovens § 2, stk 2, nr 7 og 8 supplerer bestemmelserne i § 2, stk 2, nr 5 om bebyggelsesarter, og nr 7 og 8 afgiver – sammen med nr 6 – hjemmel for fastlæggelse af bebyggelsesplaner i byplanvedtægt, d v s angivelse af, hvor bygningerne skal placeres på grundene, hvor dybe og hvor høje bygningerne skal være, og hvordan de i øvrigt skal udformes.

I almindelighed fastlægger byplanvedtægter ikke så vidtgående bestemmelser, som bebyggelsesplaner er udtryk for, idet byplanvedtægter sædvanligvis kun indeholder generelle regler om, hvor stor en del af en grund der må bebygges og om den maksimale bygningshøjde samt bestemmelser om friarealet (parkering og/eller beplantning).

Efter gennemførelsen af Landsbyggeoven findes adskillige generelle bestemmelser om skelafstand m v som umiddelbart bindende byggeforskrifter i Byggeoven eller eventuelt i kommunens bygningsvedtægt. Fremtidige byplanvedtægter bør derfor i almindelighed ikke gentage disse bestemmelser fra byggeovgivningen, men kun indeholde bestemmelser om udnyttelsesgrad og bygningshøjder m v, når de almindeligt gældende regler i Landsbyggeoven m v ønskes fraveget, jfr den udtrykkelige anvisning herpå i f eks Landsbyggeovens § 28, stk 1, § 33, stk 1 og stk 7 og § 34, stk 7.

I helt eller delvis bebyggede områder, eller hvor et byggeri på en grund bør kunne indgå som et led i en kommende bebyggelse på en tilstødende grund til en helhed, er generelle bestemmelser om udnyttelsesgrad, bygningshøjde, m v ikke altid tilstrækkelige, og kommunalbestyrelsen vil – for at sikre samlede tilfredsstillende bebyggelsesforhold for flere grunde under ét – fastlægge ved en bebyggelsesplan i en byplanvedtægt, hvor bygningerne skal placeres på de enkelte grunde, hvor høje de skal være indbyrdes for at være afpassede efter hinanden, og hvor friarealer, opholdsarealer og parkeringsarealer skal placeres.

Er der yderligere tale om fælles friarealer m v for flere ejendomme som led i en bebyggelsesplan, vil den faktiske etablering heraf i almindelighed kræve en aftale mellem ejerne. Byplanvedtægten kan hindre, at arealerne anvendes på anden måde end angivet, jfr Byplanlovens § 11, men kan – bortset fra ekspropriationstilfælde – ikke gennemføre et egentligt fællesskab.

Bebyggelsesplaner kan også være påkrævede for at sikre en indbyrdes sammenhæng mellem bebyggelsen på store, hidtil ubebyggede områder, hvor enten grundene ejes af flere, eller hvor bebyggelse (i form f eks af blokke) gennemføres over et længere tidsrum.

Fastlæggelse af en bebyggelsesplan i en byplanvedtægt kan yderligere skyldes, at der ikke kan opnås den enighed om en på privat initiativ tilvejebragt bebyggelsesplan, der er forudsat i Landsbyggeovens § 33, stk 5 og 6, og som giver adgang til en forhøjet udnyttelsesgrad, se side 198. Kommunalbestyrelsen hjælper herved grundejere, der er interesserede i et nybyggeri, til at opfylde de nødvendige forudsætninger ifølge § 33.

Er en bebyggelsesplan fastlagt i en byplanvedtægt, er dispensation uformøden fra Landsbyggeovens eller fra bygningsvedtægtens bestemmelser om udnyttelsesgrad, bygningshøjde m v, selv om bebyggelsesplanen ikke overholder disse bestemmelser.

Ved afgørelsen af, hvornår bebyggelsesplaner bør fastlægges, må tidsfaktoren tages i betragtning. Man må overveje, om det vil tage en årrække at gennemføre bebyggelsesplanen, og om man herefter fra kommunalbestyrelsens side kan overskue, hvorvidt de normer, man på tidspunktet for bebyggelsesplanens udarbejdelse lægger sig fast på, vil kunne bevare deres aktualitet.

Visse bebyggelsesplaner fastlægges for at give baggrund for en midlertidig accept af et uheldigt forhold m h t lysafstand eller udnyttelsesgrad. Forudses realiseringen af en bebyggelsesplan at trække ud, må der vises tilbageholdenhed med hensyn til at anvende bebyggelsesplaner som lægemiddel for at kunne opføre en ny bebyggelse med uheldige relationer til en eksisterende bebyggelse.

Den vanskelig forudseelige forskydning i de byplanmæssige og arkitektoniske

idealer bør desuden føre til tilbageholdenhed med en omfattende anvendelse af detaljerede bebyggelsesplaner.

Ved hidtil ubebyggede områder, men også i visse andre tilfælde, kan man i forbindelse med en byplanvedtægt fastlægge bebyggelsesplaner, der alene er vejledende, men ikke bindende. En retningsgivende bebyggelsesplan vises i almindelighed på et kort som bilag til byplanvedtægten, og i denne omtales hovedidéen i bebyggelsesplanen, også for at give den projekterende arkitekt vejledning med hensyn til, hvor frie hænder han har. Finder kommunalbestyrelsen, når bebyggelse bliver aktuel, at den bebyggelse, der foreslås af den projekterende arkitekt, ikke er acceptabel i relation til den vejledende bebyggelsesplan i byplanvedtægten, kan kommunalbestyrelsen gennemtvinge sine synspunkter ved hjælp af et tillæg til byplanvedtægten, hvori man angiver en bindende bebyggelsesplan, jfr Byplanlovens § 5, stk 3.

En egentlig (bindende) bebyggelsesplan antages at være forudsætningen for at ekspropriere i medfør af Byplanlovens § 12, stk 1, 2. led, se s 159.

En bebyggelsesplan vil ikke altid kunne medføre, at der på alle de af bebyggelsesplanen omfattede ejendomme ved bebyggelse kan fås samme antal kvadratmeter etageareal. Der vil næsten uundgåeligt komme en forskel frem, idet en hensigtsmæssig bebyggelsesplan ellers vanskeligt kan gennemføres. Det overses i øvrigt ofte, at små grunde eller grunde med en uheldig form i et ældre bykvarter alligevel ikke hver for sig lader sig udnytte op til det maksimum, som Landsbygge-loven ved en isoleret betragtning af bestemmelserne om udnyttelsesgrad og højde m v ikke sjældent antages at give mulighed for, når også kravene til friarealer (parkering) og bygningsafstande skal overholdes.

Men der kan forekomme tilfælde, hvor en ejendom kun eller i alt væsentligt kommer til at indgå i en bebyggelsesplan som friareal, således at den ikke selvstændigt kan bebygges. I så fald må der finde en udjævning sted mellem grundejerne, enten direkte ved aftaler om pengeydelse grundejerne imellem eller ved omlægning af ejendomsgrænserne. Byplanloven afgiver imidlertid ikke direkte hjemmel for en sådan udjævning.

Kommunen vil derfor blive nødt til at træde til, enten således at kommunen, hvis aftale ikke kan opnås mellem de berørte parter, gennemfører bebyggelsesplanen ved ekspropriation i henhold til Byplanlovens § 12, stk 1, 2. led af den nødvendige del af de ejendomme, der berøres af bebyggelsesplanen, jfr U 1948.445 H fra Frederiksberg, se s 63, 102 og 160, eller således at kommunen overtager de pågældende ejendomme (ved køb eller baseret på (en analogi af) Byplanlovens § 15 og måske § 14 se s 151) eller bringer bestemmelserne om regulering og udredning i Landsbygge-lovens kap 9 til anvendelse, se s 202. Med hensyn til anvendelse af regulerings- og udredningsplan kan U 1959.547 (se s 96) næppe give større vejledning.

f) Opretholdelse af et kvarters beskaffenhed

I medfør af Byplanlovens § 2, stk 2, nr 9, kan der i en byplanvedtægt optages bestemmelser om *bevaring af et område i overensstemmelse med dets hidtidige karakter i henseende til bebyggelse og beplantning*.

Hensigten med bestemmelsen er bl a at kunne bevare villakvarterer med et samspil mellem bebyggelse og beplantning.

I medfør af Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5-8 kan der også for et villakvarter i en byplanvedtægt optages indgribende bestemmelser for ny bebyggelse og for udvidelse af eksisterende bebyggelse, jfr Byplanlovens § 11, således at ny bebyggelse bliver af samme karakter med hensyn til tæthed og højde som den, der nedrives. Da nr 9 ikke kan hjemle, at selve bebyggelsen bevares (fredes), må bestemmelsens selvstændige betydning ligge i, at en sådan byplanvedtægt kan fastsætte endog meget detaljerede bebyggelsesbestemmelser og eventuelt kræve konkret godkendelse af bebyggelsens ydre udformning samt foreskrive, at der skal forefindes (d v s bevares) beplantning i et villakvarter. Men der skal være en forbindelse mellem bebyggelsen og beplantningen.

Bestemmelser i medfør af § 2, stk 2, nr 9, kan i henhold til § 5, stk 4 ændres eller ophæves ensidigt af boligministeriet, når forholdene på det pågældende område skønnes at være væsentligt forandrede.

g) Landbrugsområder

Med hjemmel i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10, som indføjedes i loven ved lov nr 211 af 23. april 1949, kan ved byplanvedtægter udlægges såkaldte landbrugsområder. Nr 10 er en parallel til Byreguleringsloven, som også gennemførtes i 1949. Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10, omtales derfor nedenfor i forbindelse med behandlingen af Byreguleringsloven, se s 181.

h) Fredning af arkitektonisk værdifulde bydele

Ved lov nr 63 af 21. februar 1962 gennemføres nogle ændringer af Byplanloven med henblik på bevaring af gamle bydeles særprægede karakter og af værdifulde gadebilleder. Hovedbestemmelsen i denne henseende findes i Byplanlovens § 2, stk 3, hvorefter det i en byplanvedtægt, *når hensynet til bevaring af værdifulde gadebilleder eller gamle bydeles særprægede karakter tilsiger det*, tillige kan bestemmes, at *bebyggelse kun må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres, såfremt kommunalbestyrelsen meddeler tilladelse hertil*. En sådan bestemmelse kan indsættes i en byplanvedtægt, der også indeholder bestemmelser med hjemmel i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 1-9.

Lovændringen gennemførtes på initiativ fra Københavns kommune, der udarbejdede et forslag til de pågældende bevaringsbestemmelser, fordi man på grund af nedrivninger af ældre, værdifuld bebyggelse i det indre af København imødeså, at det karakteristiske miljø smuldrerede væk.

Bestemmelserne om miljøbevaring gennemførtes ved en ændring af Byplanloven og ikke ved en ændring af Bygningsfredningsloven, skønt man ved indføjelser i Byplanloven af § 2, stk 3 brød med det hidtil knæsatte princip, at man ikke ved en byplanvedtægt kan bevare den enkelte bygning. I 1966 er Bygningsfredningsloven blevet fornyet, lov nr 195 af 8. juni 1966. Den nye lov ændrer ikke på afgørende måde det hidtidige princip for bygningsfredning, nemlig bevaring af den enkelte værdifulde bygning. Det er således Byplanloven, der først og fremmest bliver tale om at anvende ved bevaring af miljøer.

Selv om en byplanvedtægt indeholder bestemmelser med hjemmel i § 2, stk 3, om bevaring af nærmere angivne huse, vil bestemmelserne i Bygningsfredningsloven om bygningsfredning, i Saneringsloven om bevarende saneringsplaner og Landsbyggeloens § 43 om bebyggelsens ydre fremtræden (og de tilsvarende bestemmelser i Københavns bygge lov) alligevel samtidig kunne bringes i anvendelse.

Afslår kommunalbestyrelsen i medfør af en byplanvedtægt anmodningen om tilladelse til nedrivning, kan ejeren i medfør af Byplanlovens § 14 a, forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning, se s 153.

Om en anteciperet anvendelse til Byplanlovens § 2, stk 3 og Københavns magistrats tilpligtelse til at realitetsbehandle et nedrivningsandragende uden hensyntagen til det fremlagte forslag til en byplanvedtægt med bevaringsbestemmelser (jfr Byplanlovens § 7 og § 8) se U 1965.253 H, se s 68 og 73 samt kommentarer af *Spleth* i U 1965 B. 237 og *Poul Andersen* i J 1965.205 f.

§ 3. BYPLANERS VIRKNINGER

I. Forholdet til ejere og indehavere af begrænsede rettigheder

En byplanvedtægt skal ifølge Byplanlovens § 10, stk 2, respekteres ikke alene af ejendommenes ejere og brugere, men også af panthavere og andre indehavere af rettigheder i ejendommene, ligegyldigt hvornår en sådan ret over ejendommen er erhvervet. I § 11 findes reglerne for, i hvilke situationer byplanvedtægten skal respekteres, nemlig ved *fremtidig* udstykning, bebyggelse og anvendelse, jfr. nedenfor s 141.

Et af de væsentlige spørgsmål, som § 10, stk 2, rejser, vedrører den situation, at bestemmelserne i en byplanvedtægt strider mod en ældre, privat servitut, se litteraturhenvísninger s 385.

§ 10, stk 2, må herved sammenholdes med § 12, stk 2, hvorefter der kan foretages ekspropriation af private servitutter og brugsrettigheder, »som vel ikke kan anses for *bortfaldne i henhold til § 10, stk 2 som uforenelige med de i byplanen indeholdte bestemmelser om et områdes fremtidige bebyggelse eller benyttelse*, men som det dog er af væsentlig interesse for det offentlige at råde over af hensyn til gennemførelsen af en byplan«.

Hviler der på en ejendom private servitutter om, at ejendommen kun må benyttes til villabebyggelse, og at villaerne ikke må anvendes til erhverv, medens byplanvedtægten udlægger ejendommen til industri, må de private villaservitutter anses for bortfaldne som uforenelige med byplanvedtægten. Ejeren kan fortsætte en hidtidig (lovlig) anvendelse til boligformål, men må ifølge § 11 ikke opføre en ny boligbebyggelse.

Bestemmer byplanvedtægten, at der på en ejendom med villaservitut kun må opføres beboelsesbygninger i 3 etager, eller at der skal opføres en etagebebyggelse efter en nærmere angivet bebyggelsesplan, vil der uanset den private villaservitut ikke længere kunne opføres en villa i én etage på ejendommen. Byplanvedtægtens bestemmelser går forud for

de private servitutter, der således ifølge Byplanloven § 10, stk 2, jfr § 12, stk 2, må anses for bortfaldet som uforenelige med byplanvedtægten.

Foreskriver en privat servitut en bebyggelse på højst én etage og en byplanvedtægt en bebyggelse på højst to etager, kan den private servitut ikke anses for bortfaldet. Der foreligger ikke uforenelighed.

Undertiden er det tvivlsomt, om der foreligger uforenelighed mellem byplanvedtægtens bestemmelser og den ældre private servitut.

Ældre private servitutter om villabebyggelse indeholder således ikke sjældent bestemmelser, der på deres tilblivelsestidspunkt vel tjente et hensigtsmæssigt formål, men som ikke stemmer overens med de synspunkter, der senere er lagt til grund for udformningen af et villakvarter. Også selv om dette måtte være tilfældet, kan byplanvedtægten indeholde bestemmelser, der supplerer eller ændrer de private byggeservitutter, herunder fastslår en udelukkende kommunal påtåleret.

I begge de nævnte tilfælde er det et spørgsmål, om de ældre servitutter som helhed kan anses for fortrængt ved byplanvedtægten, eller om de alene er fortrængt i det omfang, hvori der foreligger uforenelighed. I praksis vises der betydelig tilbageholdenhed med at anse servitutterne bortfaldet som helhed. Det må herved erindres, at der er langt friere råderum for, hvad der kan optages i private servitutter, jfr side 393 ff end i en byplanvedtægt.

I et tilfælde, hvor de ældre private servitutter indeholdt en bestemmelse om en mindste grundstørrelse på 2.000 m², medens byplanvedtægten havde en mindste grundstørrelse på 1.200 m², fandt kommunen ikke den private servitutbestemmelse fortrængt, og kommunen foretog derfor ekspropriation i medfør af Byplanlovens § 12, stk 2, af servitutbestemmelsen om mindste grundstørrelse på 2.000 m². Taksationskommissionen fandt ikke grundlag for at yde de påtaleberettigede ifølge servitutterne erstatning.

Den i U 1952.520 H omhandlede byplanvedtægt opretholdt udtrykkeligt den ældre servitut, hvad der ikke er sædvanligt.

Servitutter om lejemål, brugsrettigheder, vejrettigheder og lign vil sædvanligvis ikke bortfalde i medfør af Byplanlovens § 10, stk 2, men de må, hvor de er til hinder for gennemførelsen af en byplanvedtægt, fjernes ved ekspropriation i medfør af § 12.

En til Byplanlovens § 10, stk 2, jfr § 12, stk 2 svarende regel findes i Landsbygelovens § 51, se side 200.

Fortrængningen af private servitutter ved en byplanvedtægt medfører ikke, at der bliver tale om at yde grundejerne eller den påtaleberettigede erstatning, se nærmere s 150.

Fr. Vinding Kruse har i J 1957.471 – modsat andre forfattere – hævdet, at private villaservitutter ikke kan fortrænges af en byplanvedtægt, men må ophæves ved ekspropriation. Byplanloven og dens forhistorie synes dog at tale herimod. ØL har i utrykt dom af 12/6 1959 VII 306/1958 frifundet en kommunalbestyrelse for erstatningspligt som følge af en byplanvedtægt, der tillod erhvervsudnyttelse på nogle ejendomme, som ved private servitutter var udlagt til boligbebyggelse, se s 385.

II. Forholdet til eksisterende bebyggelser

Efter bestemmelsen i Byplanlovens § 11 kan inden for et område, som omfattes af en godkendt byplanvedtægt,

a) intet areal bebygges eller på anden måde anvendes i strid med planen,

b) ingen bebyggelse ved om- eller tilbygning udvides i strid med planen.

1° Byplanvedtægter får ikke virkning for *eksisterende bebyggelser eller anvendelser*, der var lovligt påbegyndt ved byplanforslagets godkendelse. Bebyggelsen er fortsat lovlig, og anvendelsen kan fortsætte. Nedbrænder bygningen, skal byplanen derimod iagttages, også selv om bygningen ønskes genopført i uændret skikkelse.

§ 11, stk 1 a) og b) omfatter anvendelsen såvel af bebyggelsen og det der til hørende ubebyggede areal som af helt ubebyggede grunde.

§ 11 a) vil ikke altid hindre overgang fra én erhvervsudnyttelse i et område, der f.eks. er udlagt til boligbebyggelse, til en anden erhvervsmæssig virksomhed end den virksomhed, som (lovligt) udøvedes ved byplanens godkendelse. Men muligheden for overgang til anden anvendelse må antages at være ret snæver. En anden karakter af virksomhedens drift eller kundekreds og risikoen for gæner vil kunne medføre, at ændringen anses for en anvendelse i strid med planen, jfr § 11 a).

I U 1965.659 H fandtes automobilhandel på »havearealet« i et boligområde i Gentofte således at stride mod Byplanlovens § 11. Der havde før byplanvedtægten været øldepot på ejendommen, men H fandt ikke, at dette forhold gav ret til fortsat at drive erhvervsvirksomhed uden hensyn til, om dens art og omfang kunne sidestilles med den tidligere, hvad automobilhandlen ikke kunne.

U 1966.71 H vedrørte en automobilhandel i Rødovre (ved Roskildevej); bilerne stod opstillet på friarealet, og byplanvedtægten udlagde ejendommen til boligbebyggelse med forbud mod butikker, handel m.v. Forud havde der været kontor, tegnestue og et mindre værksted. Automobilhandlen blev anset for ulovlig.

Ved U 1966.499 – fra Rødovre – fastslog ØL, at Byplanlovens § 11,

stk 1, a) og b) måtte antages at tage sigte også på en ejendoms ubebyggede areal, og en anvendelse af friarealet til udstilling og salg af sports- og campingudstyr blev kendt ulovlig i relation til en bestemmelse i byplanvedtægten om forbud mod butikker m v.

I nogle byplanvedtægter om anvendelse til boligformål er der, i forskellige udformninger, optaget en tilføjelse om, at der på ejendommene, trods udlægget til boligbebyggelse, lovligt kan drives sådan virksomhed, som almindeligvis udføres i beboelseslejligheder eller beboelseshuse, (evt indskrænket til, at virksomheden drives af den, der bebor den pågældende bolig), når virksomheden efter kommunalbestyrelsens skøn drives på en sådan måde, at ejendommens karakter af beboelsesejendom ikke forandres, kvarterets præg af boligkvarter ikke brydes, eller virksomheden ikke fremkalder ulemper for de omboende. Der er under henvisning til en sådan bestemmelse skredet ind mod nyindretning af fagforeningskontorer og mod nye forretningskontorer i ældre villaer.

Etableringen af en kostskole i en stor villa (slot), undergivet boligbestemmelser, er anset for ulovlig, jfr utrykt ØLD af 27. juni 1959 (8. afd nr 105/58).

2° Af § 11 b) fremgår, at byplanvedtægten kun skal overholdes ved *om- eller tilbygning*, såfremt der finder en *udvidelse* af bebyggelsen sted. § 11 b) er altså snævrere end Landsbyggeovens § 2, stk 1 b og c, se side 191. Byplanlovens § 11 b) er ikke til hinder for en indre ombygning uden udvidelse. Såfremt ombygningen finder sted med henblik på ændret anvendelse, vil der kunne være strid med byplanvedtægten ifg § 11 a). En ombygning uden ændret anvendelse kan dog være så omfattende, at forholdet helt må sidestilles med opførelsen af en ny bygning og således være omfattet af § 11 a).

III. Påtaleret og dispensation

A. *Påtaleretten* ifølge byplanvedtægt tilkommer alene kommunalbestyrelsen, jfr nedenfor s 149 om straf.

Grundejeres påtaleret i henhold til § 12 i Byplanloven af 1925 blev ikke gentaget i Byplanloven af 1938 (1962), jfr ovenfor s 122. Kommunalbestyrelsens påtaleret må formentlig i et vist omfang antages at være suppleret med en påtalepligt. Om påtaleret og -pligt ved private og offentligretlige servitutter, se nedenfor s 387 ff.

B. I henhold til Byplanlovens § 5, stk 2 *skal* der i byplanvedtægter optages en bestemmelse om, under hvilke forudsætninger og på hvilken måde der med hensyn til ombygning af bestående bebyggelse, jfr § 11 b, eller i andre tilfælde skal kunne *dispenseres*.

Af oversigtsmæssige hensyn skal fremhæves:

En byplanvedtægts bestemmelser om bebyggelse og anvendelse giver ejeren adgang til at bygge og anvende sin ejendom *inden for de herved angivne rammer*. Kommunalbestyrelsens stillingtagen til et byggeprojekt m.v. fremkommer ved forelæggelse for kommunen af ansøgning om udstykningsapprobation eller ansøgning om byggetilladelse i henhold til Landsbyggeloven eller derudover ved anden forelæggelse af tegninger og oplysninger for kommunen; kommunalbestyrelsens afgørelse kan påklages, jfr s 149; eventuelt kan *fortolkningen* af byplanvedtægts bestemmelser også indbringes for domstolene. Men i alle de nævnte tilfælde går man ud fra, at byggeprojektet overholder den godkendte bestemmelse i byplanvedtægten.

En ejers ønske om en bebyggelse eller anvendelse, der *fraviger* byplanvedtægten, kan møde et afslag af kommunen, og afslaget kan eventuelt påklages til boligministeriet. Ved den kompetente myndigheds *dispensation*, se nedenfor, kan ønsket om afvigelse fra bestemmelserne imødekommes, hvis det anses for hensigtsmæssigt af dispensationsmyndigheden. Men dispensationsmyndigheden er ikke helt frit stillet, idet også *den* må respektere den pågældende byplanvedtægt.

Visse afvigelser fra byplanvedtægten kan være så væsentlige, at byplanvedtægten reelt ville skifte indhold, og en grundejer ville få en retsstilling, som således var væsentligt anderledes end de øvrige grundejeres. En sådan afvigelse antages ikke at kunne meddeles som en dispensation, men må ske ved en *ændring* af byplanvedtægten.

Udover de reale begrundelser, støttet på hensynet til andre grundejere og hensynet til sammenhængen med den samlede byplan, der kan anføres for, at væsentlige afvigelser fra en byplanvedtægt må ske ved ændring af denne (hvorved der fremkommer en ny byplanvedtægt), kan man henvise til Byplanlovens § 5, stk 3, hvorefter en godkendt byplanvedtægt kan *ændres eller udvides* med yderligere bestemmelser ved den samme procedure, som gælder for gennemførelsen af nye byplanvedtægter (offentlig bekendtgørelse, fremlæggelse og udsendelse af anbefalede breve samt adgang til at fremsætte indsigelser, jfr Byplanlovens § 7) og godkendelse af boligministeriet af et sådant *tillæg til en byplanvedtægt*.

Sædvanligvis fastsættes det i en byplanvedtægt, at mindre betydende lempelser af bestemmelserne i byplanvedtægten kan indrømmes af kommunalbestyrelsen (i sjældne tilfælde af vedkommende amtsråd eller af amtet), for så vidt karakteren af det område, som byplanen tilstræber at skabe eller fastholde, ikke derved ændres. Yderligere anførtes det navnlig tidligere, at boligministeriet i øvrigt kan indrømme lempelser af byplanvedtægts bestemmelser. Boligministeriet må dog, hvad enten der i byplanvedtægten er optaget en bestemmelse herom eller ej, kunne meddele dispensation, såfremt grundlag herfor findes at

være til stede. Boligministeriet vil kunne meddele dispensation, uanset om der foreligger en anbefaling fra kommunalbestyrelsen.

Den præcise grænsedragning mellem afvigelser fra en byplanvedtægt, der kan meddeles som dispensation, og afvigelser, der må forudsætte ændring og godkendelse af tillæg, kan ofte medføre betydelig tvivl.

Opførelsen af en etageblok i et kvarter udlagt til åben og lav bebyggelse må i almindelighed kræve en ændring. Forøgelse af udnyttelsesgraden ved en mindre tilbygning til en villa eller tilladelse til at drive sådanne erhverv i et boligkvarter, som almindeligvis drives i beboelseslejligheder, selvom virksomhedens indehaver ikke har bopæl på ejendommen, kan, hvis det ønskes imødekommet af byplanmyndigheden, finde sted i form af en dispensation.

Men indretningen af en håndværksvirksomhed udover et beskedent omfang, forøgelse af etageantallet i et etageboligkvarter, opførelsen af rækkehuse i et kvarter udlagt til åben og lav boligbebyggelse, opførelsen af boliger i et værkstedskvarter, opførelsen af en maskinhal i et industrikvarter i tilfælde af, at udnyttelsesgrad og afstand til naboskel overskrides i betydeligt omfang, indretning af et fritidshjem for et kvarter må give anledning til en række – både teknisk og juridisk – vanskelige overvejelser om valget mellem dispensation eller ændring af byplanvedtægten efter de formelle procedure- og godkendelsesbestemmelser.

Af betydning for afgørelsen vil bl.a. være, om der i den gældende byplanvedtægts bestemmelser er givet meget stramme bestemmelser for bebyggelsens omfang og art, eller om det i vedtægten tekst er forudset, at forskellige bygninger og institutioner vil kunne placeres i kvarteret (se f.eks. om forbehold om butikker og fritids- eller lign. institutioner i boligområdet s. 131). Yderligere kan det her tilføjes, at en generel dispensationsbestemmelse i en byplanvedtægt som den indledningsvis omtalte ikke udelukker, at de enkelte bestemmelser i vedtægten kan indeholde eller være ledsaget af en nærmere udformet dispensationsbeføjelse, og at der er en glidende overgang herfra til de tilfælde, hvor vedtægtsteksten på et eller flere punkter overlader kommunalbestyrelsen et mere eller mindre frit skøn.

Boligministeriet viser en betydelig tilbageholdenhed med hensyn til at anvende dispensationsformen ved bygninger eller anvendelse, der rummer en fare for en forrykkelse af den karakter af kvarteret, som byplanvedtægten tilsikrer. I tvivlstilfælde henviser man til at ændre byplanvedtægten.

Meddelelsen af dispensationer er en forvaltningsakt, som udfærdiges af politiske organer eller på deres ansvar af tjenestemænd. Om en dispensation bliver meddelt eller ej, kan bero på et politisk skøn.

Med hensyn til grænsen mellem dispensationer og ændringer af byplanvedtægter skal nævnes:

I U 1964.878 om en damefrisør i et villakvarter synes domstolene at trække særdeles snævre grænser for en kommunalbestyrelses dispensationsadgang; men dommen må anses for stærkt konkret begrundet.

Kommentaren til U 1963.308 H i Nord adm Tidsskrift 1964.62 om et

pensionat i strid med private servitutter giver udtryk for en streng håndhævelse af servitutter, se s 400.

Anvendelse af et til offentlige formål udlagt areal til boligbebyggelse antages i almindelighed at kræve ændring af byplanvedtægten; det samme gælder en større bygning med enkeltværelser i et villakvarter.

Ved et forslag til en ændring af en byplanvedtægt søgte Hasseris sogneråd at imødekomme et projekt til en etagebebyggelse. På grund af de indkomne indsigelser opgav sognerådet ændringsforslaget. Ved VL dom af 11. marts 1957 (nr 1033/56), se tidsskriftet Byplan 1957.138, antoges sognerådet ikke erstatningsforpligtet med hensyn til bygherrens udgifter til projektering m v.

Byplanlovens § 5, stk 4 hjemler en *ensidig ændring* af en byplanvedtægt, idet boligministeriet selvstændigt kan ændre en godkendt og tinglyst byplanvedtægts bestemmelser i henhold til Byplanlovens § 2, stk 2, nr 9 (bevaring af hidtidig karakter af bebyggelse og beplantning) og nr 10 (landbrugsområder), når forholdene på det pågældende område skønnes at være væsentligt forandrede.

Ophævelsen af dele af landbrugszonevedtægter har fundet sted i nogle tilfælde, dog i de pågældende tilfælde i forståelse med vedkommende kommunalbestyrelse.

C. Der opstår i praksis ofte spørgsmål om, hvilke *vilkår* kommunalbestyrelsen eller boligministeriet kan stille *for en dispensation*, se om problemet vilkår i diskretionære forvaltningsakter i alm *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret. 408–417.

Tekniske vilkår om indretning af en bygning, tilkørsels- og parkeringsforhold m v vil som regel fremgå af byggetilladelse og bygningsattest, således at en erhverver vil kunne konstatere forholdenes lovlighed ved at sammenholde de faktiske forhold med de nævnte dokumenter.

Vilkår vedrørende benyttelse (feks antallet af beskæftigede eller virksomhedens tilladte geneforvoldende omfang) forlanges sædvanligvis yderligere tinglyst på ejendommen; i almindelighed kræves tinglysning forud for pantegæld, idet Byplanloven savner en bestemmelse som Landsbyggelovens § 61, stk 1, 1. pkt.

Vilkår om dispensationers tidsbegrænsning eller om nedrivning efter en årække af den bygning, der er tilladt ved dispensation, kan være rimelige og forsvarlige, hvor de dispositioner eller den tilstand, byplanvedtægten sigter mod, først vil kunne realiseres eller opnås på et senere tidspunkt, medens den af ejeren ønskede afvigelse fra byplanvedtægten ikke – som situationen er i dag – vil være i afgørende uoverensstemmelse med de eksisterende forhold; vilkåret vil som oftest gå ud på, at kommunalbestyrelsen efter et bestemt (fastsat) tidsrum kan forlange bygningen nedrevet eller virksomheden bragt til ophør. Nu

og da opnås ophør af hele virksomheden i et vilkår for tilladelsen af en tilbygning. Sådanne vilkår må tinglyses.

Eksempel på omstændighederne ved en midlertidig dispensation: Et område med nogle værksteder (fra ældre tid og altså lovlige) udlægges til boligbebyggelse; et værksted kan herefter ikke udvides, jfr Byplanlovens § 11; regner kommunalbestyrelsen med, at det »rene« boligkvarter (ved udflytning af værkstederne på grund af pladsnød og den med tiden indtrædende forældelse af bygningerne i produktionsmæssig henseende) først opnås efter forløbet af en årække, kan en udvidelse af et værksted være forsvarlig, når det sikres, at udvidelsen bliver midlertidig og ikke forlænger værkstedets »liv« i det kommende rene bolikvarter.

Man kan med hensyn til betragtninger om tidsbegrænsede tilladelser også henviser til forholdet med hensyn til byggelinier i henhold til Vejbestyrelsesloven, se *Boas'* s 125 nævnte kommentar, s 161 f og tillæg s 161 ff. Se også Landsbygge-lovens § 60.

Byplanpraktikere gør ikke sjældent den erfaring, at det på det senere tidspunkt, hvor vilkåret om fjernelse eller ophør skal realiseres, kan være svært faktisk at opnå dette. Denne erfaring kan i visse tilfælde tale mod, at dispensation meddeles, selv om en tidsbegrænsning kan indføres som et vilkår.

I et vilkår om midlertidig tilladelse til en bygning ansættes kun sjældent et (yderligere) vilkår om, at værdien af – eller værdiforøgelsen ved – den på grundlag af en dispensation opførte bygning skal fragå i erstatningen ved en eventuel ekspropriation. Et sådant vilkår kan ikke ubetinget anses for ulovligt, jfr. også s 148 om U 1961.213 H om et tilsvarende vilkår for en dispensation fra en byggelinie i henhold til bygge Lovgivingen.

D. Foreligger der alene en *dispositionsplan*, d v s at dispositionsplanens bestemmelser ikke ved optagelse i bygningsvedtægten i henhold til Landsbygge loven, direkte i henhold til denne eller på anden måde er umiddelbart bindende for grundejerne, vil *afvigelser fra dispositionsplanen* reelt (men ikke formelt) frembyde de samme byplantekniske og administrative problemer som ved byplanvedtægter.

Se ovenfor s 118 om fravigelser fra eller ændring af dispositionsplaner. I visse tilfælde skal boligministeriets samtykke indhentes til sådanne fravigelser.

Foreligger der på samme tid i en sognekommune spørgsmålet om en dispensation fra dispositionsplanen og en dispensation fra Landsbygge loven, som meddeles af amtsrådet som bygningsmyndighed, se s 189, antages det, at amtsrådets dispensation *tillige* omfatter afvigelsen fra dispositionsplanen.

Når dispositionsplanen alene er grundlaget, er forholdet i juridisk henseende mere kompliceret end ved dispensationer fra byplanvedtægter. Der foreligger ikke et for grundejerne bindende planinstitut. Medens nægtelse af fravigelse fra en dispositionsplan let kan bringes til at binde en grundejer ved boligministeriets nedlæggelse af et § 9-forbud og efterfølgende udarbejdelse af forslag til en byplanvedtægt, se s 71, vil der i tilfælde af, at kommunalbestyrelsen er ind-

stillet på at tillade afvigelsen, men på visse vilkår (og afvigelsen kan tillades af kommunalbestyrelsen uden boligministeriets samtykke, eller dette samtykke foreligger), opstå problemet om grundlaget for sådanne vilkår.

Se med hensyn til karakteren af de sædvanligt forekommende vilkår ovenfor under B.

Et eventuelt vilkår – med baggrund i dispositionsplanen alene – om en midlertidig tilladelse eller om nedrivning må have et bestemt, formelt grundlag. Kommunalbestyrelsen vil ofte vælge den form, at den meddeler ejeren, at kommunalbestyrelsen må gøre sin stilling til byggeforetagendet afhængig af, om ejeren vil indgå en aftale med kommunalbestyrelsen f.eks. om en tidsbegrænsning af den pågældende bebyggelse, se s 71. Vil ejeren herefter indgå på de vilkår, f.eks. om tidsbegrænsning, som kommunalbestyrelsen mener at måtte stille for en fravigelse af dispositionsplanen, må en sådan aftale være lovlig og give grundlag for enten tinglysning på ejendommen af en af ejeren udfærdiget deklaration om vilkårene eller optagelse af vilkårene i byggetilladelsen, jfr. herved Landsbyggelovens § 60, hvorefter vilkårene kan tinglyses i henhold til lovens § 61. Det forudsættes dog herved, at ejeren er helt klar over sin retsstilling, og at kommunalbestyrelsen ikke ved sin handlemåde varetager usaglige hensyn (magtfordrejning), f.eks. hvis tidsbegrænsningens eneste formål er at billiggøre en forventet senere ekspropriation, som er uden forbindelse med de hensyn, der har ført til udstedelsen af de bestemmelser, der fraviges. Se iøvrigt om bortfjernelsesklausuler og tidsbegrænsninger boligministeriets skrivelse nr 240 af 21. sept 1964 (Ministerialtidende 1965).

Vil ejeren *ikke* indgå på de opstillede vilkår (om tidsbegrænsning eller med andet, eventuelt teknisk indhold), må kommunalbestyrelsen anmode boligministeriet om et § 9-forbud, hvorefter kommunalbestyrelsen, såfremt forholdene fortsat taler for en dispensation på visse vilkår, og såfremt den byggende fortsat ønsker dispensation, må kunne stille vilkårene med grundlag i den bindende virkning i alt fald af et fremlagt forslag til en byplanvedtægt, jfr. Byplanlovens § 8, stk 1, 1. pkt. I praksis vil forudsætningerne erfaringsmæssigt ofte have ændret sig så væsentligt, når kommunen er skredet til nedlæggelse af et § 9-forbud, at ejeren opgiver eller ændrer sine planer.

For at undgå tvivl om den retlige stilling bør forhandlinger med grundejerne om et byggeprojekt i strid med en dispositionsplan ikke dø hen på grund af passivitet fra en af parternes side. Grundlaget for kommunens retlige stilling kan derved blive forrykket.

Der findes nogle domme om betingede tilladelser for afvigelser fra dispositionsplaner eller byplaner, der belyser nødvendigheden af fuld klarhed i relationen mellem kommunalbestyrelsen og grundejerne om vilkårene, se U 1942.273 H og U 1959.535. En utrykt VLD af 20. juli 1955 (nr 466/1955) fastslog, at Bov kommune efter et byggeris opførelse i henhold til en ubetinget byggetilladelse ikke mod ejerens nægtelse kunne forlange, at han underskrev en for fravigelsen af dispositionsplanen betinget deklaration, fordi det henstod uvist, om kommunen ville have foranlediget et § 9-forbud nedlagt, jfr også en i tidsskriftet Byplan 1962.138 refereret, utrykt underrettsdom af 22. februar 1961, hvor kommunalbestyrelsen mente at have haft en aftale med ejeren og derefter havde undladt at få et § 9-forbud nedlagt, men hvor retten ikke fandt, at der efter byggeriets gennemførelse var hjemmel til at kræve en deklaration.

De fleste af de nævnte domme repræsenterer tilfælde, hvor kommunalbestyrelserne ikke efter meddelt byggetilladelse kunne få gennemført kravet om tinglysning af den deklaration med vilkår, som kommunen mente at have sikret sig som nødvendig baggrund for meddelelse af tilladelsen.

For ligevægtens skyld må det fremhæves, at der har været anvendt og fortsat anvendes sådanne deklarationer med fuld indforståelse fra grundejernes side. Med henblik på en praktisk fremgangsmåde for at sikre klarheden i retsforholdet mellem kommunalbestyrelsen og grundejeren har spørgsmålet om dispositionsplan og vilkår for fravigelsen af en sådan plan været behandlet i tidsskriftet Byplan 1955.59, 1957.22 og 1959.109.

I nogle tilfælde har kommunalbestyrelserne i vilkår om tidsbegrænsning yderligere betinget sig, at en eventuel aftrapning af en ekspropriationserstatning kom ind i deklarationen. Et sådant vilkår kan næppe generelt anses for ulovmedholdeligt, se s 146.

U 1958.946 tilsidesatte vel en på grundlag af en aftale mellem kommunen og ejeren oprettet deklaration om aftrappet ekspropriationserstatning, men lagde til grund, at de pågældende byplanmæssige dispositioner, hvormed byggeriet var i strid, havde en rent foreløbig karakter. U 1961.213 H viser, at krav om en sådan deklaration som betingelse for en dispensation fra en byggelinie i princippet kan være lovligt, og hvis domsresultatet i U 1958.946 skyldes antagelsen af finansiel magtfordrejning, synes dommen ikke at tage fornødent hensyn til omstændighederne omkring et løbende byplanarbejde og de i sagen implicerede parter.

En kommunalbestyrelses undladelse af at overholde forpligtelsen over for boligministeriet til at anmode om et § 9-forbud mod en dispositionsplanstridig bebyggelse eller anvendelse kan formentlig være retsstridig over for grundejerne i området, sml s 118 og FO 1956.142, medens grundejerne i almindelighed må acceptere ændringer, der gennemføres efter reglerne i Byplanlovens § 5, stk 3, jfr § 7 og § 1. Medens boligministeriet i de første år med administration af Byplanloven modtog klager over, at der blev pålagt en ejendom en byplan, er antallet af disse klager faldet, medens antallet af klager over manglende byplan eller manglende byplanhåndhævelse er steget.

E. Ifølge Byplanlovens å 27 er *politiet* pligtigt til at yde *bistand* ved gennemførelsen af pålæg i henhold til Byplanloven. Politiet forlanger ofte et ret

klart grundlag for at bistå, og kommunalbestyrelserne har derfor i visse tilfælde i stedet nedlagt forbud i medfør af Rpl, jfr den ovenfor s 142 omtalte ØLD af 27. juni 1959 (8. afd nr 105/58), samt U 1963.31 H og U 1966.209 ØL om afvisning af en kommunalbestyrelses begæring om fogedbistand til fjernelse af nogle iflg straffedom ulovlige bygninger, hvor afsoning ikke gav resultat. Se kritik af dommen *Tamm* i U 1966 B. 116.

I henhold til Byplanlovens § 25, som ændret ved lov nr 213 af 4. juni 1965 § 101, kan der idømmes bøder for overtrædelse af Byplanloven. I dette tilfælde er den, der har overtrådt loven, *pligtig at omgøre den retsstridige tilstand*. Boligministeriet kan dog give tilladelse til bibeholdelse af tilstanden.

Uanset byplanvedtægtens fordeling af dispensationskompetencen er det altid kun boligministeriet, der kan give tilladelse til bibeholdelse af et allerede etableret, vedtægtsstridigt forhold, og en sådan bibeholdelsesdispensation kan meddeles, selv om kommunalbestyrelsen fraråder dispensationen.

IV. Klage og søgsmål

1° En kommunalbestyrelses beslutninger i medfør af en godkendt byplan kan i medfør af § 26, stk 1, *indankes* for boligministeriet inden 4 uger efter, at beslutningen er meddelt klageren. Beslutningerne omfatter kommunalbestyrelsens udøvelse af sin påtaleret – eller undladelse heraf – og nægtelse af at meddele dispensation.

Kommunalbestyrelsens beslutninger med hensyn til bebyggelse eller anvendelse af en ejendom, der er omfattet af et forslag til en byplanvedtægt, kan yderligere indankes for boligministeriet i medfør af Byplanlovens § 8, stk 1.

2° Ifølge Byplanlovens § 26, stk 2 skal *søgsmål* angående noget ved Byplanlovens anvendelse opstået spørgsmål, der ikke er undergivet forvaltningens endelige afgørelse, anlægges inden 6 uger, efter at den afgørelse, der ønskes prøvet, er meddelt klageren. Er kommunalbestyrelsens beslutning indbragt for boligministeriet, må søgsmålsfristen regnes fra ministeriets afgørelse, jfr U 1962.785. Se også U 1945.1081 samt om påstand om manglende hjemmel og kompetence bl a U 1942.168, U 1959.547 og U 1965 B. 239.

§ 4. ERSTATNING SOM FØLGE AF BYPLANVEDTÆGT

I. Erstatningspligten og dens begrundelse

Ved Byplanloven af 1938 opgav lovgivningsmagten den generelle erstatningspligt for rådighedsindskrænkninger i Byplanloven af 1925, se s 112. Dette blev i motiverne til forslaget til Byplanloven (FF 1937/38, tillæg A, sp 3845 til 3848) begrundet i hensigtsmæssighedsbetragtninger og uden omtale af Grl § 80 (nu § 73).

Byplanlovens erstatningsbestemmelser forhold til Grundlovens § 73, deres karakter af grundlovssikrede erstatninger eller billighedserstatninger, og om man de lege ferenda bør yde erstatning, har givet anledning til en række betragtninger om, i hvilket omfang erstatningspligtens omfang influerer på udformningen af byplanerne og på byreguleringen, se bl a s 183, 204 og 254.

I øvrigt henvises der til *Bent Christensens* afsnit om erstatningsbestemmelser ved fast ejendoms regulering s 85 ff med de der nævnte litteraturhenvisninger.

Specielt vedrørende Byplanloven kan der være grund til at citere FF 1948/49, tillæg B, sp 1987 vedrørende gennemførelsen af Byreguleringsloven og ændringen af Byplanloven, se nedenfor og s 182 ff, hvor folketingsudvalget bl a udtalte: »Der er enighed om, at rådighedsindskrænkninger af den bl a i Byplanloven og bygningslovgivningen omhandlede karakter ikke bør give grundejerne ret til erstatning, hvad der da heller ikke er tilfældet«. – Baggrunden for udtalelsen var indføjelser af en erstatningsbestemmelse om byregulering i Byplanlovens § 15a og Byreguleringslovens § 14.

Byplanlovens § 15 om erstatning i visse, men kun begrænsede tilfælde af byggeliniepålæg er overtaget direkte fra lov nr 275 af 28. november 1928 om fastlæggelse af byggelinier ved veje og gader, se s 96 og 154. I Statsret II. 225 f betegner *Ernst Andersen* Byggelinie-loven som epokedannende, fordi den bevidst bryder med det hidtidige syn på Grundlovens § 73. Placeringen af erstatningsforskrifterne i Byggelinie-loven og i Byplanlovens § 15 i et system for omfanget af det offentliges erstatningspligt synes derfor at måtte blive in-

flueret af domstolenes reaktion på disse bestemmelser, se nedenfor, nemlig om byggelinieerstatninger er eksempler på en mere generel erstatningspligt, eller om de er udtømmende.

I indenrigsministeriets cirkulære nr 186 af 21. oktober 1939 om Byplanloven af 1938 anføres det i en sammenfatning, at Byplanlovens erstatningsbestemmelser går ud på, at der skal ydes erstatning for egentlige ejendomsafståelser, men ikke for bestemmelser om de forskellige arealers udnyttelse eller anvendelse, selv om bestemmelserne har karakter af rådighedsindskrænkninger.

Endvidere fremhæves i Byplancirkulæret af 1938, at der er givet nærmere, udtømmende regler for, i hvilke tilfælde det kan pålægges det offentlige at yde erstatning: foruden erstatning for ekspropriation (§ 12, jfr § 13) alene de forhold, der omtales i § 14 og § 15.

Senere er der føjet yderligere to erstatningsbestemmelser til Byplanloven: i 1949 § 15 a og i 1962 § 14 a. § 15 a vedrørende nedgang af en ejendoms værdi som følge af forbud i en byplanvedtægt mod bymæssig bebyggelse (og den tilsvarende bestemmelse i Byreguleringslovens § 14) giver adgang til erstatning for rådighedsindskrænkninger.

Forslagene til Byreguleringsloven og til ændringerne af Byplanloven (ved indføjeelse af § 2, stk 2, nr 10) indeholdt ikke forslag om erstatningspligt for det offentlige (FF 1947/48, tillæg A, sp 4681 til 4716). Lovforslagene indeholdt alene udførlige begrundelser for, at en byregulering og begrænsning af den tilfældige bymæssige udvikling var påkrævet. Erstatningsbestemmelserne i Byreguleringslovens § 14 og Byplanlovens § 15 a blev indføjet efter forslag fra det pågældende folketingsudvalg, der bl a begrundede sit forslag (FF 1948/49, tillæg B, sp 1985 til 2002) med, at der efter de i lovforslaget anførte bestemmelser vil kunne opstå tilfælde, hvor det vil virke ubilligt over for en grundejer, om der ikke ydes ham erstatning. Hermed synes der at være givet udtryk for, at erstatningen alene er en billighedserstatning og ikke en grundlovsmæssig nødvendighed. Byplanlovens § 15 a er omtalt videre nedenfor i forbindelse med Byreguleringslovens § 14 s 182 ff.

Det har været drøftet, om man kunne betragte Byplanlovens § 14 og § 15 som udtømmende, således at domstolene ikke kan pålægge erstatningspligt uden for de udtrykkeligt anførte tilfælde, se bl a *Illum: Servitutter*. 37; *Ernst Andersen* i U 1945 B. 54; *Egon Larsen* i *Erstatningsfrie reguleringer* (1959). 139 samt ovenfor s 103. I indenrigsministerens forelæggelse af lovforslaget (FF 1937/38, sp 2919–2920) udelukkedes det ikke, at der kunne ydes erstatning i tilfælde af speciel karakter, cfr dog en udtalelse fra indenrigsministeren til vedkommende folketingsudvalg (tillæg B, sp 2225–2226). Spørgsmålet synes ikke til nu helt afklaret; men domstolene forekommer at være tilbageholdende med hensyn til at statuere

en udvidet eller analog fortolkning af § 14 og § 15. VL statuerede i U 1943.592 H, at § 2, stk 2, nr 1 (om vejudlæg, se s 123) ikke omfattes af § 14. For højesteret blev påstanden herom ikke gentaget. U 1956.1071 H tilkendte en grundejer erstatning alene ud fra det synspunkt, at den pågældende kommunalbestyrelse havde begået en fejl ved administrationen af Byplanloven, se s 73 og tidsskriftet *Byplan* 1957.20 ff; erstatningsgrundlaget var ikke planlægningsforskrifternes materielle indhold. I U 1965.253 H, jfr *Spleth* i U 1965 B. 239 blev der i et tilfælde af administrativ fejl ikke nedlagt påstand om erstatning, se s 138.

I U 1956.168 var spørgsmålet om § 14 og § 2, stk 2, nr 1 vel fremme, men ikke omfattet af påstanden. U 1945.1081 H afviste et krav for spildte projekteringsudgifter ved nedskæring ved en byplanvedtægt af etagetallet; H's afvisning begrundedes med Byplanlovens § 1, stk 2, ud fra et risikosynspunkt.

Da Byplanlovens § 15 har sit direkte forbillede i Byggelinie-loven af 1928 § 2, stk 5, se s 96, vil U 1952.411 og U 1962.894 vedrørende Byggelinie-loven, som lagde til grund, at denne lovs § 2, stk 5 var udtømmende, vel også tale *imod* en antagelse om en udvidende fortolkning af Byplanlovens § 15, se s 156.

I forbindelse med godkendelsen af forslag til byplanvedtægter, der afskærer en grundejer fra udnyttelse af sin ejendom, vil boligministeriet under sine overvejelser inddrage problemet ubebyggelighed også i relation til spørgsmålet om rækkevidden af § 14 og § 15, se f.eks s 136. I visse tilfælde har boligministeriet henstillet til kommunen at medvirke til en økonomisk udløsning af en ejer, selv om juridisk forpligtelse hertil ikke forelå. Kommunernes faktiske medvirken – med eller uden boligministeriets henstilling – er formentlig årsagen til, at der er så få sager om rækkevidden af § 14 og § 15.

II. Kommunens pligt til overtagelse mod erstatning

A. I henhold til § 14, stk 1, kan en ejer begære et areal overtaget af kommunen mod erstatning, når arealet ifølge § 2, stk 2, nr 4 ved en byplanvedtægt er udlagt til offentlige bygninger og anlæg, og vedkommende ejer som følge af bestemmelsen efter taksationskommissionens skøn afskæres fra en efter ejendommens beliggenhed og øvrige beskaffenhed økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse af arealet, svarende til den af andre tilstødende og omliggende arealer faktisk stedfindende udnyttelse.

Overtagelse kan således forlanges, hvor ejeren, hvis grund er udlagt til offentlige formål, konstaterer, at hans naboer nu kan udstykke eller bebygge deres ejendomme. Så længe naboernes arealer – såvel som den pågældende ejendom – ligger hen til landbrugsdrift, vil en overtagelse ifølge § 14 næppe kunne gennemføres.

Er den til offentligt formål reservede ejendom allerede bebygget, kan det være mere kompliceret for taksationskommissionen at tage stilling til overtageleskravet. Da ejeren af en bebygget ejendom, som er reserveret til offentlige formål, kan have vanskeligt ved at afhænde og belåne den, bør der formentlig anlægges en ret liberal fortolkning af spørgsmålet, om ejeren er afskåret fra en rimelig og forsvarlig udnyttelse. I langt de fleste tilfælde vil en ejendom, udlagt til offentlige formål, blive overtaget af kommunen ved køb. Kommunen kan i øvrigt, når betingelserne herfor er til stede, foretage ekspropriation i medfør af § 12 af et areal, der er udlagt til offentligt formål.

Afgørelsen af, om et areal, der er udlagt til offentligt formål, skal overtages, træffes af en taksationskommission, jfr § 16, ikke af kommunen. Der er ikke i § 14 fastsat nogen frist for grundejerens fremsættelse af krav om overtagelse. Ud fra det synspunkt, at § 14 er en beskyttelsesbestemmelse for grundejere, har boligministeriet givet udtryk for den opfattelse, at en grundejer må kunne opgive et af ham rejst krav om overtagelse, selv om taksationskommissionen har statueret, at betingelserne for kommunens overtagelse foreligger, og har fastsat en erstatning for ejendommen. Ministeriet for offentlige arbejder finder derimod, at en grundejer må være bundet af sin begæring om overtagelse i medfør af Vejbestyrelseslovens § 46, der svarer til Byplanlovens § 14, se s 334. Spørgsmålet om frafald af overtagelse ses ikke forelagt domstolene.

En kommune kan derimod ikke ensidigt frafalde en bestemmelse i en godkendt byplanvedtægt om udlæg af et areal til offentligt formål, hverken før eller efter at ejeren har rejst krav om overtagelse i medfør af § 14 (§ 15 stk 2 har en modsat regel). Ønsker en kommune at opgive en reservation i en byplanvedtægt ifølge § 2, stk 2, nr 4, må kommunalbestyrelsen søge byplanvedtægten ændret, jfr § 5 stk 3.

Nogle betragtninger om rækkevidden af § 14, stk 3 om erstatningsberegningen ved overtagelse findes i en udtalelse fra boligministeriet til folketingsvalget vedrørende ændringen i 1949 af Byplanloven (FF 1948/49, tillæg B, sp 2009 ff).

B. I § 14 a findes en særlig bestemmelse om overtagelse mod erstatning.

Bestemmelsen blev indføjet ved lov nr 63 af 21/2 1962 i forbindelse med, at § 2, stk 3, blev optaget i Byplanloven for at sikre værdifulde gadebilleder og gamle bydele, se s 92 og 137. Ifølge § 14 a kan et afslag på en ejers begæring om nedrivning, ombygning eller ændring i strid med bestemmelser efter § 2, stk 3, medføre, at ejeren kan forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning.

§ 14 a knytter overtagelespligten til kommunalbestyrelsens afslag, men ligestiller med afslag, at tilladelse til nedrivning m.v ikke er meddelt senest 9 måneder efter ejerens ansøgning herom. Taksationskommissionen skal ikke, som ved § 14, udøve noget skøn om rimeligheden af et krav om overtagelse af det offentlige, men taksationskommissionen skal alene fastsætte erstatningen.

For ejerens adgang til at begære overtagelse er der i § 14 a fastsat sær-

lige frister, der betyder, at kommunalbestyrelsen får et år (9 mdr efter § 14 a, stk 1, 3 mdr efter § 14 a, stk 2) til at overveje, om den vil forbyde nedrivningen m v og afholde udgiften ved overtagelse.

III. Erstatning i forbindelse med fastsættelse af vej- og byggelinier

A. Såfremt de i et forslag til en byplanvedtægt indeholdte vej- eller byggelinier bevirker, at den bebyggelige del af en ejendom bliver så lille eller således beskaffen, at den efter taksationskommissionens skøn ikke hensigtsmæssigt kan anvendes til bebyggelse, vil der i henhold til § 15, stk 1 kunne ydes ejeren erstatning, når han godtgør, at dette forhold vil påføre ham tab. Erstatningen afholdes af den pågældende kommune.

§ 15 vil således kunne give ejeren erstatning ved byggeliniepålægget og på et senere tidspunkt erstatning ved kommunens overtagelse af ejendommen, når den pågældende vej udvides, evt. ved ekspropriation.

Byplanlovens § 13 om kommunens overtagelse af den restejeendom, der kan blive tilbage ved ekspropriation af en del af en ejendom, tager sigte på delekspropriation iflg Byplanloven, og § 13 kan først bringes til anvendelse ved ekspropriation, ikke ved byggeliniepålæg alene.

Bestemmelsen i Byplanlovens § 15, stk 1, svarer med nogle mindre ændringer til § 2, stk 5, i lov nr 275 af 28. november 1928 om fastsættelse af byggelinier ved veje og gader. Byggelinieoven er ophævet ved Vejbestyrelsesloven af 1957, hvis erstatningsbestemmelse ved pålæg af byggelinier (§ 46) giver ejeren adgang til at kræve et byggeliniepålagt areal overtaget af vejbestyrelsen efter regler, der svarer til Byplanlovens § 14, stk 1.

Landsbyggelovent (af 1960) indeholder i § 24 regler om, at bebyggelsen kan kræves holdt i en vis afstand fra en vejs midtlinie. I henhold til § 24, stk 4, kan et krav om sådan tilbagerykning af bebyggelse medføre, at kommunen må overtage ejendommen som helhed mod erstatning, såfremt tilbagerykningen medfører, at den bebyggelige del af grunden bliver så lille eller således beskaffen, at den ikke kan anvendes til selvstændig bebyggelse i forhold til den for området forudsatte udnyttelsesgrad, bebyggelsesart og bygningsafstande.

Ifølge lov nr 186 af 4. juni 1964 (Expl) § 16, stk 1 (se s 334), kan ejeren ved ekspropriation af en del af ejendommen forlange hele ejendommen overtaget, hvis restejeendommen »ikke hensigtsmæssigt kan bevares som selvstændig ejendom eller udnyttes på rimelig måde«.

I teorien skulle en grundejers stilling vel ikke i realiteten blive forskellig, hvad enten han får pålagt byggelinier i henhold til Byplanloven, Vejbestyrel-

sesloven eller Landsbyggeloven eller omfattes af en delekspropriation. Men i praksis opstår der let komplikationer, og en samordning på længere sigt af bestemmelserne om restejendomme synes påkrævet.

B. For så vidt angår Byplanlovens § 15's *anvendelse* skal bemærkes, at § 15 – modsat §§ 14, 14 a og 15 a – kan bringes til anvendelse allerede, når forslag til en byplanvedtægt fremlægges, og før det er godkendt.

Ifølge § 15, stk 2, 1. pkt skal begæring om erstatning i henhold til stk 1 fremsættes inden den i § 7, stk 1, fastsatte frist for fremsættelse af indsigelser, d v s inden (normalt) 6 uger fra den offentlige bekendtgørelses dato. I henhold til § 22 er fremsættelsen af erstatningskrav ikke betinget af, at der er fremsat indsigelse mod byplanforslaget.

I praksis vælger grundejerne i almindelighed i medfør af § 7 at fremsætte indsigelse mod byplanforslaget og i denne indsigelse forbeholde sig erstatningskrav, hvis indsigelsen ikke bliver taget til følge. Selv om indsigelserne af kommunalbestyrelsen indstilles afvist af boligministeriet, benytter kommunalbestyrelsen sig sjældent af adgangen til at lade erstatningskravene prøve for en taksationskommission *før* forslaget godkendelse.

I tilfælde af en taksationskommissionsbehandling *efter* godkendelsen må kommunalbestyrelsen være afskåret fra at benytte adgangen i medfør af § 15, stk 2, 2. pkt til at frigøre sig fra erstatningskrav ved at frafalde den pågældende vej- eller byggelinie.

C. Hovedreglen ifølge § 15, stk 1 er, at pålæg af vej- eller byggelinier ikke i sig selv giver adgang for grundejerne til at få erstatning. Der skal *kun* ydes *erstatning*, hvis *restarealet* (bag vej- eller byggelinien) *ikke hensigtsmæssigt kan anvendes til bebyggelse*.

Det må kræves, at der ud fra økonomiske, brugsmæssige og arkitektoniske hensyn kan opføres en hensigtsmæssig bygning, i almindelighed en bygning, som i type svarer til, hvad man plejer at opføre i området, altså uden at man for at afbøde, at der kun kan bygges på en del af grunden, skal gribe til meget specielle konstruktioner eller særpræget udformning. Bygningen må kunne opføres indenfor rammerne af de for området gældende bestemmelser i Landsbyggeloven, den pågældende bygningsvedtægts og eventuelt en byplanvedtægts bestemmelser om bygningshøjde, bygningsafstand m v (jfr bl a Landsbyggelovens § 24).

Til grund for bedømmelsen af begrebet hensigtsmæssig bebyggelse må lægges den eksisterende matrikulære inddeling, selv om denne i bebyggelsesmæssig

henseende er uheldig; i visse tilfælde kan § 18 om magelæg dog anvendes af taksationskommissionen til at tilvejebringe omdelinger med en grundinddeling som følge, der også efter et byggeliniepålæg giver mulighed for en hensigtsmæssig bebyggelse.

Reglen i § 15, stk 1 om, at vej- eller byggelinier under de nævnte betingelser kan medføre erstatningspligt for kommunen, forudsætter, at grundejeren kan godtgøre, at ubebyggeligheden påfører ham påviselige tab. Der er ved § 15, stk 1 alene tale om erstatning, ikke om arealets overtagelse af kommunen.

Spørgsmålet om rækkevidden af § 15, stk 1, er påkendt ved U 1943.592 H, der ikke tilkendte grundejeren erstatning i et tilfælde, hvor en gade ved en byplanvedtægt førtes hen over en ejendom, således at der blev afskåret en ubebygget del af ejendommen. Højesteret udtalte, at ejendommen vel ikke kunne bebygges på en lige så økonomisk fordelagtig måde som før, men at rådighedsindskrænkningen ikke kunne anses for at hindre en efter forholdene rimelig bebyggelse. – Betingelserne i § 15, stk 1 for at yde erstatning fandtes derfor ikke at være til stede, se *Ernst Andersen* i Alf Ross og Ernst Andersen: Dansk Statsforfatningsret II, 1949. 233, *Illum*: Dansk Tingret, 1. udg, 1952 I. 155, *samme*: Servitutter. 62, *Egon Larsen*: Erstatningsfrie reguleringer, 1959, 139, *Ross*: Statsret II. 653, Juridisk Grundbog. 129. Det forekommer tvivlsomt at læse dommen som en udvidelse af erstatningspligten i § 15, hvis kriterium ikke blot er, at restejeendommen »ikke hensigtsmæssigt kan anvendes til bebyggelse«. § 15 anviser en konkret bedømmelse, ikke et absolut krav om ubebyggelighed. Højesteret forekommer alene at have givet en beskrivelse af den konkrete situation, som skal vise, at situationen kan henføres under § 15's kriterium. Identitet mellem »hensigtsmæssig« og »rimelig« i de anførte ordforbindelser synes også at give den bedste overensstemmelse med de s 95 og 154 nævnte nyere bestemmelser om byggeliniers erstatningsforpligtende virkninger.

Brandforsikringsselskaberne har tidligere gjort gældende, at de på grund af tilbagerykningen værdiløse bygningsrester – rudera – forsikringsmæssigt må medregnes som en værdi, som fragår i brandforsikringserstatningen. Dette har medført nogle retssager efter fastsættelse af byggelinier i medfør af Byggelinie-loven. Både i U 1940.1036, U 1952.411 og U 1962.894 H er erstatningskrav blevet afvist, idet domstolene fandt Byggelinie-lovens § 2, stk 5 (svarende til Byplanlovens § 15, stk 1) udtømmende og ikke ville pålægge det offentlige erstatningspligt efter lovgivningens almindelige regler. De fleste brandforsikringsselskaber yder imidlertid nu erstatning for rudera, når der som følge af offentligt retlige hindringer ikke kan genopføres en bygning på tomten.

Hvor vej- eller byggelinier i en byplan pålægges bebyggede grunde, f.eks. i bygade med små grunde, kan det være vanskeligt for ejeren at påvise et tab (en nedgang i handelsværdien) indenfor fristen i Byplanlovens § 15, stk 2, selv om restejeendommen bliver uhensigtsmæssig til ny bebyggelse. Ejeren kan imidlertid i brandtilfælde komme i en uheldig situation på grund af restejeendommens ubebyggelighed. I en taksationskommissionskendelse har man i et sådant tilfælde afvist erstatningskrav, men man har forudsat, at erstatningsspørgsmålet ville blive genoptaget, hvis bygningen på ejendommen nedbrændte og ikke kunne genopføres, se s 103 og 342.

Om Byplanlovens § 15 a se s 182 ff.

§ 5. EKSPROPRIATION TIL GENNEMFØRELSE AF BYPLANER

I. Gennemførelsen af en byplanvedtægt

En byplan realiseres først og fremmest ved, at grundejerne udstykker, bebygger eller anvender deres ejendomme i overensstemmelse med byplanens bestemmelser. Byplanlovens § 11 sikrer, at grundejernes dispositioner holder sig inden for rammerne af en byplanvedtægt. En byplan kan også realiseres ved, at en bestemt tilstand bevares, jfr Byplanlovens § 2, stk 2, nr 9 og 10 og § 2, stk 3.

En byplanvedtægt kan også gennemføres ved kommunale foranstaltninger såsom anlæg af veje og kloaker.

Gennemførelsen finder yderligere sted ved, at kommunalbestyrelsen skaffer sig rådighed over ubebyggede eller bebyggede ejendomme for at udnytte dem i overensstemmelse med byplanvedtægten. Det sker i langt det overvejende antal tilfælde ved kommunens køb af ejendomme, idet ekspropriationshjemmel kun benyttes, når køb ikke er muligt.

II. Byplanlovens ekspropriationsbestemmelser

A. Bestemmelserne og deres baggrund

Byplanlovens § 12, stk 1, hjemler ekspropriation til anlæg af *offentlige bygninger og anlæg*, som er angivet i en byplanvedtægt. Desuden er der hjemmel til ekspropriation af ejendomme, som det er af væsentlig betydning for det offentlige at råde over for i øvrigt at *gennemføre* byplanvedtægtens bestemmelser. Ekspropriation af bevaringshensyn, jfr Byplanlovens § 2, stk 3, er indføjet ved lovændringen i 1962.

I § 12, stk 2, er der hjemmel til ekspropriation af *private servitutter og brugsrettigheder*, som ikke er bortfaldet i henhold til § 10, stk 2, se s 141 og s 385.

Det anføres i *motiverne* (FF 1937/38, tillæg A, sp 3853) til § 12 (i 1938-affattelsen), at stk 1 er formuleret i så nøje overensstemmelse som muligt med bestemmelserne i den københavnske bygningslovs § 14, således som den er affattet i henhold til lov nr 144 af 13. april 1923 og lov nr 173 af 16. maj 1934, samt med bestemmelserne i Købstadkommunalloven af 25. marts 1933, § 23, sidste stykke.

Ved ændringen i 1934 af den nu ophævede københavnske bygningslov af 1889 udvidede man ekspropriationsadgangen. Begrundelsen for 1934-loven var (FF 1933/34, tillæg A, sp 3187) manglen på industriarealer i København; man ønskede derfor at få mulighed for ved ekspropriation af boligbebyggelse at gennemføre krav om grundens benyttelse udelukkende til fabriksanlæg. Ved at fjerne boligbebyggelsen undgik man klager over géner fra fabriksbebyggelsen.

Byplanlovens § 12, stk 1, er udtryk for en *udvikling* i lovgivningsmagts syn på ekspropriation, og § 12 betegner ikke et spring i forhold til tidligere ekspropriationsregler. Den gradvise udvikling er fortsat bl a ved ekspropriationsbestemmelsen i Københavns bygge-lovs § 41, Vejbestyrelseslovens § 23, Særeringslovens § 11, Landsbygge-lovens § 56 m fl.

B. Ekspropriation til offentlige bygninger og anlæg m v

1° Første led af Byplanlovens § 12, stk 1 omfatter ekspropriation til opførelse af offentlige bygninger og anlæg. Bestemmelsen opregner først bestemte formål: Anlæg af veje, torve, pladser, kirkegårde, spor og ledningsanlæg, som er afsat i en godkendt byplan. Men herudover er der hjemmel til i det hele at foretage ekspropriation til opførelse af de i planen afsatte offentlige bygninger eller andre anlæg. Boligministeriet har til forståelse af »offentlige« og dermed ekspropriationsbestemmelsens udstrækning afgivet en række vejledende udtalelser. Der er heri givet udtryk for, at folkepensionistboliger, plejehjem, stianlæg ved en å, skovplantning, privatskole, ministeriebygninger, udvidelse af Teknologisk Institut, rutebilstation i princippet er omfattet af ekspropriationshjemlen. Derimod har man ikke anset hotelbygninger dækket af bestemmelsen. I udtalelserne har boligministeriet taget forbehold med hensyn til ministeriets stilling som ankemyndighed iflg § 12, stk 3.

2° Praktisk taget alle de ekspropriationsformål, der er nævnt i første del af Byplanlovens § 12, stk 1, omtales også i *anden ekspropriationslovgivning*. Når Byplanloven omfatter de samme ekspropriationsformål, er baggrunden ønsket om at kunne nøjes med ekspropriation i henhold til én lov i de tilfælde, hvor der finder ekspropriation sted til flere formål i forbindelse med gennemførelsen af en byplan (f eks

ekspropriation af areal til veje og sammen hermed til skolegrund og rådhus).

Er der tale om ekspropriation til ét offentligt formål, vælges af kommunerne som ekspropriationsgrundlag sædvanligvis vedkommende speciallov, uden at der i og for sig er nogen nødvendighed herfor.

Ønsker en kommune at råde over en enkelt ejendom til offentligt formål, vælger en kommune ofte at foretage ekspropriation med hjemmel i byggelovgivningen uden forudgående gennemførelse af en byplanvedtægt, men alene med dispositionsplanen som baggrund, jfr U 1958.894 H om ekspropriation til et stadion, hvor byggelovgivningens ekspropriationsbestemmelse (en bestemmelse svarende til Københavns byggelovs § 41) anvendtes på et areal i yderzone, der ikke var omfattet af en byplanvedtægt.

C. Ekspropriation til gennemførelse af en byplanvedtægt

1° Byplanlovens § 12, stk 1, indeholder endvidere hjemmel til at ekspropriere arealer, som det af bevaringshensyn, jfr § 2, stk 3, eller af andre grunde er af *væsentlig betydning* for det offentlige at råde over for at *gennemføre byplanvedtægtens bestemmelser* (2. led).

2° Denne adgang til at gennemføre en byplanvedtægt ved ekspropriation har navnlig betydning ved *bebyggelsesplaner*.

Efter boligministeriets opfattelse forudsætter en sådan ekspropriation, at der i den pågældende byplanvedtægt fastlægges en egentlig bebyggelsesplan, d v s, at de kommende bygningers placering på arealet må angives i byplanvedtægten og på de til vedtægten hørende kortbilag, jfr ovenfor s 134.

Angivelse i en byplanvedtægt af, at der skal være etagebebyggelse i 3 etager og med en udnyttelsesgrad på 0,5, er f.eks. ikke anset for tilstrækkelig til at give grundlag for ekspropriation af manglende areal til en samlet bebyggelse. Kravet om fastlæggelse af en bebyggelsesplan synes begrundet i den opfattelse, at byplanvedtægten på forhånd skal kunne dokumentere den sammenhæng i bebyggelsen, der skal bære en ekspropriation.

Landsbyggelovens § 56, stk 1 a, giver hjemmel til ekspropriation til opnåelse af tilfredsstillende bebyggelses- eller vejforhold. Dokumentationen for vilkåret opnås som oftest bedst ved en byplanvedtægt med en bebyggelsesplan, d v s at Byplanlovens § 12 foretrækkes for Landsbyggelovens § 56, stk 1, a.

3° Rækkevidden af Byplanlovens § 12 om ekspropriation til gennemførelse af en *bebyggelsesplan* har kun været forelagt *domstolene* i ret få tilfælde.

U 1948.445 H om ekspropriation til gennemførelse af en bebyggelsesplan fandt ikke sted med hjemmel i Byplanlovens § 12, men en byplanvedtægt var baggrund for ekspropriationen, og den anvendte ekspropriationshjemmel er forbilledet for § 12, se ovenfor s 136 og tidsskriftet Byplan 1948.48; af Nord Adm Tidsskr 1949.150 fremgår, at hensigten straks at gennemføre en bebyggelse i overensstemmelse med bebyggelsesplanen havde væsentlig betydning.

Bebyggelsesplanen fastlagde 4 beboelsesblokke, hvoraf de 2 var delvis placerede på et garageanlægs areal. Byggekonsortiet kunne ikke blive enigt med garageanlæggets ejer om en samlet gennemførelse af bebyggelsen, og kommunen eksproprierede herefter garageanlæggets areal; der var altså tale om ekspropriation til fordel for private. Højesteret fandt ekspropriationen lovlig og fastslog, at kommunen ikke ved ekspropriationen havde forfulgt ulovlige formål, se om dommen også *Fr. Vinding Kruse* i Juristen 1957.474 og *Max Sørensen* U 1950 B. 284-85.

I Byplan 1962.162 er omtalt en VLD af 12. september 1949 om ekspropriation til fælles bebyggelse af flere ejendomme i henhold til den pågældende vejvedtægt. Se endvidere U 1957.1045 H og U 1939.180.

Byplanlovens § 12 er anvendt til gennemførelse af bebyggelsesplaner i adskillige af ejeren upåklagede tilfælde. Ekspropriation til gennemførelse af en bebyggelsesplan har bl.a. fundet sted for at få samlet de nødvendige arealer til bebyggelsen på én hånd.

4° Det er i administrativ praksis antaget, at der kan foretages ekspropriation, såvel når ejeren af det eksproprierede areal ikke vil *medvirke til bebyggelsens gennemførelse*, som når ejeren ganske vist vil sælge, men til urimelige priser. Spørgsmålet ses ikke afgjort af domstolene, men var fremme i følgende retssag: Efter at der ved en byplanvedtægt var udlagt et areal ved et nyligt opvokset bysamfund til mindre erhvervsvirksomheder med dertil hørende bebyggelse, eksproprierede kommunen praktisk taget hele arealet (som tilhørte én ejer), fordi ejeren kun ville sælge til en pris, der skønnedes at være urimelig høj. Ejeren anlagde derefter sag, idet han påstod ekspropriationen ophævet, subsidiært taksationskommissionens erstatning forhøjet. Påstanden om ekspropriationens ophævelse blev frafaldet under sagen. Sagen blev forligt indenretligt den 28. maj 1956 (VL nr 2057/1955), idet erstatningen blev forhøjet med et mindre beløb pr. m².

5° Det antages ikke, at Byplanlovens § 12 indeholder hjemmel til ekspropriation til almindelig *fremskaffelse af byggegrunde*, for at kommunerne af byplanmæssige hensyn og for at sikre rimelige grundpriser kan være grundsælgere.

Dette princip er knæsat i de andre nordiske lande (og i det meste af Europa i øvrigt, se s 62), hvor den overvejende del af byggeriet på grunde i byernes udkanter finder sted på jord, der er købt eller eksproprieret af kommunerne, ofte længe før det bliver aktuelt at bebygge den omhandlede jord. Om »aktiv jordpolitik« se *Harder: De kommunale Opgaver*, 1965. 137 f (Jordforsyning).

Boligministeriet har dog m h t ekspropriation til byggegrunde udtalt, at

man ikke i særlige tilfælde vil udelukke, at der ved ekspropriation kan fremskaffes jord til byggegrunde til boligbyggeri eller erhvervsbebyggelse, *hvis* kommunen ikke på anden måde kan fremskaffe byggegrunde, idet ejerne af byggegrunde holder disse tilbage eller forlanger så urimelige priser, at det vil hindre arealets udnyttelse i overensstemmelse med byplanen.

D. Ekspropriation af servitutter m v

Byplanlovens § 12, stk 2, er foruden på servitutter, se f.eks s 140, anvendt bl.a. på ekspropriation af fideikommissariske bestemmelser (forbud mod udstyknings af et areal, der efterhånden blev omsluttet af den bymæssige bebyggelse) og på ekspropriation af afgift af jord, der i middelalderen er skænket til kirken og nu overgået til kommunen. Endvidere er § 12, stk 2, anvendt til ekspropriation af adgangen til udkørsel fra lovligt opførte garager til en gennemgående færdselsvej.

I de fleste tilfælde fortrænges private servitutter umiddelbart ved godkendelsen af en byplanvedtægt som uforenelige med denne, se s 139 og s 200 om Landsbygelovens § 51.

E. Anke

Ifølge § 12, stk 3, kan en ekspropriation *indankes* for boligministeriet indenfor en frist på 6 uger.

F. Restejendommens ubebyggelighed ved delekspropriation

Når der foretages ekspropriation af en del af en ejendom, kan der for ejeren opstå vanskeligheder med hensyn til at udnytte restejendommen; herom indeholdes der regler i Byplanlovens § 13, hvor ejerens retsstilling i princippet er som ved pålæg af byggelinier, se s 154 og s 334.

§ 6. BYREGULERING

I. Baggrunden for byreguleringslovgivningen

A. Planlægningsmæssige og økonomiske hensyn

1° Byspredningen

I 1940'erne konstaterede man i Danmark den samme tendens til en spredt og tilfældig udstykning i byernes udkanter eller i nærheden af byerne som i andre europæiske lande.

Udbygningen af de offentlige transportmidler, det stigende antal biler og det forbedrede vejnet havde både ved de større og mindre danske byer skabt forudsætninger for en stadigt stigende spredning af den bymæssige bebyggelse. Denne spredning blev også fremmet af befolkningens ønsker om at komme til at bo i frie omgivelser og af pengeregighed og inflationsfrygt.

Denne udvikling gav sig bl a udslag i, at der blev inddraget stadigt større områder til udstykning med senere bebyggelse for øje.

Sammenholdt man imidlertid størrelsen af de arealer, der således blev forberedt inddraget til bymæssig bebyggelse, med statistiske beregninger over den forventede befolkningstilvækst i byområderne, måtte man nå til det resultat, at kun en mindre del af de arealer, som af de udstykkende og af adskillige kommuner påregnedes at ville medgå til bymæssig bebyggelse (også omfattende industri og arealer til offentlige formål), inden for et overskueligt tidsrum kunne forventes at blive bebygget. Problemet drejede sig imidlertid ikke alene om beregningsmæssige uoverensstemmelser.

2° Planlægningsmæssigt uheldige følger

Den spredte og tilfældige bebyggelse giver beboerne urimeligt lange afstande til nuværende og fremtidige massetransportmidler, således at transporten fra bolig til arbejdssted bliver langvarig og medfører spild

af tid. Beboerne får yderligere dårlig adgang til forretningskvarterer, skoler, sociale institutioner m v. Sundhedsmæssigt opstår der uheldige forhold på grund af manglende kloakering, og også andre ulemper er en følge af spredt og tilfældig bebyggelse i større omfang. Endvidere opstår en række vanskeligheder for placeringen af veje, offentlige institutioner m v.

3° Investeringsspild

Spredningen af bebyggelsen, når denne spredning bliver et almindeligt træk ved byerne, medfører samtidig, at der ofte ikke er beboere nok i de spredt bebyggede områder til at bære udgifterne til en effektiv afhjælpning af de nævnte mangler. Antallet af beboere kan således være for lille f eks til at betale – eller begrunde – anlæg af kloakker, til forbedring af veje, til etablering af en skole o s v. Alligevel kan i praksis presset blive så kraftigt, at kommunerne i de tilfældigt udstykkede områder må medvirke til offentlige investeringer i et betydeligt omfang, samtidig med at yderligere udstykninger og bebyggelse medfører krav om nye investeringer. Dette forhold forekommer adskillige kommuner så åbenbart uheldigt, at mange er gået ind for foranstaltninger mod en spredt og tilfældig bebyggelse i form af byudviklingsplaner, således at man opnår en etapevis udbygning, se også s 79.

4° Andre ulemper

Fra anden side har man lagt megen vægt på den unødvendige nedlægning af landbrugsejendomme (gårdslagtninger), og atter andre har fremhævet betydningen for almenheden af, at man bevarer områder fri for bymæssig bebyggelse på grund af deres rekreative værdi.

5° Den offentligretlige interesse

Udbud og efterspørgsel af grunde vil stort set over en længere periode regulere priserne på grunde og påvirke omfanget af de områder, som bliver udstykket. Men markedsmekanismen virker erfaringsmæssigt ret trægt og er påvirket af, at priserne på jord og byggegrunde bestemmes af en række andre faktorer end udbuddets mængde, først og fremmest beliggenheden i forhold til den hidtidige bebyggelse, transportmidler, skoler o s v. Visse beliggenhedsværdier – med udslag i høje

grundpriser – f.eks. ved en rådhusplads eller ved en strand eller i »accepteret kvarter« er udslag af selve den fysiske grænse for udbuddet.

Ud fra planlægningsmæssige og økonomiske hensyn måtte man i Danmark som i andre lande på grund af byspredningens omfang og perspektiv søge ad lovgivningens vej at gribe ind for at få indflydelse på, hvor udstykning og bebyggelse finder sted.

Hverken Byplanloven af 1938, den dagældende bygningslovgivning eller anden lovgivning gav mulighed for at hindre en spredt og uhenigtsmæssig byudvikling eller sikre en etapevis udbygning af bysamfundene.

Byreguleringsloven blev derfor gennemført 1949, og samtidig blev en ny nr 10 indføjet i Byplanlovens § 2, stk 2, se s 137.

Selv om omstændighederne på mange måder er ændret siden da, er der fortsat en fra alle sider erkendt nødvendighed for at have en planordning af type som Byreguleringsloven, således at det offentlige kan hindre en tilfældig og uhensigtsmæssig byspredning. Men samtidig er interessen steget for at kunne fastlægge en etapevis udbygning af den bymæssige bebyggelse ved byerne ud fra en samlet plan, således at udstykning og bebyggelse af et nyt område først påbegyndes, når områder, der tidligere er udlagt til bebyggelse, er ved at være udbygget. Kommunerne lægger vægt på at have overblik over og nøje føling med bytilvæksten og de investeringer i veje, kloakker, offentlige institutioner m.v., som er en uundgåelig konsekvens af inddragning af nye områder til bebyggelse.

6° Fremtidens arealforbrug til byer

I de kommende år skal der anvendes et betydeligt areal til boliger, industri og offentlige formål m.v., se s 16 ff. Men kommer bebyggelsen til disse formål til at ligge nogenlunde samlet i byer, industriområder og sommerhuskolonier, vil det samlede arealforbrug ikke blive overvældende stort. Den egentlige bymæssige bebyggelse (inklusive veje, offentlige arealer, o.s.v.) skønnes om 40–50 år sammen med den nuværende bebyggelse højst at beslaglægge $\frac{1}{7}$ af Danmarks samlede areal, og den bymæssige bebyggelse vil samtidig rumme $\frac{4}{5}$ af befolkningen.

Hvis den bymæssige bebyggelse derimod placeres spredt – således som motoriseringen kan muliggøre det – vil det medføre, at langt større arealer end selve de bebyggede grunde vil ændre karakter, og store dele af landets natur og landskaber vil lide uoprettelig skade. Betragtninger herom kan bl.a. findes i Landsplanudvalgets publikation Zoneplan 1962 for Danmark.

7° Grundpriser og byregulering

Byudviklingsplanerne i henhold til Byreguleringsloven får ofte tilskrevet en væsentlig andel i, at grundpriserne er steget så meget, som tilfældet er. Det er næppe retfærdigt.

Et embedsmandsudvalg fandt i en (stencileret) redegørelse af 30. marts 1962 anledning til at sammenfatte problemet således: »Det må således påregnes, at efterspørgslen efter byggegrunde vil tiltage og presse priserne i vejret. Der er næppe mulighed for at hindre denne udvikling, men måske for at modificere den noget. I øvrigt vil høje priser på grunde have den virkning, at der økonomiseres med anvendelsen af denne knappe vare.«

Grundprisstigninger og mangel på byggegrunde er et fælles vesteuropæisk problem, der har sin årsag i den stigende befolkningstilvækst til byerne og den øgede levestandard, herunder den store mobilitet, se f.eks. rapport fra et af Economic Commission for Europe's Housing Committee arrangeret seminar i Paris i april 1965 om *The Allocation of Land*.

I Danmark har man ment at kunne påvise, at grundpriserne proportionalt er stort set ens i byer med og i byer uden byudviklingsplan. Afgørende for grundpriseres størrelse og stigningstakt er bysamfundets ekspansionstakt og -kraft.

En del af prisstigningen, der satte ind 1958/59, må tilskrives, at man i årene efter 1949, hvor der var overflod på byggemodne grunde, ikke fra det offentlige side har kunnet – eller villet – kloakere og anlægge veje i takt med den stigende interesse i at bygge og navnlig bygge enfamiliehuse. Endvidere har det offentlige ikke fulgt med ved anlæg af kollektive trafikforbindelser og institutioner til offentlig service.

I det hele har den utilstrækkelige byggemodning og den for langsomme »bymodning« medført, at det har været vanskeligt at fremskaffe (byggemodne) grunde indenfor kredsen af de grunde, som er inddraget under inderzone, med sådanne goder, at de udgør et alvorligt alternativ til efterspørgslen efter de traditionelt foretrukne områder.

Statistik viser, at der inden for de fleste byudviklingsområders inder- og mellemzoner er arealer nok i forhold til byggeaktiviteten og befolkningstilvæksten. Men af de nævnte årsager er en væsentlig del hverken bygge- eller bymodne, og inddragningen af nye områder alene til udstykning, men uden hurtig byggemodning, afhjælper selvsagt ikke manglen på byggemodne grunde.

B. Overvejelser forud for Byreguleringsloven

1° Udvalgsarbejdet

Konkrete overvejelser om gennemførelse af lovbestemmelser til hindring af byernes uheldige vækst og grundspekulationen blev taget op af Indenrigsministeriets Samordningsudvalg for de vest for København liggende Sognekommuners Byplanlægning af 1944, som i februar 1947 fremkom med et udkast til ændring af Byplanloven af 1938, hvorefter man skulle kunne hindre spredt og tilfældig byudvikling. Det skete

jævnside med en henvendelse fra Københavns amtsråd til indenrigsministeriet om foranstaltninger mod grundspekulation og byspredning.

Et udvalg, bestående af politikere og embedsmænd, Bygge- og Bologudvalget af 1946, kom også ind på spørgsmålet om grundspekulationen.

2° Lovarbejdet

I ministeriet arbejdede man med Samordningsudvalgets lovudkast. Man fandt dog ikke en ændring af Byplanloven af 1938 tilstrækkelig til at sikre en hensigtsmæssig byudvikling ved de store bysamfund, og ministeriet udarbejdede derfor et udkast til en særlig lov om regulering af bymæssig bebyggelse. I dette udkast fandtes bestemmelser om maksimalpriser ved salg af faste ejendomme. Men disse bestemmelser blev udeladt i lovforslaget under hensyn til et samtidigt lovforslag om en ny grundstigningsskyldslovgivning.

Det forslag til lov om regulering af bymæssige bebyggelser, som fremsattes i april 1948, findes med bemærkninger i FF 1947/48, tillæg A, sp 4681-4708; første behandling findes i FF 1947/48 sp 3592-3616. Efter at folketingets udvalg den 5. april 1949 havde afgivet betænkning over forslaget, FF 1948/49, tillæg B, sp 1985-2002, stadfæstedes loven som lov nr 210 af 23. april 1949.

Byreguleringsloven blev i henhold til en revisionsbestemmelse i loven forelagt til revision i folketingsåret 1953/54, men blev bortset fra nogle ændringer som følge af Grundloven af 5. juni 1953 forlænget uændret ved lov nr 128 af 13. april 1954, som bestemte, at loven påny skulle forelægges til revision i folketingsåret 1958-59 (FF 1953-54, sp 3064-67, 3726-3732, 4472-4473, 4652-4653, tillæg A, sp 1885-88 og tillæg B, sp 333-42). Med ændringerne udsendtes loven som lovbekendtgørelse nr 129 af 13. april 1954.

Ved lov nr 91 af 21. marts 1959 (FF 1958/59, sp 2277-2280, 2513-2521, 3520 og 3639-3640, samt tillæg A, sp 1665-78, tillæg B, sp 735 og tillæg C, sp 635) forlængedes loven uændret, uden at der i loven optoges en bestemmelse om revision efter et vist åremål.

C. Ændringerne 1965 af Byreguleringsloven

Foranlediget af grundprisstigningerne fra omkring 1959 fremsatte medlemmer af Venstre og Konservative i februar 1962 forslag til ændringer af Byreguleringslovens bestemmelser om rummeligheden af inderzonerne og om en nærmere angivet pligt til byggemodning af inderzoner. Forslaget gik i udvalg men blev ikke gennemført og genfremstattes i oktober 1962.

FF 1961/62 tillæg A, sp 997–1000, fremsættelsen i tidende sp 3123–25, første behandlingen sp 3320–3353 og udvalgets beretning tillæg B, sp 1251–52; genfremsættelse FF 1962/63, tillæg A sp 251–256 og tidende sp 753–755 samt første behandlingen sp 927–941.

I januar 1963 fremsatte regeringen imidlertid som et af »jordlovsforslagene« et forslag til en gennemgribende ændret affattelse af Byreguleringsloven, se også s 253.

FF 1962/63, tillæg A sp 593–616, fremsættelsen tidende sp 2237–2238 og første behandling sp 3736–3795. Regeringens forslag til en ændret Byreguleringslov blev sammen med et forslag til ændring af Byreguleringsloven og et forslag til lov om regionsplanlægning henvist til samme udvalg, der på grund af en række forhandlinger, bl a mellem de kommunale organisationer og boligministeriet, ikke havde afgivet betænkning, da fire af jordlovsforslagene bortfaldt ved folkeafstemning i juni 1963. I en beretning af 10. september 1963 fra folketingsudvalget oplyses det bl a, at de kommunale organisationer i august 1963 efter et møde med regeringen havde fremsat forslag til en kommission til behandling af planlægningslovgivningen. Folketingsudvalget accepterede tanken om en kommission, der nedsattes i oktober 1963 som »Boligministeriets Planlægningslovudvalg af 1963«. Planlægningslovudvalget bestod af repræsentanter for folketingets partier og for de kommunale organisationer samt nogle embedsmænd. Udvalget afgav en beretning i maj 1965, se s 87.

I november 1964 genfremsatte medlemmer af Venstre og Konservative forslaget til ændring af Byreguleringsloven. Genfremsættelsen fandt sted med den begrundelse, at problemerne om byregulering var så presserende, at deres løsning ikke burde udskydes.

FF 1964/65, tillæg A, sp 223–228, fremsættelsen tidende sp 584–585, første behandling sp 886–910; folketingsudvalgets betænkning tillæg B, sp 957–964 med en række ændringer til lovforslaget og bemærkninger til disse ændringer; anden behandling sp 6100–6102 og tredje behandling sp 6327. Ændringerne stadfæstedes som lov nr 230 af 11. juni 1965 og loven om regulering af bymæssige bebyggelser er nu lovbekendtgørelse nr 279 af 1. juli 1965.

Ændringerne i 1965 af Byreguleringsloven tager sigte på, at der i et byudviklingsområde skal være udlagt et rigeligt reserveareal i inderzone. I § 5, stk 1 angiver man bl a, at der skal være tilstrækkeligt til dækning af behovet for opførelse af boliger til det *dobbelte* af den forventede befolkningstilvækst for planlægningsperioden (normalt 15 år), se s 173.

En anden væsentlig ændring i 1965 af Byreguleringsloven er, at kommunerne ifølge § 6, stk 2 skal sikre, at der til enhver tid i inderzoner er ud-

ført sådanne tekniske hovedanlæg, der er tilstrækkelige til dækning af behovet (for byggegrunde) for 5 år. Begrundelsen er, at der i de rigeligt udlagte inderzoner skal sikres byggemodne grunde. Byggemodningen skal fremmes ved gennemførelsen af de nævnte hovedanlæg, som den enkelte grundejer ikke på egen hånd kan udføre. § 6, stk 2 er ikke forsynet med særlige forskrifter om, f.eks. at andre myndigheder kan udføre byggemodningen, hvis den pågældende kommune ikke opfylder sin forpligtelse.

Denne byggemodningspligt for kommunerne, som hidtil selv har kunnet bestemme byggemodningstakten, har vakt betænkeligheder hos de kommunale organisationer, se bl.a. FF 1962/63, sp 928 og sp 941; men folketinget gennemførte byggemodningspligten, som er suppleret med en adgang for lån til kommuner.

§ 6, stk 3 indeholder bestemmelser om tilfælde, hvor kommunen skal bære visse andele af udgifterne til byggemodning iflg § 6, stk 2. Mere væsentlig er § 6, stk 4, hvorefter boligministeriet kan stå i forskud for kommunale udgifter og udlæg, som er en følge af § 6, stk 2 og 3. Da lånet ydes til normal markedsrente, er fordelen for kommunerne begrænset, bortset fra tider med et meget stramt lånemarked. Men adgangen til statslån er *indskrænket* til at omfatte kommuner, hvis udgifter eller udlæg »ikke står i rimeligt forhold til vedkommende kommunes økonomi«. Der er tænkt på landkommuner, der iflg planlægningen i løbet af få år skal modtage en stor befolkningstilvækst og blive kommuner med en betydelig bymæssig bebyggelse. Forudsætningen for at opnå statslån vil som oftest være til stede, hvor der er tale om et stort og uundgåeligt udflytnings- og udviklingspres fra en nærliggende større by. Den pågældende kommune vil møde store økonomiske vanskeligheder, bl.a. fordi investeringer til byformål må udføres, inden tilflytterne er kommet og kan deltage i udgifterne som skatteborgere og grundejere. Udgangspunktet for bedømmelsen af, om lån skal ydes, er selvsagt byudviklingsplanens inderzoner, og ind i boligministeriets overvejelser må også gå egns- og evt. landsplanhensyn.

Yderligere indførtes i 1965 som § 16 a en forbudsbestemmelse, svarende til Byplanlovens § 9, Saneringslovens § 8, og Vejbestyrelseslovens § 42, se s. 41.

Endelig indførtes – udover nogle tekniske ændringer – i Byreguleringslovens § 5, stk 2 et pålæg om en statusopgørelse hvert 5. år af godkendte byudviklingsplaners rummelighed i henseende til den nu forventede befolknings- og erhvervsudvikling samt til områdets bygge- og anlægskapacitet.

§ 6, stk 2–4 – og § 5, stk 2 – skal sikre tilstedeværelsen af byggemodne områder. En anden væsentlig side af grundforsynings- og grundprisproblemet, nemlig »bymodningen«, er antydnet i § 5, stk 2 (om statusopgørelsen), idet man taler om »foranstaltninger til fremme af områdets bygge- og anlægskapacitet eller trafikforsyning«. Det er dog mere et signal, der er hejst. Tanken er – vel i erkendelse af, at der er tale om et planorganisatorisk og investeringsmæssigt problemkompleks – ikke suppleret med forskrifter om, hvordan man skal fremme bymodningen.

II. Byreguleringslovens område

Byreguleringsloven (lovbkg nr 279 af 1. juli 1965) giver hjemmel til ved byudviklingsplaner, der gælder for en bestemt årrække, og som udarbejdes af lokale byudviklingsudvalg, at opdele det pågældende byudviklingsområde i arealer, hvor der umiddelbart må bygges, *inderzoner*, og arealer, der foreløbig skal friholdes for bymæssig bebyggelse og forblive landbrugsområder, *yder- og mellemzoner*. Man fastlægger ved byudviklingsplaner grænserne mellem by og land.

Nedenfor s 177 og 181 omtales Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10 om udlæg af landbrugsområder ved byplanvedtægter.

A. Byudviklingsområder

Byudviklingsplaner kan kun godkendes for områder, som er inddraget under Byreguleringsloven.

I 1949 blev det fastsat, at loven umiddelbart skulle anvendes på Københavnsegnen og på områderne ved Århus, Ålborg og Odense, § 1, stk 2 a-d. Når man forlods udpegede disse områder som særlig nødvendige for byregulering ved en byudviklingsplan, skyldtes det bl a, at områderne, skønt samlede bysamfund i bebyggelsesmæssig og økonomisk henseende, består af et større antal kommuner.

Inddragning af yderligere områder under Byreguleringsloven kan foretages af boligministeriet med tiltræden af det i henhold til Byplanlovens § 4 nedsatte byplannævn, uden at kommunernes samtykke er nødvendigt, Byreguleringslovens § 1, stk 2, e.

Indtil november 1966 er Byreguleringsloven udvidet til at gælde for yderligere 32 områder, således at der nu i alt er 36 byudviklingsområder med hver sit byudviklingsudvalg. Et byudviklingsområde omfatter i almindelighed en købstad med forstadskommuner og tilgrænsende landkommuner.

Både de oprindelige byudviklingsområder og mange af de senere tilkomne er desuden udvidet på det pågældende byudviklingsudvalgs initiativ eller efter anmodning fra vedkommende kommunalbestyrelse, og bortset fra nogle få kommuner har inddragning fundet sted i enighed med kommunalbestyrelserne.

B. Landbrugsområder

Samtidig med Byreguleringsloven gennemføres i 1949 nogle ændringer af Byplanloven, hvorved der ved tilføjelsen af § 2, stk 2, nr 10

blev givet adgang til i byplanvedtægter at udlægge områder til landbrug (FF 1947/48, tillæg A, sp 4709–4716).

I forbindelse med denne ændring udvidedes omfanget af byplanpligten i Byplanlovens § 1, stk 3, til også at indbefatte § 2, stk 2, nr 10. Det betyder at de byplanpligtige kommuner, jfr s 113, i deres dispositionsplaner må angive grænsen for den bymæssige bebyggelse. For et betydeligt antal af de byplanpligtige kommuner vil denne grænse være fastlagt i en byudviklingsplan.

Også kommuner uden for kredsen af byplanpligtige kommuner har i betydeligt omfang bragt bestemmelserne i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10 i anvendelse.

III. Byreguleringsorganerne

A. Byudviklingsudvalgene

Medens den almindelige byplanmyndighed i henhold til Byplanloven af 1938 lå og fortsat ligger hos vedkommende kommunalbestyrelse med boligministeriet som godkendende myndighed, blev den byregulerende myndighed ved Byreguleringsloven henlagt til særlige udvalg, § 2, stk 1, se s 84.

Byudviklingsudvalg nedsættes af boligministeriet efter indhentet erklæring fra vedkommende kommunalbestyrelser. Der nedsættes et byudviklingsudvalg for hvert byudviklingsområde. Udvalgene har en statstjenestemand, udpeget af boligministeriet, som formand, som oftest amtmanden. Udvalgene består i øvrigt af medlemmer af de kommunale råd, herunder ofte amtsrådene, og sagkyndige teknikere, indstillet af kommunerne, samt en repræsentant for boligministeriet (en tekniker) uden stemmeret og en repræsentant for vedkommende fredningsplanudvalg. Desuden udpeges som medlem sædvanligvis en repræsentant for grundejerinteresserne i området.

Byudviklingsudvalgenes udgifter afholdes af statskassen (§ 2, stk 2), medens udgifterne ved byplanarbejde i øvrigt afholdes af vedkommende kommune.

B. Byplannævnet og boligministeriet samt folketingsudvalget

1° Byplannævnet

I det oprindelige forslag til Byreguleringsloven var det foreslået, at forslag til byudviklingsplaner skulle godkendes af boligministeriet. Dette ændredes af fol-

kettinget, som henlagde denne beføjelse til byplannævnet, hvis sammensætning også ændredes i 1949 ved en ny affattelse af Byplanlovens § 4, se s 85.

Byplannævnet kan ved sin godkendelse af forslag til byudviklingsplaner foretage de ændringer i forslagene, som nævnet finder hensigtsmæssige, § 2, stk 3, altså formelt uden samtykke fra byudviklingsudvalget eller de berørte kommuner.

2° Boligministeriet

Boligministeriet indtager en ret tilbagetrukket stilling ved godkendelsen af forslag til byudviklingsplaner. Boligministeriet skal have forslag til byudviklingsplaner forelagt »til gennemsyn« (§ 3, stk 2) og skal (§ 3, stk 3) forelægge disse planer for et folketingsudvalg, jfr nedenfor, men har ikke selv adgang til at foretage ændringer i forslagene. Boligministeriet skal iflg den i 1965 indføjede § 5, stk 3 påse, at den fornødne overensstemmelse med byudviklingen i naturligt samhørende områder er til stede. Pålægget har relation til forskriften i § 5, stk 1 om beregningen af rummeligheden, se s 173.

Byplanvedtægt om landbrugsområde i medfør af Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10, jfr ovenfor s 179, kan udarbejdes og vedtages af kommunalbestyrelsen og godkendes af boligministeriet. Andre instanser skal ikke inddrages i godkendelsesproceduren.

3° Folketingsudvalget

I forslaget til 1949-loven indføjedes en bestemmelse, i § 3, stk 1, om et stående folketingsudvalg, hvis sammensætning nu er fastsat i lov nr 128 af 13. april 1954. Dette udvalg skal udtale sig om, hvorvidt et forelagt forslag til byudviklingsplan, som byplannævnet finder egnet til godkendelse, skal kunne godkendes af byplannævnet selv, eller om det bør forelægges for folketetinget til gennemførelse ved særlig lov, § 3, stk 3. Ved forelæggelsen for folketingsudvalget skal forslaget til byudviklingsplanen ledsages af erklæringer fra de respektive kommunalbestyrelser, § 3, stk 4, over det indstillede (evt af byplannævnet ændrede) forslag.

I intet tilfælde (heller ikke ved de få planer, hvor der har været uenighed om zonedragningen for en enkelt kommune inden for området mellem vedkommende kommunalbestyrelse og byudviklingsudvalget) har folketingsudvalget ønsket et forslag til en byudviklingsplan forelagt som forslag til særlig lov.

4° Byreguleringsorganernes samvirke

I praksis tilstræbes enighed fra alle sider om forslag til byudviklingsplaner, og dette er også hidtil nået i praktisk taget alle tilfælde, uden at dette har medført nogen væsentlig forringelse af planerne. Hidtil er godkendt 46 byudviklingsplaner, hvoraf nogle er partielle planer inden

for samme byudviklingsområde. Gyldighedstiden for de først godkendte planer er løbet ud, og nye planer er trådt i deres sted.

Flere byudviklingsområder grænser op til hinanden, hvad der medfører et nært samarbejde mellem de pågældende byudviklingsudvalg. Desuden nødvendiggøres et samarbejde af den s 174 omtalte bestemmelse i § 5, stk 3 om, at byudviklingen skal bedømmes for naturligt samhørende områder, f eks de tre hovedstadsamter, der er opdelt i 9 byudviklingsområder.

IV. Byudviklingsplanerne

A. Byudviklingsplaners område m v

1° Fuldstændige eller partielle byudviklingsplaner

Byudviklingsplaner kan omfatte hele byudviklingsområdet eller en del af dette («partielle byudviklingsplaner»). Man inddrager sædvanligvis en kommune som helhed under et byudviklingsområde. Men i dele af kommunen kan tendensen til udstykning og bymæssig bebyggelse være så svag, at man indtil videre undlader at gennemføre en byudviklingsplan for hele kommunen. I nogle tilfælde er en kommune delt mellem 2 byudviklingsområder.

Byudviklingsplaners gennemførelse som partielle planer kan udover plantekniske hensyn også være begrundet i et ønske om hurtigt at få gennemført en byudviklingsplan for de mest udsatte kommuner i et område.

2° Gyldighedsperiode

Byudviklingsplaner gælder kun i særlige tilfælde i kortere tid end 15 år, § 1, stk 1. En kortere gyldighedsperiode er godkendt af byplan-nævn og folketingsudvalg i tilfælde, hvor byudviklingsudvalget har fundet det ekstraordinært vanskeligt at forudse udviklingen 15 år frem, f eks i Køge Bugt-området. En gyldighedsperiode på 20 år er også godkendt, hvor det er antaget, at byarealernes vækst i princippet bør være afsluttet, således at de pågældende yderzoner må påregnes friholdt for bymæssig bebyggelse på langt sigt.

Bestemmelsen i § 5, stk 2 om en revision hvert 5. år af godkendte byudviklingsplaner, se s 168 og 174, ændrer ikke den fastsatte gyldighedsperiode.

3° Foreløbigt forbud

Ved ændringen i 1965 af Byreguleringsloven indføjes som § 16 a en adgang for boligministeriet til efter anmodning fra et byudviklingsudvalg at nedlægge et forbud mod udstykning og bebyggelse m v i strid med en byudviklingsplan, der er under udarbejdelse.

Et forbud kan nedlægges for 1 år, inden hvis udløb forslaget til byudviklingsplanen skal være godkendt af byplannævnet, men et forbud kan forlænges yderligere 1 år efter indstilling fra byudviklingsudvalget og efter forhandling med byplannævnet.

B. Zonerne

1° Inderzoner

Inderzoner er arealer, på hvilke *bymæssig bebyggelse kan finde sted*, § 1, stk 1. Ejeren kan bygge i overensstemmelse med den gældende byplan, bygningsvedtægt, sundhedsvedtægt o s v, jfr også § 6, stk 1, 1. pkt. I relation til grundejerne vil inderzonen ikke få betydning som en offentligretlig servitut; den tinglyses i almindelighed ikke, se s 176. Inderzoner har derimod betydning for byudviklingsmyndighederne, for så vidt angår deres udstrækning.

Under inderzoner kan der ifølge § 5, stk 1, 1. pkt, kun inddrages arealer, hvor en bymæssig bebyggelse skønnes hensigtsmæssig. Byudviklingsplanerne skal hindre en spredt og tilfældig bebyggelse. På den anden side må der udlægges tilstrækkeligt med arealer til bebyggelse, bl. a. således at der er et passende udvalg af grunde. Ved de hidtidige byudviklingsplaner har der i almindelighed været plads til en bebyggelse inden for inderzonerne, der svarede til omkring det dobbelte af, hvad man forventede efter befolkningsprognosen for planlægningsperioden (normalt 15 år), dog selvsagt afhængigt af de lokale forhold.

Denne praksis blev optaget i *Byreguleringslovens § 5, stk 1, 2. pkt* i en stram form. Det foreskrives, at der under inderzoner skal inddrages så store arealer, at de kan rumme boliger til det dobbelte af den forventede befolkningstilvækst for planlægningsperioden. Hertil kommer arealer til offentlige formål og erhvervsarealer tilstrækkelige til dækning af beskæftigelsen af den forventede befolkning i området.

Bestemmelsen indeholder mere skematiske normer end sædvanligt for oversigtlig planlægning, og den tilgodeser vel ikke helt i sin formulering de variationer, der kan være fra det ene byudviklingsområde til det andet. § 5, stk 1,

2. pkt må dog sammenholdes med § 5, stk 3, der pålægger at anlægge en helhedsbetragtning ved vurderingen af byudviklingen »i naturligt samhörørende områder«. Det er altså hverken den enkelte kommune eller det enkelte byudviklingsområde (hvor det er del af et større område), der skal have den i § 5, stk 1 angivne arealreserve. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget, FF 1964/65, tillæg A, sp 227–228, bemærkninger til nr 3, er ét storområde f.eks. København, Frederiksberg, Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtsråds kredse, der må »vurderes som den helhed, de faktisk udgør, samtidig med at de lokale hensyn varetages«. I folketingsudvalgets betænkning, FF 1964/65, tillæg B, sp 960–961, bemærkninger til nr 3, anføres udtrykkelig, at det må være en forudsætning for anvendelsen af § 5, stk 1, at beregningen finder sted for et »storområde«, således at der for tilgrænsende eller i realiteten indbyrdes afhængige områder skal foretages en beregning under ét.

Revisions- eller statusbestemmelsen i § 5, stk 2 tilsigter yderligere at sikre et rigeligt udbud af grunde. § 5, stk 2 svarer til den revisionsbestemmelse, som byplannævnet før 1965 foreskrev i forbindelse med sin godkendelse.

2° Mellemzoner

Mellemzoner bestemmes i loven som arealer, der udlægges til *haver med senere bebyggelse for øje*, § 1, stk 1.

Såvel mellemzoner som yderzoner skal i byudviklingsplanens gyldighedsperiode friholdes for bymæssig bebyggelse. Med nogle få undtagelser finder de samme regler om udstykning og bebyggelse anvendelse på begge zoneområder, § 12. Men byudviklingsudvalget kan selvstændigt tillade, at arealer overføres fra mellemzone til inderzone inden for byudviklingsplanens gyldighedsperiode, § 11.

Mellemzonebetegnelsen fandtes ikke i det fremsatte forslag til Byreguleringsloven, men blev indføjet under folketingets behandling af forslaget. Man tænkte på »den lille mand«, der købte en bar mark billigt, som han brugte som kolonihave i en årrække, til han fik sparet nok op til at bygge et helårs hus. Denne tiltalende tanke, som næppe mere stemmer overens med ret manges indstilling til grundkøb og opførelsen af eget hus, har ikke ladet sig realisere ved hjælp af mellemzoner.

Mellemzoner virker som reservearealer for inderzonerne. De kan også betegnes som yderzoner, der på forhånd er angivet som egnet for den kommende bymæssige bebyggelse. I visse tilfælde har byudviklingsudvalget ved byudviklingsplanens udarbejdelse og vedtagelse givet tilsagn om, at mellemzonearealerne vil blive overført til inderzone i medfør af § 11, når arealet i passende omfang er gjort byggemodent, eller der er sikret en byggemodning. Herved får grundejerne selv indflydelse på, hvornår helårsbebyggelse kan gennemføres, hvilket stemmer med kravet i byggelovgivningen om, at der ved byggeri kan kræves anlagt kloak og vej, Landsbyggelovens § 18 og § 21.

Tilsagn om mellemzoners overførsel har også ved byudviklingsplaners vedtagelse vært knyttet til etablering af trafikforbindelser.

3° Yderzoner

Resten af byudviklingsområdet inddrages, efter at inder- og mellemzonerne er afgrænset, til yderzone, smh dog den ovenfor omtalte situation, hvor der foreløbig ikke tilvejebringes en byudviklingsplan for en del af byudviklingsområdet, s 172.

Yderzoner er *arealer, der skal holdes fri for bymæssig bebyggelse*, § 1, stk 1.

I yderzonerne må der i byudviklingsplanens gyldighedsperiode alene finde udstykning og bebyggelse sted til landbrug o l eller til et på stedet naturligt formål, erhverv eller beboelse, §§ 8 og 9.

Landsbyer inddrages normalt under yderzone, selv om de er i en vis, men dog beskeden udvikling, fordi man ikke ved at lægge landsbyerne i inderzone ønsker at skabe rammer for en byudvikling ud over den lokalt betingede. Hertil kommer, at større boligområder ved landsbyer kan medføre betydelige gener såvel for fortsat jordbrugsdrift som for boligbebyggelsen i disses indbyrdes relationer.

I yderzoner ligesom i mellemzoner kan der med byudviklingsudvalgets tilladelse (dispensation) opføres anden bebyggelse end den umiddelbart ved loven tilladte, § 9, stk 2.

4° Kolonihaver og sommerhuse

Hvor der er tale om sådan anvendelse af grunde i *inderzoner* til kolonihaver og sommerhuse, reguleres forholdet fuldt ud af kommunens byplanbestemmelser og Landsbyggeloven.

Men et byudviklingsudvalg kan tillade – både i forbindelse med zonedragningen og vedtagelsen af forslaget og efter byudviklingsplanens godkendelse – at der i *mellemzoner*, på forskellige betingelser opføres kolonihavehuse, § 9, stk 3. Bestemmelsen finder også anvendelse i *yderzoner*, jfr § 12.

Adgangen for byudviklingsudvalget til i medfør af § 13 om yderzone at tillade opførelse af sommerhuse finder ikke umiddelbart anvendelse på mellemzoner. Men byudviklingsudvalget må i henhold til § 9, stk 2 kunne give sådanne tilladelser som dispensation fra mellemzonebestemmelserne til sommerhuse.

Både kolonihavehuse og sommerhuse må anses som bymæssig bebyggelse, der kræver tilladelse fra byudviklingsudvalget. Sommerhusområder er ofte angivet som særligt markerede arealer på byudviklingsplanens kort. Byreguleringslovens komplicerede opstilling er formentlig udtryk for den oprindelige særlige

hensigt med mellemzoner som overgangsarealer, hvor køberne af parceller selv skabte forudsætninger for *helårsbebyggelse* gennem opsparing over en årrække i parcellen. I praksis er der ingen principiel forskel m h t kolonihaver og sommerhuse i mellemzoner og yderzoner. Som vilkår for tilladelse til udlæg af kolonihaver og sommerhuse kræves iflg § 9, stk 3 og § 13 tinglyste deklara-tioner om den begrænsede anvendelse.

Om placeringen og omfanget af sommerhusområder vil byudviklingsudvalget ofte træffe afgørelse i nært samarbejde med vedkommende fredningsplanudvalg medfør af Naturfredningslovens § 34.

C. Byudviklingsplaners indhold og sikring

1° Byudviklingsplanernes indhold

Byudviklingsplanen opstilles sædvanligvis i paragrafform, idet man gen-giver de bestemmelser om udstykning og bebyggelse m v af de enkelte zoner, som findes i Byreguleringsloven.

Sammen med et kort feks i 1:20 000 indgår byudviklingsplanens vedtægt i en betænkning fra byudviklingsudvalget, hvori der redegøres bl a for de eksis-terende forhold, det forventede arealbehov og den øvrige baggrund for zone-dragningen. I almindelighed gennemgås de arealer, der har givet anledning til særlige drøftelser mellem udvalget og vedkommende kommunalbestyrelse, og evt aftaler herom og om bebyggelsens art eller om byggemodning gengives.

Byudviklingsplanens vedtægt henviser almindeligvis til en fortegnelse over placeringen af de enkelte matrikelnumre i de pågældende zoner, som udformes som bilag til byudviklingsplanen. Betænkningen med bilag sælges gennem bog-handlen.

2° Bekendtgørelse og tinglysning

En godkendt byudviklingsplan bekendtgøres på den i vedkommende kommune sædvanlige måde og tinglyses, § 4. Grundejerne under-rettes derimod ikke direkte om godkendelsen af en byudviklingsplan. I almindelighed tinglyses byudviklingsplaner ikke på ejendomme, der helt er placeret i inderzone, idet byudviklingsplanen ikke medfører nogen begrænsning af disse ejendommers bebyggelsesmuligheder. Ligger en ejendom derimod i flere zoner, foretages tinglysning *også* for så vidt angår den del, der er placeret i inderzone.

3° Bestemmelser om bebyggelse og byggemodning

Byudviklingsplaner fastlægger ikke *anvendelsen* af de grunde, der er inddraget under bymæssig bebyggelse. Men oplysninger herom er indgået i overvejel-

serne om zonedragningen, og anvendelsen kan være en forudsætning f.eks. om mellemzoners overdragelse til inderzone, jfr § 11. Byudviklingsplanerne overlader udfærdigelsen af bestemmelser om bebyggelsens højde, tæthed, anvendelse m.v. til den enkelte kommune som byplan- og bygningsmyndighed.

I § 6, stk 1, 1. og 2. pkt, er det bestemt, at der inden ét år fra byudviklingsplanens godkendelse for inderzonerne skal gennemføres de efter boligministeriets skøn fornødne bygningsmæssige og byplanmæssige bestemmelser. Det samme gælder for mellemzoner, jfr § 7, og for sommerhuse i yderzoner, jfr § 13.

Ifølge § 6, stk 2 – indføjet i loven i 1965 – skal vedkommende kommunalbestyrelse yderligere forelægge byudviklingsudvalget retningslinier for områdets tekniske hovedanlæg, f.eks. hovedkloakker, opsamlende veje o.l. § 6, stk 2 pålægger desuden kommunerne (men ikke grundejerne) en pligt til at sikre, at der i inderzoner *er udført* tekniske hovedanlæg til dækning af behovet for de følgende 5 år, se s. 168 om § 6, stk 2 og om den statslige støtte i § 6, stk 4.

D. Landzonevedtægter i henhold til Byplanloven

De samme synspunkter som ved byudviklingsplanernes zoneafgrænsninger finder anvendelse på byplanvedtægter i henhold til Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10. Der må også ved afgrænsningen til den bymæssige bebyggelse sikres et tilstrækkeligt udbud og udvalg af grunde for borgerne. Der er ingen byggepligt i landbrugszoner, cfr Byreguleringslovens § 6, stk 2.

V. Byudviklingsplanernes administration

A. Udstykning og bebyggelse inden for rammerne af en byudviklingsplan

1° Udstykning

For udstykning og bebyggelse gælder samme regler for yderzoner som for mellemzoner, hvilket må erindres ved fremstillingen af reglerne om yderzoner i det følgende.

Udstykninger må i yderzoner kun foretages med samtykke af byudviklingsudvalget, § 8, stk 1. Undtagelse herfra gælder ifølge loven kun sammenlægning med anden ejendom og udstykning til selvstændige jordbrug. Byudviklingsudvalget *skal* give tilladelse til de bebyggelser, som umiddelbart er tilladt i henhold til § 9, se nedenfor under 2°.

Fritagelsen i § 8, stk 1 for at søge byudviklingsudvalgets tilladelse ved sammenlægning med anden ejendom kan næppe omfatte tilfælde, hvor der ved sammenlægning sker en faktisk nedbrydning af en zonegrænse.

Byreguleringsloven indeholder ikke en angivelse af, hvad der forstås ved et »selvstændigt jordbrug«. Man må antage at skulle støtte sig på landbrugs-

lovgivningen. I relation til Byreguleringsloven synes det herefter at måtte lægges til grund, at et »selvstændigt jordbrug« skal kunne tjene en familie til eneste eller væsentlige underhold. Byudviklingsudvalgene undersøger og bedømmer selvstændigt ud fra Byreguleringslovens synspunkter tilfælde, hvor det anføres, at der er tale om landbrug, gartneri m.v. Man har herved udskilt en række tilfælde, hvor byudviklingsudvalgene herefter har afslået at acceptere udstykning til oprettelse af »selvstændige jordbrug« i yderzoner, hvor formålet på grund af sagens omstændigheder i hovedsagen syntes at være etablering af store villagrunde i yderzone.

2° Bebyggelse

I yderzoner er det tilladt at opføre bygninger til brug for *landbrug*, (herunder landarbejderboliger), frøavl, skovbrug, gartneri, frugtplantager og hønserier samt *funktionærboliger i tilslutning til virksomheder*, der er beliggende i yderzonen § 9, stk 1, 1. pkt, jfr § 12. Endvidere er det efter § 9, stk 1, 2. pkt, jfr § 12 tilladt i yderzoner at opføre bygninger, der *på lignende måde som de forannævnte tjener et på stedet naturligt formål, erhverv eller beboelse*.

Ovenfor under 1° er berørt vanskelighederne ved i praksis at konstatere, om der er tale om landbrug eller om forsøg på omgåelse. Tilsvarende grænsetilfælde forekommer ved gartnerier, hvor der kan være tale f.eks. om specialiseret frøavl, ved rideskoler, ved specielle former for planteskoler eller -udsalg, ved kanin- og fjerkræfarme, i visse tilfælde hobby-prægede former for de nævnte aktiviteter, når der er tale om, at et eller flere af følgende momenter indgår i sagen: en ejendom af beskeden størrelse, ikke meget større end en stor villagrund; en ejer med et byerhverv, som agtes fortsat; beboelsesbygning alene eller med avlsbygning af en meget beskeden størrelse. I byudviklingsområderne ved de store byer vil der i et antal af disse sager være tale om omgåelse, nemlig reelt et forsøg på at få en ellers ikke opnåelig adgang til opførelse af et beboelseshus i en yderzone.

§ 9, stk 1, 2. pkt giver også anledning til tvivl. Bestemmelsen fandtes ikke i lovforslaget. Den blev optaget i loven efter forslag fra vedkommende folketingsudvalg, jfr udvalgets betænkning i FF 1948/49, tillæg B, sp 1985 ff, og LF 1948/49, sp 1394 samt afsnit III i Boligministeriets cirkulære nr 177 af 30. juni 1949. Et på stedet naturligt formål må falde inden for rammerne af den bebyggelse og de erhverv, der allerede findes på stedet. Produktionsvirksomheder med et større marked end det rent lokale kan ikke betragtes som et på stedet naturligt formål. Virksomheder, der industrielt bearbejder landbrugsprodukter, hvor råstofferne tilføres fra betydelige områder, og produkterne sælges til en vid kreds, er i praksis ikke anset omfattet af det, der umiddelbart er tilladt i medfør af § 9, stk 1, 2. pkt.

Byudviklingsudvalgenes administration af § 9, stk 1 tager direkte sigte på at undgå at lægge kimen til uhensigtsmæssigt placerede bymæssige bebyggelser med de offentlige investeringer, der vil følge efter, hvis bebyggelserne vokser, men yderligere på at hindre en medvirken til forurening af grundvandsreserven. Endelig spiller hensynet ind til de ulemper, der kan opstå for landbrugsejendomme og gartnerier i yderzone ved forhøjelse af grundværdiansættelser som følge af dispensationer, se s 56.

Grundejere anvender i visse tilfælde de lave grundpriser i yderzoner som argument for ønske om at bygge uden erkendelse af, at lave grundpriser netop er en følge af de yderzoner, som de ønsker at fravige.

3° Ændret anvendelse

En overgang *uden* bygningsforandringer af en eksisterende, lovlig bebyggelse i en yderzone til en ny anvendelse, selv om denne anvendelse i og for sig må betegnes som bymæssig anvendelse, hindres i almindelighed ikke af en byudviklingsplan, fordi der efter § 8 kun skal indhentes tilladelse til udstykninger, og efter § 9 kun til bebyggelse.

U 1967.15 H har underkendt en supplerung af en byudviklingsplans yderzonebestemmelser med bestemmelser i en byplanvedtægt om en bebyggelsesart, jfr Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5, se s 132.

Byreguleringsloven indeholder næppe hjemmel til at hindre ibrugtagelsen af landbrugsejendomme til andre formål, når der ikke foretages bygningsforandringer; det gælder både overgang til produktion ved hjælp af medhjælp og til lageranvendelse. Men anvendelse af landbrugsbygninger navnlig til industri eller håndværk kan iflg arbejderbeskyttelsesloven medføre krav om bygningsforandringer. For at få klarlagt, om der kan blive tale om bygningsforandringer vil nogle byudviklingsudvalg forelægge sager om ændret brug af landbrugsejendomme, som udvalgene bliver bekendt med, for arbejdstilsynet.

Er der tale om tilbygninger til eller bygningsforandringer i landbrugsbygninger til brug for anden virksomhed end landbrugsdrift, vil forholdet som oftest blive omfattet af Landsbyggeloens § 2, stk 1 b-c (se s 190 ff) og det kan således have en karakter, der får det til at falde *udenfor* det, der umiddelbart er tilladt ved Byreguleringslovens § 9, stk 1, således at dispensation kræves i medfør af § 9, stk 2.

B. Dispensationer eller tilladelser

1° Hjemlen

Byudviklingsudvalgene kan i yderzoner og mellemzoner ifølge § 9, stk 2, meddele tilladelse til anden bebyggelse end den i stk 1 nævnte. Denne dispensationshjemmel er ikke begrænset af bestemt angivne forudsætninger. Men boligministeriet kan omgøre tilladelsen, se § 15, s 181.

Bortset fra sammenlægninger og udstykninger til selvstændigt jordbrug kræves byudviklingsudvalgets samtykke til udstykninger i mellem- og yderzoner, § 8, stk 1, jfr § 12, stk 1, se s 177.

2° Praxis

Byudviklingsudvalgene meddeler sædvanligvis også i yderzoner tilladelse til aftægtsboliger, bestyrer- eller medhjælperboliger o l uden for de tilfælde, hvor disse er umiddelbart tilladt ved § 9, stk 1, når det godtgøres, at de er nødvendige af hensyn til driften af ejendommen eller virksomheden, mens udvalgene normalt ikke giver tilladelse til boliger for ansatte ved virksomheden, når bolig ved virksomheden ikke er nødvendig af hensyn til driften.

Ved aftægtsboliger, der jo må forudses at overgå til andre end den byggende i løbet af ret få år, vil byudviklingsudvalget som oftest kræve en vis dokumentation for, at hovedejendommen er afhændet e l.

Familiemæssig tilknytning til en landbrugsejendom har ifølge praksis i almindelighed ikke *alene* kunnet motivere tilladelser til udstykning fra landbrugsejendommen og boligbebyggelse, da parcellen eller huset straks efter ofte afhændes, trods den påberåbte familietilknytning.

Dispensationer fra byudviklingsplaner er i visse tilfælde meddelt generelt for større, samlede områder for at sikre et tilstrækkeligt udbud af grunde, jfr § 5, stk 1. Denne fremgangsmåde har ofte været foretrukket for tillæg til byudviklingsplaner af hensyn til den ret komplicerede procedure. Men sådanne ændringer af godkendte byudviklingsplaner er sket, efter at byudviklingsudvalget har forhandlet med kommunerne og med boligministeriet eller byplannævnet.

Spørgsmålet om udstykning og bebyggelse i yderzone og mellemzone repræsenterer en bred skala. Den ene ende af skalaen repræsenteres af det ved loven umiddelbart tilladte (sammenlægninger og udstykninger til selvstændige jordbrug, § 8, stk 1, og landbrugsformål og lokale formål, § 9, stk 1) og den almindelige tilladte overgang til anden anvendelse. Der er tale om et stormasket net for *andet end* bymæssig bebyggelse.

Standses udstykning eller byggeri af nettet, kræves der tilladelse fra byudviklingsudvalget, § 9, stk 2 (eller for kolonihaver og sommerhuse i samlede områder: § 9, stk 3 og § 13).

I den anden ende af skalaen vil der træffes udstykninger og bebyggelser, hvortil et byudviklingsudvalg under ingen omstændigheder vil dispensere, fordi der er tale om en udpræget bymæssig bebyggelse eller begyndelsen hertil. I

skalaens midterparti (i dispensations-siden) træffes de tilfælde, der kan give anledning til tvivl, og hvor de lokale omstændigheder spiller kraftigst ind ved byudviklingsudvalgets overvejelser om dispensation eller ej; hvor forholdet »lige falder udenfor« det ved loven umiddelbart tilladte, vil udvalgene i almindelighed være tilbøjelige til at meddele dispensation i stedet for at fortolke loven så vidt, at forholdet er umiddelbart tilladt.

For dem, der kun perifert kommer i forbindelse med byudviklingsplaner, kan det være vanskeligt at overskue de hensyn, der ligger bag afgørelserne. Man kunne ønske en mere klar stillingtagen i lovteksten til overgangs- og tvivlstilfældene.

3° Andre tilladelser

Foruden de ovenfor omtalte tilladelser til kolonihaver, § 9, stk 3, og til sommerhuse, § 13, kræves ifølge § 10 byudviklingsudvalgets tilladelse til vej- og kloakanlæg og anlæg af ledninger til gas og vand på grund af den præjudicerende virkning for bymæssig bebyggelse, som sådanne anlæg – ligesom udstykninger – kan have.

4° Annulation

Byudviklingsudvalget skal indberette meddelelsen af tilladelser og dispensationer til boligministeriet, der inden 4 uger kan annullere tilladelser, § 15.

Denne annullationsadgang, der i realiteten betyder, at byudviklingsudvalgets tilladelse først får endelig gyldighed efter forløbet af 4 uger, er af boligministeriet kun benyttet i meget ringe omfang.

5° Anke

Kommunalbestyrelser og grundejere kan ifølge § 16 inden 4 uger for boligministeriet indanke både byplannævnets godkendelse af byudviklingsplaner og byudviklingsudvalgets afgørelser i forbindelse med administrationen af den godkendte byudviklingsplan.

Boligministeriet får ved grundejernes anke over byplannævnets godkendelse af forslag til byudviklingsplaner adgang til i samarbejde med byudviklingsudvalgene at foretage en konkret gennemgang af zonernes afgrænsninger på grundlag af oplysninger, som grundejerne fremfører. Det sker ofte i forbindelse med grundejernes fremsættelse af erstatningskrav i medfør af § 14. Grundejerne kan altså foranledige en fornyet administrativ efterprøvelse af byudviklingsplanen, men kun indenfor 4 uger fra godkendelsen.

C. Byplanvedtægter med landbrugszonebestemmelser

Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10 svarer med hensyn til de bygninger, der må opføres, til Byreguleringslovens § 9, stk 1.

Administrationen af byplanvedtægter med landbrugszonebestemmelser varetages af den pågældende kommunalbestyrelse.

Udstykning omfattes ikke direkte af § 2, stk 2, nr 10 (modsat Byreguleringslovens § 8); men udstykning i strid med en byplanvedtægt vil blive ramt af Byplanlovens § 11, c, jfr også Udstykningslovens § 2.

Bebyggelse er nævnt i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10, og må forstås på samme måde som ved anvendelsen af Byreguleringslovens § 9, stk 1; der kan næppe indlægges nogen forskel med hensyn til omfanget af landbrugszonebestemmelserne i den omstændighed, at § 2, nr 10 anvender udtrykket »ejendomme, der drives som landbrug...« modsat Byreguleringslovens § 9, stk 1: »bygninger til brug for landbrug...« Ordvalget i § 2, stk 2, nr 10 svarer til § 2, stk 2, nr 7 til 9, og formålet er det samme som Byreguleringslovens.

VI. Erstatning som følge af byregulering

A. Erstatningspligten

Erstatningsbestemmelserne i Byreguleringslovens § 14 og Byplanlovens § 15 a, hvorefter erstatning skal ydes af statskassen, såfremt en ejendom skønnes at være sunket i værdi som følge af en byudviklingsplans yder- eller mellemzone, resp en byplanvedtægts landbrugszone, blev indført under folketingsbehandlingen, (FF 1948/49, tillæg B, sp 1987–88); se også s 150 ff og 166.

Indførelsen af erstatningspligt for byregulering har givet anledning til en omfattende diskussion om relationen til Grundloven og til dagældende og senere indførte erstatningsbestemmelser for offentlige reguleringer. Der henvises til *Bent Christensens* indledning s 85–107.

Erstatningspligtens grundlovsmæssige nødvendighed og hensigtsmæssighed er bl a behandlet af *Poul Meyer*: Ejendomsretten i Støbeskeen, 1951.116. *Poul Andersen*. 751 ff, samme i Festskrift til Henry Ussing, 1951.28 ff, *Illum*: Tingsret, 1. udg, 1952, I. 59 og 155, *Erik Siesby* i U 1954 B. 51 ff, *Illum* i U 1954 B. 60 ff *Egon Larsen*: Erstatningsfrie reguleringer, 1959.171 ff, *Ross*: Statsret II. 644 ff.

Uden erstatningspligt er forbudsbestemmelserne i Landsbyggeloens § 5 og § 20, se s 205 og FF 1959/60, tillæg B, sp 1245–46, hvor relationen til Byplanlovens § 15 a og Byreguleringslovens § 14 berøres.

Naturfredningslovens § 22 fra 1961, se s 226, er forbundet med en erstatningspligt. De som led i »jordlovskomplekset« i 1963 fremsatte ændrede love om byregulering og naturfredning indeholdt ikke erstatningsbestemmelser for friholdelse for bymæssig bebyggelse, se s 254.

Med hensyn til erstatningspligtens omfang ved planlægningsforskrifter navn-

lig vedrørende afgrænsning af bymæssig bebyggelse tør man fremhæve, at byernes vækst og det dermed stærkt stigende forbrug af arealer til bymæssig bebyggelse, se s 16 og 163, på grund af denne væksts i relation til grundejerne »tilfældige« placering og stærke påvirkning af offentlige investeringer i motorveje, S-baner, højere læreanstalter, sygehuse, skoler, kloakanlæg, placering af butikcentre o s v faktisk har givet en forskydning af den almindelige opfattelse i retning af, at væksten af ejendomsværdierne i vidt omfang skyldes andre forhold end dem, grundejerne som sådanne har indflydelse på. Logisk eller retligt kan man *ikke* udlede bestemte konsekvenser heraf. De politiske partier accepterer vækstsynspunktet, men er uenige om, hvilke konsekvenser man kan drage heraf, dels beskatningsmæssigt og dels erstatningsmæssigt.

Forsøgene på at se sammenhængen mellem ekspansionen og formerne for samfundets regulering og planlægning og erstatningspligt er illustrerende for vanskelighederne ved at nå frem til et alment resultat.

Der kan henvises f.eks. til Illums forslag – anført som en logisk konsekvens af de fra politisk side ønskede resultater – om at inddrage udnyttelsesretten, se gengivelsen af betragtningerne i tidsskriftet *Byplan* 1961.38 (»Frakend grundejerne retten til bebyggelse – Forslag om nye linier i statens jordpolitik«).

Endvidere kan der henvises til forsøget på at få en oversigt over udstrækningen geografisk af planlægningslovgivningens erstatningsregler i Boligministeriets Planlægningslovsudvalgs Beretning af maj 1965, bilag 8 (s 54–60) og synspunkter med henblik på en nuancering af erstatningspligten på det 23. nordiske juristmøde 1964 i København i en diskussion om »Almenheden, Fri-luftslivet og Ejendomsretten« med indlæg af *Poul Andersen, Bent Christensen* og v. *Eyben*, refereret i beretningen. 256–263.

Der er herudover et behov for en sammenhængende behandling – man kan måske sige forskning – af de gældende retsregler om erstatning for offentligretlig regulering af brugen af fast ejendom og de økonomiske virkninger for grundejerne af planlægningsforanstaltninger set i relation til byernes vækst og arealforbruget m v. En sådan undersøgelse, der måtte gå ret dybt med hensyn til de faktiske forudsætninger og de økonomiske konsekvenser for den enkelte grundejer og for samfundet, vil formentlig være nødvendig før en kommende rationalisering af lovgivningen.

B. Erstatningskravets størrelse

Erstatningsbestemmelserne lægger vægt på, om ejendommen skønnes at være sunket i værdi som følge af planens bestemmelser.

Det anføres yderligere udtrykkeligt i Byreguleringslovens § 14, stk 3 (og Byplanlovens § 15 a, stk 3), at erstatningen skal fastsættes under hensyntagen *alene* til den værdinedgang, der skønnes at være en følge af vedkommende byudviklingsplan, og uden hensyntagen til de rådighedsindskrænkninger, der i medfør af lovgivningen i øvrigt måtte være pålagt ejendommen, og for hvilke der ikke er fastsat erstatningspligt for det offentlige.

Heraf følger, at der ikke ydes erstatning for begrænsning i ejendommens udnyttelsesmuligheder, der skyldes forskrifter om, at en bebyggelse kun må opføres, når ejendommen har tilfredsstillende vandafledning, at der skal være forsvarligt afløb for spildevand og tilfredsstillende drikkevandsforsyning, at der skal være anlagt vej ved en bebyggelse, og at byggelinier ved strande, skove, søer, åer m v skal respekteres.

Ifølge Byreguleringslovens § 14, stk 3, og Byplanlovens § 15 a skal der ved erstatningens fastsættelse tages hensyn til eventuel nedgang i de ejendommen påhvilende skatter og afgifter m v. Heraf følger, at der må tages hensyn til den fordel, der ligger i, at en ejendom, der henføres til mellem- eller yderzone, vurderingsmæssigt normalt betragtes som ikke-byggejord og derfor beskattes lavere end ejendomme, der har en udstyknings- og byggemulighed.

Grundstigningsskylden, som tidligere spillede en rolle i relation til § 14, stk 3 og § 15 a, er faldet bort fra 1. april 1966, jfr lov 363 af 18. dec 1964.

Det kan skabe visse vanskeligheder med hensyn til zonedragningen i medfør af Byreguleringsloven og landbrugsområder i henhold til Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10, at »*bondegårdsreglen*« ved vurdering af faste ejendomme er ophævet, se også s 56. For ejendomme i en byudviklingsplan og i en byplanvedtægts landbrugszone kan de særlige regler om landbrugsejendomme ikke komme til anvendelse ved ansættelsen af *grundværdien* af jord, hvis handelsværdi overstiger jordens værdi ved benyttelse til landbrug o l, jfr § 14, stk 5 i lovbekendtgørelse nr 59 af 23. februar 1966 om vurdering og beskatning til staten af faste ejendomme. Ifølge denne lovs § 10 og § 13, stk 2, skal dog henholdsvis ejendomsværdien og grundværdien ansættes under hensyntagen til de til ejendommen (grund og bygninger m v), respektive grunden knyttede rettigheder og byrder af offentligretlig karakter. § 10 og § 13, stk 2 synes at måtte få en betydelig indflydelse på vurderingerne trods »*bondegårdsreglens*« forsvinden på grund af det lange tidsrum (siden 1949), i hvilket yderzonebåndene faktisk har vist sig at kunne blive effektivt fastholdt. Udvidelser af byområderne og dispensationer fra yderzoner er sket efter en samlet plan og etapevis.

De hidtil af taksationskommissionerne afsagte kendelser har ikke pålagt statskassen erstatninger af et omfang, der på nogen måde står i et urimeligt forhold til den opnåede samfundsmæssige fordel. En oversigt for tiden op til 1959 findes i FF 1958/59, tillæg A, sp 1665 ff.

Taksationskommissionerne synes ved deres afgørelser bl a at have lagt vægt på, om det kunne forventes, at kommunalbestyrelsen ville medvirke til arealets eller ejendommens forsyning med kloak- og vejanlæg. Ligger en ejendom uden for et af kommunen påtænkt eller fastlagt kloakområde, er taksationskommissionerne ikke tilbøjelige til at yde erstatning. Det har også spillet en rolle for kommissionerne, om ejeren havde truffet foranstaltninger indenfor lovgivningens rammer eller afholdt udgifter til byggemodning af ejendommen. Var dette tilfældet, er erstatning ydet i flere tilfælde.

For ejendomme i mellemzoner, hvor der forelå tilsagn fra byudviklingsudvalget om overførsel til inderzone, når kloak og vej var sikret, jfr ovenfor s 174, har taksationskommissionerne været utilbøjelige til at tilkende erstatning, fordi sådanne krav kan stilles i henhold til bygningslovgivningen.

Om erstatningsbeløbenes bedømmelse af domstolene findes kun få domme.

U 1957.49 H tilkendte en grundejer en erstatning på 2.000 kr for værdinædgang (ejendommens størrelse var ca 1,4 ha), medens taksationskommissionen ikke havde tilkendt nogen erstatning. Højesteret tilsluttede sig landsretten, der lagde vægt på de forventede muligheder for salg af parceller, se s 90.

I en utrykt ØLD af 15. april 1959 (VII afd nr 352/1955) tilsluttede retten sig taksationskommissionens afgørelse, hvorefter der ikke tilkendtes ejeren erstatning. Der blev lagt vægt på, at kommunen ikke ville medvirke til kloakering.

U 1964.210 tiltrådte ligeledes en afgørelse, hvorefter der tilkendtes ejeren en erstatning for en grund på ca 4.000 m². Dommen synes dog at se bort fra de krav, der i medfør af lovgivningen i øvrigt ville vanskeliggøre en bebyggelse.

C. Erstatningskravenes behandling

Grundejere, hvis ejendomme omfattes af en byudviklingsplan eller en landzonebyplanvedtægt, skal fremsætte deres erstatningskrav inden 6 uger efter planens offentlige bekendtgørelse, § 14, stk 4. Kravene skal efter § 14, stk 4, fremsættes over for vedkommende taksationskommission, nemlig en for den pågældende plan i medfør af Byplanlovens § 16, stk 2, nedsat særlig kommission for hver byudviklingsplan og ikke den »faste« kommission i henhold til Byplanlovens § 16, stk 1, jfr Vejbestyrelseslovens kap 2.

Taksationskommissionens afgørelser kan inden 6 uger indbringes for domstolene (Byreguleringslovens § 14, stk 6, og Byplanlovens § 15 a, stk 6).

Domstolene tillader i almindelighed optagelse af syn og skøn til vejledning for rettens vurdering, jfr U 1954.755, der tilsidesatte boligministeriets protest mod et syn og skøn.

§ 7. BYGGELOVGIVNINGEN

Af ekspeditionssekretær i Boligministeriet *Bendt Andersen*

I. Lovgivningen

Forskrifter om bygningers opførelse, konstruktion og indretning m.v. samledes i 1850'erne i 3 love for henholdsvis København, Frederiksberg og købstæderne. Senere i 1800-tallet tilvejebragtes hjemmel for, at alle disse lovbestemmelser kunne udvides til sognekommuner i et af vedkommende kommunalbestyrelse vedtaget og af dengang justitsministeriet, senere indenrigsministeriet og boligministeriet stadfæstet bygningsreglement. Også købstæderne kunne med ministeriel stadfæstelse i en bygningsvedtægt gennemføre lokale byggeforskrifter til supplerende af Købstadbygningsloven. Ved administrative forskrifter holdtes på denne måde byggeforskrifterne uden for København og Frederiksberg i vidt omfang à jour med udviklingen. Bygningsforskrifter for sognekommuner, der ikke fik gennemført et bygningsreglement, fandtes dels i Brandpolitiloven, dels – i et vist omfang – i de kommunale sundhedsvedtægter. Om den ældre bygningslovgivning se navnlig *Viggo Vasegaard*: Dansk Bygningsret, 1945.

Den nugældende byggelovgivning består af *Landsbyggeloven* (byggelov for købstæderne og landet, lov nr 246 af 10. juni 1960), en særlig byggelov for *Københavns* kommune (lov nr 148 af 29. marts 1939) og en særlig lov for *Frederiksberg* (fra 1890, nu lovbk. nr 212 af 1. august 1912). Landsbyggeloven gælder ifølge § 1 for hele landet uden for København og Frederiksberg, altså for både købstæder og sognekommuner. I den følgende fremstilling vil kun Landsbyggeloven blive behandlet, men det må fremhæves, at de byggeretlige forskrifter i Københavnsloven og – navnlig – i Frederiksbergloven på væsentlige punkter adskiller sig fra bestemmelserne i Landsbyggeloven.

Om den københavnske byggelov se *Eyvind Sivertsen*: Københavns Byggelov, 1940, og *Viggo Vasegaard* anfv. værk.

Ligesom den københavnske byggelov er suppleret med administrativt tilvejebragte forskrifter i bygnings-, administrations- og afgiftsvedtægter samt adskillige regulativer om særlige forhold, er også Landsbyggeloven suppleret med yderligere generelle forskrifter. Ifølge lovens

§ 6 udarbejder boligministeren således et for hele lovens gyldighedsområde *fælles bygningsreglement* (nu bygningsreglement for købstæderne og landet af 1. august 1966, der afløste det første reglement af 1. marts 1961 med senere tillæg), og ifølge lovens § 7 kan – og i et vist omfang skal – kommunalbestyrelserne i primærkommunerne tilvejebringe en *bygningsvedtægt* for kommunen, ligesom der for amtsrådene som bygningsmyndigheder ifølge § 11, stk 4, skal tilvejebringes en *administrationsvedtægt*.

Fordelingen af de byggeretlige forskrifter mellem disse 3 regelsæt – lov, reglement og vedtægt – er i det væsentlige således:

Loven indeholder de grundlæggende regler og principper, men beskæftiger sig ikke som den ældre bygge Lovgivning med specielt tekniske forhold og undgår i videst mulig udstrækning detailregler i det hele taget. Men loven fastlægger grænserne for administrationens kompetence til at udfærdige supplerende forskrifter.

Til *bygningsreglementet* henvises navnlig de teknisk-konstruktive forskrifter for bygningers opførelse, konstruktion og indretning, idet disse forskrifter ikke bør kunne variere fra kommune til kommune med deraf følgende usikkerhed for byggeindustrien og de projekterende, der arbejder på tværs af kommunegrænserne. I bygningsreglementet kan endvidere optages en række regler til nærmere bestemmelse af lovens mere generelle og principbetonede forskrifter, herunder også regler af væsentlig betydning for byggerettens omfang som f.eks. krav til størrelsen af parkeringsareal; baggrunden for denne ordning har været, at sådanne supplerende bestemmelser ligesom loven skulle have gyldighed overalt inden for lovens område, men at der enten er tale om detailbestemmelser, der ikke burde »tynde« lovteksten, eller om bestemmelser, der let burde kunne ændres på grundlag af indvundne erfaringer eller som følge af udviklingens ændrede forudsætninger.

I de lokale *bygningsvedtægter* optages fortrinsvis bestemmelser, hvis indhold er afhængig af de stedlige forhold. De nærmere bebyggelsesregulerende (byplanmæssige) byggeforskrifter, som loven afgiver hjemmel for, er det vigtigste eksempel herpå, men bygningsvedtægterne indeholder tillige nærmere administrative forskrifter og bestemmelser, hvis praktiske betydning på forhånd er skønnet at variere betydeligt i de enkelte kommuner (kommunegrupper).

Landsbygge loven har i § 7 pålagt kredsen af byplanpligtige kommuner (jfr s 113 f) at tilvejebringe en bygningsvedtægt. For andre sognekommuner kan der efter kommunalbestyrelsens beslutning og med

boligministeriets godkendelse tilvejebringes en bygningsvedtægt. Foruden de ca 300 byplanpligtige kommuner har ca 350 af landets øvrige ca 1000 sognekommuner gennemført en bygningsvedtægt.

En bygningsvedtægt kan være begrænset til kun at have gyldighed i en del af en kommune. Dette er hyppigt blevet tilfældet i forbindelse med de nylige kommunesammenlægninger, idet det geografiske gyldighedsområde for en af de sammenlagte kommuners bygningsvedtægt ikke er blevet udvidet til hele storkommunen. Denne retstilstand fremgår ikke af bygningsvedtægten, men af indenrigsministeriets bekendtgørelse om kommunesammenlægningen.

Administrationsvedtægterne for amtsrådene indeholder udelukkende administrative forskrifter.

II. Bygningsmyndighederne

Før Landsbyggeloven udøvedes den stedlige bygningsmyndighed af en særlig bygningskommission. Landsbyggeloven henlægger i § 8 bygningsmyndigheden til *kommunalbestyrelsen* i kommuner med bygningsvedtægt og til *amtsrådet* i kommuner uden bygningsvedtægt. Er det i indenrigsministeriets bekendtgørelse om en kommunesammenlægning blevet bestemt, at kun en del af storkommunen skal være omfattet af en bygningsvedtægt, er det samtidig bestemt, at amtsrådet udøver bygningsmyndigheden i resten af kommunen.

I de fleste kommuner er det i medfør af kommunallovgivningen overdraget et stående kommunalbestyrelsesudvalg at træffe de til kommunalbestyrelsen henlagte afgørelser i medfør af byggelovgivningen.

De lokale bygningsmyndigheder – såvel amtsrådene som kommunalbestyrelserne i primærkommunerne – skal ifølge lovens §§ 9 og 10 nedsætte et bygningsråd (amtsbygningsråd), der imidlertid kun er et rådgivende organ og ikke har nogen bemyndigelse til at træffe beslutninger.

Lovens § 14 indeholder nærmere bestemmelser om *klagemulighed* (både administrativ og juridisk rekurs). Den administrative rekurs kan kun udøves i 30 dage fra underretningen om bygningsmyndighedens afgørelse, men denne begrænsning i klageadgangen finder dog kun anvendelse, når der er givet den pågældende meddelelse om både fristen og om, hvortil klage skal indgives. Det antages, at bestemmelsen pålægger bygningsmyndigheden en ankevejledningspligt jfr boligministe-

riets cirk af 24/2 1965. Fristen for søgsmål er fastsat til 6 måneder uden en tilsvarende suspension af fristen som ved den administrative rekurs.

Lovens § 15 åbner mulighed for meddelelse af *dispensation* fra samtlige bestemmelser i byggelovgivningen. Dispensationsbeføjelsen udføres af boligministeriet for købstædernes vedkommende og i øvrigt af amtsrådet. I sognekommuner uden bygningsvedtægt handler amtsrådet således som både 1. instans og dispensationsmyndighed.

III. Byggetilladelser og bygningsattest

I modsætning til flere andre love, der regulerer bygningers opførelse og anvendelse, har byggelovgivningen stedse forlangt, at et byggeri inden for lovgivningens gyldighedsområde ikke må påbegyndes uden *byggetilladelse* fra bygningsmyndigheden, og at det færdige byggearbejde ikke må tages i brug, førend der er udstedt *bygningsattest*. (Den i praksis vigtige funktion af en bygningsattest, at den er et nødvendigt grundlag for sædvanlig prioritering, skyldes ikke lovgivningen). Landsbyggelovens § 13 opretholder dette system for områder dækket af bygningsvedtægt, alene med den – også tidligere kendte – undtagelse, at jordbrugserhvervenes avls- og driftsbygninger kan opføres blot efter forudgående anmeldelse til kommunalbestyrelsen.

For områder, hvor amtsrådet er bygningsmyndighed, er hovedreglen derimod væsentligt modificeret gennem bestemmelserne i § 19, stk 2, og § 20, stk 1. I disse områder, der typisk er rene landdistrikter, kan der uden byggetilladelse og bygningsattest og uden forudgående eller efterfølgende anmeldelse opføres de i § 2, stk 6, nævnte bygninger, d v s dels jordbrugserhvervenes bygninger (både avls- og driftsbygninger og boliger), dels fritliggende småhuse til beboelse for en enkelt familie og/eller lokalt erhverv. For alle andre bygningers vedkommende kræves ifølge § 20, stk 1, amtsrådets forudgående godkendelse (d v s byggetilladelse), men det færdige byggearbejde kan tages i brug uden bygningsattest, se dog om sommerhuse s 207 f.

Ifølge de kommunale bygningsvedtægter og amtsrådenes administrationsvedtægter har byggetilladelser kun gyldighed 1 år. Med hjemmel i lovens § 62 indeholder vedtægterne bestemmelser om gebyrer for udstedelse af byggetilladelser.

IV. Byggelovens saglige område

Byggeloven finder ifølge § 2, stk 1, anvendelse først og fremmest på *ny bebyggelse*.

Under udtrykket »bebyggelse« hører ikke alene, hvad der konventionelt kaldes bygninger, men også f.eks. en hegnsmur og tilhører til bygninger såsom gårdsplads og legeindretninger ved etageboligbebyggelse. Også småskure og lign. er »bebyggelse«, til hvis anbringelse der kræves forudgående byggetilladelse, jfr f.eks. om et lille redskabsskur U 1964.413.

Efter udtrykkelig bestemmelse i § 2, stk 2, henregnes til »bebyggelse« *faste konstruktioner og anlæg* såsom tank- og beholderanlæg, tribuner, kraner m.v. i det omfang, hvori lovens anvendelse på sådanne konstruktioner er begrundet i de hensyn, som Byggeloven tilsigter at varetage. De hensyn, der ligger bag Landsbyggeloens enkelte bestemmelser, er mangfoldige og ikke – som den ældre bygningslovgivning – i det væsentlige begrænset til sikkerheds-, brand- og sundhedsmæssige forhold; navnlig er Landsbyggeloen i vid udstrækning båret af byplanmæssige betragtninger, ligesom der i væsentlig grad indgår hensyn til beskyttelse af naboerne og æstetiske hensyn.

Bestemmelsen nævner kun eksempler på konstruktioner, der kan falde ind under bygge Lovgivning med den virkning, at der skal søges byggetilladelse og bygningsattest, og at i hvert fald nogle af lovens materielle bestemmelser finder anvendelse. Som andre eksempler kan nævnes svømmebassiner og andre sportsanlæg, lysreklamer (jfr U 1962.722) og skiltning af ikke ganske ringe omfang.

Ifølge lovens § 2, stk 3, kan den stedlige bygningsmyndighed bestemme, at loven skal bringes i anvendelse også på *transportable konstruktioner*, som er genstand for bygningsmæssig udnyttelse. Bestemmelsen må formentlig forstås således, at bygningsmyndighedens beslutning træffes i det enkelte tilfælde (og altså ikke generelt på forhånd), ligesom bestemmelsen formentlig må fortolkes indskrænkende, således at dens anvendelse forudsætter, at den pågældende transportable konstruktions bygningsmæssige udnyttelse ikke er ganske kortvarig. Et typisk anvendelsesområde for bestemmelsen er beboelsesvogne, herunder campingvogne, der opstilles på en grund med henblik på en vis varigere forbliven.

Ligesom bestemmelser i en byplan og en byudviklingsplan ikke finder anvendelse på bestående forhold, selv om de måtte være i strid med planerne, kan som hovedregel heller ikke Landsbyggeloens bestemmelser forlanges opfyldt af bebyggelse, der eksisterede ved lovens

ikrafttræden (§ 2, stk 5). Enkelte bestemmelser i loven afgiver dog hjemmel for, at bygningsmyndigheden kan stille krav til den *eksisterende bebyggelse*.

Dette gælder navnlig bestemmelserne om vedligeholdelse af bebyggelse, hvorefter bygningsmyndigheden – når det er særligt hjemlet i den kommunale bygningsvedtægt – kan meddele påbud om afhjælpning af væsentlige mangler ved en bebyggelses vedligeholdelsesstand (§ 44, stk 3, jfr stk 1). Det gælder endvidere, hvis der ved en eksisterende bebyggelse opstår en faresituation (§ 44, stk 3, jfr stk 2), eller såfremt skiltning, lysinstallationer o lign volder ulempe (§ 43, stk 3). Det er også muligt for bygningsmyndigheden at forlange sådanne forandringer af afløb for spildevand m v, at afløbene kommer til at opfylde den nye lovgivnings bestemmelser for ny bebyggelse (§ 18, stk 6). Endelig skal nævnes, at bygningsmyndigheden har mulighed for at forlange, at en bebyggelses ydre fremtræden bevares i samme skikkelse, i hvilken den forefindes (§ 43, stk 1, c, der behandles nærmere nedenfor side 196).

Mellem de to klare yderpunkter – på den ene side opførelse af en ny bebyggelse og på den anden side den uforandrede tilstedeværelse af en eksisterende bebyggelse – findes en glidende skala af tilfælde, hvor der på en eller anden måde foretages *forandringer af en bestående bebyggelse*. Disse forandringer kan strække sig fra rene reparations- og vedligeholdelsesarbejder over mindre bygningsforandringer som f.eks. opsætning af skillevægge og installation af oliefyr med lager-tank til sådanne indgribende ændringer, som man i almindelig tale kalder ombygning. Det antages, at sådanne reparations- og vedligeholdelsesarbejder, som alene tilsigter at retablere en bygnings tidligere tilstand efter naturligt slid og ælde, falder helt uden for byggelovgivningen, – naturligvis bortset fra bestemmelsen i § 44 om pligten til vedligeholdelse af enhver bebyggelse. Ved alle andre indgreb i eksisterende bygninger kommer derimod byggelovgivningen til anvendelse i større eller mindre omfang. På egentlige ombygninger, der i deres virkninger helt må sidestilles med tilvejebringelsen af ny bebyggelse, samt på tilbygninger, hvor der jo klart er tale om ny bebyggelse, finder byggelovgivningen i henhold til § 2, stk 1, b, anvendelse i fuld udstrækning. Ifølge § 2, stk 1, c kommer loven derimod kun til anvendelse på andre bygningsforandringer, når disse er væsentlige i forhold til bestemmelser i byggelovgivningen. Dette må forstås således, at kun de bestemmelser, som er væsentlige i forhold til bygningsforandringen, finder anvendelse og således skal overholdes. Herunder falder i hvert fald lovens formelle regler om indhentning af byggetilladelse

og bygningsattest, idet det kun gennem denne myndighedskontrol kan sikres, at de i det pågældende tilfælde væsentlige bestemmelser overholdes.

Man kan tænke sig, at benyttelsen af en eksisterende bebyggelse ændres, uden at der foretages (væsentlige) bygningsmæssige forandringer. Ifølge § 2, stk 1, d, finder Byggeloven anvendelse også på sådanne *benyttelsesændringer*, når de er væsentlige i forhold til bestemmelser i byggelovgivningen, og dette må – ligesom ved litra c – forstås således, at de pågældende væsentlige bestemmelser og kun disse skal overholdes i forbindelse med benyttelsesændringerne. Også i tilfælde af blotte benyttelsesændringer må der indhentes tilladelse fra bygningsmyndigheden i hh t lovens § 13, jfr U 1965.659 H.

Som eksempel kan nævnes, at der i et område, som i medfør af Byggeloven er forbeholdt boligbebyggelse (jfr nærmere herom nedenfor side 199) ønskes indrettet kontor eller anden erhvervsvirksomhed i en eksisterende bolig; det er helt klart, at den trufne anvendelsesbestemmelse – byggeområdebeslutningen – er væsentlig i en situation som denne, og at den derfor skal overholdes, hvilket er ensbetydende med, at benyttelsesændringen ikke kan foretages (med mindre der opnås en dispensation i medfør af lovens § 15).

§ 2 har ikke gjort udtømmende op med spørgsmålet om, ved hvilke handlinger byggelovgivningen bliver aktuel. I § 42 pålægges der således en sikringspligt over for naboer m v for den, som på sin grund lader foretage terrænændringer, uanset om lovens bestemmelser i øvrigt kommer til anvendelse ved arbejdet, og de nedenfor s 203 f nærmere omtalte regler i § 4 omhandler stiftelse, ophævelse eller forandringer af private byggeservitutter. Endvidere indeholder loven bestemmelser bl a om udstykning og andre matrikulære forandringer (§§ 5 og 21), om udlæg af private veje (§§ 21 ff, jfr nærmere *Bendt Andersen*. 36 f), om afløbsforhold og drikkevandsforsyning (§ 18, jfr nærmere anf værk. 61 ff) samt om ekspropriation (§§ 56 ff, jfr nedenfor s 208).

For jordbrugserhvervenes bygninger og for det almindelige småhusbyggeri i de åbne landområder er Byggelovens anvendelse imidlertid begrænset som følge af særlige bestemmelser i § 2, stk 6–8 (og bestemmelser i landsbygningsreglementet og i de kommunale bygningsvedtægter), hvorefter kun visse af de materielle bestemmelser finder anvendelse. Ovenfor s 189 er nævnt, at denne bebyggelse heller ikke er undergivet løbende offentlig kontrol gennem byggetilladelse og bygningsattest.

Denne særordning er imidlertid kun lovens normale regel. Det er ifølge §

2, stk 8, og § 19, stk 1 og 2, muligt for bygningsmyndigheden – amtsrådet respektive kommunalbestyrelsen – at beslutte en udvidet anvendelse af lovens materielle bestemmelser og/eller bygningsmyndighedens kontrol. Sådanne beslutninger kræver kvalificeret flertal i det kommunale råd og bekendtgøres på den på stedet brugelige måde. Mange kommuner har truffet sådanne beslutninger, og de fremgår altså ikke (nødvendigvis) af den kommunale bygningsvedtægt. Beslutningerne kan være begrænset til dele af kommunen eller – for amtsråds-beslutningers vedkommende – til enkelte sognekommuner eller nærmere afgrænsede områder.

V. Byggelovens bebyggelsesregulerende (byplanmæssige) bestemmelser

A. Lovens almindelige bestemmelser herom

1° Landsbyggeoven indeholder en række betydningsfulde bestemmelser om det største tilladelige omfang af bebyggelse på en grund, om bygningshøjder og -afstande, om krav til friarealer omkring bebyggelserne, om bebyggelsens anbringelse på grunden, om bebyggelsens anvendelsesformål m m. Disse bestemmelser har indgribende betydning for grundenes værdi, idet de bestemmer byggerettens omfang. Karakteristisk for byggeovngivningens opbygning er det, at bestemmelserne i loven er udformet som principielle og ret strenge forskrifter, som inden for visse grænser kan ændres – normalt kun lempes – ved bestemmelser i bygningsvedtægt, og som uden begrænsning kan ændres – lempes eller skærpes – i partielle byplanvedtægter i henhold til Byplanloven, se side 118 f.

2° Om det *ubebyggede areal*, der skal forefindes ved enhver ny bebyggelse, udtales i Landsbyggeovens § 32, at der i landsbygningsreglementet fastsættes nærmere bestemmelser om både størrelsen, anlægget og indretningen af disse friarealer til sikring af tilfredsstillende opholdsarealer, adgangs- og tilkørselsforhold, redningsmuligheder for brandvæsenet samt parkering. Loven opstiller dernæst nogle få enkeltregler, men de afgørende begrænsninger i bebyggelsens omfang, som følger af kravene til friarealer, må søges i bygningsreglementet.

Som eksempel skal nævnes, at reglementets kap 2.1.3 forlanger udlagt for etageboligbebyggelse et parkeringsareal, som svarer til 25 % af bebyggelsens etageareal, dog mindst 1½ bilplads (inkl i garager) pr selvstændig beboelse, og for erhvervsbebyggelse uden for bymidte 1 bilplads pr. 50 m² etageareal; parkeringskravet behøver dog ikke nødvendigvis at skulle opfyldes på det ubebyg-

gede areal, men det krævede parkeringsareal kan tilvejebringes f.eks. under terræn i en gårdkælder eller i en parterre-etage.

Et andet eksempel er, at der til opførelse af beboelsesbygninger uden for bymidte kræves udlagt opholdsarealer af en størrelse, som mindst svarer til lejlighedernes samlede etageareal (reglementets kap. 2.1.2).

3° Det er klart, at allerede de beskrevne bestemmelser om minimale friarealer begrænser omfanget af den bebyggelse, der kan anbringes på en grund. En yderligere begrænsning er fastsat gennem lovens bestemmelser om maksimale *udnyttelsesgrader*, jfr. § 29 og § 33. Ved udnyttelsesgraden for en bebyggelse forstås forholdet mellem på den ene side bebyggelsens etageareal og på den anden side grundens areal med tillæg af en del af det tilgrænsende vejareal (kaldet tillægsareal).

Hvis man har en bygning på 3 etager med et bygget areal på 200 m², er bebyggelsens etageareal følgelig 600 m². Hvis man tænker sig denne bygning opført på en grund, der har en størrelse af 1300 m², og hvortil hører 200 m² tillægsareal, bliver udnyttelsesgraden $600:1500 = 0,40$.

I § 33, stk. 1, er fastsat de maksimale udnyttelsesgrader, som finder anvendelse, når ikke andet er bestemt i bygnings- eller byplanvedtægt. Der anlægges her en hovedsondring mellem ældre byområder med overvejende sluttet bebyggelse, hvor den maksimale udnyttelsesgrad er fastsat til 0,50, og andre områder, hvor den maksimale udnyttelsesgrad afhænger af den pågældende bebyggelses art, idet den for parcelhuse er fastsat til 0,20, for række- og kædehuse o. lign. til 0,25 og for andre bebyggelser til 0,40.

Disse udnyttelsesgrader er fastsat efter en analyse af nyere bebyggelse og svarende til de udnyttelsesgrader, som er konstateret for bebyggelser, som efter en kyndig vurdering er anset for fuldt tilfredsstillende og for at stemme med nutidens synspunkter om åbenhed i bebyggelsen. De betegner således ikke noget radikalt brud med hidtidig byggeskik.

Med hjemmel i Byggelovens § 29, stk. 5, er der i bygningsreglementet optaget nærmere regler for beregning af de 3 bestanddele, der indgår i udnyttelsesgraden: etagearealet, grundarealet og tillægsarealet.

Det er en ikke sjældent set misforståelse, at den maksimale udnyttelsesgrad er den afgørende faktor ved beregningen af bebyggelsens tilladelige omfang og derfor kan lægges til grund ved fastsættelsen af grundens handelsværdi. Man overser herved de øvrige bebyggelsesregulerende bestemmelser og ganske særligt de ovenfor nævnte krav til friarealer. Det er ikke undtagelsen men reglen, at de generelle krav til størrelsen af friarealer indeholder en strengere begrænsning af bebyggelsens omfang end de i bygningsvedtægterne fastsatte udnyttelsesgrader, jfr. s. 197 f. Noget andet er, at den stedlige bygningsmyndighed i almindelighed kan dispensere fra friarealskravene, medens dispensation

fra udnyttelsesgrads-bestemmelserne normalt kun kan meddeles af ministeriet respektive amtsrådet; denne forskel har ikke betydning for grundejerens »byggeret«.

4° I § 28 er dernæst fastsat en maksimal *højdebegrænsning* af enhver ny bygning, idet højden ikke må overstige 2 etager eller 8½ m. Også denne forskrift kan ændres – både skærpes og lempes – i bygnings- eller byplanvedtægt. Den nævnte højdebegrænsning kan beskrives som et vandret højdegrænseplan, hvorunder enhver bygning skal holdes.

Hertil kommer i lovens § 34 og bygningsreglementets kap 3.1 skrå højdegrænseplaner regnet fra navnlig naboskel og modstående vejside; de kaldes »skrå«, fordi de begynder i (eller i en ringe højde over) terrænet og går ind over den pågældende grund i en nærmere fastsat vinkel. Reglerne udtrykker en indbyrdes sammenhæng mellem bygningens højde og dens afstand fra naboskel og i forhold til vej.

Ligesom § 33 om udnyttelsesgrader anlægger også § 34 om de skrå højdegrænseplaner en sontring mellem de ældre byområder med overvejende sluttet bebyggelse og andre områder. Vinklen for højdegrænseplanet er større i de førstnævnte områder. Højdegrænseplanernes beliggenhed kan ændres – skærpes eller lempes – i byplanvedtægt, ligesom den inden for visse grænser kan lempes (men ikke skærpes) i bygningsvedtægt. De nærmere beregningsregler er henskudt til bygningsreglementet.

Selv om højdegrænseplanerne måske i en given situation fører til, at en bygning kan placeres i eller i umiddelbar nærhed af et naboskel, vil dette imidlertid være udelukket som følge af bestemmelsen i § 31, stk 1, hvorefter enhver bebyggelse (bortset fra garager m v, når visse betingelser foreligger opfyldt) skal holdes mindst 2,5 m fra naboskel. Også denne regel, der navnlig har betydning for parcelhuse, kan ændres i bygnings- eller byplanvedtægt.

5° De hidtil nævnte bebyggelsesregulerende bestemmelser finder anvendelse uanset det formål, som bebyggelsen tjener – om det er en boligbebyggelse, en kontorbygning eller en fabrik. Bebyggelsens *anvendelsesformål* er imidlertid ikke uden interesse, men det er selvsagt umuligt i en lovbestemmelse at give særlige, eksakte regler herfor. Loven har indskrænket sig til i § 40, jfr § 39, at foreskrive, at de forskellige bebyggelsesarter ved deres anvendelse, udformning og placering ikke må være til indbyrdes ulempe. Bestemmelsen giver udtryk for et principielt synspunkt, som bygningsmyndighederne må have for øje un-

der den løbende administration af byggelovgivningen og i givet fald søge tilgodeset ved udøvelsen af beføjelserne i § 39, stk 2 og 3. Disse beføjelser går ud på, at kommunalbestyrelsen kan nægte byggetilladelse til erhvervsbebyggelse, der kan medføre særlige ulemper eller virke stærkt skæmmende, når der i det pågældende område forefindes eller forventes opført boligbebyggelse, og vice versa.

6° Landsbyggeloven tillægger endvidere bygningsmyndigheden en beføjelse til at udøve en vis *facadecensur*. Den nødvendige byggetilladelse kan således – hvis det er særligt hjemlet i kommunens bygningsvedtægt – i medfør af § 43 simpelthen nægtes, såfremt bygningsmyndigheden skønner, at bebyggelsen i sine væsentlige træk ikke vil få en sådan ydre udformning og fremtræden, at der i forbindelse med den øvrige bebyggelse på stedet kan opnås en god helhedsvirkning. Ud fra hensynet til, at bebyggelsen med dens hegning, skiltning m v kan fremtræde på en i forhold til dens omgivelser og til den øvrige bebyggelse på stedet rimelig og forsvarlig måde, kan bygningsmyndigheden endvidere stille nærmere krav (betingelser) i byggetilladelsen.

§ 43 og de med hjemmel deri optagne bestemmelser i bygningsvedtægterne har ikke alene betydning for ny bebyggelse. Bygningsmyndigheden kan nemlig ud fra de nævnte hensyn eller arkitektoniske hensyn i øvrigt forlange, at en bestående bebyggelses ydre fremtræden bevares i samme skikkelse, hvori den forefindes, således at ændringer – selv om de som f.eks. facademaling kan foretages uden byggetilladelse – kun må udføres med bygningsmyndighedens godkendelse. Denne regel gælder også for bebyggelse, der er opført før lovens ikrafttræden. Beslutninger som de nævnte skal tinglyses på de pågældende ejendomme, og en særlig administrativ rekursordning er tilvejebragt.

7° De omhandlede bestemmelser i §§ 28–40 og 43 hører til dem, der ifølge § 2, stk 6 og 7, ikke finder anvendelse på jordbrugserhvervenes bygninger og det almindelige småhusbyggeri i de åbne landområder, med mindre bygningsmyndigheden har truffet særlig beslutning herom, jfr s 193.

B. Bygningsvedtægternes bebyggelsesregulerende bestemmelser

Medens der i bygningsvedtægterne ikke kan ændres i de supplerende bestemmelser, som er fastsat i bygningsreglementet, f.eks. kravene til størrelsen af friarealer omkring bebyggelserne og de nærmere beregningsregler, giver Byggeloven mulighed for en ændring af bl.a. de maksimale udnyttelsesgrader og højde- og afstandsbestemmelser, som loven foreskriver, ligesom der er adgang til at foreskrive mere detaljerede bestemmelser om bebyggelsens anvendelsesformål.

Hovedbestemmelsen herom findes i lovens § 16, hvorefter der i bygningsvedtægt som led i kommunens almindelige byplanmæssige dispositioner kan fastlægges dels såkaldte *grundkredse* med varierende bestemmelser om udnyttelsesgrader og højdeforhold, dels såkaldte *byggeområder* til regulering af bebyggelsen i henseende til dens anvendelsesformål. Sondringen mellem grundkredse og byggeområder har fortonet sig i praksis. Der er nemlig et indbyrdes samhørighedsforhold mellem et bestemt områdes benyttelse – om det er til parcelhuse, til etagebebyggelse, til forretningsformål o s v – og navnlig udnyttelsesgradernes størrelse. Adgangen til at inddеле en kommune i grundkredse er derfor i praksis kun blevet benyttet til at afgrænse det ældre byområde med overvejende sluttet bebyggelse som en 1. grundkreds, medens resten af kommunen er benævnt 2. grundkreds. Inden for hver af disse grundkredse er udlagt særlige byggeområder, og for hvert byggeområde er fastsat ikke alene bestemmelser om bebyggelsens tilladte anvendelse, men også bestemmelser om udnyttelsesgrader, højdegrænseplaner (både vandrette og skrå) og bebyggelsens afstand fra naboskel.

Denne sammenblanding har udtrykkelig hjemmel i forskellige af Byggelovens bestemmelser, f.eks. § 30, stk 1, § 33, stk 3–4, og § 34, stk 7. Den beskrevne praksis indebærer den væsentlige lettelse for tilegnelsen af de gældende bestemmelser, at de findes samlet i bygningsvedtægtens paragraf om netop det område, hvori den grund er beliggende, om hvis bebyggelsesmuligheder man søger underretning.

Principperne for fastsættelsen af maksimale udnyttelsesgrader i bygningsvedtægterne findes i § 30, stk 2, og i § 33, stk 2–4, er fastsat et »loft« over den udnyttelsesgrad, der kan fastsættes. »Loflets« beliggenhed er afhængig af dels, om der er tale om et ældre byområde med overvejende sluttet bebyggelse, dels, om det pågældende område udlægges til boligbebyggelse, erhvervsbebyggelse eller blandet bolig- og erhvervsbebyggelse.

Som tidligere nævnt er der hjemmel for den overordnede bygningsmyndighed til i enkelte tilfælde at dispensere fra byggelovgivningen. Navnlig når det drejer sig om at fravige de maksimale udnyttelsesgrader, er der imidlertid tillagt allerede bygningsmyndigheden i 1. instans en begrænset dispensationsbeføjelse. Dette er sket ved bestemmelserne i § 33, stk 5 og 6, hvorefter der af kommunalbestyrelsen kan godkendes en udnyttelsesgrad, der overstiger den almindeligt gældende maksimale udnyttelsesgrad for den pågældende ejendom med indtil 30 %. Dispensationsbeføjelsen forudsætter, at den er indeholdt i kommu-

nens bygningsvedtægt. Der er imidlertid ikke tale om en fri og ubundet dispensationsadgang, idet der som grundlag for tilladelsen til forøget udnyttelsesgrad skal foreligge en af kommunalbestyrelsen godkendt *bebyggelsesplan* for et passende afgrænset område, hvorved både den aktuelle bebyggelse og fremtidig bebyggelse inden for planens område sikres de i byggelovgivningen foreskrevne friarealer og afstandsforhold. Endvidere er der fastlagt et absolut »loft«, som end ikke med denne 30 %-forøgelse af udnyttelsesgraden må overskrides. Loven forudsætter, at sådanne bebyggelsesplaner udarbejdes af den grundejer, der er interesseret i at drage fordel af en forøget udnyttelsesgrad, men i praksis må det sikkert forventes, at kommunerne må gå aktivt ind i denne planlægning. Bestemmelserne er udtryk for en tankegang, der kan beskrives således: For den grundejer, der ønsker at bebygge sin ejendom uden at søge bebyggelsen tilpasset bebyggelsesforholdene for de omkringliggende grunde, må der fastsættes ret strenge regler. Disse regler kan lempes, når der finder en fælles planlægning sted for flere grunde.

Bebyggelsesplaner som de nævnte må naturligvis være mere end nogle streger på et kort. Der må skabes sikkerhed for, at planen følges også af andre grundejere inden for planens område, selv om de måske ikke er aktuelt interesserede i ny bebyggelse. Denne sikring kan ske derved, at planen *tinglyses* på alle ejendommene, og en sådan sikring er anbefalet af boligministeriet i dets cirkulære af 6. februar 1961 om Landsbyggeoven, idet det dog samtidig er udtalt, at sikringen eventuelt kan ske ved en *omdannelse af bebyggelsesplanen til en partiel byplanvedtægt* eller – under særlige omstændigheder – derved, at kommunalbestyrelsen beslutter i givet fald at søge planen overholdt ved anvendelse af Byplanlovens § 9 om foreløbigt forbud og påfølgende udarbejdelse af en byplanvedtægt. Disse sidstnævnte »sikringsmåder« kan få aktualitet, hvis det ikke lykkes den i planen interesserede grundejer at skaffe sig de andre ejeres samtykke, jfr s 48 f og 135. Da alle grundejerne inden for området (som regel) vil få en øget byggeret som følge af bebyggelsesplanen, bør der ofte kunne forventes tilslutning til en sådan plan, jfr s 59.

I bebyggelsesplaner som de nævnte kan iflg § 34, stk 6, også foretages en fravigelse af lovens højdegrænseplan i forhold til naboskel. Endvidere kan iflg § 34, stk 7, bygningsvedtægten fastsætte lempeligere højdegrænseplaner med virkning for byggeområder til erhvervsbebyggelse eller til blandet bolig- og erhvervsbebyggelse; for boligområder kan lovens principielle højdegrænseplaner derimod ikke ændres i bygningsvedtægt.

De nærmere bestemmelser om fastlæggelse af *byggeområder* findes i §§ 37–39. En byggeområdebeslutning går ud på, at et bestemt område skal forbeholdes en bestemt bebyggelsesart. Der kan udlægges (reserveres) områder til åben og lav boligbebyggelse, til etageboligbebyggelse eller blot til boligbebyggelse. Der kan udlægges områder til erhvervsbebyggelse, eventuelt med nærmere bestemmelser til begrænsning af erhvervsbebyggelsens art. Der kan også udlægges sommerhusområder med den virkning, at der inden for området kun må opføres bebyggelse til benyttelse i sommerhalvåret eller i øvrigt til kortvarige ferier o.l. Der kan endvidere udlægges områder til blandet bolig- og erhvervsbebyggelse og i forbindelse hermed optages nærmere begrænsende bestemmelser; en hyppigt set bestemmelse i bygningsvedtægterne går ud på, at der i et sådant blandet område kun med særlig tilladelse fra kommunalbestyrelsen må indrettes virksomheder med produktionsformål, således at den umiddelbart tilladte erhvervsbebyggelse er begrænset til kontorer, butikker o.l.

Det er derimod ikke muligt i bygningsvedtægten i form af et byggeområde at forbeholde et areal til landbrugsformål. Dette har sammenhæng med, at byggerettens regulering som følge af bestemmelser i eller i medfør af byggelovgivningen ikke medfører erstatning til grundejerne. Da det af Byplanlovens § 15 a, jfr også Byreguleringslovens § 14, fremgår, at der kan blive tale om erstatning for en ejendoms henførelse til »landbrugszone« (yderzone), og da man ønskede at holde Landsbyggeloven fri for bestemmelser om erstatning, er der ikke i denne lov optaget hjemmel for, at der i bygningsvedtægten kan optages tilsvarende bestemmelser.

I § 38 gøres nogle modifikationer i det absolutte udtryk, at området »forbeholdes« boligbebyggelse respektive erhvervsbebyggelse. Selv om det ikke er udtalt i bygningsvedtægten, kan der ifølge § 38 i et boligområde indrettes forretningslokaler og mindre værksteder til kvarterets daglige forsyninger efter forudgående tilladelse fra kommunalbestyrelsen, og en sådan tilladelse skal gives, med mindre kommunalbestyrelsen ud fra bebyggelsesregulerende, herunder færdselsmæssige, hensyn modsætter sig indretningen; bestemmelsen om, at tilladelse skal gives, medmindre de særligt nævnte hensyn taler derimod, udtrykker i virkeligheden blot, at et afslag ikke må gives af sagligt uvedkommende hensyn, og bestemmelsen er for så vidt overflødig. Tilsvarende må der iflg § 38 i erhvervsområder indrettes enkelte boliger for driftsledere og opsyn m.v. efter kommunalbestyrelsens godkendelse i hvert enkelt tilfælde.

Disse modifikationer har selvsagt kun relation til byggeområder udlagt i mf af Landsbyggeloven. De finder ikke anvendelse, når en byplanvedtægt i mf af Byplanlovens § 2, stk 2, nr 5, fastlægger bebyggelsesarten i et bestemt

område, jfr s 129 ff; i så fald afhænger eventuelle modifikationer ganske af byplanvedtægtens eget indhold.

Bestemmelserne om grundkredse og byggeområder skal, som det er udtrykt i § 16, stk 1 og 2, udformes »som led i kommunens almindelige byplanmæssige dispositioner«. En del af dispositionsplanen bliver således ved dens omdannelse til bestemmelser i bygningsvedtægten gjort retligt bindende, jfr ovenfor s 118 f, og lovgivningen har på denne måde institueret et nyt »instrument« ved siden af de partielle byplanvedtægter til sikring af kommunernes byplanlægning, som den har fundet udtryk i dispositionsplanen. For grundejerne er en byggeforskrift lige bindende, hvad enten den er optaget i bygningsvedtægten eller i en partiel byplanvedtægt.

Som foran beskrevet er der for gennemførelsen af partielle byplanvedtægter i Byplanloven fastsat en særlig procedure til sikkerhed for bestemmelsernes nødvendighed, hensigtsmæssighed og juridiske rigtighed. I det væsentlige tilsvarende forskrifter for tilvejebringelsen af bygningsvedtægter (eller tillæg til sådanne), der fastlægger grundkredse eller byggeområder, er foreskrevet i Landsbyggelovent § 16, stk 3; den eneste væsentlige forskel er, at der ikke udsendes anbefalede breve til grundejere og panthavere om forslagens fremlæggelse til offentligt eftersyn, men at fremlæggelsen kun skal bekendtgøres på den i kommunen brugelige måde, jfr om forståelsen af dette udtryk boligministeriets cirkulære af 15. april 1966.

Ovenfor s 139 ff er det omtalt, at en byplanvedtægt tilintetgør *bestående private servitutter*, der er uforenelige med byplanens bestemmelser om områdets fremtidige bebyggelse eller benyttelse, og at dette bortfald af servitutter ikke begrunder erstatning. En ganske parallel bestemmelse findes i Landsbyggelovent § 51, stk 1, for så vidt angår private byggeservitutter, der er uforenelige med de bestemmelser, som i henhold til Landsbyggeloven træffes i bygningsvedtægt om et områdes bebyggelse eller benyttelse. Det må også her antages, at bortfaldet ikke begrunder erstatning til de ifølge de bortfaldne servitutter berettigede.

C. Forskellige planinstitutter

Med Landsbyggeloven er der åbnet mulighed for kommunalbestyrelserne til at anvende andre planer end partielle byplanvedtægter til videreførelse af kommunens dispositionsplan eller andre byplanmæssige dispositioner. Det er ikke planer, som hidtil har været ukendte i lov-

givningen, idet de i princippet findes også i den københavnske bygge lov fra 1939. Men for de fleste kommuner uden for København er bestemmelserne nye.

1° Retningsplaner

Såfremt det er hjemlet i en kommunes bygningsvedtægt, kan der ifølge Landsbygge lovens § 25 gennemføres såkaldte retningsplaner, i hvilke der fastlægges nye vejes beliggenhed, retning (deraf navnet retningsplan) m v og eventuelt træffes bestemmelser om beliggenheden, omfanget og udformningen af bebyggelsen ved disse veje.

Retningsplanen er i sin kerne i virkeligheden blot en gammelkendt udstykningsplan, som den udstykkende grundejer lader udarbejde, og det er derfor udtalt i § 25, stk 4, at retningsplaner sædvanligvis udarbejdes ved foranstaltning af den pågældende grundejer. Kommunalbestyrelsen kan dog forlange, at en retningsplan skal omfatte også andre ejendomme, og kan endvidere selv lade udarbejde retningsplaner for private ejendomme. Ifølge stk 3 kan kommunalbestyrelsen modsætte sig, at et større sammenhængende og i det væsentlige ubebygget område udstykkes og bebygges, før en retningsplan er tilvejebragt, og kommunalbestyrelsens nødvendige godkendelse af retningsplanen for et sådant større område kan gøres afhængig af, at planen ikke alene beskæftiger sig med vejudlægget, men tillige indeholder regulerende bestemmelser om bebyggelsen.

Det vil ses, at en kommunalbestyrelse således kan opnå en bestemt byplanmæssig intention ved at forlange udarbejdet (eller selv udarbejde) en retningsplan fremfor en partiel byplanvedtægt. Dette vil ofte være tilfældet for områder til åben og lav boligbebyggelse og for sommerhusområder. Det kan derfor have interesse at fremhæve forskellene mellem partielle byplanvedtægter og retningsplaner. For det første er der som antydning en forskel i henseende til, hvilke bestemmelser der kan optages; rammerne i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 1-10 er videre end rammerne i Bygge lovens § 25. En kommunalbestyrelse vil altså i realiteten kun have valgfrihed mellem de to planformer, hvis målsætningen kan realiseres inden for dem begge. Dernæst er tilvejebringelsesreglerne vidt forskellige. Tilvejebringelsen af byplanvedtægter er ubetinget et kommunalt anliggende, medens tilvejebringelsen af retningsplaner som nævnt normalt sker på den private grundejers initiativ. Uanset om en retningsplan imidlertid udarbejdes af grundejere eller af kommunalbestyrelsen, forudsætter dens bindende virkning, at planen tiltrædes af både kommunalbestyrelsen og samtlige ejere og indehavere af tinglyste rettigheder, som berøres af planen, eller at planen i mangel af sådan enighed godkendes af en særlig reguleringskommission. For hver landsretskreds er nedsat en reguleringskommission, jfr Landbygge lovens § 53, og kommissionen kan foretage ændringer i planen i forbindelse med sagens behandling. Er planen godkendt af reguleringskommissionen, har den bindende virkning for alle indehavere af rettigheder i ejendommene uden hensyn til, hvornår sådan ret er stiftet, og planen bliver ved kommunalbestyrelsens foranstaltning tinglyst, jfr lovens § 54, stk 2. Væsentligt er det, at en retningsplan således ikke – som en partiel

byplanvedtægt – kræver boligministeriets godkendelse for at få bindende virkning; til gengæld forudsætter den – modsat byplanvedtægterne – enighed mellem de interesserede grundejere og kommunen eller godkendelse af en uafhængig reguleringskommission.

En tredje og særdeles væsentlig forskel er det, at der i en retningsplan kan optages bestemmelser med henblik på en udligning af de berørte grundejeres og rettighedshaveres økonomiske interesser, jfr § 54, stk 1, § 46 d-k, og § 25, stk 3, 3. punktum. Der er herved skabt mulighed for faktisk gennemførelse af planens bestemmelser, uden at kommunen behøver at bidrage økonomisk ved erhvervelse og senere salg af arealer, hvad enten sådan erhvervelse sker ved frivilligt køb eller forudsætter anvendelse af Byplanlovens ekspropriationsbestemmelse. Reguleringskommissionens kompetence til at afgøre planens indhold i tilfælde af uenighed mellem de implicerede omfatter også planens økonomiske bestemmelser, og netop denne funktion for reguleringskommissionen har betinget dens særlige domstolslignende sammensætning.

2° Reguleringsplaner

Reguleringsplaner og de dertil knyttede udredningsplaner er omhandlet i Landsbyggelovens §§ 45 ff. Ved hjælp af disse planer kan gennemføres en partiel byfornyelse af et ældre byområde, hvor de eksisterende grund-, bebyggelses- og vejforhold gør en samlet planlægning nødvendig for gennemførelse af ny bebyggelse i overensstemmelse med byggelovgivningens forskrifter.

Reguleringsplanerne adskiller sig fra de særlige saneringsplaner, der kan gennemføres med hjemmel i lov nr 184 af 5. juni 1959 om sanering af usunde bydele bl.a. derved, at de ikke som saneringsplaner har til forudsætning, at det pågældende område er usundt eller brandfarligt. Reguleringsplanen angiver kun hovedtrækkene i den kommende ordning af grund-, bebyggelses- og vejforholdene, mens udredningsplanen omfatter dels den detaljerede planlægning, dels fornødne bestemmelser til udligning af grundejernes og rettighedshavernes økonomiske interesser.

Regulerings- og udredningsplaner adskiller sig på forskellige punkter fra både partielle byplanvedtægter og retningsplaner. Regulerings- og udredningsplaner udarbejdes ligesom byplanvedtægterne af kommunalbestyrelsen, men kræver ikke godkendelse af boligministeriet. Alligevel har allerede reguleringsplanen bindende virkning fra dens offentlige bekendtgørelse, der ledsages af meddelelse herom i anbefalet brev til ejere og panthavere; reguleringsplanen bliver tinglyst (§ 45, stk 3 og 4). Den bindende virkning er dog gennem bestemmelserne i § 45, stk 5, begrænset således, at hvis der er forløbet 1 år efter offentliggørelse af planen, og hvis kommunalbestyrelsen i henhold til planen afslår at meddele en ejer tilladelse til en bebyggelse eller anden råden over den pågældende ejendom, der i øvrigt er lovlig, kan ejeren inden 30 dage påklage kommunalbestyrelsens afgørelse til reguleringskommissionen. Kommissionen kan gøre en opretholdelse af afslaget afhængig af, at kommunalbestyrelsen forelægger en udredningsplan eller eksproprierer ejendommen. Medens udarbejdelse af en reguleringsplan er en ren kommunal opgave, er der m.h.t. udredningsplanen tale om en blandet kommunal-privat tilvejebrin-

gelse; nok udarbejdes også udredningsplanen af kommunen, men der skal forhandles med de berørte ejere og andre rettighedshavere, og udredningsplanen bliver først bindende med alle vedkommendes tilslutning eller ved reguleringskommissionens kendelse.

3° Magelægsplaner

Magelægsplaner er omhandlet i Landsbygelovens § 50 og går ud på omlægning af matrikelskel eller mageskifte, eventuelt i forbindelse med en pengeydelse, af grundstykker af ensartet værdi, når en sådan omlægning skønnes nødvendig for gennemførelse af en tilfredsstillende bebyggelse på en eller flere af grundene.

Planen beslattes af kommunalbestyrelsen og har allerede derefter den virkning, at kommunalbestyrelsen kan modsætte sig, at grundene bebygges eller udnyttes på en måde, der skønnes at være til hinder for den tilsigtede omlægning. Magelægsplanerne bliver ligesom retningsplaner endeligt bindende for alle vedkommende enten ved enighed mellem kommunalbestyrelsen, ejerne og de øvrige berettigede eller ved planens godkendelse af reguleringskommissionen.

4° Gårdrydningsplaner

Gårdrydningsplaner er omhandlet i Byggelovens § 36 og tilsigter tilvejebringelse af opholdsarealer – eventuelt som fællesanlæg for flere ejendomme – ved omlægning af gårdspladser og fjernelse af hegn, skure o lign småbygninger.

Disse planer gennemføres alene af kommunalbestyrelsen, uden at tilslutning eller blot medvirken fra grundejerne er nødvendig, men planen kan påklages efter de almindelige regler herom. I bestemmelsen er dog fastsat en maksimumsgrænse for det bidrag, som en grundejer kan tilpligtes at yde til udgifterne til foranstaltningerne.

D. Servitutter

Private byggeservitutter – især villaservitutter – har navnlig før, men også efter fremkomsten af byplanlovene spillet en rolle ved udviklingen af byerne, se nedenfor s 394 ff. Man kan sige, at der – i hvert fald ofte – foreligger en byplanlægning på privat initiativ. Efter at kommunalbestyrelserne har overtaget byplanlægningen, er der givet kommunalbestyrelserne indseende med indholdet af private byggeservitutter. Det er nu bestemt i Byggelovens § 4, stk 2, at sådanne servitutter ikke gyldigt kan stiftes, ophæves eller forandres uden bygningsmyndighedens samtykke, jfr herom s 385. Endvidere kan byggetilladelse ifølge stk 3 betinges af, at ejendommens byggeservitutter overholdes, og overtrædelse af en sådan servitut kan nu også påtales af bygnings-

myndigheden, når der til servituten er knyttet offentlige interesser af byplanmæssig eller bebyggelsesmæssig art. Bygningsmyndigheden skal ikke som den private påtaleberettigede rejse civilt søgsmål mod servitutovertræderen, men kan håndhæve servituten på samme måde, hvorpå selve byggelovgivningen overholdes, d v s ved rejsning af politisag til idømmelse af straf og/eller berigtigelse af det servitutstridige forhold.

Som foran nævnt vil bestående byggeservitutter bortfalde eo ipso, når de er uforenelige med de i henhold til Byggeloven trufne bestemmelser om et områdes bebyggelse eller benyttelse, d v s med bestemmelser i bygningsvedtægten i henhold til § 16 om grundkredse og byggeområder. En byggeservitut, der ikke herved er bortfaldet umiddelbart, kan ifølge Landsbyggelovens § 51 ophæves eller ændres, når det er nødvendigt af hensyn til bebyggelsens forsvarlige eller rimelige ordning, og når det offentliges interesser opvejer den berettigedes interesse i servitutens opretholdelse. Kan der ikke opnås enighed med de påtaleberettigede, kan kommunalbestyrelsen indstille sagen til reguleringskommissionens afgørelse.

Der foreligger her i virkeligheden en ekspropriationshjemmel svarende til Byplanlovens § 12, stk 2, jfr s 140 og s 161, men der er den væsentlige forskel, at den eventuelle erstatning for ophævelsen eller ændringen af servituten i medfør af Landsbyggelovens § 51 af reguleringskommissionen kan pålignes de ejendomme, som ved servitutens ophævelse eller ændring opnår mulighed for øget eller forbedret udnyttelse. § 51 er placeret i kapitlet om regulering og udredning, og det vil ses, at det økonomiske opgør i anledning af en servituts ændring eller ophævelse minder meget om det økonomiske opgør, der finder sted i en udredningsplan.

VI. Det åbne land

Som det er omtalt ovenfor i § 6, indeholder lovgivningen, dels i Byplanlovens § 2, stk 2, nr 10, og dels i Byreguleringsloven, bestemmelser med det sigte at regulere udviklingen af den bymæssige bebyggelse. De nævnte bestemmelser forudsætter, at der i en særlig plan (byplanvedtægt eller byudviklingsplan) så at sige fastlægges en grænse mellem land og by. En i en sådan plan nedlagt hindring for opførelse af bymæssig bebyggelse medfører mulighed for erstatning til grundejerne. Landsbyggeloven supplerer disse byudviklingsmæssige bestemmelser gennem regler i § 5 og § 20.

1° I områder, hvor amtsrådet er bygningsmyndighed (se s 188), og

som ikke er inddraget under Byreguleringsloven, skal alle ansøgninger om udstykning (se dog en modifikation nedenfor) forelægges amtsrådet, jfr § 5, stk 5. Amtsrådet kan da i medfør af § 5, stk 2, nedlægge *forbud mod udstykninger*, som vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling, samt mod udstykninger til sommerhusbebyggelse. Anvendelse af forbudsbeføjelsen forudsætter ikke, at der foreligger nogen plan for den kommende byudvikling, og et forbud begrunder ikke erstatning til den forbudsramte grundejer. Til betryggelse af afgørelsernes rigtighed er imidlertid etableret en særlig klageordning, idet boligministeriet skal indhente en indstilling fra byplannævnet, jfr Byplanlovens § 4, og kun kan opretholde et forbud med nævnets tilslutning.

Forbudsbeføjelsen i § 5, stk 2, indeholder 2 led. Det ene led omhandler sommerhusudstyknin-
ger.

a) Et forbud i hht dette andet led kan kun nedlægges af byudviklingsmæssige hensyn. Lovforslaget indeholdt udtrykket »bebyggelsesmæssig udvikling« i stedet for ordet »byudvikling«, og med ændringen tilsigtedes en begrænsning af forbudsbeføjelsens omfang. På grundlag heraf er det antaget i administrativ praksis, at der i almindelighed ikke kan nedlægges § 5-forbud f.eks blot på grund af en for ringe vejbredde, eller fordi der ved en udstykning til en erhvervsbebyggelse kan befrygtes visse gener for omliggende boligbebyggelse; er sådanne forhold af betydning, må de løses f.eks gennem en byplanvedtægt. For at et § 5-forbud kan opfylde lovens kriterium, må der være tale om, at en helårsbebyggelse på det pågældende areal kan anses for uforsvarlig og uhensigtsmæssig alene ud fra et egentligt byudviklingsmæssigt hensyn. Sml herved, at byudviklingsplaner kun fastlægger grænsen for den bymæssige bebyggelse og ikke beskæftiger sig med bebyggelsesarterne, vejforholdene osv inden for inderzonen, jfr s 176, 3°.

Det er i administrativ praksis antaget, at det omhandlede led i § 5, stk 2, kan benyttes af amtsrådene for derigennem at søge ny bebyggelse, der ikke nødvendigvis (navnlig erhvervsmæssigt) hører hjemme på det åbne land, henvist til de eksisterende landsbysamfund i den pågældende kommune. De fleste amtsråd nedlægger da også i almindelighed § 5-forbud mod spredte, tilfældige udstykninger til helårsbeboelse i rene landområder, undertiden også mod sådanne udstykninger, som byudviklingsudvalgene skal tillade i byudviklingsplaners yderzoner iflg Byreguleringslovens § 8, stk 1, 2. punktum, jfr § 12.

Af § 5, stk 5, følger, at forbud ikke kan nedlægges mod udstykninger til selvstændigt jordbrug og udstykninger, hvor det pågældende areal sammenlægges med anden ejendom; sådanne udstykninger er også umiddelbart tilfaldte i byudviklingsplaners yderzoner, se Byreguleringslovens § 8, stk 1, 1. punktum, jfr § 12.

b) Det led i § 5, stk 2, som omhandler forbud mod sommerhusudstyknin-

ger, indsattes under folketingsbehandlingen af lovforslaget. Det er i folketingsudvalgets betænkning (FF 1959/60, tillæg B, sp 1246) blot begrundet med hensynet til »en ønskelig kontrol med udstykninger til sommerhusbebyggelse«. Det byudviklingsmæssige kriterium i bestemmelsens andet led er altså her udeladt, og hverken lovteksten eller motiverne begrænser skønnet.

På denne baggrund er det antaget i administrativ praksis, at der ved afgørelsen af, om et forbud skal nedlægges mod en ønsket sommerhusudstyknings, for det første kan lægges vægt på ethvert hensyn, der har ligget til grund for bestemmelser i byggelovgivningen, f.eks. konkret forsvarlige vej- og afløbsforhold, grundstørrelser og hensigtsmæssige bebyggelsesforhold. Men dernæst er det antaget, at forbud mod sommerhusudstyknings også kan nedlægges alene med den begrundelse, at der af planlægningsmæssige hensyn overhovedet ikke bør være sommerhusbebyggelse det pågældende sted, jfr. forudsætningsvis også de s 208 omtalte domme i U 1965.815 og 1966.311.

Forbud mod en ansøgt sommerhusudstyknings nedlægges således i praksis hyppigt alene for at undgå spredt og tilfældig sommerhusbebyggelse, men forbud er også nedlagt i tilfælde, hvor området nok er fundet egnet til sommerhusbebyggelse, men hvor udstykningen burde afvente og være i overensstemmelse med en fælles udstyknings-, vej- og bebyggelsesplan for hele området. Det ses også ofte, at amtsrådene som betingelse for at undlade forbud forlanger tinglyst en sommerhusdeklaration på arealet med sådanne bestemmelser til sikring af områdets bebyggelse og benyttelse, som ellers måtte tilvejebringes i en byplanvedtægt.

Landsbyggeovens § 5, stk 2, har fundet stor anvendelse i praksis.

I tilfælde, hvor også anden lovgivning (eller andre bestemmelser i Byggeoven) afgiver hjemmel for en offentlig myndighed til at hindre den pågældende udstykning eller den bebyggelse, den tilsigter, kan der ofte opstå afgrænsningsvanskeligheder. Navnlig må bestemmelsen sammenholdes med Naturfredningslovens § 22, jfr. s 251 ff og *Bendt Andersen*. 108 ff. De to bestemmelser er i geografisk henseende delvis sammenfaldende, nemlig når det drejer sig om områder uden for bymæssige bebyggelser i kommuner uden byplan (dispositionsplan) og uden bygningsvedtægt. Her skal både fredningsnævnets tilladelse efter Naturfredningslovens § 22 og amtsrådets godkendelse efter Landsbyggeovens § 5, stk 2, foreligge. Naturfredningslovens § 22 omhandler ganske vist kun opførelse af bebyggelse og ikke udstykning hertil, men som følge af Udstykningslovens § 2 (se s 294) og da udstykning i almindelighed er uden praktisk betydning, hvis det med udstykningen tilsigtede formål ikke kan realiseres, forelægges allerede udstykningssagen for fredningsnævnet. Ikke alene foreligger der i disse tilfælde nødvendighed for tilladelse fra 2 myndigheder – en sådan nødvendighed er ikke ualmindelig – men afslag fra fredningsnævnet kan

begrunde erstatning, medens amtsrådets udstykningsforbud er erstatningsfrit. Konsekvensen heraf må formentlig være, at amtsrådene ved afgørelsen af, om forbud bør nedlægges, ikke er beføjet til at lægge vægt på naturbeskyttelsesmæssige hensyn; men de hensyn, som amtsrådene kan tillægge betydning, vil meget hyppigt føre til forbud i de situationer, hvor tillige naturfredningsmæssige hensyn fører til et afslag fra fredningsnævnet, og den forbudsramte grundejer har da intet erstatningskrav.

2° Landsbyggelovents berøringsflade med Byreguleringsloven fremgår endvidere af lovens § 20 om *forbud mod opførelse af bebyggelse* i landområderne. Ifølge denne bestemmelse kan amtsrådet i områder, hvor bygningsmyndigheden udøves af amtsrådet (se s 188), nægte den fornødne byggetilladelse til opførelse af de bygninger, der kræver sådan tilladelse (jfr. side 189), når bebyggelsen skønnes at ville komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling. I de samme områder kræves amtsrådets forudgående godkendelse til udlæg af nye private veje med henblik på bebyggelse, og amtsrådet kan nægte godkendelse af et sådant vejudlæg, når en bebyggelse det pågældende sted vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling.

Klager over amtsrådets herhenhørende beslutninger afgøres ligesom klager over udstykningsforbud i medfør af § 5, stk 2, under byplannævnets medvirken, og et forbud mod bebyggelsen eller vejudlægget kan kun opretholdes med nævnets tilslutning.

Medens udstykningsforbud ifølge § 5, stk 2, ikke kan nedlægges af amtsrådene i områder, der er inddraget under Byreguleringsloven, gælder denne begrænsning ikke ved afgørelser i medfør af § 20; amtsrådet skal i sådanne områder indhente en erklæring fra vedkommende byudviklingsudvalg og er bundet til at følge byudviklingsudvalget, såfremt dette udtaler sig imod byggeriets placering det pågældende sted.

Omvendt indeholder § 20 en meget væsentlig begrænsning i forhold til § 5, stk 2. Udstykningsforbud af byudviklingsmæssige hensyn kan således nedlægges også i tilfælde, hvor formålet med udstykningen af en parcel er opførelse af et almindeligt enfamilieshus til helårsbeboelse. Men mod selve opførelsen af et sådant småhus kan amtsrådet ikke nedlægge forbud. Det er også udelukket, selv om amtsrådet har truffet beslutning om udvidet anvendelse af byggelovgivningen på småhusbyggeriet, jfr s 193; et »§ 2, stk 6-småhus« bliver ikke derved til en »§ 20-bygning«, men er da blot i medfør af § 19, stk 2, undergivet den sædvanlige offentlige kontrol, der ligger i kravet om forudgående byggetilladelse.

3° *Opførelsen af sommerhuse* frembyder i denne forbindelse et særligt problem. Et sommerhus er også et »§ 2, stk 6-småhus« (jfr U 1966.311), og af det umiddelbart ovenfor anførte fremgår, at § 20-forbud ikke kan nedlægges. Dette står for så vidt i besynderlig modstrid med den vidtgående adgang for amtsrådene til at hindre sommerhusudstyknings, idet sommerhuse i modsætning til enfamilieshuse til helårsbeboelse ofte opføres på lejet grund eller i

tillid til holdbarheden af en slutseddel om køb af et areal efter dets særskilte matrikulering.

En i det væsentlige tilsvarende ordning er imidlertid nedlagt i loven. Også »§ 2, stk 6-småhuse« til beboelse skal nemlig overholde byggelovgivningens materielle regler, herunder de fleste bestemmelser i landsbygningsreglementet, jfr dets kap 1.5. Disse bestemmelser fordrer bl a, at enhver beboelsesbygning opføres i helårskvalitet. Agtes bygningen – som de fleste sommerhuse – ikke opført i helårskvalitet, forudsætter denne afvigelse fra bygningsreglementets forskrifter, at der på forhånd er meddelt en dispensation i hh t Landsbyggelovens § 15 (jfr s 189). Det er antaget i administrativ praksis og tiltrådt ved U 1965.815 og 1966.311, at dispensation kan nægtes ud fra de samme vide kriterier, der kan føre til et § 5-forbud mod en sommerhusudstyknings.

Dispensation til opførelse af et sommerhus er dog unødvendig, såfremt huset opføres i et område, der er udlagt til (forbeholdt) sommerhusbebyggelse i en bygningsvedtægt eller byplanvedtægt, se 127 ff og 199 (men ikke blot i en byudviklingsplan, se s 175 f), og såfremt vedtægtens bestemmelser og de ganske enkle byggetekniske forskrifter i bygningsreglementets kap 13 overholdes. Man kan udtrykke forholdet således, at der ved en sådan fastlæggelse af et sommerhusområde på forhånd er givet en generel dispensation fra reglementets forskrifter for helårsbeboelser.

VII. Ekspropriation

Kommunernes almindelige ekspropriationshjemmel findes i Landsbyggeloven, idet § 56, stk 1, afgiver hjemmel for kommunale ekspropriationer til »tilvejebringelse eller udvidelse af kommunale anlæg, institutioner eller virksomheder, der ikke tjener erhvervsmæssige formål« samt til »opnåelse af tilfredsstillende bebyggelses- eller vejforhold og tilvejebringelse af fælles tekniske forsyningsanlæg for et bebyggelsesområde eller dele heraf«; endvidere indeholder bestemmelsen en speciel hjemmel til ekspropriation til børne- og fritidsinstitutioner.

Erstatningen som følge af ekspropriation fastsættes i mangel af mindelig overenskomst af de i medfør af Vejbestyrelsesloven nedsatte tak-sationskommissioner med mulighed for indbringelse af sagen for en overtaksationskommission, jfr s 342 f.

VIII. Overtrædelser

Ifølge Landsbyggelovens § 65 straffes overtrædelse af Byggeloven med bøde. Også bygningsreglementet og bygningsvedtægterne indeholder tilsvarende straffehjemmel. Sagerne er således politisager. I Byggelovens

§ 65, stk 3, er optaget regler om medvirken, der i nogen grad ændrer Straffelovens almindelige bestemmelser om medvirken.

En anden retsvirkning af en begået byggelovsovertrædelse fremgår af lovens § 64. Det påhviler herefter den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige ulovlige forhold i denne, uanset om han er strafansvarlig for overtrædelser. Hvis ejeren ikke efterkommer et ham meddelt påbud fra bygningsmyndigheden om lovliggørelse, kan det ved dom pålægges ham under tvangsbøder at berigtige forholdet.

Der er imidlertid mulighed for, at det ulovlige byggeri lovliggøres i kraft af en dispensation. En dispensation til bibeholdelse af det lovstridige forhold kan ifølge udtrykkelig hjemmel i § 64, stk 1, gøres afhængig af, at ejeren til kommunekassen respektive amtsfonden betaler et beløb, der fastsættes under hensyn til den økonomiske fordel, der er forbundet med den begåede overtrædelse. Spørgsmålet om beløbets størrelse kan indbringes for domstolene, jfr U 1965.815.

Om privat og offentlig påtale ved byggeservitutter se nedenfor s 392 f.

§ 8. NATURFREDNING

Af viceformand i Overfredningsnævnet *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. maj 1917, og den stadig fortsatte urbanisering – og dennes stigende tempo – har været bestemmende for Naturfredningsloven af 7. maj 1937 og den lange række ændringer sidenhen af denne lov. Loven fremtræder nu som statsministeriets lovekendtgørelse nr 194 af 16. juni 1961 af lov nr 140 af 7. maj 1937 om naturfredning. Ressortministerium var oprindeligt justitsministeriet, fra 1936–1961 statsministeriet og derefter ministeriet for kulturelle anliggender. Overalt hvor der i det følgende tales om ministeren for kulturelle anliggender, tales i lovteksten om statsministeren.

Allerede loven af 1917 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 1915–1916, at det i øg 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 1915/1916, sp 3114 ff).

Til opfyldelse af de nævnte formål indeholdt 1917-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 søgt styrket, især med reglerne om byggelinier og med den almindelige bebyggelsesregulering i henhold til § 22, medens offentlighedens færdselsret langs stranden er gjort til en generel erstatningsfri bestemmelse. De to hovedformål er derimod forblevet uændret. Se endvidere s 80.

Man kunne oprindeligt med en vis ret tale om en konflikt mellem bevaringsformålet og offentlighedens adgang, men denne modsætning er nu i det store og hele bortfaldet, i al fald bortset fra visse videnskabelige fredninger, og i hvert fald spiller modsætningen ikke længere nogen større rolle i debatten om naturfredning. Dette hænger sammen med en væsentlig ændring i fredningsobjekterne. Oprindeligt frededes særlig smukke og ejendommelige landskaber, hvorimod det normale landbrugsland toges og kunne tages som noget givet, der ikke havde særlige bevaringsforanstaltninger behov. Den tiltagende urbanisering har imidlertid medført, at et meget vigtigt fredningsobjekt er blevet større områder bestående af dyrket land, evt med skov og udyrkede arealer i forbindelse hermed. Sådanne landskabsfredninger tjener både bevaringshensyn og, bl a ved udsigterne fra de offentlige veje, hensynet til befolkningens færden – et hensyn til den rekreative værdi, der kan være forbundet med at færdes i et ikke-bymæssigt præget landskab. En ikke uvæsentlig side ved sådanne fredninger – og en ting, der går ud over det bevarende – er spørgsmålet om at skaffe opholdsarealer (f eks parkerings- og rastepladser) evt tilvejebringe stianlæg m v, noget som medfører et særligt sæt af problemer i forhold til lodsejerne og de lokale myndigheder.

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 ville 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.«

En karakteristisk egenskab ved den gældende Naturfredningslov er i øvrigt, at *dens gradvise tilblivelsesmåde* i høj grad præger lovens opbygning og tekst, idet de mange ændringer i tidens løb er *lagt til* den oprindelige lov – det gælder også ændringerne i 1937, selvom loven af 1937 formelt fremtrådte som en ny lov. En mere systematisk bearbejdelse har derimod aldrig fundet sted forud for nedsættelsen af naturfredningskommissionen af 1962. Det betydningsfuldeste eksempel på den nævnte side ved den gældende Naturfredningslov – den grad-

vide tilblivelse – er nok den i 1959 gennemførte ændring af bestemmelserne om fredningsplaner, hvorved fredningsplanarbejdet blev omgivet og intensiveret væsentligt, hvilket ikke harmonerer synderlig godt med bibeholdelsen af det klassiske fredningsinstitut som det vigtigste middel, jfr herom nærmere nedenfor s 249. Også andre eksempler vil blive omtalt i det følgende, bl a fordi en række bestemmelser vanskeligt kan forstås uden kendskab til lovens udviklingshistorie.

Endnu en side ved Naturfredningslovens tilblivelse fortjener omtale, nemlig den betydningsfulde rolle, som *Danmarks Naturfredningsforening* har haft, både ved tilblivelsen af 1917-loven og 1937-loven, og i ikke ringe grad videre frem gennem de senere ændringer. Dette har også præget lovens administration, navnlig gennem foreningens siden 1937 lovhjemlede »aktionsret« – dens ret til at rejse fredningssager for fredningsnævnene og til at indbringe nævnenes afgørelser for overfredningsnævnet. En meget stor del af de af Naturfredningsforeningen rejste eller inspirerede fredningssager har enten været videnskabelige (eller i ikke ringe grad videnskabeligt begrundede) eller æstetisk begrundede fredninger, hvilket hænger sammen med, at foreningens ledelse har hentet inspiration og støtte hos naturvidenskaben og i kunstnerkredse. De æstetisk begrundede fredningssager har nok i Danmark spillet en forholdsvis større rolle end i andre lande, og – efterfølgende bedømt – kan det måske siges, at denne linie i nogen grad har stået i vejen for et bredere syn på naturfredningen. Men under alle omstændigheder må det erkendes, at Danmarks Naturfredningsforenings indsats har været både meget værdifuld og meget betydelig, såvel hvad oplysningsvirksomhed angår som i arbejdet med de enkelte fredninger.

Det er på denne baggrund naturligt, at man ved administrationen af Naturfredningsloven, hvis administrationsapparat er opbygget således, at de bestemmende myndigheder (fredningsnævn og overfredningsnævn) består af folkevalgte og jurister, i ikke ringe grad har bygget på en forholdsvis traditionel opfattelse af, hvad der er smukt og bevaringsværdigt. Traditionen i landskabsmaleriet fra Lundbyes og P. C. Skovgaards tid har herigennem fået en særlig eftervirkning langt ned i tiden.

Også forfatterne har spillet en rolle – Blicher i sin grav og f.eks. Aakjær og Johs. V. Jensen i levende liv. Med sigte til Aakjær udtalte Venstres ordfører Westergaard under 1. behandling af forslaget til 1917-loven (sp 3116): »De to Selskaber som har mest at gøre med Hedeopdyrkningen, og i hvis Tjeneste jeg staar, nemlig Det danske Hedeselskab og Selskabet Hedebruget, har heller ikke

noget som helst imod, at saadanne naturskønne Partier bliver bevaret. Jeg kunne have Lyst til i denne Forbindelse overfor enkelte moderne Forfattere, der undertiden beklager sig saa meget over, at nu forsvinder Heden helt, at nu maa vi tage fat paa dog at bevare noget deraf, inden det bliver for sent, at sige, at Forholdet i Virkeligheden er det, at det er ret vanskeligt at dyrke Heden op og forvandle den til frugtbart Agerland, medens det desværre er alt for let at faa Hede igen.« Dette var før dybdepløjningens tid.

Naturfredningens historie kan følges gennem Danmarks Naturfredningsforenings årsskrifter, se bla *R. Spärck* i årsskriftet for 1961 også om tiden forud for 1917, herunder om naturvidenskabens rolle og den tids problemstilling.

B. Hovedtræk af udviklingen på lovens hovedområder

1. Fredningsobjekter og fredningshensyn

Bevaringshensynet blev i 1917-loven udtrykt på den måde, at fredning kunne iværksættes af områder, som på grund af deres *skønhed* eller *ejendommelighed* har væsentlig betydning for almenheden, og af områder, planter og dyr samt geologiske dannelser, hvis bevarelse af *naturvidenskabelige* eller *historiske* hensyn er af væsentlig interesse (§ 1, stk 1). Hensynet til *befolkningens friluftsliv* er nævnt i stk 2, hvorefter der mod fuld erstatning kan åbnes adgang til at færdes i naturen på steder, hvor sådan færdselsret af hensyn til befolkningens friluftsliv er af væsentlig betydning for almenheden, og hvor færdselen kan finde sted uden at tilsidesætte hensynet til vedkommende ejers eller brugers berettigede og væsentlige interesser, navnlig den private fred eller husfreden (§ 1, stk 2). Ved 1937-loven bibeholdtes § 1, stk 2, uændret, medens § 1, stk 1, blev udvidet, navnlig sådan at bestemmelsen kom til at omfatte områder, hvor bevaringsinteressen beror på *beliggenheden* eller den *undervisningsmæssige værdi*. Navnlig medtagelsen af beliggenheden som et selvstændigt moment er af betydning, fordi det herved erkendes, at det afgørende i visse tilfælde ikke så meget er områdets karakter som beliggenheden, således at et område, der ikke kan karakteriseres som »fredningsværdigt« i mere afsides egne eller i en egn med store skønhedsværdier, »rykker op« i bedømmelsen, hvis det ligger f.eks. i nærheden af en større by eller i en egn med mindre attraktiv natur. Bestemmelsen har imidlertid ikke haft helt let ved at vinde borgerret aldeles på linie med de mere klassiske kriterier.

Lovforslaget af maj 1963, der bortfaldt ved folkeafstemningen den 25. juni 1963, havde på dette område et noget videre sigte, jfr be-

mærkningerne i slutningen af afsnittet om planlægningsforanstaltninger, hvor hovedtendenserne i det bortfaldne lovforslag nævnes (s 253).

Det fremgår af ovenstående, at det hidtil har været vanskeligt at finde frem til bestemte kriterier for et områdes fredningsværdighed. Med fredningsværdighed – som det kaldes – menes, at området opfylder Naturfredningslovens formål, men i denne erkendelse ligger ikke, at der er foretaget en afvejning mellem fredningsinteresserne og de øvrige samfundshensyn, der kan modvirke fredningen – herunder fredningserstatningens størrelse.

Der har naturligvis i fredningsnævn og overfredningsnævn fundet megen debat sted om fredningsformålene og om de enkelte områders fredningsværdighed. Dette har imidlertid kun sjældent afspejlet sig i de afsagte kendelser, hvilket hænger sammen med de ubestemte og ofte subjektivt æstetiske kriterier, nævnsmedlemmerne har måttet gå ud fra, og bevirker, at fremstillingen på dette område kun i mindre omfang nedenfor illustreres ved afsagte kendelser, medens f.eks. spørgsmål om fredningserstatningernes fastsættelse belyses i adskillige kendelser.

2. Byggelinier og andre almindelige begrænsninger

Naturfredningsloven indeholdt oprindelig ingen bestemmelser om byggelinier og kun få generelle fredningsbestemmelser. Efter § 1, stk 3, skulle der gives almenheden *adgang til skove og udyrkede arealer tilhørende stat og kommune*, for så vidt det kan ske, uden at det offentliges interesser kommer til at lide derved, jfr nu § 1, stk 3, sammenholdt med § 24. Endvidere bestemte allerede 1917-loven, at fredningsnævnet kunne udstede forbud mod, at der udenfor bebyggede områder opstilles *reklameskilte* m v, der efter nævnets skøn vil virke forstyrrende på stedets landskabelige skønhed.

Om almenhedens *adgang til færdsel langs stranden* indførtes først i 1937 generelle erstatningsfrie regler. Efter 1917-loven var reglen den, at krav om færdselsret kunne rejses overfor fredningsnævnet, og 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 (§ 21).

Spørgsmålet om færdselsretten langs stranden havde en central placering under forhandlingerne i Rigsdagen 1916–17. I lovforslaget var ved begge fremsættelser 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. januar 1916 var inddraget under havearealer eller erhvervsvirksomheder. I bemærkningerne til lovforslaget omtales først de hyppige afspær-

ringer, 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 . . . «.

Udover regler om almindelig færdselsret langs stranden gennemførtes ved 37-loven erstatningsfri *byggelinier ved skov og strand* samt *fredning af jordfaste fortidsminder*, og ved 61-loven indførtes endelig lignende *byggelinier ved søer og åer* over en vis størrelse og ved mere betydende *veje* samt ved *fortidsminder*.

3. Planlægningens stilling

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 37-loven. Det må i denne forbindelse erindres, at det helt op til Landsbygeloven af 10. juni 1960 på landet beroede på det enkelte sogneråd, om det ønskede at indføre regler om bebyggelsens udformning og placering, der gik udover Brandpolitilovens bestemmelser om afstand fra naboskel og lign. (Se om bygnings- og byplanlovgivningen s 111 og 186).

Ved tillægslovene af 13. april 1938 og 25. juni 1940 gennemførtes ændringer til 1937-lovens bestemmelser om fredningsplaner gående ud på, at der, når en plan er bekendtgjort, intet må foretages, der strider mod planen, men således at der, hvis der gives afslag på en ansøgning om dispensation, kan forlanges rejst fredningssag (loven af 1938). Endvidere indførtes regler om fredningsplanernes tinglysning (loven af 1940). Dette system er siden bibeholdt, jfr nedenfor s 247.

Planlægningsbestemmelserne i loven af 1937 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, Mølleådalene ved Farum og op mod Buresø, omegnen af Sjæls sø m v). Udenfor københavnsegnen udarbejdedes op til den seneste tid kun fredningsplaner for Arresøes omgivelser og dele af Fanø, og fra midten af halvtredserne påbegyndtes et fredningsplanarbejde for Århuseggen.

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 indføjelser af et nyt kapitel V om fredningsplaner, hvorefter sådanne planer i større omfang skulle udarbejdes af særlige af statsministeriet nedsatte fredningsplanudvalg (med nær tilknytning til amternes administration).

En medvirkende årsag til loven af 21. marts 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, se s 283 ff.

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 udenfor fredningsplanudvalgenes virksomhedsområder. 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 udenfor de i videste forstand byplanlagte områder kun kunne opføres større samlede bebyggelser med samtykke fra vedkommende 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 nægtes og ejendommen derved falder i værdi, er berettiget til erstatning for den ved afslaget forvoldte værdinedgang.

Den pågældende lovbestemmelse – Naturfredningslovens § 22, som nedenfor både i afsnit II og afsnit IV gøres til genstand for mere udførlig omtale – har således haft til følge, at fredningsmyndighederne siden ikrafttrædelsen af loven af 1961 uden for de mere eller mindre byplanlagte områder, for så vidt angår på stedet »fremmed« bebyggelse, er blevet etableret som en »etat« ved siden af bygningsmyndighederne efter Landsbyggeloven, en ordning, der har givet anledning til mange vanskeligheder.

Naturfredningsloven af 1961 medførte ingen principiel ændring i fredningsmyndighedernes opbygning og karakter, idet afgørelserne efter § 22 på linie med ordningen ved egentlige fredningssager blev henlagt til fredningsnævn og overfredningsnævn.

II. Egentlige fredninger

A. Initiativ til rejsning af fredningssager. Frivillige fredninger

Som det fremgår af afsnit I har spørgsmålet om, hvad og hvornår der skulle fredes, igennem årene i det væsentlige været grebet kasuistisk an, og det har beroet på omstændighederne, hvem der satte fredningsmaskineriet i gang. Sagerne er ofte blevet rejst af Danmarks Naturfredningsforening, måske fordi en af denne forenings lokale komiteer har rørt på sig, eller på foranledning af foreningens videnskabelige udvalg. Endvidere er mange sager blevet rejst af vedkommende fredningsnævn selv eller af ministeriet eller af – eller på foranledning af – en kommune. Et mere systematisk fredningsarbejde er dog også foregået, således de s 215–16 nævnte fredninger i Københavnseggen på grundlag af »det grønne udvalg«s arbejde, og siden 1959 er mange større fredninger gennemført på foranledning af de siden dette tidspunkt nedsatte fredningsplanudvalg, navnlig en række fredninger i Nordjylland og i Nordsjælland. Ikke få af disse sager er rejst på foranledning af udstykninger og planer for sommerhusområder, således at man i forbindelse med vedkommende fredninger har afgrænset og adskilt sommerhusområderne.

Naturfredningslovens historiske udgangspunkt har i øvrigt været, at fredninger var noget, der ikke måtte koste ret mange penge, og indtil de seneste år har det ikke været usædvanligt, at udgifterne til fredningserstatninger i et finansår udgjorde mindre end fredningsvæsenets samlede administrationsudgifter.

Herved må dog tages i betragtning, at fredningsmyndighederne er beskæftiget med meget andet end erstatningsberettigende fredninger (byggeliniesager, sager om vejanlæg og anbringelse af el-master, høringer fra andre myndigheder etc).

Ved forelæggelsen 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. (FT 1958/59 sp 422). I finansåret 1965/66 udgjorde de nævnte udgifter 4.344.418 kr.

Det angivne synspunkt ligger bag lovens § 11, hvorefter det påhviler fredningsnævnet så vidt muligt at søge opnået enighed med ejeren og andre i ejendommen berettigede om fredning eller færdselsret, ligesom nævnet skal virke for at opnå en ordning, der ikke medfører nogen udgift for det offentlige til erstatningsudredelse. Såfremt enighed opnås, og ordningen er uden udgift for det offentlige, kan sagen ordnes ved overenskomst, der tilføres nævnets protokol, og der afsiges i så fald ingen kendelse (§ 11, stk 1). Den retlige virkning af en sådan frivillig fredning tilført nævnets protokol er den samme som af en kendelse, hvilket viser sig derved, at spørgsmål om ændringer (dispensationer) og ophævelse behandles på samme måde som ved sædvanlige fredninger, jfr nedenfor s 267. Endvidere kan nævnets modtagelse af en frivillig fredning ligesom fredningskendelser indankes for overfredningsnævnet efter reglerne i § 19, stk 1. Ret hyppigt forekommende frivillige fredninger er godsfredninger; endvidere er der i årene efter den 2. verdenskrig på frivillig basis gennemført et meget stort antal fredninger af landsbykirkers omgivelser, efter ophavsmanden ofte kaldt »Provst Exner-fredninger«, jfr kirkeministeriets cirkulære til stiftsøvrighederne nr 14 af 26. januar 1949.

B. Betingelser for fredning

I § 1, der beskriver lovens område, er betingelserne for fredning angivet – som foran nævnt grupperet om de to hovedformål, bevaringen (stk 1) og almenhedens færdsel (stk 2). I stk 1 er *de forskellige be-*

varingskriterier opregnet: a) betydningen for almenheden på grund af områdets skønhed, beliggenhed eller ejendommelighed (derunder områder, som på grund af udsigter, beplantninger, træer, trægrupper, stengårder, levende hegn eller lignende har sådan betydning) og b) en væsentlig interesse af naturvidenskabelig, undervisningsmæssig eller historisk art (områder, planter og dyr samt geologiske dannelser, der har sådan interesse). – Stk 2 handler om adgang til at færdes i naturen og foreskriver, at færdselsretten af hensyn til befolkningens friluftsliv skal være af væsentlig betydning for almenheden.

Det ses heraf, at lovens betingelser kan passe på meget forskellige artede fredninger, således at det er forståeligt, såvel at der gennem tidene har været anlagt meget divergerende opfattelser, som at der ofte, allerede medens behandlingen af en fredningssag står på, kan være ret forskellige meninger om en frednings berettigelse.

C. Fredningsbestemmelsernes indhold

§ 13 indeholder de nærmere regler for, hvordan fredninger gennemføres, d v s fredningsservitutternes mulige indhold. Stk 2 angår *bevaringstilfældene (status-quo fredninger)* og giver herunder hjemmel for bygningscensur, når forholdene særlig måtte tale derfor, ligesom det i særlige tilfælde kan bestemmes, at allerede sket bebyggelse m v, der virker skæmmende, skal fjernes, såfremt dette ikke er forbundet med uforholdsmæssige værditab. § 13, stk 3, indeholder hjemmel for at åbne områder for *offentlig adgang*, hvilket efter § 13, stk 4, efter omstændighederne også kan gennemføres ved ekspropriation i stedet for ved servitutpålæggelse, jfr § 1, stk 2.

Status-quo fredningerne angik tidligere ofte ret snævert angivne objekter. I de senere år tilstræbes det i stigende grad – særligt med henblik på at undgå bebyggelse til andet end landbrugsformål – 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 eventuelt 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 (Dyb-

bøl). – I alle disse tilfælde går fredningsservitutten ud på bevaring af status quo, herunder forbud mod anbringelse af bygninger, boder, udsigtshindrende beplantninger, skæmmende indretninger.

Under behandlingen af en fredningssag står myndighederne ofte overfor ønsker om en særlig, på stedet naturlig, udnyttelse af en ejendom, f.eks. til grus- eller lergravning eller til anlæg af dambrug, evt. ønskes taget forbehold om afvanding. I disse tilfælde gennemføres fredningen til tider 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. – Generelt kan siges, at fredningsmyndighederne er tilbageholdende, når det drejer sig om at hindre på stedet naturlig produktiv udnyttelse af fast ejendom, omend fredninger, der begrænser eller afskærer fra sådan udnyttelse, ikke er usædvanlige.

Ved status-quo fredninger må ofte tages stilling til *bebyggelsesspørgsmål*. Bestemmelsen i § 13, stk. 2 i slutningen om fjernelse i særlige tilfælde af skæmmende bebyggelse benyttes sjældent, og da normalt kun om skure og lign. mindre byggeri, 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. Er huse tilladt bevaret, anses genopførelse for tilladelig, med mindre kendelsens formulering giver sikre holdepunkter for det modsatte. Ved de blot lidt mere omfattende fredninger tillades landbrugsbyggeri, evt. dog kun sædvanligt landbrugsbyggeri. Der er ingen fast linie med hensyn til krav om censur, hvor landbrugsbyggeri ikke afskæres. Ofte lægges en fredningsgrænse i øvrigt således, at gård, hus og have 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. strandarealer eller et bestemt udsigtspunkt, men ofte vil åbning af et område for almenheden ske i forbindelse med en mere omfattende landskabsfredning, hvor visse dele egner sig for offentlig adgang.

Især mange større fredninger i Jylland er gennemført på den måde, at de udyrkede områder indenfor 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 ved salg til bebyggelse udenfor det fredede. – Man må herved huske på, at der altid har fundet offentlig færdsel sted på sådanne arealer, og at den adgang, der gives offentligheden, jævnlig begrænses til færdsel til fods og kortere ophold, medens camping, båltaending m v er forbudt. Der er således en vis harmoni mellem de sædvanlige fredningsservitutter ved de typiske vestkystfredninger og klitfredningsbestemmelserne, jfr. nedenfor s 246.

Antaget, at en fredningsservitut tinglyst på nogle strandgrunde, hvorefter bla udsigten over det fredede areal ikke måtte forringes, tillige hvilede på de umatrikulerede opgrødearealer ved de fredede ejendomme, U 1966.193. Jfr nedenfor s 262 og s 387.

Offentlig overtagelse til rekreative formål sker navnlig i de senere år jævnsides med det øvrige fredningsarbejde, i almindelighed således at købene foretages af ministeriet for kulturelle anliggender efter indstilling fra vedkommende fredningsplanudvalg, jfr Naturfredningslovens § 37, s 250. Erhvervelse sker dog heller ikke sjældent ved overenskomst i henhold til § 13, evt, i sjældne tilfælde, ved ekspropriation. Erhvervelse efter § 13, stk 4 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, sker administrationen jævnlig gennem klitvæsenet eller statsskovvæsenet. Disse etater erhverver i øvrigt også ofte selv – og har gennem mange år erhvervet – arealer i rekreativt eller delvis rekreativt øjemed, således en del af klitvæsenets meget omfattende køb i Vestjylland og landbrugsministeriets køb f eks ved Dyrehaven.

Ved *Stiloven* – lov nr 595 af 13. november 1940 om stianlæg m v i københavnsegnens grønne områder – gennemførtes som led i beskæftigelsesforanstaltningerne under krigen en række stianlæg og servitutpålæg på arealer indenfor 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.

D. Fredningerstatningen

I dette afsnit gennemgås Naturfredningslovens erstatningsregler med særligt henblik på de for fredning særlige bestemmelser, medens der

med hensyn til fælles ekspropriationsretlige spørgsmål henvises til fremstillingen foran i den almindelige del.

Da § 22 spiller en rolle for erstatningsfastsættelsen i fredningssager, behandles denne paragrafs regler om erstatning ved nægtet byggetilladelse i forbindelse med lovens almindelige erstatningsregel i § 14, selvom § 22 ikke er en egentlig fredningsbestemmelse og også vil blive omtalt s 247 ff i afsnittet om planlægningsforanstaltninger. Dette medfører en vis dobbeltbehandling, men § 22 er – trods den beskedne direkte anvendelse i praksis efter formålet – så betydningsfuld til belysning af fredningsapparatets placering og muligheder – og manglende muligheder – at en udførlig omtale er nødvendig til forståelse af den herskende tilstand på fredningsområdet.

1. Fredningerstatningens fastsættelse og fordeling

Ved kendelser, der går ud på fredning, skal det bestemmes, om der tilkommer ejeren eller nogen anden i ejendommen berettiget erstatning; i bekræftende fald skal der endvidere træffes bestemmelse om erstatningens størrelse og fordeling mellem ejeren og andre berettigede, som måtte have nedlagt påstand om erstatning. Er ejendommen givet en anden til brug, bestemmer nævnet, om den brugeren tilkommende erstatning skal ydes ham ved fradrag i hans afgift eller undtagelsesvis ved udbetaling af et beløb én gang for alle (§ 14, stk 1).

§ 14 har altid været fortolket således, at den hjemler fuld grundlovmæssig erstatning for de i henhold til § 13 pålagte fredningsservitutter – og Naturfredningsloven er i øvrigt et af de mest eklatante eksempler på anvendelsen i praksis af sontringen imellem konkrete indgreb, der begrunder krav på fuld erstatning, og almindelige begrænsninger i ejendomsretten, der ikke hjemler erstatning.

Den nævnte sontring er behandlet af *Fr. Vinding Kruse*: ER I. 248 ff, *Ernst Andersen*: Forfatning og Sædvane, 1947. 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 og *A. Vinding Kruse* i TfR 1947.289–330. Se endvidere § 1. V s 85 ff.

Vagn Jensen har i U 1934 B. 213 ff udtalt sig for en fortolkning, hvorefter § 14 ikke behøver opfattes som hjemlende fuld erstatning, jfr *A. Vinding Kruse* i nævnte artikel. Herimod *Fr. V. Petersen*, U 1942 B. 350 og *Illum*: Servitutter. 41 ff.

Det indgreb, som begrunder størst erstatning og i praksis volder så

langt de største vanskeligheder, er naturligvis 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 på fredningens tidspunkt udyrkede arealer, eventuelt i forbindelse med åbning for offentligheden af disse arealer. Endvidere kan forekomme forbud mod udsigtshindrende beplantning og mod grus-, ler- eller sandgravning samt bestemmelser til beskyttelse af løvtræer. Ved fredning af søer og vandløb 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. Det kan f. eks. dreje sig om, hvorledes landbrugsministeriet ville stille sig til en ansøgning om ophævelse af fredskovspligt for at grave grus – ville sådan tilladelse kunne opnås, må dette lægges til grund for erstatningsfastsættelsen, idet Naturfredningsloven ikke hjemler andre erstatningsfri indgreb end de i loven angivne. 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.

Angående *rettighedshavernes stilling* bemærkes, at lovens formulering – gengivet foran s. 222 – praktisk talt uændret går tilbage til loven af 1917. I bemærkningerne til lovforslaget udtales blot, at ministeriet finder det rimeligt, at også alle spørgsmål om erstatningsudredelse henlægges til fredningsnævnet, og at foruden ejeren også indehaverne af begrænsede tinglige rettigheder over ejendommen, navnlig brugere, panthavere og servituthavere kan have krav på erstatning. Endvidere anføres, at de foreslåede særlige regler om fæstere og andre brugere stemmer med de ved ekspropriation almindeligvis fulgte principper (f. eks. fr. af 5. marts 1845 § 17 angående grundens afståelse til jernbaner). – *Servitutter* vil enten være forenelige med fredningen og der-

for 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.

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 byggelinie, 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 byggelinieservitutten, 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. maj 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.

Med hensyn til *panthavere* er spørgsmålet, om formuleringen i § 14 giver mulighed for en friere bedømmelse end den ellers ved ekspropriation sædvanlige, hvorefter panthaverne – medmindre det drejer sig om rene ubetydeligheder – i prioritetsorden kan modsætte sig, at der udbetales noget til ejeren, før de selv er dækket, jfr *Panterettigheder* 90–97 og s 322 ff, 331 og 339. Normalt ordnes forholdet under behandlingen for fredningsnævnet, enten forligsmæssigt eller ved kendelse, og fredningsnævnenes afgørelser på disse områder er normalt ikke blevet indbragt for overfredningsnævnet. Kredit- og hypotekforeningerne kræver ved almindelige status-quo fredninger som oftest ikke nogen del af erstatningen udbetalt, og fredningsnævnene har ved status-quo fredninger af landejendomme i det hele vist nogen tilbageholdenhed 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. Forholdene ligger dog ikke ens overalt i landet. Det er et spørgsmål, om ordlyden i § 14 giver tilstrækkelig støtte for en afvigelse fra det i øvrigt ved ekspropriation sædvanlige. Nogen ganske utvetydig afgørelse fra overfredningsnævnet foreligger ikke.

Er der tvivl om, hvem et areal tilhører, må fredningsmyndighederne

deponere erstatningen. Er en handel hævet, 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 f.eks. dambrug, men afskæres derfra på grund af fredning, et beløb til dækning af forgæves afholdte udgifter.

Tidspunktet for opgørelsen af tabet ved fredningsservitutens pålæggelse er efter praksis tidspunktet for afsigelsen af fredningsnævnets kendelse. 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. Erstatningen *forrentes* for tiden med 6 % p.a. fra datoen for fredningsnævnets kendelse, medmindre særlige grunde fører til fastsættelse af en anden dato.

Om forrentning efter Eksp. § 22, se s. 339.

2. Erstatning for mistet byggechance

Som anført s. 222 anses § 14 for at hjemle fuld grundlovsmæssig erstatning. Nogen klar målestok for, hvad dette vil sige i de praktisk betydningsfulde tilfælde, hvor en fredning afskærer fra udstykning af en landbrugsejendom eller en større del af en sådan, foreligger ikke, men overfredningsnævnets praksis op til Naturfredningsloven af 1961 kan vist nok gengives således, at man ved afgivelse af erstatningstilbud er gået ud fra en bedømmelse af et driftsregnskab for den påtænkte eller mulige udstykning, således at man fra de forventede salgssummer har trukket de udgifter, som sælgeren måtte afholde, samt påregneligt rentetab ved sælgerpantebrevs afhændelse, fordelen ved omgående »salg« af alle parceller, ventetid og risiko ved ikke at kunne sælge m.v. Restbeløbet vil således ofte indeholde erstatning for fortjenesten ved at udstykke.

I det foranstående er valgt de i praksis typisk forekommende tilfælde, de større udstykninger, som var dem, der gav anledning til lovændringen i 1961 (§ 22) og til debatten før og siden, herunder i forbindelse med det forslag, der bortfaldt ved folkeafstemningen den 23. juni 1963, jfr. nedenfor s. 254.

Erstatningsudmålingen ved fredning af en enkelt byggegrund, eller hvor der – ved fredning af større arealer – alene hævdes at være mulighed for frasalg af en grund i ny og næ, har i praksis ikke voldt problemer.

Som der nærmere er redegjort for i afsnittet om planlægning, s 249 ff, fandtes det utilfredsstillende, at myndighederne – hvor fredningsplaner eller andre planer til regulering af bebyggelsen (byplaner, byudviklingsplaner, dispositionsplaner, se om disse begreber s 113 og 172) ikke forelå – alene kunne imødegå en uønsket udstykning og sommerhusbebyggelse i naturskønne områder ved rejsning af fredningssager. Dette var i de fleste tilfælde teknisk uoverkommeligt og tillige dyrt og utilfredsstillende på grund af de dermed forbundne fredningserstatninger – som måtte blive høje, fordi netop den begyndende udstykning havde bragt jordens værdi (højt) op over den hidtidige værdi til landbrugsformål. Heller ikke for grundejerne var forholdene i øvrigt tilfredsstillende, da de måtte risikere indgreb overfor foretagender, som var i gang, forsinkelser ved opgivne fredningssager m v. For at bøde på denne situation gennemførtes Naturfredningslovens § 22, ifølge hvis 1. stykke der uden for byer og bymæssige bebyggelser og udenfor områder, der er omfattet af en godkendt byudviklingsplan eller byplan (dispositionsplan), ikke uden fredningsnævnets tilladelse må opføres bygninger bortset fra sådanne, der alene tjener landbrugs-, skovbrugs-, fiskerierhvervet eller andet på stedet naturligt erhverv samt lokal helårsbeboelse. Såfremt tilladelse nægtes og ejendommen derved falder i værdi, er ejeren efter stk 2 berettiget til erstatning for den ved afslaget forvoldte værdinedgang.

Bestemmelsen i stk 2 fremkom som et kompromis mellem regeringens standpunkt, hvorefter der slet ikke skulle betales erstatning for nægtet byggetilladelse (lovforslaget) eller dog kun en billighedserstatning (lovforslaget som vedtaget ved 2. behandling), og oppositionens forslag, der ville have ført til rejsning af almindelig fredningssag i tilfælde af fastholdt ønske om at hindre bebyggelse indenfor § 22's funktionsområde.

Forslaget findes i Folketingstidende 1960/61 tillæg A sp 1143 ff, og som vedtaget ved 2. behandling i tillæg B sp 965 ff (folketingsudvalgets betænkning). Den endelige redaktion kommenteredes i udvalgets tillægsbetænkning (tillæg B sp 1105) således:

»Ved den foreslåede ændrede affattelse af § 22 fastslås det, at såfremt det pågældende fredningsnævn nægter tilladelse, er ejeren berettiget til erstatning, der udredes efter lovens almindelige regler. Udvalget er enig i, at erstatningen – i overensstemmelse med anerkendte ekspropriationssynspunkter – ikke kan gå ud over den nedgang i ejendommens almindelige handelsværdi, som afslaget medfører. Det forhold, at en erhverver af en landbrugsejendom, f.eks gennem en række udstykninger, såfremt forbudet ikke var gældende, kunne opnå en særlig fortjeneste, skal ikke erstattes, hvis denne indtjeningsmulighed endnu ikke har manifesteret sig i den nævnte almindelige handelsværdi.«

Det, som foresvævede i al fald nogle af fædrene til § 22, var utvivlsomt at overføre systemet fra Byudviklingslovens § 14 og Byplanlovens § 15 a, jfr Naturfredningsforeningens Tidsskrift oktober 1961. 15–16 og Folketingstidende 1960/61, sp 2133–34, 4102 og 4106–07.

Byudviklingslovens system – udlæggelse af yderzoner for perioder af indtil 15 år – har i praksis hidtil kun medført beskedne erstatninger, idet der alene er betalt erstatning, hvor der ved inddragelsen under yderzone er gjort indgreb i en udvikling, der allerede var i gang, jfr fremstillingen s 184–85, hvor en række vurderingskommissionsafgørelser er omtalt.

Når disse regler har medført så beskedne udgifter, som tilfældet er, hænger det imidlertid sammen med, at der samtidig med yderzonerne udlægges inderzoner tilstrækkelige til at dække vedkommende bysamfunds behov for byggegrunde i en årrække; inderzonerne byggemodnes og betjenes trafikalt, og det er på denne baggrund ikke unaturligt, at yderzonerne har kunnet udlægges for en årrække uden store erstatningsmæssige konsekvenser.

Af en række årsager lader Byudviklingslovens system sig imidlertid ikke anvende på sager efter Naturfredningslovens § 22.

§ 22-sagerne rejses isoleret – når byggeandragendet indkommer – og omfatter oftest ret små områder, nemlig det område, hvor et byggeri er aktuelt. Dette er det dyrest mulige tidspunkt, idet i al fald den pågældende grund, hvorom byggesagen drejer sig, nu har en værdi som byggegrund jfr s 90 f. Dette er det modsatte af Byudviklingslovens hidtidige situation, hvor erstatningskravene »indkaldes« på en gang for udstrakte arealer ved byudviklingsplanens godkendelse, og hvor yderzonearealerne yderligere som modstykke har de udlagte omfattende inderzoner. Hertil kommer byudviklingsplanernes begrænsede varighed.

Man har under henvisning til Byudviklingsloven endvidere været inde på den tanke kun at betale erstatning for den værdinedgang, som indtraf den 30. juni 1961, da ændringerne i Naturfredningsloven trådte i kraft, idet man har henvist til, at erstatning efter Byudviklingsloven kun betales for tab lidt ved byudviklingsplanens pålæggelse. Denne fortolkningsmulighed er imidlertid ikke brugbar, idet lovens ord angiver, at den værdinedgang, der skal erstattes, er forvoldt ved, at byggetilladelsen, som naturligvis kan søges på et hvilket som helst tidspunkt efter lovens ikrafttræden, nægtes, ikke ved at loven trådte i kraft.

Motiverne til § 22 og ordførernes udtalelser, der klart viser modvilje mod ved erstatning af de offentlige kasser at beskytte muligheden

for spekulationsgevinst ved udstykning, tyder imidlertid på, at det har været meningen at modificere den hidtil fulgte opgørelsesmåde i fredningssager, der angår større udstykninger, jfr foran s 225.

Overfredningsnævnet har overfor taksationskommissionen udtalt, at § 22, stk 2 og de til denne bestemmelse knyttede motiver efter overfredningsnævnets mening fører til, at erstatning for det ved nægtet byggetilladelse forvoldte tab, hvor mere omfattende udstykninger hindres, skal beregnes på grundlag af det beløb, som en grundejer med fuldt kendskab til udstykningsmuligheden med rimelighed kunne have beregnet sig ved samlet salg af arealet til en udstykker, hvorimod der ikke bør tages hensyn til den fortjeneste, som ejeren ville kunne opnå ved selv at gennemføre udstykningen.

Skrivelse fra overfredningsnævnet til taksationskommissionen af 7. december 1962, hvor den skildrede fortolkning første gang anlægges, er aftrykt under spm 10 i bilag 1 til betænkning af 14. maj 1963 afgivet af folketingsudvalget vedr forslag til lov om ændring i lov om naturfredning. (FT 1962/63, tillæg B sp 888).

Under behandlingen i folketinget i 1961 af forslaget til § 22 kom man ikke nærmere ind på spørgsmålet om, hvilken betydning § 22, stk 2 ville få i sædvanlige fredningssager. Det følger imidlertid af almindelige ekspropriationsretlige regler, at den anlagte fortolkning af § 22, stk 2, som ofte er kaldt »engrosmålestokken«, har betydning ikke blot for sager, der rejses i henhold til § 22, stk 1, men også for sædvanlige fredningssager, der angår ejendomme, hvis bebyggelse kunne være hindret efter § 22, stk 1. § 22 har i praksis været meget lidt benyttet selvstændigt som middel til at hindre bebyggelse, jfr nedenfor s 252, men paragraffen har bevirket en ændring i fredningsmyndighedernes praksis med hensyn til opgørelse af tabet ved mistet byggechance som følge af fredning, idet erstatningen herfor nu fastsættes efter »engrosmålestokken«, hvor denne er anvendelig, med tillæg af sædvanlig erstatning for de andre gener, en fredning – i modsætning til et § 22-afslag – sædvanligvis medfører.

En følge af anvendelsen af »engrosmålestokken« er det, at der ud over erstatning udmålt på den angivne måde kan 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).

Også under bedømmelsen af erstatning for mistet byggechance støder man på problemet om andre myndigheders stilling, jfr foran s 223. Dette spillede tidligere kun ringe rolle for bedømmelsen, idet der gjaldt så få indskrænkninger i byggeretten på landet, ofte fandtes end ingen sundhedsvedtægt, således at man alene havde den mulige efterspørgsel at bedømme. Efter at der i stigende grad er gennemført sundhedsvedtægter og efter gennemførelsen af Landsbyggeloven og med stigende anvendelse af byplan- og byudviklingslovgivningen, må byggemulighederne efter disse love naturligvis indgå i bedømmelsen, og byggemyndighedernes stilling må evt bringes på det rene, men heri adskiller fredning sig ikke fra anden ekspropriation, omend problemet er særlig praktisk i fredningssager. Endvidere må der ved fredning inden for de i § 2 og § 25 fastsatte byggelinier præjudicielt tages stilling til, om der ville være blevet dispenseret, medmindre dette spørgsmål allerede er afgjort enten derved, at der allerede er givet sådanne tilladelser, eller derved, at der foreligger endelige afgørelser, hvorved byggetilladelse er nægtet.

Om fradrag for fordele se § 1. IV. B og den s 316 citerede dom U 1963.685.

3. Særlige erstatningsspørgsmål

a. Erstatning for forsinkelse, hvor fredning opgives

I henhold til Naturfredningslovens § 10, stk 1, 2. pkt må der, når bekendtgørelse i Statstidende om en fredningssags rejsning har fundet sted, ikke foretages noget, der kan danne hindring for eller vanskeliggøre sagens gennemførelse. Bliver sagen ikke gennemført, skal fredningsnævnet, henholdsvis overfredningsnævnet, på begæring ved kendelse afgøre, hvorvidt og da hvilken erstatning der tilkommer ejeren eller andre i anledning af sket forsinkelse, § 10, stk 1, sidste pkt.

Denne regel, der omtrent uændret går tilbage til loven af 1917, er for så vidt ret enestående, som der ikke ellers 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 Byplanlovens § 9, Vejbestyrelseslovens § 42 og Naturfredningslovens § 35, stk 2.

Overfredningsnævnet har gennem årene behandlet en række sager, hvor der har været nedlagt påstand på forsinkelseserstatning, og tilkendelse er også sket i nogle af disse. Der har været tale om ret få sager, og der har ikke dannet sig nogen fast praksis. I visse tilfælde, hvor fredningssags rejsning har grebet ind i ret vidtgående økonomiske planer, der var forholdsvis langt fremskredne ved sagens rejsning, er der tilkendt et skønsmæssigt fastsat beløb.

I en kendelse fra 1951 antoges, at en tækkemands positive udgifter i anledning af nogle parceller, der blev hævet som følge af fredningssagen, kunne kræves erstattet. Erstatning for værdiforringelse på grund af de under fredningssagen indførte love om grundstigningsskyld og byudvikling blev derimod nægtet.

I samme sag blev et inden fredningssagen forberedt parcelbyggeri (9 parceller), hvortil tilsagn om statslån var givet, på grund af fredningssagen forhindret. Det antoges, at fredningssagen havde forhindret byggeplanerne, idet en bebyggelse af parcellerne, efter at fredningen var bortfaldet, og afhændelse af disse i bebygget stand blandt andet som følge af stigning i byggepriserne næppe ville have været økonomisk gennemførlig. Det tab (herunder positive udgifter og tabt fortjeneste), der herved påførtes ejerne, kunne ikke beregnes med blot nogenlunde sikkerhed, men der tilkendtes en erstatning på i alt 30.000 kr med renter fra nævnets kendelse, (der var krævet 63.000 kr). Ved Østre Landsrets dom af 24. juni 1955 (utrykt) frifandtes overfredningsnævnet i en af tækkemanden herefter anlagt sag.

I to sager fra de seneste år er efter en samlet bedømmelse af forholdene skønsmæssigt tilkendt 80.000 kr og 10.000 kr til erhvervsdrivende. I disse tilfælde drejede det sig ikke om udstykning eller professionelt salg af huse, men om erhverv af anden art (henholdsvis en skallefabrik og en rideskole). Endvidere er forekommet enkelte tilfælde, hvor erstatning er tilkendt, fordi fredningssagens behandling igennem en periode har hindret opdyrkning af hidtil udyrkede arealer eller planlagt grundforbedring.

Ved en kendelse fra 1963 afvistes et krav om erstatning som følge af, at ejeren var blevet forsinket 1 år med opførelse af et hus til eget brug, efter et samlet skøn over sagens omstændigheder, herunder beskaffenheden af tabet og varigheden af sagens behandling.

Endelig skal nævnes to overfredningsnævnskendelser fra 1964, hvor der er tilkendt professionelle udstykkere erstatning. I den ene sag tilkendtes 30.000 kr til dækning af de voldsomt forøgede skatter gennem flere år, der var en følge af opvurderingen fra landbrugsværdien i den periode, hvori fredningsmyndighederne havde hindret den udnyttelse, hvortil ejendommen var købt. Opvurderingen havde fundet sted omtrent samtidig med fredningssagens rejsning. – I den anden sag hindredes ejeren af en til udstykning erhvervet ejen-

dom i ca 2½ år i udstykning af dele af ejendommen. Efter en samlet bedømmelse, herunder af sagens varighed og indgribende betydning for udstykningsforetagendet, tilkendtes 25.000 kr.

b. Vejarbejder og anlæg af el-ledninger (el-master), § 9, jfr § 14

De erstatningsspørgsmål, der opstår i en fredningssag, angår i reglen tab lidt af grundejere eller andre, som har rettigheder i den jord, der rammes af fredning. Undtagelsesvis opstår der imidlertid spørgsmål om tab for offentlige institutioner, der ønsker at benytte jorden til offentlig brug, men hindres af fredningsmyndighederne. Disse situationer har i praksis især foreligget ved vejanlæg og anlæg af el-luftledninger (master). Sådanne spørgsmål kan naturligvis opstå under sædvanlige fredningssager, men det almindelige er, at spørgsmålet bliver aktuelt under en sag rejst efter den særlige procesbestemmelse i § 9, der pålægger offentlige myndigheder, herunder el-selskaber, en meddelelsespligt, når indgreb i de i §§ 1 og 2 nævnte områder kan blive følgen af et sådant anlæg, se nærmere afsnit V, s 260.

Hvis fredningsmyndighederne modsætter sig en bestemt vejføring eller tracé, kan det meget vel tænkes, at vejanlægget eller el-forbindelsen fordyres, og spørgsmålet er så, om der tilkommer vejbestyrelsen eller el-selskabet erstatning herfor. Dette problem er ikke afgjort i praksis, idet der enten ikke har været nedlagt påstand om erstatning eller er opnået et kompromis, jvf nu Kulturministeriets cirksskr om el-anlæg s 260.

Et fredningsnævn har i anledning af en forelagt sag om el-master, hvor vedkommende selskab havde nedlagt påstand på erstatning, hvis en ønsket tracé blev nægtet, fundet det betænkeligt at fastslå, at der i Naturfredningsloven er hjemmel til at yde sådan erstatning, da der ikke er tale om indgreb i bestående ejer- eller andre rettigheder over fast ejendom. Også denne sag – der er fra de seneste år – afsluttedes med et kompromis, og der er således aldrig af overfredningsnævnet taget stilling til spørgsmålet. Man kan tænke sig to muligheder: Man kan som fredningsnævnet i den omtalte sag lægge vægt på ordene i § 14 og ræsonnere som så, at når det pågældende selskab ikke er ejer eller bruger m m, falder dets krav ikke ind under de efter loven beskyttede rettigheder. Man kan imidlertid også drage en analogislutning fra § 14, således at bestemmelserne i denne paragraf om erstatning opfattes som udslag af en grundsætning gående ud på, at erstatning skal betales, hvor der ikke foreligger klar hjemmel for det modsatte, således at anvendel-

sen i § 14 af ordene »ejendom«, »brugeren« m v alene er udtryk for forholdene i den typiske erstatningssituation.

Hvis det sidstnævnte alternativ vælges, er det dog muligt, at man kunne overveje den begrænsning, at der ikke skal ydes erstatning, når kun offentlige kasser lider tab (vejanlæg), idet behovet for en erstatningspligt efter Naturfredningsloven måske kunne siges at være mindre, hvor en evt fordyrelse som følge af et fredningsmæssigt indgreb vil blive båret af en kreds af skatteydere, end hvor merudgifterne skal bæres af en speciel forbrugergruppe. Heroverfor står dog, at el-selskabernes forbrugergrupper ofte er meget omfattende. Det er klart, at der må ydes erstatning, hvor man i forbindelse med en fredningssags gennemførelse forhindrer en grundejer i at opnå el-forsyning ved op-sætning af master med den følge, at fordyrelse ved forsyning gennem kabel må bæres af vedkommende.

c. Sagsomkostninger

Angående generelle synspunkter henvises til fremstillingen nedenfor s 312 f. Som eksempler på tilfælde, hvor der efter overfredningsnævnets opfattelse har foreligget sådanne særlige forhold, at der burde tilkendes omkostninger, kan nævnes en sag, hvor parterne var udlændinge, og det måtte anses for påkrævet, at disse på grund af deres ukendskab til det danske sprog og dansk lovgivning havde antaget advokat. Endvidere kan nævnes et tilfælde, hvor der havde været en særlig usikkerhed for ejeren med hensyn til fredningens omfang, idet fredningsgrænsen flere gange var blevet ændret, senest ved overfredningsnævnets beslutning om at undtage den pågældendes arealer fra fredning. Der tilkendtes også omkostninger i en af de første sager, hvor spørgsmålet om § 22's betydning for erstatningsfastsættelsen i almindelige fredningssager var fremme, og hvor der tillige forelå særlig komplicerede ejerskifteforhold.

Herudover kan nævnes, at overfredningsnævnet i et enkelt tilfælde har tilkendt omkostninger, bl a fordi det ikke kunne afvises, at anvendelsen af sagfører var sket efter fredningsnævnets opfordring, og hvor sagen endte, uden at den pågældendes arealer blev fredet. Endvidere har overfredningsnævnet i nogle tilfælde stadfæstet kendelser, hvor man vel fandt, at tilkendelsen af advokatomkostninger kunne have været undgået, men hvor der ikke forelå tilstrækkelig anledning til at ændre en ikke-påanket erstatning, som inkluderede et beløb til dækning af omkostninger.

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 lovændring i 1961 er det nu fastslået, at loven tillige finder anvendelse på de indre territoriale farvande og søterritoriet, § 41, stk 2.

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.

b. Fredning af hensyn til bygninger og i byer

Fredningsmyndighederne er næppe 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 bygningsfredningslov, uanset om denne ikke er anvendelig. Fra praksis kan nævnes fredning af vandmøllers omgivelser, men her vil de landskabelige forhold ofte i sig selv tale for en fredning.

Endvidere er fredning sket af omgivelser til en slotspark.

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 må følge af de s 231 omtalte regler i § 9 om veje og el-master, at der i de nævnte tilfælde ikke kan anlægges veje og anbringes el-master uden samtykke fra fredningsnævn (overfredningsnævn), og det

er i det hele 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 vandløbslovgivningen såsom til anlæg af fiskedamme eller kunstig vanding, tilladelse til udnyttelse af søterritoriet m.v.

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*. 725 f, hvor Naturfredningsloven anføres som eksempel på, at der undertiden af loven kan drages slutninger vedrørende løsningen i tilfælde af sammenstød af ekspropriationer. *Illum*: Servitutur. 153 omtaler § 9 kritisk.

Spørgsmålet om betydningen i denne forbindelse af nævns og overfredningsnævns sammensætning er fremhævet i overfredningsnævnets skrivelse til statsministeriet af 30. maj 1959 i anledning af en forespørgsel fra indenrigsministeriets vandforsyningskommission, se dennes betænkning af 1961. 105 (bet. nr. 298).

III. Byggelinier og andre almindelige begrænsninger

A. Indledende bemærkninger, især om reglernes baggrund

Som omtalt ovenfor s. 222 er Naturfredningsloven vel nok det mest udtalte og praktisk mest betydningsfulde eksempel på en lovgivning opbygget på sondringen 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 hensigtsmæssigt 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 byggelinierne og bestemmelserne om fortidsminder og reklamer, og de tilfælde, hvor hovedformålet er at skaffe befolkningen *adgang til naturen*, særlig bestemmelsen om offentlighedens ret til færdsel langs stranden.

Baggrunden for disse bestemmelser er dog naturligvis noget mere blandet. Reglerne om *strandbyggelinien* og *retten til færdsel på stranden* har således til dels rod i synspunkter, som også delvis ligger bag klit-

fredningen, nemlig at strandene historisk i alt 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. maj 1935 om ændring i loven af 1867 om sandflugtens dæmpning (nu afløst af lov nr 84 af 25. marts 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 friluftsarealer 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).

Motiveringen for gennemførelse af *skovbyggelinien* har ifølge forarbejderne og rigsdagsforhandlingerne i alt væsentligt været æstetisk, et hensyn til at bevare det samlede indtryk af de større skove og skovbrynet. Ifølge forarbejderne til lovændringerne i 1961 er det også i alt væsentligt lignende hensyn, der ligger bag de senest indførte byggelinier ved visse *veje*, *søer* og *åer*, for vejenes vedkommende hensynet til udsigten over det åbne land.

B. Begrænsninger, der navnlig tjener bevaringshensyn

1. Strandbyggelinien, § 25, stk 1 jfr 5

a. Lovens hovedregel

På de for græsvækst blottede strandbredder og på områder, der ligger indenfor en afstand af indtil 100 m fra disse eller, hvor en sådan strandbred ikke findes, fra daglig højvandslinie, må der ikke opføres bygninger eller anbringes andre til beboelse, udsalgssted eller lignende bestemte indretninger. Hvor en ved lovens ikrafttræden (d v s 1. juli 1937) eksisterende offentlig vej fører langs strandbredden inden for nævnte afstand, gælder reglen dog kun arealet på strandsiden af vejen; på dette areal må der ikke uden vedkommende fredningsnævns samtykke anbringes hegn, beplantning eller andet, der kan være til hinder for den frie udsigt fra vejen.

I bekendtgørelse nr 354 af 30. november 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.

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 lignende formål bestemt indretning, U 1962.409 Ø.

Til forskel fra, hvad der gælder de andre byggelinier, er strandbyggelinien bestemt i de enkelte tilfælde. Den fastsættes – i årene fra 1937 til 1940 – af en særlig kommission, strandfredningskommissionen, således at de trufne bestemmelser vedrørende byggelinier tinglystes ved kommissionens foranstaltning.

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 ministeriets censur; for så vidt en den 1. juli 1937 eksisterende offentlig vej fører langs strandbredden indenfor 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, skrænt-overkant eller deslige, således som disse forefindes i marken på det tidspunkt, da bebyggelsen finder sted.

En af Lemvig kommune før 1. juli 1937 anlagt grusbeltet sti eller smal vej langs Limfjorden, væsentligst beregnet og benyttet til færdsel for fodgængere og cyklister, ikke anset for en offentlig vej efter § 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.

b. Undtagelser fra forbudet

1°. Efter § 25, stk 3, skal bestemmelsen, der finder anvendelse på alle arealer, for hvis vedkommende der ikke var *afsluttet kontrakt om bebyggelse* inden det i § 23, stk 2, angivne tidspunkt (d v s 15. december 1936), ikke være til hinder for opførelse af de for *landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet* nødvendige bygninger, og bestemmelsen gælder ikke for *befæstningsanlæg og havnearealer*.

Det er efter ordene ikke ganske klart, hvilken betydning reglen i stk 3 om, at bestemmelserne ikke finder anvendelse på arealer, for hvis vedkommende

der var afsluttet kontrakt inden den 15. dec. 1936, har for bedømmelsen af sager om genopbygning eller ombygning af huse, der har eksisteret før nævnte dato. Spørgsmålet har foreligget for domstolene i forbindelse med reglerne i stk 7 (dengang stk 6); efter stk 7 må i alle tilfælde, i hvilke en bebyggelse indenfor de i stk 1 og 2 angivne byggelinier er hjemlet, ombygning eller nyopførelse af bygninger, hvorved bebyggelsens karakter væsentligt forandres, ikke finde sted uden fredningsnævnets tilladelse. Dommen (U 1962.187, jfr *Dahl* i U 1959 B. 244 ff) går ud på, at medens § 25, stk 3, sammenholdt med § 25, stk 6, fandtes at hjemle ejere af arealer, der var undtaget fra det almindelige byggeforbud i § 25, stk 1, adgang til ved genopførelse af bygninger at foretage enhver ændring af bygningernes udseende og fremtræden, hvorved bebyggelsens karakter ikke ændredes, fandtes bestemmelsen ikke at hjemle afvigelser med hensyn til bygningernes placering på arealet.

2°. Undtaget er ifølge § 25, stk 5, de områder, der den 1. juli 1937 henhørte under *København eller købstædernes byggrunde*.

3°. Undtaget er endvidere de *kyststrækninger, som er undergivet offentlig fredning i henhold til lov nr 163 af 11. maj 1935*. Ved denne lov frededes strandbredden langs Skagerak og Vesterhavet i Hjørring, Thisted, Ringkøbing og Ribe amter samt på Rømø af hensyn til sandflugtsfaren. Endvidere frededes havklitten (den yderste klitrække) langs denne strandbred, dog højst indtil 500 m fra strandbreddens inderste grænse. Ved lov nr 84 af 25. marts 1961 om sandflugtens bekæmpelse udvidedes det klitfredede område til arealer bagved havklitten, 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 byggelinie efter Naturfredningsloven eller tilsvarende begrænsninger efter sandflugtslovgivningen, men på disse strækninger er kun selve strandbredden fredet (efter Sandflugtsloven). På Rømmø's østkyst, i Ringkøbing fjord m v gælder Naturfredningslovens almindelige strandbyggelinie.

4°. Fremdeles kunne ministeren 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.

5°. I § 25, stk 5, bestemmes endelig, at undtagelser fra det omhandlede forbud, *når omstændighederne særligt taler derfor*, kan bevilges af strandfredningskommissionen, og efter dennes ophør af ministe-

ren efter indhentet erklæring fra vedkommende kommunalbestyrelse og fredningsnævn samt naturfredningsrådet, når arealet, der ønskes bebygget, naturligt hører til en allerede eksisterende bebyggelse, eller andre særlige grunde taler derfor. – Ifølge statsministeriets, nu ministeriet for kulturelle anliggenders, praksis håndhæves strandbyggelinien, i overensstemmelse med bestemmelsernes forudsætninger, strengt, og krav om fjernelse af ulovligt opførte huse gennemtvinges ikke sjældent.

Spørgsmålet om *overgangsregler* behandledes indgående under lovregelens tilblivelse; det løstes på den måde, at statsministeren i folketingsudvalget forelagde udkast til en anordning, der udstedtes den 18. maj 1937 som kgl anordning angående dispensationer fra bestemmelserne om byggelinie ved strandbredde i lov om naturfredning jfr s 102. 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. december 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 ialt indkom omkring 1250 andragender; i 43 tilfælde opnåede kommissionen deklarationer om ret for almenheden til ophold og badning til gengæld for meddelt dispensation.

2. Byggelinier ved skov, sø, å og vej

a. Lovens hovedregel, § 25, stk 2 og 4

Efter § 25, stk 2, må der indenfor en afstand af 300 m fra offentligt ejede *skove* samt fra private skove på 20 ha eller derover, derunder sammenhængende eller hovedsageligt sammenhængende skovstykker, hørende til forskellige ejendomme, kun bygges med fredningsnævnets tilladelse. Samme regel gælder efter stk 4 inden for 150 m fra *indsøer* med en vandflade på mindst 3 ha og fra offentlige *vandløb* med en (regulativmæssigt fastsat) bundbredde på mindst 4 m og inden for 100 m fra de i Vejbestyrelsesloven (lovbkg nr 342 af 9/12 1964) under § 3, stk 2 a)–c), nævnte hovedlandeveje og landeveje, d v s alle *landeveje* af 1. og 2. klasse.

Efter statsministeriets cirkulære af 28. juni 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. Det kræves efter loven ikke, at skoven skal være fredskov; 300 m linien regnes fra den faktisk eksisterende

skovbeplantning. — Det er tvivlsomt, på hvilket tidspunkt der kan siges at foreligge en vej. At vejen er besluttet, kan i al fald ikke være tilstrækkeligt.

Fredningsnævnet skal ved sin afgørelse tage hensyn til, om bygningerne ved deres udseende eller beliggenhed vil få en skæmmende virkning på det omgivende landskab eller ødelægge eller væsentligt forringe en for almenheden særlig værdifuld udsigt; i tvivlstilfælde skal naturfredningsrådet eller Danmarks Naturfredningsforening høres, henholdsvis for områder af naturvidenskabelig betydning og for områder af anden væsentlig betydning for almenheden, § 25, stk 6. Såfremt der gives tilladelse, kan betingelser, der måtte være knyttet til givne tilladelser, ved fredningsnævnets foranstaltning tinglyses på vedkommende ejendom (tilsvarende må antages at gælde ved byggeliniebestemmelserne efter § 2 og § 25, stk 1).

Ifølge *Illum*: Tinglysning. 31–32 er anmærkningsfri tinglysning ikke nødvendig til gennemførelse af vilkår over for panthavere. Modsat *Vinding Kruse* ER 1020.

Byggelinierne betyder således ikke noget ubetinget forbud mod bebyggelse, og det er derfor ikke muligt i fredningsplanlægningen at gå ud fra, at arealer indenfor byggelinierne ubetinget erstatningsfrit kan friholdes for bebyggelse i henhold til disse bestemmelser.

b. Undtagelser

Det er fælles for de nævnte bestemmelser, at de ikke finder anvendelse, hvor en væsentlig bebyggelse indenfor de respektive afstande allerede var begyndt, for skovbyggelinien vedkommende inden den 1. juli 1937 og for de andre byggeliniers vedkommende inden den 1. marts 1961. Endvidere er bestemmelserne ikke til hinder for opførelse af de for landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet nødvendige bygninger, og bestemmelserne gælder heller ikke for befæstningsanlæg eller havnearealer. At en ejendom er en landbrugsejendom i Landbrugslovens forstand medfører ikke uden videre, at et byggeri falder ind under undtagelsesbestemmelserne.

En minkfarm uden forbindelse med eksisterende landbrug er anset for ikke at være landbrugsbyggeri.

For skovbyggelinien gælder endvidere undtagelsen i § 25, stk 3, fuldtud, dvs også dette stykkes 1. led om ældre bebyggelse, jfr om denne bestemmelse foran ved gennemgangen af strandbyggelinien og den der citerede dom U 1962. 187 ovenfor s 237. Ved bebyggelse fra før 1961 inden for de andre byggelinier må tilsvarende antages at gælde.

K havde af S til bebyggelse købt en parcel, som K, efter at landinspektør L havde foretaget en udstykning, bebyggede. Da bebyggelsen havde fundet sted i en mindre afstand end 300 m fra en statsplantage, og K ikke havde søgt fredningsnævnets tilladelse, måtte K erlægge bøde for overtrædelse af § 25, stk 2, og forpligte sig til ikke at sælge eller udleje huset, der skulle nedrives efter hans død. Efter omstændighederne fandtes hverken S eller L erstatningspligtige over for K, U 1951.454 H.

Antaget, at der til opstilling af en iskiosk inden for den i § 25, stk 2, omhandlede afstand krævedes tilladelse fra fredningsnævnet, uanset at kiosken 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.

Medens der som nævnt s 238 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, men det drøftedes under rigsdagsbehandlingen meget, hvor strengt reglen skulle anvendes, en debat, som fortsatte i det følgende par år (bl a under behandlingen af ændringslovene af 1938 og 1940 til 1937-lovens fredningsplanbestemmelser), og som statsministeriet henledte fredningsnævnens opmærksomhed på (FF 1937/38, sp 5242).

3. Den såkaldte »Dyrehaveregel«, § 25, stk 7

I henhold til denne bestemmelse må i alle tilfælde, i hvilke en bebyggelse inden for de i stk 1 og 2 angivne byggelinier er hjemlet i medfør af foranstående bestemmelser, såvel som i alle tilfælde af villabebyggelse på grunde ved landets kyster, ombygning eller nyopførelse af bygninger, hvorved bebyggelsens karakter væsentligt forandres, ikke finde sted uden fredningsnævnets tilladelse.

Efter bestemmelsen kan der med andre ord ikke ganske gives afslag på ansøgninger om bebyggelse, men den eksisterende bebyggelses karakter kan fastholdes (jfr Byplanlovens § 2, stk 2 nr 9, hvorefter der i en byplan kan træffes bestemmelse om bevaring af et område i overensstemmelse med dettes hidtidige karakter i henseende til bebyggelse og beplantning). Reglen indførtes i folketinget under udvalgsbehandlingen af 1937-loven, navnlig med sigte på strandvejsvillaeerne mellem Dyrehaven og Sundet. Om bestemmelsens rækkevidde – dengang § 25, stk 6 – se *Dahl* i U 1959 B. 244 ff, jfr. foran s 237.

4. Jordfaste fortidsminder og dissens beskyttelseszone, § 2

Efter § 2 er alle jordfaste fortidsminder, såsom gravhøje, gravpladser, stendysser og bavgastene, voldsteder og lignende gamle befæstningsanlæg samt ruiner fredet.

Spørgsmålet om, hvad der falder ind under denne bestemmelse, og om de nærmere grænser for det fredede område afgøres af Nationalmuseet, hvis afgørelse, ligesom museets andre afgørelser efter § 2, kan ankes til ministeren for kulturelle anliggender. Museet kan efter § 2, stk 2, tilstille tinglysningskontorerne meddelelse vedrørende de i retskredsen fredede fortidsminder, hvorom notering da finder sted i tingbogen. Notering er ingen betingelse for et oldtidsmindes beskyttelse efter § 2.

Da en tiltalt, der havde bortpløjet en på hans ejendom værende bronzealderhøj, og som hævdede, at han troede, at det var en almindelig jordhøj, ikke havde haft grundlag for at gøre sig anden forestilling, end at det var en almindelig oldtidsgravhøj, og at han i hvert fald burde have skaffet sig nærmere underretning om Nationalmuseets stilling, ansås han efter 37-lovens § 2 med en bøde på 300 kr, subsidiært hæfte i 15 dage. U 1948.931.

Antaget, at overtrædelse af 37-lovens § 2 ikke forældes. U 1950.554.

Gårdejer G havde sløjft en langdysse, om hvis fredning, der var tinglyst deklaration, men som han ikke ville have forstået var fredet. G blev straffet for overtrædelse af Naturfredningsloven med en bøde, der under hensyn til dyssens dårlige tilstand bestemtes til 400 kr, subsidiært hæfte i 14 dage. U 1955.160.

Det er i praksis antaget, at skanser fra krigen 1807–14 falder ind under § 2, medens modsat afgørelse foreligger vedrørende skanser fra krigen 1848–50, jfr om, hvad der falder ind under bestemmelsen, *Torben Lund* i J 1942.660 ff.

Beskyttelseszonen ved fortidsminder er 100 m, som regnes fra mindesmærkets fod. Fredningsnævnet kan ændre 100 m zonen afgrænsning, når dens areal ikke forøges. Zonen er ikke alene en byggelinie, men angår tillige skure, master o l samt beplantninger, ændringer i terrænet og andre foranstaltninger, der i væsentlig grad kan virke skæmmende eller ødelæggende på det pågældende fortidsminde.

I skove og plantager, hvor bevoksning forefandtes før 1. marts 1961, kan nyplantning dog finde sted, men beplantninger skal holdes i en afstand af mindst 5 m fra fortidsmindets fod. Medens håndhævelsen af beskyttelseszonen alene er tillagt fredningsnævnet, der dog skal høre Nationalmuseet, kræver indgreb over for selve mindesmærket såvel museets som fredningsnævnets samtykke, jfr nærmere § 2, stk 1, pkt 6–8.

5. Reklamer, § 30

Efter § 30 er enhver art af friluftsklamer uden for gader, veje og pladser i byer og bymæssige bebyggelser forbudt. Herfra undtages dog reklamer vedrørende en næringsdrift eller virksomhed, når reklamen er anbragt i umiddelbar tilknytning til næringsdriften eller virksom-

heden. Dog kan fredningsnævnet forbyde reklamer, der virker særlig dominerende i landskabet eller er synlige over store afstande. Med fredningsnævnets og de pågældende vejmyndigheders tilladelse kan der opstilles skilte, der alene henviser til en næringsdrifts eller virksomheds beliggenhed (§ 30, stk 1). Ved friluftsreklamer forstås alle plakater, afbildninger, fritstående reklameskilte og andre indretninger i reklameøjemed, herunder lysreklamer (§ 30, stk 2).

Et reklameskilt for en kro, der blev drevet i en landbrugsejendoms beboelseshus, var opstillet ved hovedvej ca 180 m fra kroen og på et andet af ejendommens matrikulsnumre end det, som bygningerne lå på. Da virksomheden måtte anses udøvet på den ejendom, hvor reklamen var anbragt, fandtes anbringelsen ikke stridende mod Naturfredningslovens § 30, U 1960.855. Dommen er afsagt efter den affattelse, som § 30 fik i 1937. Bestemmelsen om, at en friluftsreklame for at være lovlig skal være anbragt i *umiddelbar* tilknytning til næringsdriften eller virksomheden, indføjedes i 1961.

Om begrebet bymæssig bebyggelse se U 1962.223 og 910 samt U 1965.912.

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 friluftsreklamer, U 1963.607.

6. *Fredning af planter og dyr samt geologiske dannelser, § 28*

Medens fredning af pattedyr og fugle sker efter Jagtloven, lovbkgs nr 109 af 25. marts 1959, eller Reservatloven, lov nr 94 af 7. april 1936, – dog at sådan fredning også kan ske efter Naturfredningslovens § 13 i forbindelse med anden fredning – kan ministeren for kulturelle anliggender i henhold til § 28 bestemme, at arter eller samfund af planter og dyr (med undtagelse af pattedyr og fugle) samt geologiske dannelser, hvis bevarelse af naturvidenskabelige, undervisningsmæssige eller historiske hensyn har væsentlig interesse, skal være fredede, enten i hele landet eller i dele af dette. Disse fredninger sker uden erstatning.

C. Naturfredningslovens generelle regler om færdselsret

1. *Retten til færdsel på stranden, § 23*

a. *Lovens hovedregel*

En meget betydningsfuld bestemmelse i Naturfredningsloven er reglen om, at alle for græsvækst blottede strandbredder som hovedregel er åbne for almenheden for færdsel til fods.

Færdselsretten inkluderer ikke ret til ophold og badning. Dette har i loven fået den form, at ophold på og badning fra den frie strandbred kan forbydes af vedkommende ejendoms ejer eller bruger, med mindre der ved en af fredningsnævnet i overensstemmelse med lovens almindelige regler afsagt kendelse er givet adgang dertil eller der i øvrigt er ret dertil for almenheden (§ 23, stk 4).

Ordene »eller der i øvrigt er ret dertil for almenheden« er indføjet i 1961 og 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, FT 1960/61 tillæg A sp 1150. I statsministeriets cirkulære af 28. juni 1961 peges endvidere på de sønderjyske forhold, jfr Naturfredningslovens § 41, stk 1, 3. pkt: »For så vidt der ifølge den i de sønderjyske landsdele gældende ret tilkommer almenheden en videregående råden over strandbredden end den ved nærværende lovs § 23 hjemlede, medfører denne lov ingen forandring heri«. Spørgsmålet om særlige sønderjyske regler er behandlet af Thygesen i J 1964. 499 ff (Strandret syd og nord for Kongeåen). I samme artikel gør Thygesen sig til talsmand for, at grundejernes ret til at forbyde ophold og badning i alm. næppe gælder på brede sandstrande. Se hertil *Tolstrup* i J 1965.31 ff.

Om allemandsret til færdsel kan stiftes ved alderstidshævd, se s 431 ff, særlig s 436 om U 1928.1144.

På den frie strandbred må der ikke uden fredningsnævnets samtykke iværksættes foranstaltninger, der er til hinder for den frie færdsel, eller i det hele foretages noget, der vil være til væsentlig ulempe for almenhedens ret hertil (§ 23, stk 5). Sidste led er indsat i 1961, ifølge bemærkningerne til lovforslaget for at kunne 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.

Hvor adgangen til den frie strandbred er af særlig betydning for almenheden, skal fredningsnævnet såvidt muligt sørge for, at der haves adgangsveje til strandbredden, eventuelt ved henvendelse til kommunalbestyrelsen, jfr bestemmelserne om offentlige stier i Vejbestyrelseslovens kap V.

Også i forbindelse med færdselsretten gælder det, at arealer, hvis bevoksning alene består af strandplanter, hører ind under den for græsvækst blottede strandbred, jfr statsministeriets bekendtgørelse nr 354 af 30. november 1938.

b. Undtagelser fra færdselsretten

1°. Undtaget er for det første strandbredder, om hvilke ejeren kan godtgøre, at de *før den 1. januar 1916 var inddraget* under havearealer eller under en på vedkommende ejendom dreven erhvervsvirksomhed, såsom værft, fabrik eller lign (§ 23, stk 1).

At et areal er tilskyllet, bringer det ikke udenfor hovedreglen i § 23, stk 1, uanset om tilskylningen er sket til en have, der var inddraget som sådan før den 1. januar 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 1. januar 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°. Når enerådighed over den til en ejendom hørende strandbred eller en del af denne skønnes nødvendig for en på ejendommen drevet *erhvervsvirksomhed*, eller når andre *særlige grunde* taler for at udelukke eller begrænse almenhedens færdsel på strandbredden, kan fredningsnævnet træffe afgørelse herom ved kendelse (§ 23, stk 3).

Sådanne særlige grunde som nævnt i § 23, stk 3, 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. april 1963 udtaler flertallet, at den anførte lovbestemmelse efter sin affattelse må antages navnlig at skulle tilgodese hensyn til vedkommende ejendoms særlige beskaffenhed eller anvendelse.

3°. Forbudet mod iværksættelse af foranstaltninger til hinder for den frie færdsel omfatter ikke *høfder, ålegårde, kreaturhegn og badeindretninger*, når der holdes passage åben bagom, over eller gennem de pågældende anlæg (§ 23, stk 5).

At hegn opsat før 1937 skulle fjernes (eller – som nødvendige kreaturhegn – forsynes med låge el lign), udtaltes i statsministeriets bekendtgørelse af 25. april 1938.

4°. *Befæstningsanlæg og havnearealer* falder uden for forbudet ligesom ved strandbyggelinien (§ 23, stk 8).

5°. *Til strandbredder ved digestrækninger*, som har til opgave at beskytte et bagved liggende lavt land, har almenheden ikke adgang, med mindre der efter forhandling mellem fredningsnævnet og digebe-

styrelsen er meddelt tilladelse dertil (§ 23, stk 9). Særlige udgiftsregler findes i § 23, stk 10.

2. Andre regler om færdselsret

De staten, kommuner og kirker, præsteembeder og offentlige stiftelser tilhørende *skove*, herunder plantager, er åbne for almenheden for færdsel til fods (§ 24, stk 1).

I § 24 er indeholdt en lang række regler om færdselsrettens indhold, herunder om fastsættelse af ordensbestemmelser, om skovejerens anholdelsesret og om indbringelse for fredningsnævnet af spørgsmål om begrænsning af færdselsretten, når særlige grunde taler derfor, jfr endvidere landbrugsministeriets bekendtgørelse nr 221 af 27. maj 1939.

Endvidere skal der i henhold til § 1, stk 3, gives almenheden adgang til udyrkede arealer, tilhørende stat og kommune, for såvidt det kan ske, uden at det offentliges interesser kommer til at lide derved.

D. Beslægtede frednings- og sikringslove. Klitfredning

En række med Naturfredningsloven beslægtede love er af væsentlig betydning for naturfredningen, først og fremmest af den simple grund, at de til dels forfølger beslægtede formål, således Skovloven (lov nr 164 af 11. maj 1935 som ændret ved lov nr 497 af 8. december 1949), loven om sandflugtens bekæmpelse (lov nr 84 af 25. marts 1961), Kystfredningsloven (lov nr 149 af 18. maj 1906), Reservatloven (lov nr 94 af 7. april 1936), visse bestemmelser, f eks §§ 3, 5 og 12–13, i Vandløbsloven (lov nr 214 af 11. april 1949 som ændret ved lov nr 181 af 20. maj 1952 og lov nr 171 af 3. maj 1963) jvf fremstillingen s 13 f og s 79 f. 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 beslægtede*, til dels direkte 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 naturligste være at nøjes med mindre vidtgående servitutter, evt. begrænse fredningen således, at den slet ikke omfatter arealer, der er omfattet af anden lovgivning. Om Skovloven se i øvrigt nedenfor s. 276 ff.

b) Det under a) i slutningen omtalte forhold kompliceres ofte derved, at indgreb efter hovedparten af de nævnte special-love (ikke Reservatloven) opfattes som almindelige begrænsninger i ejendomsretten, der kan ske uden erstatning. Til tider åbner special-loven endog mulighed for erstatningsfrit at forfølge lignende vide hensyn som Naturfredningsloven – hensyn som efter denne lov kun kan varetages mod erstatning.

c) Det er nævnt foran s. 223 i 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. Sådanne forhold kan opstå vedrørende mange forskellige sagområder – af størst økonomisk betydning er naturligvis bedømmelsen af byggemulighederne – men jævnlig melder disse spørgsmål sig vedrørende de nævnte beslægtede love, således om afvandings gennemførlighed, om fredskovspligtens håndhævelse, om en klitfredning kunne ventes ophævet etc.

d) Lov nr 84 af 25. marts 1961 om sandflugtens bekæmpelse

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 s. 282.

Det er foran s. 237 nævnt, hvilke kyststrækninger der – som undgivet klitfredning – er undtaget fra Naturfredningslovens byggeliniebestemmelser. Loven af 1961 foreskriver periodiske revisioner af fred-

ningsgrænsen 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 sandflugtens bekæmpelse eller selv begærer fredning. Disse fredninger kan på begæring ophæves, eventuelt på nærmere fastsatte vilkår.

Blandt virkningerne af klitfredning skal – som de for naturfredningen væsentligste – nævnes, at der ikke må finde byggeri sted uden klitmyndighedernes tilladelse, og at klitmyndighederne kan give offentligheden adgang til færdsel til fods og kortere ophold, dog at ejeren ved beboelsesbygninger kan forbyde offentlig færdsel uden for vej, sti eller strandbred. Klitmyndighederne kan også forbyde offentlig færdsel og ophold på klitfredede strækninger og påbyde, at veje og stier nedlægges.

IV. Planlægningsforanstaltninger

A. Indledende bemærkninger

Når der i forbindelse med naturfredning tales om planlægning, tænkes der på følgende to hovedtyper af foranstaltninger:

1. Udarbejdelse af planer for mulige, ønskede fredninger, således at fredningssager ikke blot rejses på kasuistisk grundlag, når et indgreb »truer« et fredningsværdigt område, men tillige efter en vis fastlagt plan.

2. Fredningsbetonede foranstaltninger som led i mere generelle bestræbelser på at lade bebyggelsesudviklingen udenfor byerne bestemme også af landskabelige (landskabsæstetiske) hensyn.

Disse to hovedtyper holdes imidlertid i lovgivningen og i praksis ikke skarpt ude fra hinanden, og særlig de såkaldte fredningsplaner hører – på en noget uklar måde – til begge typer, jvf s 49.

De gældende bestemmelser om fredningsplanlægning går tilbage til loven af 1937 med ændringer i 1938 og 1940, jfr s 215, men udformedes ved lov nr 90 af 21. marts 1959 som et selvstændigt kapitel i Naturfredningsloven. Endvidere er § 22, som kom ind i loven i 1961,

nært forbundet med fredningsplanbestemmelserne, idet meningen var, at myndighederne skulle kunne standse byggeplaner, der ikke var i harmoni med stedfindende planlægning eller ville foregribe eventuelt kommende planer, jvf s 35.

B. Naturfredningslovens kapitel V.

Fredningsplaner

Området for fredningsplanlægningen er angivet i § 33, hvorefter det påhviler ministeren for kulturelle anliggender at lade udarbejde planer over og beskrivelse af almeninteressante eller særligt ejendommelige landskaber samt arealer, som det på grund af deres naturskønhed eller beliggenhed må anses for ønskeligt at bevare fri for bebyggelse eller andre foranstaltninger, der kan ødelægge eller forringe de pågældende områder for almenheden. Planerne udarbejdes af særlige af ministeriet nedsatte udvalg for en eller flere amtsråds kredse eller for andre nærmere bestemte områder. Der er nu nedsat 14 udvalg dækkende hele landet. Når en fredningsplan er godkendt af overfredningsnævnet, hvorom bekendtgørelse vil være at indrykke i Statstidende, må, indtil fredning af de pågældende arealer er gennemført eller endeligt opgivet, tilstanden på de under planen inddragne områder ikke uden vedkommende udvalgs tilladelse forandres, men de pågældende arealer må udelukkende udnyttes på samme måde som hidtil (§ 35, stk 1, 1.–2. pkt).

Navnlig må der i det omhandlede tidsrum ikke uden udvalgets tilladelse på arealerne opføres bygninger af nogen art eller anbringes master, boder eller andre indretninger eller foretages beplantninger, der kan ødelægge eller forringe de pågældende områders betydning for almenheden (§ 35, stk 1, 3. pkt). Planernes retsvirkning er knyttet til bekendtgørelsen, som sker ved udvalgets foranstaltning. Endvidere foranlediger udvalget planen tinglyst på de ejendomme, som helt eller delvis omfattes af planen (§ 35, stk 1, 2. pkt og § 36).

Såfremt udvalgets tilladelse nægtes, kan ejeren indanke sagen for vedkommende ankenævn (indtil 1961 overfredningsnævnet); går ankenævnets afgørelse imod ejeren, kan han kræve fredningssag rejst i overensstemmelse med lovens almindelige bestemmelser (§ 35, stk 1 i slutningen).

Fra bemærkningerne til forslaget til lovændringen i 1959 skal gives:

»Statsministeriet må anse det af største betydning *dels* (fremhævet

her) at lette almenhedens adgang til rekreation ved fritidsophold i naturen ved tilvejebringelse af frie badestrande, opholdspladser, campingpladser m v, *dels* (fremhævet her) at drage omsorg for, at naturen ikke forringes ved en ødelæggelse af de værdifulde landskaber ved en bebyggelse, som ligesåvel vil kunne anbringes i mindre naturskønne områder.

En af de metoder, man må rette sin opmærksomhed mod for at opnå mere helhedsprægede, mindre tilfældige, rettidige løsninger, er udarbejdelse af fredningsplaner – i nøje samarbejde med byplanmyndigheder, byudviklingsorganer, vejmyndighederne m fl« (FT 1958/59 tillæg A sp 588–9).

Det første af de angivne formål – det første »*dels*« om tilvejebringelse af frie badestrande m m – kan det vel være besværligt og bekosteligt at tilgodese på tilfredsstillende måde, men problemerne er dog her nogenlunde overskuelige og midlerne de kendte og klassiske: fredning og køb.

Det andet formål – det andet »*dels*« om bevaring af de værdifulde landskaber – er det derimod vanskeligere at tilfredsstille; til at opnå dette formål (eller til at opnå en tilnærmelse hertil) anviser fredningsplankapitlet af 1959 ikke nye veje, men foreskriver (blot) et intensiveret fredningsplanarbejde foretaget af særligt nedsatte udvalg. Heri ligger i virkeligheden – når man tager fredningssagernes bekostelighed og den omstændelige procedure i betragtning – at fredningsplaner ikke i sig selv kan være et egnet middel til mere generelt at hindre uønsket bebyggelse, medens planerne derimod kan have den mere begrænsede virkning at give myndighederne mulighed for at overveje en indgriben (som kun kan blive en realitet i et mindre antal tilfælde). Endvidere kan udvalgene ved at knytte vilkår til en dispensation måske opnå en landskabeligt set bedre ordening af en bebyggelse, end hvis der ingen fredningsplan havde hvilet på arealet, hvilket særlig kan have interesse, hvor bygningsmyndighederne indtager en passiv holdning. – At fredningsplanerne ikke i virkeligheden er egnede til mere i almindelighed at undgå uønsket bebyggelse, erkendtes også i 1961 ved fremsættelsen af forslaget til § 22, jfr straks nedenfor.

Det i teksten anførte modsiges ikke af de resultater, der kom af »det grønne udvalg«s arbejde, foran s 215. Københavnsseggen var dengang det eneste sted, hvor fredningsplaner fandtes, hvilket gjorde en offentlig indsats mere overkommelig, og endvidere må bl a de i forbindelse med Stiloven til rådighed for fredning stillede midler erindres, jfr s 221.

Loven tager ikke stilling til, om fredningsmyndighederne kan undslå sig for at realitetsbehandle et dispensationsandragende, hvor det, der søges om, tillige kræver en anden myndigheds tilladelse. Den omstændighed, at reglerne i 1959 er udbygget bl a netop fordi andre bebyggelsesregulerende bestemmelser er fundet ofte at være utilstrækkelige, kunne tale for, at det ikke skulle være påkrævet at tage stilling – eventuelt med rejsning af fredningssag til følge – hvor det pågældende projekt måske af andre grunde er uigennemførligt. For såvidt der f eks hviler fredningsplan på et areal, der er undergivet fredskovspligt, må fredningsmyndighederne kunne vælge indtil videre at afslå at behandle et andragende om dispensation fra fredningsplanen, for såvidt det, der søges om, er udelukket ved fredskovspligten, og der ikke foreligger dispensation fra landbrugsministeriet. Noget tilsvarende må i almindelighed gælde områder belagt såvel med fredningsplan som med yderzonebånd efter Byudviklingsloven, og gælder muligt i endnu videre omfang.

Såfremt det kan forventes, at en ejendom, der påtænkes omfattet af en under udarbejdelse værende fredningsplan, vil blive anvendt på en måde, der må antages at komme i strid med planen, kan ministeren for kulturelle anliggender efter begæring af vedkommende planudvalg nedlægge forbud mod en sådan anvendelse. Forbud kan kun nedlægges for et år, men kan dog, hvor særlige omstændigheder taler herfor, forlænges for yderligere et år (§ 35, stk 2).

Bestemmelsen, der kom ind i loven i 1961, har sit direkte forbillede i Byplanlovens § 9. Der haves i overensstemmelse med bl a Byplanlovens tilsvarende bestemmelse ikke krav på forsinkelseserstatning, selv om fredningssag ikke rejses, cfr foran s 229 ff om § 10, stk 1, i slutningen.

Det påhviler endvidere udvalgene at underrette ministeren om, hvilke arealer der er inddraget under fredningsplanerne med henblik på udnyttelse som opholdspladser, campingpladser o l samt til frie bade-strande, og ministeren kan pålægge udvalgene at søge sådanne arealer erhvervet til det offentlige eller på anden måde sikret til de angivne formål (§ 37).

Udover de i lovens kap V udtrykkeligt opregnede opgaver udøver fredningsplanudvalgene en ret omfattende rådgivende virksomhed, både over for andre statsorganer og over for de kommunale råd m fl. Endvidere yder en række udvalg fredningsnævnene bistand med rejsning og forberedelse af fredningssager.

C Almindeligt om § 22

Som nævnt flere gange i det foregående (s 216 og s 226) viste det sig under det mere systematiske planlægningsarbejde, der blev taget op af de efter 1959 nedsatte fredningsplanudvalg, at man ikke på det foreliggende lovgrundlag kunne imødegå den stigende virksomhed med hensyn til udstykning til sommerhusgrunde på steder, hvor sådan udstykning ikke fandtes ønskelig. Regeringen foreslog derfor i 1960 hjemmel tilvejebragt for, at fredningsnævnene uden for byer og bymæssige bebyggelser og uden for områder, der er omfattet af en godkendt byudviklingsplan eller byplan (dispositionsplan) erstatningsfrit skulle kunne modsætte sig større samlede bebyggelser, der ikke tjener et på stedet naturligt formål, erhverv eller helårsbeboelse. Om begreberne byudviklingsplan og byplan se s 172 og 113.

Jfr om bestemmelsens motivering nærmere bemærkningerne til lovforslaget (FT 1960/61 tillæg A sp 1147). Det udtales her først, at man ikke på det foreliggende lovgrundlag har kunnet imødegå den stigende udstykningsvirksomhed i områder, der tænkes inddraget under fredningsplanerne, men for hvilke en fredningsplan endnu ikke er godkendt. Herefter udtales, at optagelse på en fredningsplan – hvilket skridt i sig selv kun er en foreløbig sikring af, at fredningsmyndighederne ved en ændring af arealets anvendelse får lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet om det ønskelige i en fredning – ikke undtagelsesfrit bør sigte på fuldstændig friholdelse for enhver bebyggelse, men tillige kan være motiveret af et ønske om udøvelse af en mere eller mindre vidtgående censur med arealets anvendelse, og at rejsning af fredningssag derfor ikke i alle sådanne tilfælde er ubetinget ønskelig. Endelig udtales, at det tilsvarende har vist sig vanskeligt for fredningsnævnene at tilvejebringe tilstrækkelig sikkerhed for en naturlig beskyttelse af arealer uden for fredningsplanudvalgenes virksomhedsområder. – Det siges således ikke i bemærkningerne rent ud, at heller ikke optagelse af arealer, der ikke ønskes bebygget, på en godkendt fredningsplan, indeholder en tilstrækkelig beskyttelse, men også denne erkendelse ligger utvivlsomt bag lovforslaget.

Det udtaltes i bemærkningerne, at en gennemførelse af forslaget ville gøre det muligt yderligere at koordinere det allerede stedfindende planlægningsamarbejde med byplan- og byreguleringsorganerne, hvorved bemærkedes, at forslaget var i nøje samklang med de gældende love herom.

Det er for såvidt rigtigt, at forslaget var i harmoni med anden lovgivning, som der ved forbud mod udstykning efter Landsbybyggelovens § 5 og ved hindring af bebyggelse efter § 20, jfr om disse bestemmelser fremstillingen s 204 ff, ikke ydes erstatning, ligesom der i mang-

foldige (langt de fleste) tilfælde ikke er betalt erstatning ved en ejendoms inddragelse under en godkendt byudviklingsplans yderzone eller en byplans landbrugszone, jfr s 184. Det må dog herved erindres, at amtsrådene kun kan træffe deres afgørelser efter Landsbyggeloens § 5 og § 20 ud fra de synspunkter, der ligger bag Landsbyggeloven, og at afgørelserne efter Byudviklingslov og Byplanlov er tidsbegrænsede og i det hele taget hviler på andre forudsætninger. En gennemførelse af § 22 i den foreslåede skikkelse ville have sidestillet de landskabelige (landskabsæstetiske) hensyn med dem, der tilgodeses gennem Landsbyggeloven, sundhedslovgivningen m v, hvilket ville have været en betydningsfuld nydannelse, jfr nedenfor om lovforslaget af maj 1963.

Som omtalt i afsnittet om de egentlige fredninger s 226 gennemførtes § 22 ikke i forslagens skikkelse, men suppleredes med en erstatningsregel i stk 2; samtidig ændredes stk 1, således at der i de områder, som paragraffen omhandler, skal indhentes tilladelse til alle bygninger, bortset fra sådanne, der alene tjener landbrugs-, skovbrugs-, fiskerierhvervet eller andet på stedet naturligt erhverv samt lokal helårsbeboelse.

Som følge af erstatningsreglen har § 22 praktisk taget ingen betydning haft i praksis som bebyggelseshindrende. Som paragraffen er udformet, skal sagerne først forelægges, når byggeri er aktuelt, og på dette tidspunkt har i alt fald det pågældende areal fået værdi som byggegrund, muligt en værdi, der langt overstiger de omliggende arealers, jvf s 90. Endvidere rejses sagerne isoleret og på tidspunkter, hvor myndighedernes planer for området ofte er ganske vafklarede. Det vil under disse forhold være lidet rationelt at betale byggegrundspris for at undgå bebyggelse på et bestemt, ofte mindre areal, hvis anvendelse forelægges fredningsnævnet til bedømmelse. Der vil endvidere være en tilskyndelse til *ikke* at gøre dette deri, at bebyggelsen muligvis kan hindres i kraft af bygningslovgivningen (eller *kunne* være hindret ved rettidig anvendelse af denne lovgivning eller Byplan- og Byreguleringslovene). – I mange tilfælde er § 22-behandlingen således af temmelig omsvøbssmæssig karakter, men i nogle tilfælde har den dog haft en mere positiv virkning, nemlig hvis fredningsnævnet i anledning af en § 22-sags forelæggelse er blevet opmærksom på, at der burde rejses fredningssag. Endvidere har fredningsnævnene, på lignende måde som fredningsplanudvalgene ved behandling af sager om dispensation fra fredningsplanerne, kunnet knytte vilkår til de givne tilladelser, hvilket navnlig har haft betydning, hvor byggemyndighederne har været mere tilbagehol-

dende. Hertil kommer den mere indirekte betydning af bestemmelsen i stk 2 for erstatningsfastsættelsen i tilfælde af nægtet byggetilladelse i forbindelse med almindelige fredningssager, jfr foran s 228.

D. Konkrete fortolkningsbidrag til § 22

1. Ifølge ordlyden finder bestemmelsen ikke anvendelse, hvor der foreligger en godkendt byudviklingsplan eller byplan (dispositionsplan). Det er antaget af overfredningsnævnet, at § 22 også herudover er af *subsidiær karakter*, således at den alene finder anvendelse, hvor byggeri ikke allerede er udelukket af andre grunde, f eks hvor byggeri p t er udelukket som følge af Landsbyggeloens §§ 5 eller 20, eller fordi arealet er undergivet fredskovspligt. Det er endvidere antaget, at § 22 ikke finder anvendelse på arealer omfattet af Naturfredningslovens byggeliniebestemmelser, eller efter at fredningssag er rejst, eller forbud nedlagt efter § 35, stk 2.

2. Finder § 22 anvendelse på *arealer inddraget under fredningsplan*? Efter lovforslaget var der ingen tvivl om, at fredningsnævnet under henvisning til § 22 skulle kunne nægte tilladelse til byggeri, også hvor der var lagt fredningsplan på det pågældende areal, men en sådan ordning harmonerer mindre godt med paragraffen i dens endelige udformning (med erstatningsreglen i stk 2). I praksis forelægges sager vedrørende fredningsplanområder planudvalg og ankenævn (med påfølgende fredningssag i tilfælde af afslag) uden, at § 22 bringes i anvendelse, men en principiel afgørelse er aldrig truffet.

3. Det er antaget af overfredningsnævnet, at fredningsnævnene ikke kan nøjes med at give *afslag efter stk 1*, men samtidig skal tage stilling til *erstatningsspørgsmålet efter stk 2*.

E. Nogle hovedlinier i lovforslaget af 1963

Blandt de ti lovforslag, der under betegnelsen »jordlovsforslagene« fremsattes i januar 1963, var et forslag til lov om ændringer i Naturfredningsloven. Efter vedtagelse af folketingets udsendtes det med de tre landbrugslove til folkeafstemning og forkastedes med disse den 25. juni 1963.

Til den for jordlovene fælles baggrund – frygten for virkningerne af at indtræde i det europæiske fællesmarked uden en herpå afpasset jordlovgivning og i det hele et ønske om under den fremadskridende

industrialisering at bevare kontrol med ejendomsforholdene på landet – kom for naturfredningsforslaget det særlige, som fremgår af det foregående, at den gældende naturfredningslov ikke er egnet til at opfylde de formål, som den angiveligt har, med hensyn til at skulle virke som bebyggelsesregulerende over for uønsket sommerhusbyggeri.

Den vej, man gik i lovforslaget, var den samme, som man havde forsøgt ved fremsættelsen i 1960 af forslaget til § 22, nemlig at søge at tilvejebringe hjemmel for uden erstatning at kunne afslå byggeandragender af naturfredningsmæssige (landskabsæstetiske) årsager. Forslaget af 1963 til en ny § 22 adskilte sig dog på en række punkter fra det tidligere forslag:

1. Det karakteriserede de hensyn, fredningsmyndighederne skulle tage, temmelig udførligt, og opgavedelingen mellem disse myndigheder og byggemyndighederne (herunder byregulerings- og byplanmyndighederne) var mere præcist angivet. Hovedlinien på dette sidste punkt var den, at byggereguleringen i »det åbne land« skulle varetages af naturfredningsmyndighederne, medens reguleringen i øvrigt skulle varetages af de sædvanlige byggemyndigheder m v, idet der samtidigt blev fremsat forslag om, at yderzoner efter Byreguleringsloven og landbrugszoner efter Byplanloven skulle kunne udlægges uden erstatning.

2. Den bebyggelsesregulerende funktion efter § 22 var foreslået flyttet fra de klassiske naturfredningsmyndigheder – nævn og overfredningsnævn – til fredningsplanudvalgene med ministeren for kulturelle anliggender som appellinstans.

3. Det var foreslået væsentligt at indskrænke benyttelsen af fredningsplaner i den hidtidige form, idet fredningsplaner ville blive unødvendige til bebyggelsesregulering. Bestemmelserne om byggelinier var ligeledes foreslået begrænset.

I forbindelse med den foreslåede omlægning af bebyggelsesreguleringen fremsattes forslag om ændring af § 1, således at målsætningen for de egentlige fredninger blev noget mere omfattende. Dette tilsigtedes ved i opregningen af fredningsobjekter at indføre 1) områder, som på grund af deres beliggenhed i forhold til opvoksende bysamfund har væsentlig betydning for almenheden, og 2) landskaber, hvis bevarelse og pleje har sådan betydning. I bemærkningerne til lovforslaget udtales, at man ved den første ændring har ønsket at betone betydningen af visse åbne arealer ved opvoksende bysamfund, uanset om arealerne umiddelbart fremtræder som særlig »naturskønne«, og at bestemmelsen må ses som et led i bestræbelserne for at muliggøre effektueringen af

en planlægning af rekreative områder som et led i den samlede planlægning for en byudvikling. Om det andet ændringsforslag udtales, at det i højere grad har sigte på sikringen af større repræsentative og indholdsrige landskaber med henblik på udnyttelse bl a til imødekomme af almenhedens mangesidede rekreative behov (svarende til andre landes national- eller naturparker).

Ved bedømmelsen af forslagene til ændring i § 1 må erindres, at fredninger af denne art allerede kan gennemføres – og i et vist omfang også bliver det – efter den gældende lov.

V. Myndigheder og proces

A. Fredningsmyndighederne

1. De i henhold til Naturfredningsloven særligt oprettede fredningsorganer, lovens kapitel II

I København og for hver amtsrådsreds med de deri liggende købstæder er oprettet et *fredningsnævn* 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.

Til formand for fredningsnævnet beskikker ministeren for kulturelle anliggender efter samråd med justitsministeren en dommer, som er ministeriet bekendt for at have kendskab til og interesse for naturfredning.

Med hensyn til udpegning af suppleanter, eventuelt oprettelse af flere fredningsnævn i en amtsrådsreds 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 fredningssag udelukkende eller tillige angår 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, folketingsåret 1960/61 (2. samling), tillæg B sp 967.

Endvidere er oprettet et for hele landet fælles *overfredningsnævn* bestående af en af ministeren udnævnt formand, fire af folketinget

valgte medlemmer samt to af højesteret blandt rettens dommere valgte medlemmer. Om suppleanter se § 4. Efter en lovændring i 1961 ned-sattes til behandling af en række sager, hvor erstatningsspørgsmål ikke forekommer, jfr nedenfor, *to ankenævn*, det ene for København og øernes amter, det andet for Jyllands amter. Formanden er landsdommer, de andre medlemmer – to i hvert ankenævn – vælges af folketinget.

I henhold til § 5 er nedsat en for hele landet fælles *taksationskommission*, bestående af tre medlemmer, hvoraf to, deriblandt formanden, beskikkes af ministeren, medens det tredje medlem vælges i København af borgerrepræsentationen, på Frederiksberg, i købstæderne og flækkerne af kommunalbestyrelsen og i det øvrige land for hver amtsrådsreds af amtsrådet.

Endelig er som rådgivende organ i henhold til § 6 oprettet et *naturfredningsråd*, bestående af 7 medlemmer.

Tre medlemmer udnævnes af undervisningsministeren efter samråd med universitetets (formentlig Københavns!) matematisk-naturvidenskabelige fakultet, evt andre videnskabelige (zoologiske, botaniske eller geologiske) institutioner; et medlem, der skal være skovkyndigt, udnævnes af landbrugsministeren, medens de øvrige 3 medlemmer, af hvilke det ene skal være arkitekt, udnævnes af ministeriet for kulturelle anliggender, som på begæring kan give sådanne *foreninger, der virker for de af loven omfattede formål*, ret til at fremsætte forslag med hensyn til udnævnelsen. Rådet vælger selv sin formand.

Samtlige de i §§ 3–6 omhandlede valg og beskikkelser gælder for 4 år.

De nævnte organer kan siges at udgøre de klassiske naturfredningsmyndigheder, alle – med undtagelse af ankenævnene, der er indført for at aflaste overfredningsnævnet – institueret ved loven af 1917. Karakteristisk for de besluttende myndigheder er det, at de er sammensat af folkevalgte og jurister. Se endvidere s 82 f.

Årsagen til den valgte sammensætning må i al fald delvis søges i fredningsmyndighedernes bevillingsmæssige indflydelse – som den foreskrevne fremgangsmåde er i fredningssager, er det ikke let for de ordinære bevillingsmyndigheder at øve større reel indflydelse, jfr at bevilling til de tilkendte erstatninger først søges, når endelig fredningskendelse foreligger. Endvidere har man gennem årene betraget naturfredningen som et område, der ikke hos sine udøvere, når det drejer sig om de æstetiske og rekreative fredninger, forudsætter nogen særlig expertice. I naturvidenskabeligt eller undervisningsmæssigt begrundede fredninger forudsættes naturfredningsrådet hørt, jfr s 261 om § 12. Hertil

kommer, at de enkelte fredningssagers formål og indhold belyses under den enkelte sags behandling, navnlig ved besigtigelser og procedure for nævn og overfredningsnævn, jfr nedenfor.

Oprettet med hjemmel i Naturfredningsloven – dennes kapitel V, indføjet ved ændringsloven af 1959 – er endvidere *fredningsplanudvalgene*, hvis sammensætning ikke er lovbestemt, jfr § 34, der alene bestemmer, at ministeren for kulturelle anliggender kan nedsætte særlige udvalg for en eller flere amtsråds kredse eller for andre nærmere bestemte områder.

I henhold til denne bestemmelse er i årene 1959/63 nedsat ialt 14 udvalg dækkende hele landet. De fleste udvalg har en amtmand som formand, og endvidere består udvalgene af medlemmer valgt af de kommunale råd samt repræsentanter for landbrugsministeriet (i Nord- og Vestjylland klitmyndighederne, ellers skovvæsenet), Naturfredningsforeningen, den byplanmæssige sagkundskab, evt videnskabelige interesser, friluftinteresser m v.

2. Andre naturfredningsmyndigheder

Siden 1961 har *ministeriet for kulturelle anliggender* været ressortministerium for naturfredningen, men udover de forretninger, som dette i sig selv fører med sig (lovgivnings- og bevillingsspørgsmål, købsager, almen-organisatoriske sager m v), tillægger loven ministeren visse i det følgende nærmere angivne bestemte beføjelser. Endvidere skal erindres om de *Nationalmuseet* i henhold til § 2 tillagte beføjelser.

Til bistand for ministeriet er oprettet en særlig stilling, *statens naturfrednings- og landskabskonsulent*. Den pågældende virker tillige som rådgivende for planudvalg og fredningsnævn. Det i lovens § 29 omhandlede centrale fredningsregister føres ved konsulentembedet.

B. Fredningsmyndighedernes kompetence

Hvis man sammenholder fredningsmyndighederne med den materielle fremstilling i afsnit II–IV fås følgende – komplicerede og til dels mindre rationelle – mønster:

1. *Fredningssager*. Kompetente til at afgøre egentlige fredningssager, herunder sager efter lovens § 9, er *fredningsnævnene*, med *overfredningsnævnet* som ankeinstans.

Overfredningsnævnet tager i sådanne sager præjudicielt stilling også til spørgsmål, hvor ankenævnene er appelinstans, med mindre der foreligger en ankenævnsafgørelse eller en upåanket fredningsnævnsafgørelse. Tilsvarende gælder strandbyggelinien, hvor ellers ministeriet er den kompetente myndighed, jfr straks nedenfor.

I servitutter efter Stiloven, jfr foran s 221 er normalt både fredningsnævnet og ministeriet for kulturelle anliggender påtaleberettiget.

2. Samme instansfølge gælder afgørelser om *offentlighedens færdselsret* langs stranden, § 23, og i skov, § 24.

3. *Byggelinier m v* §§ 25 og 2.

Den hyppigste instansfølge er *fredningsnævn-ankenævn*.

Afgørelser om dispensation fra strandbyggelinien træffes dog af *ministeriet for kulturelle anliggender* som eneste instans (efter indhentet erklæring fra vedkommende kommunalråd og fredningsnævn samt naturfredningsrådet).

I visse sager om byggelinier m v er instansfølgen *fredningsnævn-overfredningsnævn*, således vedrørende ¹⁾ jordfaste fortidsminder (§ 2) ²⁾ anbringelse af hegn, beplantning eller andet, der kan være til hinder for den fri udsigt fra veje, hvor strandbyggelinien er mindre end 100 m som følge af eksistensen af en offentlig vej inden for nævnte afstand fra stranden, § 25, stk 1 i slutningen og ³⁾ bestemmelsen i § 25, stk 7 om villabebyggelse ved landets kyster m v.

Forinden afgørelse træffes efter § 2, skal *Nationalmuseet* høres, og museet afgør endvidere – under anke til ministeriet for kulturelle anliggender – hvad der falder ind under begrebet fredede jordfaste fortidsminder, ligesom Nationalmuseet træffer bestemmelse om frigivelse af forringede fortidsminder til ejerens fulde rådighed. Til ændringer i den fredede tilstand kræves såvel museets som fredningsnævnets samtykke.

4. Afgørelser vedrørende *reklamer*, § 30, træffes af *fredningsnævnet* med anke til vedkommende *ankenævn*.

5. *Afgørelser om fredningsplansspørgsmål*.

Såfremt et *fredningsplanudvalg* nægter at dispensere fra en af overfredningsnævnet godkendt bekendtgjort fredningsplan, kan afslaget indbringes for vedkommende *ankenævn*. Går ankenævnets afgørelse imod ejeren, kan han kræve fredningssag rejst i overensstemmelse med lovens almindelige bestemmelser (§ 35, stk 1).

Foreløbigt forbud mod anvendelse af en ejendom i strid med en påtænkt fredningsplan nedlægges af ministeren efter begæring af fredningsplanudval-

get, § 35, stk 2. Skønner et udvalg, at spørgsmålet om et areals fredning kan forventes rejst snarest efter fredningsplanens godkendelse af overfredningsnævnet, kan udvalget vælge at rejse fredningssag efter lovens almindelige regler, § 38.

C. Fredningsprocessen

1. Egentlige fredningssager

a. Fredningssagers rejsning. Offentlige myndigheders anmeldelsespligt

Et fredningsnævn er pligtigt at træde i virksomhed, når begæring herom fremsættes af et ministerium, en kommunalbestyrelse eller en forening eller institution, der er anerkendt i henhold til § 6. I øvrigt træder nævnet i virksomhed, når det anser sådant for påkrævet (§ 8, stk 1).

Danmarks Naturfredningsforening er intetsteds nævnt i loven, men er det vigtigste eksempel på et organ anerkendt efter § 6, som i øvrigt handler om naturfredningsrådets sammensætning jfr s 256. Efter § 6 kan ministeren for kulturelle anliggender give foreninger og institutioner, der virker for de af loven omfattede formål, ret til at fremsætte forslag med hensyn til udnævnelse af de tre medlemmer af rådet, som udpeges af ministeren. Anerkendt efter § 6 er endvidere »Udvalget for naturfredning«, »Turistforeningen for Danmark« og Nationalmuseet. Virkningen 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.

Efter § 7 kan fredningsmyndighederne, når fredningssag er rejst, efter forudgået meddelelse til ejeren kræve fri og uhindret adgang til de arealer, om hvis fredning der er spørgsmål; efter § 8, stk 3, kan nævnet, såvel før sagens begyndelse som under dens gang, besigtige det pågældende område uden tilkaldelse af parterne.

Rejsning af fredningssag har altid medført suspensiv virkning, men det kunne tidligere være tvivlsomt, hvornår en fredningssag kunne anses for rejst. Dette spørgsmål er afklaret ved lovændringen i 1961, idet § 10, stk 1, nu bestemmer, at den suspensive virkning er knyttet til bekendtgørelsen i Statstidende. Sådant bekendtgørelse – tilligemed bekendtgørelse i et eller flere lokale blade samt underretning til ejeren – skal foretages, når omfanget og beskaffenheden af den fredning, som nævnet efter det foreliggende mener kan komme på tale, kan fastlægges.

Den suspensive virkning beskrives i § 10 således, at der ikke må foretages noget, der kan danne hindring for eller vanskeliggøre sagens gennemførelse. Ifølge statsministeriets cirkulære af 28. juni 1961 har det været hensigten at tilkendegive, at dette forbud omfatter såvel faktiske som retlige dispositioner, og at bestemmelsen således vil være til hinder for, at en ejendom, hvorom der verserer en fredningssag, udstykkes.

I henhold til § 9, stk 1, påhviler det enhver offentlig myndighed, der kommer til kundskab om et påtænkt byggeforetagende eller anden foranstaltning, som skønnes at ville gribe forstyrrende ind i den bestående tilstand på de i §§ 1 og 2 nævnte områder, uopholdelig at give formanden for fredningsnævnet meddelelse herom. Kan sådanne indgreb befrygtes som følge af påtænkte vejarbejder eller anlæg af el-ledninger, påhviler det vedkommende kommunalråd eller i sidste tilfælde vedkommende el-selskab inden arbejdets begyndelse at gøre indberetning til fredningsnævnet.

I praksis fungerer anmeldelsespligten vedrørende vejarbejder og el-anlæg som en anmodning om godkendelse af det pågældende projekt, og det har i øvrigt stedse været antaget, at behandlingen kan finde sted, uden at der rejses fredningssag på de pågældende arealer – og også uden at dette behøver ske i de forholdsvis sjældne tilfælde, hvor der ikke opnås enighed mellem nævnet og vedkommende kommune eller selskab, og hvor projektet derfor nægtes fremme, jvf s 231.

For el-anlæg er i samarbejde med Danske Elværkers Forening nu etableret en egentlig godkendelsesordning, jvf Kulturministeriets cirkskr af 2. sept 1966 om fremgangsmåden ved fredningsmyndighedernes behandling af planer om el-anlæg.

Efter § 9, stk 2, kan fredningsnævnet ved en foreløbig kendelse, der afsiges snarest muligt og senest i løbet af 8 dage, og som uopholdelig forkyndes vedkommende, bestemme, at den pågældende foranstaltning indtil videre helt eller delvis stilles i bero. Sagen skal derefter under iagttagelse af reglerne i §§ 10–12 (de sædvanlige regler for behandling af fredningssager) fremmes uden unødvendigt ophold og være afsluttet inden forløbet af en måned, dog at ministeriet for kulturelle anliggender, når uovervindelige hindringer skønnes at have foreligget, kan bevilge en forlængelse af den ommeldte frist.

Det nærmere indhold af § 9, stk 2 – som har sin rod i en regel i 1917-loven, hvis bestemmelse om suspensiv virkning (1917-lovens § 17, stk 1) først indsattes under behandlingen i landstinget af denne lov – er meget uklart. Endvidere er § 9, stk 2, og bestemmelsen i § 10, stk 1, om virkningen af en fredningssags rejsning dårligt afstemt indbyrdes. Nogle fredningsnævn har benyttet § 9, stk 2, således, at de har ladet fristbestemmelserne – dvs månedsfristen – komme til anvendelse på vej- og el-projekter, der er forelagt uden forbindelse med en verserende fredningssag.

b. Fredningssagers behandling for fredningsnævnene

Reglerne om indvarsling af ejerne og andre i ejendommen berettigede til møder under sagen findes i § 10, stk 2–3. Der gælder ikke noget ubetinget krav om forkyndelse af indkaldelse direkte for de pågældende, idet offentlig indkaldelse med 8 dages varsel i Statstidende og et eller flere af de stedlige blade er tilstrækkeligt. Om rettighedshaverens stilling se s 224.

Om fredningsnævnets pligt til at søge enighed opnået og i øvrigt om behandlingen af *frivillige fredninger*, jfr § 11, se foran s 218.

Ved spørgsmålet om, hvorvidt et område af naturvidenskabelige eller undervisningsmæssige grunde bør fredes, skal fredningsnævnet, forinden kendelse afsiges, indhente en *erklæring fra naturfredningsrådet*, og såfremt dette ikke anser fredningen for at være af væsentlig interesse, kan fredningen ikke iværksættes. Ved spørgsmålet om fredning af et område af historiske grunde eller på grund af dets naturskønhed, beliggenhed eller ejendommelighed, kan nævnet indhente en erklæring fra rådet, § 12.

I henhold til § 8, stk 5, har fredningsnævnet ret til at anvende *sagkyndig bistand*. Med denne bestemmelse sigtes nærmest til teknisk bistand såsom landinspektørhjælp til opmåling og korttegning, men ikke til spørgsmålet om nødvendigheden af en indsats fra egentlige naturfredningsteknikere f.eks. til fastlæggelse af en fredningsservituts indhold eller til den rette grænsedragning for et fredet område. Sådan bistand har tidligere været forudsat ydet af Danmarks Naturfredningsforening i forbindelse med en fredningssags rejsning og på de afholdte møder med lodsejere og andre, eller det har været anset for noget, som fredningsnævnene stort set selv skulle klare. En betydelig hjælp har dog også været ydet af konsulentembedet. I stigende grad ydes nu bistand fra fredningsplanudvalgenes sekretariater, såvel til den ene som til den anden af de omtalte bistandsformer.

Om fredningskendelsers *forkyndelse* og *tinglysning* m.v. og om foranstaltninger til *en frednings gennemførelse* henvises til reglerne i §§ 15–16. Tidligere fandt udstykning af fredede arealer sted, hvor fredning angik dele af matr. nr., men dette sker nu kun, hvor dele af matr. nr. overtages af det offentlige ved kendelsens lysning som adkomst.

En deklaration om, at der på 4 matr. nre af et af seks matr. nre bestående samlet landbrug kl. IV skulle fredes bevoksninger, kunne ikke tinglyses, selv om landbrugsministeriet havde erklæret, at udstykning af de 4 matr. nre kunne forventes, når deklarationen var lyst, idet Tinglysningsloven ikke kender begrebet »betinget udstykning«, og lovens § 10 var til hinder for lysningen, da de seks matr. nre samlet udgjorde en bestemt fast ejendom, U 1930.739.

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 s 221.

c. Anke og forelæggelse for overfredningsnævnet

De af fredningsnævnet afsagte endelige kendelser og trufne beslutninger kan indbringes for overfredningsnævnet – bortset fra de i § 30 a omhandlede afgørelser, d v s de under ankenævnenes kompetence hørende. Indbringelse kan foretages af ejeren eller af andre i ejendommen berettigede, som har givet møde under sagen, af et ministerium, af en i sagen interesseret kommunalbestyrelse eller af en forening eller institution, der er anerkendt i henhold til § 6 (§ 19, stk 1).

Endvidere skal enhver kendelse, der medfører udgift for det offentlige til erstatningsudredelse til et beløb af over 3.000 kr, af fredningsnævnet forelægges for overfredningsnævnet (§ 19, stk 3).

Grænsen i § 19, stk 3 – 3.000 kr (indtil 1959 500 kr) – forekommer meget beskeden, men spiller i praksis ingen større rolle, idet der i sager, der skal forelægges, normalt vil foreligge anke fra en eller flere lodsejere.

Det har steds været antaget i overfredningsnævnets praksis, at ejere ikke kan indbringe negative fredningskendelser for overfredningsnævnet. Det er videre antaget, at »andre i ejendommen berettigede« f.eks ikke omfatter ejeren af en skov, indenfor hvis 300 m byggelinie der verserer en byggesag. Ej heller naboer kan indbringe fredningssager eller byggeliniesager for overfredningsnævn eller ankenævn.

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 § 19, stk 3.

Ankefristen er 4 uger, dog at ministeriet for kulturelle anliggender, når særlige grunde foreligger, kan tillade anke, når andragende herom indgives inden 3 måneder efter kendelsens afsigelse. Sådan oprejsningsbevilling gives kurant. Om ankefristens begyndelse se § 19, stk 2.

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 trufne bestemmelser, uanset på hvis foranledning sagen oprindelig er rejst eller

indanket, og uanset de for fredningsnævnet nedlagte påstande, § 19, stk 4. Går en kendelse ud på, at intet skal foretages, kan overfredningsnævnet hjemvise sagen til genoptagelse og sædvanlig behandling af fredningsnævnet; denne fremgangsmåde kan også benyttes ved udvidelser, § 19, stk 5.

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, medens ønske om større udvidelser i almindelighed vil resultere i rejsning af en selvstændig, supplerende fredningssag.

Også hjemvisning finder fra tid til anden sted, i almindelighed kun hvor fredningsnævnet har afsagt en negativ kendelse; i ukomplicerede sager af denne art vil overfredningsnævnet dog i almindelighed søge at færdigbehandle sagen uden hjemvisning. Det følger af § 19, stk 4, at overfredningsnævnet har fuld rådighed over en indanket eller forelagt sag og således, hvis en anke tilbagekaldes (uanset om det efter § 19, stk 3, 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, § 19, stk 6–8. Der finder besigtigelse sted i næsten alle sager; til besigtigelsen indvarsles såvel de ankende lodsejere som andre interesserede (såsom repræsentanter for: de kommunale myndigheder, fredningsplanudvalget, Danmarks Naturfredningsforening, naturfredningsrådet, Nationalmuseet, skov- og klitvæsenet etc).

d. Fredningserstatningens fastsættelse og udbetaling

Overfredningsnævnet har ikke som fredningsnævnet beføjelse til at træffe bestemmelse om erstatning (udover forsinkelseserstatning, jfr foran s 229), men skal – såfremt der under sagen foreligger spørgsmål om erstatnings tilkendelse, størrelse eller fordeling – søge at tilvejebringe en mindelig overenskomst med de pågældende, § 20, stk 1, 1. pkt. Opnås en sådan ikke, forelægger overfredningsnævnet efter afgørelse af spørgsmålene om, for hvilke krav der vil være at yde erstatning, og om fordelingen af erstatningerne mellem ejeren og andre i ejendommen berettigede, sagen for den i lovens § 5 omhandlede taksationskommission, der afgør spørgsmålet om erstatningernes størrelse, § 20,

stk 1, 2. pkt. Taksationskommissionens afgørelser skal lægges til grund af overfredningsnævnet.

Om vurderingstidspunktet og forrentning se foran s 225.

I henhold til § 20, stk 1, 2. pkt første led kan erstatningsspørgsmålene, såfremt ejerne og de andre i ejendommene berettigede, som har givet møde under sagen, erklærer sig enige, afgøres af overfredningsnævnet. – Denne bestemmelse benyttes kun sjældent.

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.

Endvidere kan forelæggelse for taksationskommissionen være motiveret i, at nogle spørgsmål *skal* til taksation, og at man derfor finder, at alle de pågældende lodsejeres eller den pågældende gruppe lodsejeres erstatninger må prøves af taksationskommissionen.

Når der foreligger en endelig fredningskendelse, sendes denne til ministeriet for kulturelle anliggender, der foranlediger erstatningen udbetalt (gennem amtstuen). Hvis det offentliges udgift til erstatninger er over 10.000 kr, afgør ministeren (§ 21, stk 1), om han vil fremme sagen ved at søge bevilling på finansloven til at udrede statskassens andel af beløbet. Ifølge praksis fremmes fredningssagerne såvel af ministeren som af bevillingsmyndighederne i overensstemmelse med den endelige kendelse. Når statens andel er bevilget, er dermed også vedkommende by- eller amtskommuner forpligtede til at udrede deres andel af beløbet, § 21, stk 2.

Som følge af den lange tid, der ofte medgår til en fredningssags færdigbehandling, er man i de seneste år kommet ind på at søge forskud, 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.

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 2⁸ i bekg af 23. februar 1966 af lov 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

Efter § 20, stk 2, er overfredningsnævnets kendelser endelige. Efter Grundloven af 1953 kan dog i al fald spørgsmålet om en frednings-

erstatnings størrelse indbringes for domstolene. Af domme om almindelige fredningserstatninger foreligger alene den s 229 nævnte U 1963. 685, hvor der fandt forhøjelse af erstatningen sted. Endvidere foreligger den foran s 230 omtalte dom om en tilkendt forsinkelseserstatning.

Om hvad der i øvrigt ligger i udtrykket »endelig« henvises til *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret. 596 ff.

2. Fredningsmyndighedernes behandling af andre sager

Som hovedregel gælder det under 1 anførte også behandlingen 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 paragraffer om byggelinier m v.

I visse tilfælde er det foreskrevet, at fredningsnævnets afgørelse træffes ved kendelse, men hvor sådan særlig forskrift ikke foreligger, træffes afgørelsen normalt ikke ved kendelse. Der er ikke knyttet særlige virkninger til benyttelse af kendelsesformen.

Særlig om behandlingen af *ansøgninger om byggetilladelse efter § 22* anføres i stk 1, 2. pkt, at fredningsnævnets afgørelse skal træffes inden 6 måneder fra begæringens modtagelse i nævnet. Loven knytter ingen særlig virkning til ikke-overholdelse af denne frist.

Også *ankenævnenes* afgørelser er endelige, og bestemmelserne om ankeberettigelse, ankefrister m v finder tilsvarende anvendelse (§ 30 a).

D. Fredningsudgifternes fordeling på de offentlige kasser

I henhold til lovens hovedregel, § 17, stk 1, udredes $\frac{3}{4}$ af erstatningen af statskassen, medens den sidste fjerdedel udredes af den pågældende amtsfond og de i amtsråds kredsen beliggende købstadskommuner efter folketal i henhold til den senest offentliggjorte folketælling. Ligger den fredede ejendom helt i København, Frederiksberg, købstæderne eller de sønderjyske flækker, udredes denne fjerdedel dog alene af den pågældende kommunale kasse.

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 ved enstemmig beslutning bestemme, at statskassen skal udrede indtil ni tiendedele af erstatningen, § 7, stk 2.

Må beboerne i en eller flere kommuner, der efter foranstående ikke er bidragspligtige, antages at have en væsentlig fordel af en ordning, kan det pålægges den pågældende kommune at udrede en passende del af erstatningen, § 17, stk 3.

Det har medført nogen vanskelighed, at købstæderne — siden 1961 — skal bidrage ved fredninger udenfor købstæderne på linie med amtskommunerne uden at være repræsenteret i fredningsnævnene.

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 Byplanlovens 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 § 17, stk 3, som i øvrigt ikke direkte kan anvendes til at *pålægge* en købstad større bidrag, hvis det fredede areal ligger indenfor købstadens område eller i samme amtsrådsreds.

Udgifterne ved fredningsnævnenes administration afholdes i København, Frederiksberg, købstæderne og flækkerne af kommunens kasse og på landet af amtsfonden (formændenes honorarer dog af statskassen). De tilsvarende udgifter vedrørende overfredningsnævnet, ankenævnene, naturfredningsrådet og taksationskommissionen afholdes af statskassen, § 32, stk 1—3.

Bortset fra erstatninger, jfr § 17, afholdes andre ved loven foranledigede udgifter, herunder til skiltning ved fredede områder, af statskassen.

E. Fredningskendelsers gennemførelse.

Tilsyn. Straf

I henhold til § 16, stk 1, påhviler det fredningsnævnets formand at træffe de fornødne foranstaltninger til gennemførelsen og sikringen af den ved overenskomst eller kendelse fastsatte ordning, derunder bl a tinglysning af udskrift af overenskomst eller kendelse samt afmærkning af det fredede område.

Illum antager, jfr Tinglysning. 27, at der næppe er grund til at opretholde tinglysningskravet overfor ejerens kreditorer, men at manglende tinglysning i hvert fald må bevirke, at godtroende erhververe af ret over ejendommen må kunne kræve erstatning efter samme regler som ved en ny fredning.

Efter lovteksten påhviler det endvidere nævnsformanden at træffe foranstalt-

ning til udbetaling af tilkendt erstatning. Dette sker i praksis blot ved, at nævn, henholdsvis overfredningsnævn, sender kendelsen til ministeriet til videre foranstaltning, jfr foran.

Efter § 31 kan ministeren for kulturelle anliggender give nærmere regler om ensartet tilsyn med fredede områder. Tilsynet udøves af fredningsnævnenes formænd.

Efter § 40 straffes den, der overtræder loven eller i medfør af samme givne bestemmelser eller krænker fredning i henhold til deklaration til Nationalmuseet, med bøde, hvorhos vedkommende under en løbende bøde kan tilpligtes at fjerne den ulovligt anbragte indretning eller genoprette den ulovligt ændrede tilstand.

Efter § 40, stk 2 er enhver tilsmudsning af naturen, såsom henkastning af papir, affald, flasker, konserverdåser o l forbudt og straffes med bøder. Alvorligt misbrug af tilladt færdselsadgang straffes ligeledes med bøder.

F. Ophævelse af fredninger. Dispensationer

Om *ophævelse af fredninger* bestemmer § 18, at en ved overenskomst eller kendelse pålagt servitut angående fredning eller færdselsret senere efter andragende fra ejeren kan hæves ved en af fredningsnævnet afsagt kendelse, såfremt nævnet enstemmigt skønner, at almenheden ikke længere har interesse i at bevare den. Dersom overfredningsnævnet har afsagt kendelse i sagen, kan denne hæves af overfredningsnævnet.

Fuldstændig ophævelse af fredninger 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.

I en kendelse om ophævelse af en 35 år gammel fredning af en strandbred af hensyn til et inddæmningsarbejde i forbindelse med en havneudvidelse er det udtalt af overfredningsnævnet, at et andragende fra ejeren er uforholdent, hvor som i den pågældende sag en betydelig offentlig interesse taler for ophævelse af en fredningskendelse, jfr foran s 233 om sammenstød af ekspropriation m v. Det er endvidere antaget af overfredningsnævnet, at dette – modsat fredningsnævnene – kan ophæve en fredning ved flertalsbeslutning.

Fuldstændig ophævelse af fredninger, der i sin tid er gennemført

mod erstatning, har ikke fundet sted, men nogle enkelte tilfælde af lempelser mod tilbagebetaling af en del af erstatningen har foreligget.

En kendelse kan bestemme, at visse tilladelser fremtidig kan gives af fredningsnævnet, men findes ingen sådan hjemmel i selve kendelsen, kan *dispensation* kun gives i form af en tillægskendelse, og er fredningen bestemt af overfredningsnævnet, er det dette, der udsteder tillægskendelsen. Fordelingen af kompetencen til dispensation følger indirekte af § 18.

I en fredningskendelse træffes jævnlig bestemmelse om *påtaleret*, i almindelighed for fredningsnævnet, ofte tillige for Danmarks Naturfredningsforening, eventuelt også for naturfredningsrådet og Nationalmuseet. Større betydning har sådanne bestemmelser næppe, idet fredningskendelser naturligvis også skal overholdes – og overholdelsen påses – hvor ingen påtaleberettiget er indsat. At Naturfredningsforeningen m fl har påtaleret må have til følge, at dispensation (eller ophævelse) ikke bør gives uden høring af den påtaleberettigede. 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 s 388.

Litteratur: Fr. Vinding Kruse: ER I. 255, 318, 334–367, 413–4, 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*. 225–237.

Oversigt over foretagne fredninger findes i *Knud Dahl*: Fredede egne på Øerne (1961) og Fredede egne i Jylland (1962) samt en i 1966 påbegyndt serie, hvoraf er udkommet: Naturfredningen i Nordjylland og Naturfredningen i Midt- og Vestjylland; se endvidere Danmarks Naturfredningsforenings årsskrifter.

§ 9. JORDPOLITISKE GRUNDREGLER

Af professor *Fl. Tolstrup*

I. Landbrugsejendomme

A. Indledning

Dansk ret kender endnu ikke almindelige regler om udnyttelsen af landbrugsjord, svarende til andre landes vanhævsregler. De jordpolitiske regler har derimod langt tilbage haft et socialt tilsnit. Formålet har været at beskytte de ejendomme, som benyttedes af bondestanden, og – indtil de seneste år – at støtte oprettelsen af nye bedrifter. Heraf kommer betegnelserne landbolovgivning og landboret, som er specielt danske.

Efterhånden som fortidens fæsteforhold afløstes af selveje, følte trang til andre regler, og efter nogle års midlertidig lovgivning formedes begrebet *en landbrugsejendom* i 1925. Det betød omkring en tredobling af det antal ejendomme, som var underkastet *landbrugspligt*, og ændringerne var tillige motiveret ved, at staten fra 1899 har stillet betydelige midler til rådighed for at skabe nye bedrifter.

Om den historiske udvikling se *Tolstrup* kap 9–12 og 15 og *samme*: Landbrugsejendomme.

Statshusmandsloven er senest optrykt som lovbkg nr 224 af 25/5 1960, jfr lov nr 213 af 4/6 1965 § 94 og lov nr 210 af 8/6 1966. Den seneste udlånslov er lov nr 115 af 30/3 1966, se *Tolstrup* kap 35.

I 1965 og 1966 er titlen på Statshusmandslovens årlige udlånslove blevet ændret fra »lov om udlån til statshusmandsbrug m m« til »lov om udlån til sammenlægning, supplerings samt oprettelse af mindre jordbrug m m«. Hensigten hermed har været at understrege, at statens midler ikke længere fortrinsvis skal anvendes til oprettelse af nye, selvstændige småbrug, men fortrinsvis til hjælp ved den såkaldte strukturændring indenfor dansk landbrug. Det er nemlig erkendt, 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* trækker imidlertid ret snævre grænser for væsentlige ændringer af landbrugsbedrifternes struktur, men da den forudsete omlægning anses for hensigtsmæssig, er der fremsat forslag til ændring af de gældende regler. Forslaget blev fremsat af Landbrugsministeren den 15/3 1966, men gennemførtes ikke i folketingssamlingen 1965–66. Det ventes dog genfremsat i den næste samling sammen med et forslag om statens støtte af forskellige foranstaltninger i forbindelse med strukturændringerne, og gennemføres de foreslåede ændringer af landbrugspligten, vil det betyde en radikal forandring af dansk jordlovgivning, idet det hidtidige sociale tilsnit vil vige for en økonomisk betonet indstilling til landbrugsarealernes benyttelse. Hovedtrækkene i forslaget omtales i det følgende.

Se *Strukturproblemer i dansk landbrug*, en redegørelse til regeringen fra Det økonomiske Råds formandskab, 1964; *Betænkning afgivet af Landbokommissionen af 1960*, tredje del, 1966; *Folketingstid.* 1965–66: 3934, 4746; A 2161.

Den omtalte strukturændring har allerede 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 1966 er reduceret med ca 8.000, og som følge af samdrift af to eller flere landbrugsejendomme er det reelle tal for landbrugsbedrifterne antagelig gået ned til omkring 170.000.

De gældende regler findes i *Landbrugsloven* (LL), senest optrykt som lovbkg nr 259 af 8/8 1958 med ændringer i lov nr 219 af 16/6 1962, lov nr 243 af 7/6 1963 og lov nr 213 af 4/6 1965 § 82.

For at betragte en fast ejendom som landbrugsejendom må fem betingelser være opfyldt:

- 1) Ejendommens jordareal må være mindst 1 ha (10.000 m²),
- 2) dens skattemæssige *grundbeløb* må være mindst 2.000 kr.
- 3) mindst 1 ha af arealet skal anvendes til landbrug, havebrug, frugt- eller frøavl,
- 4) der må være de nødvendige beboelses- og avlsbygninger (eller pligt til at opretholde bygninger efter den ældre lovgivning), og
- 5) der må være beboere, som driver jorderne fra bygningerne (eller pligt hertil efter den ældre lovgivning). (LL §§ 1–2).

Gennemføres de foreslåede ændringer, vil mindstegrænsen for en landbrugsejendom blive hævet til 2 ha, det skattemæssige krav i pkt 2 vil udgå som

følge af grundstigningsskyldens afskaffelse, arealkravet i pkt 3 vil blive hævet til 2 ha, medens blomstergartneri og planteskoledrift vil blive omfattet af landbrugspligten, og bygningskravet vil blive begrænset til en beboelsesbygning.

Om den heraf følgende landbrugspligt foretages notering som landbrugsejendom i tingbog og matrikel, men noteringen er kun vejledende, og landbrugspligten har prioritet forud for alle privatretlige hæftelser (LL §§ 4 og 7). Noteringen er for tiden mindre pålidelig, idet landbrugspligtens udstrækning for mange bedrifter blev udvidet i 1963. Den omfatter nu »de arealer, der ved ejendommens seneste vurdering til ejendomsværdi og grundværdi er vurderet som én ejendom«; se her til lovbkg nr 59 af 23/2 1966 § 8, som ligeledes er foreslået ændret, jfr Folketingstid 1965/66. 3943; tillæg A. 2253. En landbrugsejendom kan bestå af en eller flere matrikulære enheder (matrikel- eller artikelnumre), men kan også være en del af en sådan enhed (LL § 1). I sidste fald kan Landbrugsministeriet kræve landbrugsejendommen udskilt for at skabe overensstemmelse med reglerne i Udstykningsloven, senest optrykt som lovbkg nr 252 af 7/6 1963 med ændringer i lov nr 213 4/6 1965 § 106 (UL), se LL § 6.

En landbrugsejendom er nemlig *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, før aftalen kan tinglyses, se *Formuerettigheder*. 304–05, 309–10.

Landbrugspligtens opståen betyder derimod ikke uden videre, at en ejendom, som består af flere matrikulære enheder, betragtes som *sammenlagt* i Udstyknings- og Tinglysningslovens forstand. Er de samhørende enheder uensartet prioriteret, og opstår der herved vanskeligheder for gennemførelsen af en tvangsforfølgning, viger landbrugspligten i fornødent omfang (LL § 19, stk 3).

Landbrugspligten omfatter dog ikke præstegårde og statens, kommunernes og det private skovbrugs tjenestesteder (LL § 1, stk 2), men en lignende pligt kan pålægges præstegårdene af kirkeministeren (lov nr 155 7/6 1958 § 65, stk 3), og privatskovbrugets tjenestesteder er underkastet fredskovspligt.

B. Ejerens forpligtelser

Hovedreglen er, at enhver landbrugsejendom skal opretholdes og benyttes som et *selvstændigt brug* (LL § 2, stk 1–2), men efter en

ændring i 1963 kan *to ejendomme drives sammen i indtil 8 år*, hvis de ligger bekvemt for en *rational samdrift*.

Hvis det samlede areal ikke overstiger, hvad der svarer til 15 ha af den bedste jord, kan samdriften omfatte flere landbrugsejendomme (LL § 2, stk 4). Landbrugsministeriet kan tillade samdriftens fortsættelse.

Arealer, som ikke er under landbrugspligt – »*fri jord*« – kan frit drives sammen med en landbrugsejendom inden for den nedenfor s 273 omtalte størstegrænse.

I kravet om selvstændig drift ligger tillige den begrænsning af ejerens dispositionsret, at *udleje* af dele af arealet eller af bygningerne kun må foregå i kortere perioder eller med tilladelse af myndighederne (LL §§ 13–14 og § 28, stk 5–7). Begrænsningerne rammer dog ikke aftaler om tilegnelsesservitutter som tørvegravning, kalkbrydning og lignende.

Sælges en landbrugsejendom, før sælgeren har ejet den ét år, må mængden af dens levende og døde *besætning og beholdninger* ikke uden kommunalbestyrelsens skriftlige tiladelse være nedbragt *under det normale* for en tilsvarende ejendom. Har sælgeren overtaget den »nøgen«, må han sørge for dens udstyr før salget. Det hænger sammen med, at loven kræver det nødvendige tilbehør på enhver landbrugsejendom. Det er dog ikke forbudt at drive kvægløst landbrug (LL § 2, stk 2).

En landbrugsejendoms bygninger skal være forsvarligt brandforsikret i en af de af Justitsministeriet godkendte brandforsikringsforeninger, og de skal *vedligeholdes forsvarligt*. Indtræffende skader skal udbedres inden 2 års forløb (LL § 2, stk 3 og 6), og disse pligter gælder også bygningerne på en ejendom, der midlertidig drives sammen med en anden. Sker der brandskade, skal såvel Landbrugsministeriet som Justitsministeriet give tilladelse, hvis forsikringssummen ønskes anvendt til andet end skadens udbedring. På dette punkt er Landbrugslovens regler ikke fuldstændig afstemt efter forsikringsretten, se U 1954.241 H.

Hvis ejeren ikke selv bebor og driver ejendommen, er han forpligtet til at sørge for de *nødvendige beboere*, men bortset fra nogle meget specielle lovregler – Statshusmandslovens § 37, lov nr 240 af 7/6 1952 og lov nr 241 af 7/6 1952 afsnit A, B, D; *Tolstrup* kap 14 – kan han vælge mellem at drive den for egen regning (ved bestyrer eller forvalter) eller at bortforpagte den. Både med en bestyrer og en

forpagter kræves skriftlig kontrakt, en fordring som ikke har privatretlig betydning. De skal også begge være myndige, og en forpagter overtager ejerens ansvar for, at ejendommen har det nødvendige driftsløsøre (LL § 15).

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 deklaratoriske regler, *Tolstrup* kap 13.

Ændringsforslaget tilsigter at give ejeren større frihed til at samdrive to ejendomme, som tilhører ham, og at udvide adgangen til samdrift med eller af forpagtede ejendomme. Samdrift med »fri jord« kan ske uden arealbegrænsning. Kravet til tilbehør bortfalder. Derimod kræver forslaget, at jorderne skal udnyttes jordbrugsmæssigt, hvorved efter bemærkningerne ikke forstås skovdrift, men kun landbrugsmæssig drift, frugtavl, gartneri og planteskole. Anden anvendelse af en landbrugsejendom kræver særlig tilladelse fra Landbrugsministeriet, bortset fra en beskeden »husbehovsret« til udnyttelse af tørv, grus, kalk og andre forekomster i jorden.

C. Ejerens rettigheder

Ejeren af en landbrugsejendom kan benytte sig af de gamle regler om selvejerbønders testationsret, og hvis ejendommen hører til de såkaldte sædegårde, kan han i stedet for benytte sædegårdsejernes særlige testationsret efter § 27, anden punktum, i den gamle arvefrd 21/5 1845 (LL § 3 og Arvelov nr 215 af 31/5 1963 § 79).

D. Ejendomsændringer

Fra gammel tid har det været reglen, at en landbrugsbedrift, som lovgivningen krævede opretholdt, ikke måtte beskæres gennem *udstykn*ing, hvis det kunne gå væsentlig ud over dens brugbarhed. Undergrænsen for den *hovedparcel*, der skulle bevares, har dog længe været temmelig beskeden, og selv efter de i 1962 gennemførte ændringer ligger den ikke højere end mellem 15 og 26 ha.

For den enkelte ejendom afgøres hovedparcelstørrelsen på grundlag af dens jorders godhed, således at mindstestørrelsen gælder for ejendomme med en gennemsnitstakst på 75 og derover (landets bedste dyrkningsjord har takst 100).

Mindstestørrelsen stiger med 1 ha, for hver gang gennemsnitstaksten synker inden for intervaller på 5 points. Ligger den f.eks. mellem 50 og 55, skal hovedparcellen beholde 20 ha. Ved beregningen ser man dog helt bort fra arealer med takster under 20 (LL § 19, stk 1); de antages at ligge under dyrkningsgrænsen.

Loven rummer imidlertid en række undtagelsesbestemmelser, hvorefter Landbrugsministeriet kan tillade *videregående delinger*. Nogle af dem har det jordpolitiske sigte at bidrage til forbedring af de mindste landbrugsejendomme, men en af de i de senere år hyppigst anvendte tillader dispensation, »når jord ønskes fraskilt for at anvendes på anden måde, f.eks. til industriel virksomhed eller til samlet bebyggelse, som kan ventes gennemført i nær fremtid, og arealet ved denne anvendelse vil opnå en værdi, som betydeligt overstiger, hvad det kan forrente som jordbrug«. Man kan dog i alle tilfælde forlange, at hovedparcellen bevares med en hensigtsmæssig form (LL §§ 21–22).

Hovedparcellen skal beholde de nødvendige bygninger, men også her er der mulighed for dispensation på betingelse af, at den bliver bebygget inden 2 år efter udstykningens godkendelse (LL § 23).

For statshusmandsbrug og de såkaldte pligthuse gælder en friere adgang for myndighederne til at skønne over deling af dem, men både for disse særlige grupper og for almindelige landbrugsejendomme består den mulighed, at landbrugspligten kan hæves helt. I loven betegnes det som *nedlægning*, men der er intet i vejen for, at ejeren efter nedlægningen fortsætter med at opretholde ejendommen. I praksis vil det dog være vanskeligt at få landbrugspligten hævet, hvis myndighederne ikke føler sig overbevist om, at ejendommen ret hurtigt skal anvendes til andet end landbrug.

Landbrugspligtens bortfald er en automatisk følge, hvis myndighederne godkender en deling, som bringer hovedparcellen ned under én ha geometrisk mål eller et grundbeløb på 2.000 kr. Det samme er tilfældet, hvis ejendommen formindskes tilsvarende ved naturkatastrofe, som det f.eks. af og til sker ved Jyllands vestkyst. Desuden har Landbrugsministeriet en vidtgående adgang til efter et frit skøn at *ophæve landbrugspligten*, navnlig når en ejendom ikke er værd at bevare som landbrug eller med rimelighed ønskes anvendt til andet formål, f.eks. offentligt brug eller bebyggelse. I disse tilfælde sørger ministeriet for noteringens slettelse i matrikel og tingbog (LL § 27).

Indtil lovens ændring i 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. Sammenlægningsreglerne er dog endnu temmelig restriktive.

Sammenlægning af landbrugsejendomme eller en landbrugsejendoms deling mellem flere ejendomme, som ønskes forøget, er afhængig af Landbrugsministeriets skøn (LL § 25, stk 2–3). Det kan stilles som betingelse, at der først tages hensyn til mindre ejendommers forøgelse, eventuelt på den måde at *Statens Jordlovsudvalg* køber jord til dette formål fra ansøgeren. Prisen skal være »den på egnen gældende handelspris«. Desuden er det en betingelse, at overgrænsen for arealforøgelser ikke overskrides.

Den omtalte overgrænse betyder, at landbrugsejendomme med et *grundbeløb* på mindst 65.000 kr ikke må forøges med anden jord, og at landbrugsejendomme med lavere grundbeløb højst må forøges til denne grænse (LL § 24).

Landbrugsministeriet kan dog dispensere, og hvis suppleringsarealet forgeses har været tilbudt Statens Jordlovsudvalg, er forøgelsen lovlig. Det samme gælder ved ombytning af jord mellem store ejendomme uden forrykkelse af helheden. »Hovedgårdsreglen« i § 24 rammer enhver forøgelse af jordtiliggendet, medens sammenlægningsreglerne kræver iagttagelse af bestemmelserne i TL § 21.

For de mindste landbrugsejendomme gælder, at de som regel kan sammenlægges, hvis de ligger bekvemt for en samlet drift. Den ejendom, som forsvinder, må ikke overstige $\frac{1}{3}$ af den omtalte hovedparcelstørrelse, og den eller de nye bedrifter må ikke komme på mere end $\frac{1}{3}$ heraf. Består begge ejendomme af middelgod jord (takst 50–55), må den nedlagte ejendom altså ikke være på mere end godt 6 ha, og den nye bedrift må ikke blive på mere end 16 ha (LL § 25, stk 1). I dette tilfælde kan nedlægning og samtidig forening med anden landbrugsejendom kun nægtes, hvis myndighederne ikke kan godkende beliggenhedskravet.

Reglerne om ophævelse af landbrugspligt og sammenlægning beror i væsentlig grad på et administrativt skøn. Herved står de i modsætning til hovedparcelreglen, idet matrikelmyndighederne kun har ringe mulighed for at modsætte sig fraskillelse af arealer over hovedparcelstørrelsen. Der findes desuden mange dyrkningsjorder, som ikke er under landbrugspligt, »fri jord«, jfr ovenfor s 272. Matrikelmyndighederne er derimod afhængige af andre myndigheder, hvis fraskilte arealer skal overgå til anden anvendelse (UL §§ 2, 4 og 8). Her tænkes navnlig på byplanmyndigheder, andre planlægningsmyndigheder og bygningsmyndigheder.

Det hænger sammen med, at de sociale hensyn, som hidtil har præget reglerne om landbrugspligt, har virket som skyklapper på lovgiverne. Den er-

kendelse, som i de senere år har bredt sig i vesteuropæisk retsopfattelse, at al dyrkningsjorden repræsenterer et aktiv af betydning for hele samfundet, har her i landet kun gjort sig gældende med hensyn til skovjord. På dette område har den til gengæld mere end 150 års hævd.

Ændringsforslaget afskaffer hovedparcelreglen og lægger vægten på kontrol med landbrugsarealers overgang til anden anvendelse og med bestående landbrugsejendommers sammenlægning. Allerede noterede landbrugsejendomme under 2 ha skal dog uden videre kunne overgå til »fri jord«, medens hel eller delvis ophævelse af landbrugspligten i øvrigt skal følge regler, der svarer til de nugældende suppleret med en regel om ophævelse af hensyn til udnyttelse af særlige forekomster i jorden.

Arealændringer indenfor landbruget begrænses kun af sammenlægningsgrænserne, der hæves væsentligt, og som kun angives ved hjælp af geometrisk mål. Indenfor 45 ha bliver adgangen til sammenlægning fri, medens yderligere forøgelse af en landbrugsejendom afhænger af, om der er behov for tillægsjord til mindre landbrug på det pågældende sted. Er det ikke tilfældet, er overgrænsen normalt 75 ha, men med vidtgående dispensationsbeføjelse for landbrugsministeriet.

II. Skove

A. Indledning

Hvis der plantes træer på et stykke jord, som ikke tidligere har båret skov, er det ikke sikkert, at plantningen skal betragtes som skov. Forskellige krav må opfyldes. For det første må det tilplantede areal ikke være helt ubetydeligt, men det er vanskeligt at angive en absolut undergrænse. For det andet må træerne kunne henregnes til de almindelige skovtræer blandt løv- eller nåletræerne. For det tredje må formålet være skovdrift, hvorved forstås frembringelse af brænde og gavntræ. Alléplantning, have- eller parkbeplantning, udlæg af et areal med båndpil eller med juletræskulturer og planteskoler vil ikke kunne betragtes som skov.

Sker tilplantningen derimod på gammel skovgrund, stiller sagen sig anderledes, idet en væsentlig del deraf er underkastet *fredskovspligt*. Den kan være permanent eller midlertidig, men i begge tilfælde går den ud på at *bevare skoven i god drift*.

S. Kinch: Skovloven, kommentar til lov nr 164 af 11/5 1935 om skove (Særtryk af Dansk Skovforenings Tidsskrift 1944); *Tolstrup* kap 18.

Fredskovspligten var en følge af fr af 27/9 1805 om skovenes ud-

skiftning, vedligeholdelse og fredning. Nu findes reglerne i Skovloven, lov nr 164 af 11/5 1935 med tillæg i lov nr 497 af 8/12 1949 og ændringer ved lov nr 213 af 4/6 1965 § 36.

Der findes desuden særlige regler om værnskovene i lov nr 84 af 25/3 1961 om sandflugtens bekæmpelse og lov nr 172 af 7/6 1958 om brunkullejer.

Efter Skovloven hviler den *permanente fredskovspligt* på følgende arealer, hvad enten de bar skov ved lovens ikrafttræden (14/5 1935) eller de var utilplantede. Ulovligt ryddede arealer kan dog forholdsvis let fritages (§ 2).

1) Skove i offentligt eje. De egentlige statsskove drives af tjenestemænd, som hører under Landbrugsministeriet (Direktoratet for Statsskovbruget). De vestjyske statsejede klitplantager hører også under dette ministerium (Klitdirektoratet), medens Sorø Akademis skove hører under Undervisningsministeriet. Alle andre offentlige skove omfattes af det almindelige statstilsyn.

2) Størsteparten af de skove, som ejeren er ude af stand til at godtgøre en tilblivelsestid for, der ligger efter fr 1805. (I de sønderjyske landsdele er den afgørende dato 2/7 1784). Se hertil U 1964.485.

3) Skove på gammel fæstebondejord, der er overført til beplantning med hjemmel i fæstelovgivningen eller § 11 i fr 1805.

4) Skove, hvorpå fredskovspligt er tinglyst. Det drejer sig navnlig om vederlagsarealer for frigivet fredskov og om de hedeplantager, som er skabt med statstilskud. I sidste fald omfatter tinglysningen undertiden mere end det tilplantede areal, men det overskydende kan som regel frigives uden vanskelighed, når Landbrugsministeriet anmodes herom.

Tinglyst fredskovspligt, som udelukkende beror på privat aftale, har ikke offentligretlig betydning.

5) Skovstykker, som omgives af eller forbinder fredskovsstrækninger eller udfylder indskæringer i deres yderkanter. (Skovlov § 1).

Den fredskovspligt, som følger umiddelbart af loven, har prioritet forud for alle privatretlige hæftelser (§ 3), men det beror i nogen grad på tilfældighed, om den er noteret i matrikel og tingbog.

En grundejer kan ved stempel- og gebyrfri deklaration bestemme, at enkelte træer eller skovpartier skal fredes, når de har landskabsmæssig betydning, og med Landbrugsministeriets godkendelse kan der lægges egentlig fredskovspligt på arealer, som egner sig til vedvarende skovdrift (§ 4). Sådanne fredninger har ikke uden videre fortrinsret for ældre hæftelser, men ønskes ministeriets godkendelse, er det en forudsætning, at ejeren formår sine panthavere til at respektere fredskovspligten.

Ved siden af den permanente fredskovspligt opstår der en lignende pligt, når en skov erhverves ved *køb*. Den gælder dog kun i 10 år, men sætter visse, senere omtalte grænser for ejerens adgang til at hugge i skoven. Det kan derfor have interesse at få endelig afgjort, om en skov er underkastet fredskovspligt.

Skøder på fast ejendom uden for købstædernes byggrunde skal principielt indeholde en erklæring fra overdrageren, hvori han på tro og love oplyser, om der findes *skov eller fredskovspligtig grund* på ejendommen. Denne pligt afvikles efterhånden, idet administrationen på egen hånd anstiller undersøgelse af skovforholdene i forskellige retskredse. Efter undersøgelsen noteres al fredskovspligtig grund i matrikel og tingbog, og skødepåtegninger kan undlades, se Dansk Lovregister afsnit 11 om fritagne retskredse.

Er en skødepåtegning bekræftende, skal skødet forelægges den lokale tilsynsførende med de private skove, og hvis han efter arkivundersøgelse anser ejendommen som helt eller delvis fredskovspligtig, noterer han det på skødet. Undladelse af at sørge for skødepåtegning kan medføre bødestraf efter § 12, men derimod ikke afvisning af skødet fra tinglysning, U 1937.309 H. Oplysning om fredskovspligt noteres i tingbogen og fastslår fredskovsplikten endeligt, med mindre erhververen inden 4 uger kræver en egentlig *fredskovskonstatering* (§ 10 og §§ 24–32). Falder konstateringen ud til, at fredskovspligt består, noteres det i matrikel og tingbog, og hvis pligten ikke dækker hele matrikulære enheder, afmærkes skovgrænsen i marken og på matrikelkortet.

Både de lokale tilsynsførende og Landbrugsministeriet ligger inde med et betydeligt materiale, som kan sandsynliggøre fredskovspligt, men i sidste instans kan spørgsmålet indbringes for domstolene. Hvis rekvirenten har været »i begrundet god tro«, slipper han som regel med at betale halvdelen af omkostningerne ved den administrative behandling.

B. Ejerens forpligtelser

Fredskovsplikten er, som omtalt, et krav til ejendommens benyttelse. Hovedreglen er, at et forpligtet areal »skal holdes bevokset med træer af en sådan art og beskaffenhed samt i et sådant antal, at de danner eller ved fortsat vækst inden for et rimeligt tidsrum kan komme til at danne sluttet skov af højstammede træer« (§ 6, stk 1). Driften

skal være forsvarlig efter forstmæssige standarder, og statens tilsynsførende kan vejlede og om nødvendigt give ordrer med hensyn til driften. Er det ikke tilstrækkeligt, kan ejeren straffes med bøde, og i grovere tilfælde kan han risikere, 1) at det ved dom bestemmes, at han i et bestemt tidsrum kun må hugge efter udvisning af tilsynet og på dettes vilkår, eller 2) at dommen giver administrationen ret til at sætte ham fra styret og indtil videre overtage skovens drift for hans regning (§§ 8–9 og 13–15).

Den midlertidige pligt opstår kun efter et *køb*, men uanset om skoven i forvejen er fredskov. Dens formål er at hindre spekulationskøb, og for at forebygge omgåelse bestemmer loven, at en *sælger* ikke må forbeholde sig træer på roden. Omvendt har en *køber* adgang til på forhånd at spørge skovtilsynet om, hvorvidt der er mangler ved skoven, som sælgeren hæfter for. En *køber* må hverken hugge eller lade hugge i den erhvervede skov, før han har meldt sit køb til den tilsynsførende i anbefalet brev (§ 10, stk 1–2). Gør han det alligevel, risikerer han bødestraf (§ 12).

Køberens dispositionsret begrænses i *de første 10 år*, regnet fra hans faktiske overtagelse af skoven. Er der fastsat en bestemt skæringsdag i skødet, bliver den afgørende. Begrænsningen gælder dog ikke for plantager, som ikke i forvejen er under fredskovspligt, med mindre deres areal er mindst 2½ ha. I øvrigt går den ud på, at *køberen* kun må hugge, hvad der behøves til »ejerens og ejendommens forbrug«, bortset fra industrielt forbrug som f.eks. savværksdrift (§ 11).

En god skovdrift forudsætter imidlertid ofte en større hugst, og *køberen* er derfor berettiget til at søge tilladelse til yderligere hugst, ja er skoven fredskov, vil han endog være forpligtet dertil, hvis han ikke vil risikere at blive ansvarlig for vanrøgt. Tilladelsen søges hos den lokale tilsynsførende skovriider. Der findes normalt en for hvert amt, og med ansøgningen skal følge dels en plan for hugsten, dels en redegørelse for de kultiveringsarbejder, som hugsten gør nødvendige. De tilsynsførendes afgørelser kan som regel indbringes for *Skovnævnet* (§§ 21–23). Hugst i strid med tiårsreglen er sanktioneret med bødestraf (§ 12), og konfiskation af det ulovligt huggede eller dets værdi kan ske efter Strfl kap 9.

I tiårsperioden er skoven under regelmæssigt tilsyn, og hvis ejeren ønsker det, kan han overlade den tilsynsførende at udvise til hugst. Efter periodens udløb har ejeren fri dispositionsret over skoven, hvis den ikke er under permanent fredskovspligt.

Pligten til at holde skovbevoksning i fredskove er imidlertid ikke ubetinget. Tjenestejorder, heder, klitter, enge, moser, strandbredder, grusgrave o.lign. kan holdes ubeplantede, så længe de hører til en af disse kategorier (§ 6, stk

5). En bevoksning med gammel stævningskov eller krat kan tillades opretholdt, og Landbrugsministeriet kan give tilladelse til, at fredskovsgrund benyttes som lystskov eller dyrehave, at den i et kort tidsrum benyttes som ager eller have, eller at den er utilplantet af hensyn til naturskønheden eller f.eks. militære formål (§ 7). Det er ikke tilladt at rydde fredskov helt, men på den anden side stiller loven ikke krav om, at hugsten altid skal være plukhugst (udtynding). Hvis en del af skoven afdrives helt, skal arealet snarest muligt tilplantes igen med skovplanter, som kan komme til at opfylde kravet om »sluttet skov af højstammede træer«. I plantager kan man dog godtage bjergfyrbekvoksning (§ 6, stk 3–4).

Loven omtaler ikke direkte *byggeri* på fredskovsgrund, men det følger af kravet om »sluttet skov«, at byggeri normalt må være forbudt. Det kan dog tænkes, at manglende bygninger kan betragtes som et udslag af svigtende interesse for skoven. Det byggeri, som efter et forstkyndigt skøn er rimeligt af hensyn til skovdriften, må derfor være tilladt, se U 1963.398.

Græsning eller husdyrdrift i fredskov er forbudt uden skovtilsynets tilladelse (§§ 17–18).

Det er sædvanligvis overladt til skovejeren at bestemme, hvilken form for bevoksning han vil have; men af landskabelige grunde kan skovtilsynet dog henstille, at ejeren ikke ombytter løvskov med nåleskov, selv om jordbunden er mere egnet til nåletræer. Vil ejeren ikke rette sig derefter, indankes sagen for Skovnævnet, men såvel nævnet som ejeren kan henskyde den endelige afgørelse til fredningsmyndighederne (§ 6, stk 2).

En *skov* er som regel en samlet bevoksning, og det gælder, selv om der f.eks. går en offentlig vej gennem skoven, eller bevoksningen er delt af ejendomsskel. Den betragtes alligevel som én skov.

Er der mindst 3 ejere, som har hver sin materielle del af en skov, kan de slutte sig sammen i et *skovlag*, som overtager skoven til kollektiv drift. Hver interessents part bestemmes efter værdien af hans skovstykke ved lagets oprettelse, og hans andel i indtægter og udgifter afhænger heraf. Hans pligtige bidrag til driften kan inddrives ved udpantning (§20).

Lov nr 111 af 1/3 1919 om statstilskud til *småskovsforeninger* har åbnet en anden mulighed for at sikre driften af mindre skovstykker, der ikke kan bære en fast sagkyndig ledelse. En småskovsforening kræver mindst 25 skovejere til sin oprettelse. Det enkelte medlems skovbevoksede areal må ikke overstige 50 ha, og foreningens samlede skovareal skal være mindst 1.000 ha. Hvis Landbrugsministeriet godkender foreningens love, kan den herefter få et betydeligt statstilskud til aflønning og pensionering af en skovbrugskonsulent. Når en skov er indmeldt i en godkendt forening, overtager konsulenten ansvaret for, at hugsten i tiårsperioden efter et køb holdes indenfor de foran omtalte grænser. Det samme gælder for plantager, som er oprettet gennem Det danske Hedeselskab; her hviler ansvaret på Hedeselskabets stedlige skovrider (Skovlov § 11, stk 2).

C. Ejerens rettigheder

Ejerens rettigheder til at foretage særfredninger i sin skovbevoksning og til at få fredskovspligt lagt på utilplantede arealer eller uforpligtede arealer med skov er tidligere omtalt.

Herudover må nævnes, at ejeren af en af de tidligere majoratsskove kan benytte den ovenfor s 273 omtalte testationsret for sædegårdsejere med hensyn til sin skov, se 1 nr 563 af 4/10 1919 § 5, stk 9.

D. Ejendomsændringer

Der gælder også en *hovedparcelregel* for skove, og af hensyn til skovlovgivningens særlige karakter er det pålagt landinspektørerne at oplyse, om en ansøgt ejendomsændring omfatter skovarealer. Kan landinspektøren skaffe en tingbogsattest, som viser, at der ikke er tinglyst fredskovspligt, og kan han samtidig stå inde for, at tilplantningen er sket i nyere tid på et forhen ubevokset areal, kan matrikelmyndighederne betragte skoven som fri for fredskovspligt (§ 33).

I modsat fald inddrages skovtilsynet i sagens behandling, og hovedparcelreglen kan kræves overholdt. Den går ud på, at *samlede fredskovstrækninger* ikke må deles i mindre lodder end 50 ha geometrisk mål (UL § 3). Landbrugsministeriet kan dog tillade yderligere deling, og det er ministeriet, som afgør, om en fredskov er en »samlet fredskovstrækning«. Efter administrativ praksis er det ikke nødvendigt, at et skovareal, som ønskes frastykket, grænser til ejerens øvrige skov. Andre omstændigheder, f.eks. en fælles driftsplan, kan føre til, at skovstykker, som ikke grænser sammen, betragtes som en samlet strækning, se hertil *H. Wulff*: Hvad er en »samlet fredskovstrækning« i Landinspektøren 23. bd 235–239. Ministeriets afgørelser må kunne prøves af domstolene.

For skovejendomme, som har hørt under et majorat, gælder særlige delingsregler ifølge lov nr 563 af 4/10 1919 § 5, stk 1 og 7. Tilladelse til yderligere deling kan kun gives, hvis det anbefales af Skovnævnet, og dettes afgørelse kan næppe indbringes for domstolene. Bestemmelsernes formål er at bevare de store driftsenheder, som kan bære en sagkyndig ledelse, og de viser, at skovlovgivningen i modsætning til landbrugslovgivningen bæres af økonomiske betragtninger fremfor sociale.

Fredskovspligten på et areal kan *hæves* af Landbrugsministeriet, når særlige omstændigheder taler for det (Skovlov § 5). Loven nævner: skovens dårlige form, dens ringe størrelse eller naturforholdene, privat bebyggelse eller offentlige anlæg. Er skoven opstået med statsstøtte, kræves de udbetalte tilskud normalt tilbagebetalt.

Loven nævner også den mulighed at *flytte fredskovspligten*. Det bliver ansøgerens sag at fremskaffe et passende vederlagsareal, som egner sig til skovdrift, og som ikke i forvejen er fredskovspligtigt. Der

kræves sædvanligvis et vederlagsareal, som er noget større end det frivgivne. Fredskovspligten på vederlagsarealet må sikres ved tinglyst deklaration, som ikke præjudiceres af privatretlige hæftelser, og der må stilles en af ministeriet godkendt sikkerhed for, at de nødvendige arbejder til frembringelse af ny skov bliver gennemført.

E. Særbestemmelser

Lov nr 172 af 7/6 1958 forbyder, at nye brunkulsgravninger sættes i værk uden tilladelse fra Landbrugsministeriet. Tilladelsen forudsætter, at ansøgeren har lagt en plan for tilplantning eller anden sikring af de arealer, der skal arbejdes på, og at denne plan er godkendt af ministeriet. Der må yderligere stilles en af ministeriet godkendt sikkerhed for planens gennemførelse. Overtrædelser straffes med bøde.

Lov nr 84 af 25/3 1961 regulerer en ældre fredning af strandbredden og havklitten langs Jyllands vestkyst. Grænsen for det fredede område er afmærket i marken, men forudsættes revideret mindst hvert 10. år. Fredningen er tinglyst på de ejendomme, som rummer arealer under denne fredning.

Loven tillader det offentlige at sætte andre sandføgne arealer under *fredning*, hvorefter myndighederne overtager sandflugtens dæmpning for offentlig regning. Man kan dog også sætte sandføgne arealer under *tilsyn*, hvorefter ejeren må sørge for den sandflugtsbekæmpelse, som myndighederne foreskriver. I så fald må ejeren selv betale udgifterne, og han må tillige rette sig efter eventuelle pålæg om indskrænkninger i arealbenyttelsen, som står i forbindelse med bekæmpelsen.

Et areals fredning betyder, at ejeren må finde sig i de nødvendige dæmpningsarbejder. Endvidere betyder de både for ham og andre, at der ikke må foretages noget, som kan ødelægge dæmpningsarbejdet, og herunder falder også byggeri. Klitmyndighederne kan bestemme, hvor der må foregå færdsel, og de kan tilmed give offentligheden adgang til at gå over private ejendomme og opholde sig på dem i kortere tid.

De administrative beslutninger træffes af lokale sandflugtskommissioner. I Vestjylland og på Rømø hører de under Klitdirektoratet, medens de i den øvrige del af landet hører under amtsrådene. De rådighedsbegrænsninger, som pålægges administrativt, kan enten indbringes for Landbrugsministeriet eller indannes for overlandvæsenkommissionen. Overtrædelser straffes med bøde.

Se om særbestemmelserne *Tolstrup* kap 19 og i U 1965 B. 281.

III. Koncessionsregler

A. Erhvervelsesbegrænsninger

Indtil 1949 var adgangen til at erhverve fast ejendom i hovedsagen fri for enhver, men i tiden derefter er der kommet forskellige lov-

bestemmelser, som begrænser adgangen hertil. 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 16 og 35, *samme*: Forkøbsret og koncession, 1961.

De mest omfattende bestemmelser findes i *Erhvervelsesloven* (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 linie (§ 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. Under »fast ejendom« falder, lige som efter TL § 19, bygninger på lejet grund, se U 1965.893.

Institutionsloven (IL), lov nr 127 af 16/4 1957, forbyder *juridiske personer* at erhverve arealer, som benyttes til landbrug eller gartneri, men ikke udyrket jord og skovarealer. Forbudet er dog ikke absolut.

For det første er en række områder i byernes nærhed administrativt frigivet (bkg nr 149 af 8/5 1957). For det andet kan en juridisk person erhverve arealer for at udnytte ler-, mergel-, kalk- eller lignende forekomster i jorden eller til transport-, forsøgs-, forsknings-, undervisnings- eller idrætsformål. Landbrugsministeriet kan skride ind, hvis erhvervelsen synes at overstige erhververens behov eller den ikke fører til iværksættelse af en udnyttelse, der falder ind under de nævnte formål (§ 1, stk 3, smh med § 3). For det tredje kan en juridisk person overtage en ejendom som ufyldstgjort pant- eller ud-

lægshaver, men i så fald er den forpligtet til at videreafhænde ejendommen inden 2 år efter tvangsauktionen (§ 1, stk 4), med mindre den fjerde mulighed kan anvendes. Den går ud på, at Landbrugsministeriet kan tillade en erhvervelse, eventuelt efter forhandling med andre ministerier (§ 1, stk 5). – Statens og kommunernes erhvervelser falder udenfor Institutionsloven.

I det s 270 omtalte forslag til ændret jordlovgivning forudsættes IL ophævet men forbudet mod juridiske personers arealerhvervelse opretholdes i forslaget. Det begrænses dog til landbrugsejendomme udenfor inderzoneområder, se s 173, men de gældende undtagelsesregler bortfalder, således at enhver erhvervelse kræver landbrugsministeriel tilladelse.

Det er også 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. En anden gruppe »farlige« erhververe er spekulanterne, men i dansk ret rammes de ikke af jordlovgivningen, men derimod gennem skattelovgivningen. Man finder dernæst koncessionsregler, som skal forhindre dannelsen af *for store bedrifter* eller hele godser, og de eksisterer også i Danmark i kraft af to regler i *Landbrugsloven*.

a) Den ene er den foran s 275 omtalte regel i LL § 24, der sætter en overgrænse for arealforøgelser ved et grundbeløb på 65.000 kr, hvor der er tale om landbrugsejendomme. Landbrugsministeriet kan dispensere efter et temmelig frit skøn.

b) Den anden regel findes i LL kap II »om erhvervelse af adkomst på landbrugsejendomme«, jfr bkg nr 392 af 25/9 1951. Uanset ordet »adkomst« er det klart, at såvel denne regel som LL § 24 og Institutionsloven kun regulerer *erhvervelse af ejendomsret*. Hovedreglen i kap II er, at den, der i forvejen ejer to eller flere landbrugsejendomme, ikke må erhverve flere; den, der ejer én landbrugsejendom, kan erhverve én, og den, der ingen har, kan erhverve to (LL § 9, stk 1). Ideelle anpartar ligestilles i nogen grad med ejendomsret til en hel ejendom. Hvis en erhverver erklærer sig villig til at afstå et dyrkningsareal til staten, som svarer til $\frac{1}{5}$ af den ejendom, han ønsker at erhverve, og Statens Jordlovsudvalg og Landbrugsministeriet godkender hans tilbud, har han dog ret til at erhverve overtallige landbrugsejendomme. Vederlagsarealets størrelse beregnes både i forhold til den nye erhvervelses areal og i forhold til dens *grundbeløb* (§ 9, stk 4). Der findes desuden andre undtagelser.

1) Auktionserhvervelser er fri. Det gælder også frivillige auktioner. En auktionserhvervelse forpligter imidlertid til inden ét år efter auktionen at videre-sælge den på auktionen erhvervede ejendom *eller en af erhververens øvrige landbrugsejendomme* (LL § 10).

2) Ved bedømmelsen af, hvor mange ejendomme en fysisk eller en juridisk person allerede ejer, konstruerer LL en ret vidtgående *medejendomsret* til landbrugsejendomme, som tilhører ægtefælle, mindreårige børn eller forældre, og til landbrugsejendomme, som tilhører moder- eller datterselskaber (§ 9, stk 1–3). Men omvendt gælder der visse lempelser med hensyn til familieoverdragelser (LL § 11).

Sker en erhvervelse ved frivillig overdragelse til ægtefællen, livsarvinger, forældre, søskende eller disses børn, er den tilladt uanset antallet af de landbrugsejendomme, som i forvejen tilhører erhververen, men dog kun under forudsætning af, at den overtagne ejendoms *grundbeløb*, er under 56.000 kr. Det samme gælder erhvervelser indenfor adoptionsforhold og svogerskab i de nævnte grader, lige som erhvervelse ved arv er dækket af undtagelsesreglen, hvad enten der er tale om intestatarv eller testamentsarv, arv eller legat.

Landbrugsejendomme med et grundbeløb på mindst 56.000 kr falder normalt ind under hovedreglen, men der har bestået en adgang til at »frikøbe« dem. Det skete ved at aflevere dyrkningsjord efter regler, der minder om LL § 9, stk 4. Efter »frikøb« er en større landbrugsejendom ligestillet med de mindre, for så vidt angår arv og slægtsoverdragelser. Herom findes notat i tingbogen. Nogle og tredive godsejere har benyttet denne adgang for at sikre godsernes beståen i kommende generationer. Den jordpolitiske baggrund for reglen var ønsket om hurtigst muligt at få mere jord til oprettelse af nye landbrug eller til forøgelse af ældre småbrug.

3) Staten og kommunerne falder udenfor forbudet mod erhvervelse af mange landbrugsejendomme. Efter LL kap II gælder det samme for banker, sparekasser, kredit- og hypotekforeninger, men deres erhvervelser falder i første række ind under Institutionsloven.

4) Landbrugsministeriet har den sædvanlige dispensationsadgang.

Der gælder endelig en koncessionsregel med hensyn til de *landarbejderboliger*, som er opført med statslån efter 1938. Reglerne herom – også koncessionsreglen – findes for tiden i lovbkg nr 223 af 25/5 1960 (AL). Den gælder i 20 år efter statslånenes indfrielse (§ 21), og den 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«. Dette spørgsmål om en erhververs beskæftigelse kan indbringes for domstolene, hvis man ikke er tilfreds med administrationens afgørelse.

Også her gælder en auktionsregel. Den omfatter såvel køberen på en tvangsauktion som den ufyldstgjorte pant- eller udlægshaver. Den forpligter erhververen til at videreoverdrage boligen inden ét år efter auktionen.

Landbrugsministeriet har desuden sædvanlig dispensationsadgang.

Det s 270 omtalte forslag til ændring af LL bibeholder to-gårdsreglen for fysiske personer, medens den under a omtalte regel udgår. Reglerne om vederlagsareal og om auktionserhvervelser udgår ligeledes. Den begrænsede adgang

til at erhverve landbrugsejendomme skal dog ikke gælde i inderzoneområder, se s 173. Den bestående adgang til familieoverdragelser af ejendomme med grundbeløb under 56.000 kr skal kun omfatte besiddelser, der bliver noteret som »familieejendomme«; noteringen forudsætter normalt, at ejendomsretten til de flere ejendomme er stiftet før 1/1 1965. Forslaget forbyder desuden, at flere end 5 fysiske personer erhverver en landbrugsejendom i fællesskab.

B. Procedureregler

Det fremgår allerede af fremstillingen under A, at koncessionsreglerne er delt mellem Justitsministeriet og Landbrugsministeriet, og at det meget vel kan tænkes, at samme erhvervelse skal bedømmes efter flere regler. Som eksempler kan nævnes, at en udlænding køber en landarbejderbolig til sommerhusophold, at en juridisk person køber landbrugsjord til supplering af sin landbrugsejendom, som har et grundbeløb på 65.000 kr, eller at en bank overtager en landbrugsejendom som ufyldstgjort panthaver. Der findes heller ikke ensartede procedureregler, og de forbedringer, som indeholdtes i jordlovsforslagene fra foråret 1963, faldt bort med forslagernes forkastelse ved folkeafstemningen d 25/6 1963. De er medtaget i det s 270 nævnte forslag.

Ifølge EL § 3 gælder der en ansøgningsfrist på 6 måneder »fra overdragelsens tidspunkt«. Inden for denne frist kan erhververen frit videreoverdrage ejendommen, og det kommer herefter an på næste erhververs forhold, om koncession er nødvendig. De øvrige love har intet tilsvarende, men efter IL § 3 kan Landbrugsministeriet ikke skride ind med andet end pålæg om videreoverdragelse eller lovmæssig benyttelse, før der efter forhandling med erhververen har været givet ham en frist på mindst 1 år. Efter AL § 21, stk 4, kan ministeriet også først skride ind, hvis erhververen ikke har fået endelig tinglyst adkomst inden ét år »efter overtagelsen«. Det fremgår af disse regler, at erhververen indtil videre betragtes som ejer og har adgang til at videreoverdrage ejendommen til trediemand, som så overtager ansvaret for at få adkomsten i orden, og det samme er antaget med hensyn til en erhvervelse, som strid mod hovedreglen i LL kap II, U 1952.502 H. – Man må endvidere erindre de omtalte frister, som løber efter forskellige auktioner erhvervelser.

Ifølge EL §§ 6–7 kan en koncessionspligtig erhververs skøde tinglyses med frist, hvis det sker indenfor ansøgningsfristen eller der er indsendt ansøgning i rette tid. Indsendes ansøgningen for sent, risikerer ansøgeren bødestraf. – Efter IL § 2 kan erhververens skøde tinglyses endeligt, hvis erhververen foreviser tilladelse til erhvervelsen eller erklærer, at den er fri. Erklæringen indsendes af tinglysningsdommeren til Landbrugsministeriet, og indsendelsen har præklusiv virkning. Når der er gået ét år efter erklæringens modtagelse, kan ministeriet ikke anfægte den, med mindre der foreligger et strafbart forhold.

Hvis tilladelse savnes, og dem omtalte erklæring ikke kan afgives, afvises skødet fra tingbogen. – AL § 21 og LL § 12 går knapt så langt, idet de tillader tinglysning af *betinget* adkomst, men forbyder tinglysning af *endelig* adkomst, hvis erhvervelsen kræver koncession, og Landbrugsministeriets tilladelse ikke foreligger. Som dokumentation for en erhververs kvalifikation efter AL kan tjene en erklæring fra den lokale husmandsbrugskommission eller fra Statens Jordlovsudvalg. For LL's vedkommende afhænger tinglysningen af den erklæring på tro og love, som erhververen skal afgive om sin ejendomsret til landbrugsejendomme. Ordene »betinget« og »endelig« i forbindelse med »adkomst« har en anden betydning end i Tinglysningslovens § 10, stk 4. I koncessionslovene tænkes alene på forholdet til det offentlige.

Fremstillingen ser bort fra de landarbejderboliger, hvori der endnu står statslån. Her er det selvfølgelig, at låneovertagelse med långivers samtykke, kvalificerer. Desuden er der set bort fra boliger, som er oprettet »for landmandens regning« efter AL kap VI; her er boligens udnyttelse afgørende.

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 de øvrige love gives af Landbrugsministeriet, hvis myndighed AL dog delegerer til husmandsbrugskommissionerne og Statens Jordlovsudvalg. Ministeriet er her klageinstans, og afgørelsen skal være et enten-eller. – Efter IL kan ministeriet sætte betingelser for en erhvervelse, som tilsigter at hindre overflødige erhvervelser. Kan en erhverver nøjes med en del af en landbrugsejendom eller en eller flere matrikulære enheder, og er en ejendomsdeling rimelig, kan det f.eks. kræves, at de overflødige arealer afstås. – Efter LL vil der navnlig være tale om godkendelse af et tilbudt vederlagsareal.

Nægtes tilladelse til en erhvervelse, kan man tænke sig tre muligheder. Erhververen overdrager ejendommen til trediemand, overdragelsen går tilbage, eller erhververen fortsætter med at disponere som ejer. I sidste fald forudsætte alle lovene, at ministeriet giver erhververen en rimelig frist til at legalisere forholdet, og at man derefter søger det legaliseret ved trussel om bødestraf og tvangsbøder. Efter EL § 8 skal legaliseringsfristen være mindst 6 måneder og højst ét år. De særlige frister i IL og AL er omtalt ovenfor s 286 (IL § 7 og AL § 21, stk 7). Der findes ingen fristbestemmelse i LL (LL § 30), og med overholdelse af reglen i LL § 24 føres i øvrigt kun tilsyn af kommunalrådene.

Overgår ejendommen til trediemand kan der eventuelt opstå en ny koncessionssag.

Afslag på en koncessionsansøgning kan næppe betragtes som vanhjemmel, med mindre overdrageren har påtaget sig garanti for koncessionens opnåelighed eller har udvist svig. Om erhververen i øvrigt kan kræve overdragelsens tilbagegang, afhænger af almindelige kontraktsregler. 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. I mangel af anden aftale beregnes løsningssummen efter reglerne i stk 6, men staten kan afslå at overtage en bolig, hvis dens tilstand eller særlige hæftelser vil forringe statens muligheder for videreafhændelse.

IV. Offentlig forkøbsret

A. Formål og afgrænsning

I de jordlovsforslag, som var til folkeafstemning i juni 1963, var der dels tale om en forkøbsret for kommuner, dels om udvidelse af statens forkøbsret. Efter disse forslags forkastelse eksisterer der for tiden kun en almindelig forkøbsret for staten i henhold til § 8 i Statshusmandsloven.

Om offentlig forkøbsret se *Tolstrup* kap 16, *samme*: Forkøbsret og koncession (1961).

Formålet med forkøbsretten er at skaffe jord til arbejdet med at oprette nye selvstændige landbrug og gartnerier, at skaffe tillægsjord til de landbrug, som er for små til at kunne drives som selvstændige bedrifter, og at skaffe jord til byggepladser og havelodder i byerne og deres nærhed (§ 7). Forkøbsretten er dels umiddelbar *ex lege*, dels middelbar, idet den beror på en administrativ beslutning, som tinglyses på vedkommende ejendom.

Den umiddelbare forkøbsret omfatter landbrugsejendomme med et *grundbeløb* på 56.000 kr eller derover. I § 8 bruges ganske vist betegnelsen »landejendom«, men definitionen i stk 8 viser, at landejendomsbegrebet falder sammen med landbrugsejendomsbegrebet efter dettes ændring i 1963.

Den middelbare forkøbsret kan efter beslutning af Statens Jordlovsudvalg tinglyses på »fri jord« og på landbrugsejendomme med lavere grundbeløb end 56.000 kr. Beslutningen kan indbringes for Landbrugsministeriet (§ 8, stk 2). Klagefristen er én måned, efter at ejeren har modtaget underretning om beslutningen.

Den umiddelbare forkøbsret og forkøbsret, som er pålagt »fri jord«, kan

benyttes til fremme af alle de ovennævnte formål, hvorimod den forkøbsret, som pålægges mindre landbrugsejendomme, kun kan anvendes til at skaffe tillægsgjord. Det er samtidig en forudsætning, at den behæftede ejendoms brugsværdi kan tåle fraskillelse af tillægsgjorden, eller at den er tjenlig til at blive udstykket til bunds og altså forsvinde som landbrugsejendom. Såvel den umiddelbare som den middelbare forkøbsret hviler på ejendommene med fortrinsret forud for ældre rettigheder.

Samtidigt med det s 270 omtalte forslag til ændring af LL fremsattes forslag til større ændringer i Statshusmandsloven, se Folketingstid. 1965-66. 3929; till A. 2113; men heller ikke dette forslag blev gennemført. Efter forslaget skulle den umiddelbare forkøbsret bortfalde, og adgangen til at pålægge forkøbsret skulle ophøre i inder- og mellemzoneområder, se s 173 ff, og i andre til bebyggelse udlagte områder. Derimod skulle forkøbsretten også kunne anvendes overfor helt eller delvis vederlagsfri overdragelser inter vivos, og forslaget indeholdt desuden en række procedureregler.

B. Rettens omfang

Statens forkøbsret må bedømmes som en anden forkøbsret, og den kommer derfor kun til anvendelse overfor aftaler om køb og bytte, men ikke overfor gaver og arv. Om en overdragelse mod vederlag kan betragtes som en gave (*negotium mixtum cum donatione*), vil høre under domstolenes afgørelse (U 1964.325). Der kan også opstå problemer, hvor køberens vederlag efter aftalen skal erlægges i andet end penge, og sådanne vanskeligheder for benyttelsen af statens forkøbsret hører ligeledes under domstolene.

Selv om det er klart, at der foreligger en retshandel, som giver staten forkøbsret, kan forkøbsrettens benyttelse være udelukket af andre grunde.

1) Statens Jordlovsudvalg kan på forhånd give afkald på forkøbsretten, endeligt eller tidsbegrænset eller knyttet til nærmere angivne betingelser (§ 8, stk 4).

2) Forkøbsretten omfatter ikke auktionserhvervelser, hvad enten de sker på frivillig auktion eller på tvangsauktion, og hvad enten der er tale om en auktionsskøber eller en ufyldstgjort pant- eller udlægshaver. Erhververen kan videre sælge ejendommen, men det er en forudsætning, at det ordnes således, at auktions- eller fodedudlægsskøde bliver udstedt til næste erhverver inden ét år efter auktionen (§ 8, stk 3, b).

3) Overdragelse af parceller på indtil 3.000 m² til byggegrunde, af parceller på indtil 10 ha til forening med køberens ejendom, som ikke overstiger 8 ha, og af parceller, som skal erhverves med statslån efter loven, er også fri (§ 8, stk 3, c).

4) Hvis køberen er sælgerens ægtefælle, kommer forkøbsretten heller ikke

til anvendelse, og det samme gælder en køber, der hører til sælgerens forældre, livsarvinger eller søskende. Svogerskab og adoptionsforhold i disse grader er ligestillet med slægtskab (§ 8, stk 3, a).

Det kan endvidere tænkes, at forkøbsretten ikke kan benyttes fuldt ud. Ifølge § 8, stk 7, er det tilfældet, hvis køberen er barn af sælgerens søskende eller står ham lige så nær gennem svogerskabs- eller adoptionsforhold. Hvis det påberåbes overfor staten, kan forkøbsretten kun anvendes for at fremskaffe til-lægsjord.

Forkøbsretten kommer derimod til anvendelse, hvad enten en salgsaftale omfatter hele den behæftede ejendom eller kun en del af den. I så henseende kan forkøbsretten benyttes både overfor materielle og ideelle anparter, men overtagelse af en materiel anpart forudsætter, at den kan fraskilles sælgerens ejendom efter de gældende udstykningsregler, se s 273 f.

C. Procedureregler

I modsætning til, hvad der gælder aftalt forkøbsret, har ejeren af en ejendom, som staten har forkøbsret til efter Statshusmandsloven, adgang til først at op-tage forhandling med Statens Jordlovsudvalg (§ 8, stk 5, jfr bkg nr 391 af 25/9 1951 og bkg nr 161 af 25/4 1960). Henvendelsen kan i og for sig ske ganske formløst og afføde forhandling mellem parterne, men hvis den skal have virkning overfor forkøbsretten, må ejeren fremsætte et formeligt salgs-tilbud med iagttagelse af de ministerielle forskrifter herfor. Til gengæld tvinges administrationen til at behandle tilbudet inden for bestemte frister. Statens Jordlovsudvalg har 14 dages betænkings- og forhandlingstid, regnet fra tilbu-dets modtagelse, og Landbrugsministeriet har derefter én uges betænkningstid. Oversiddes fristerne uden tilbudsgiverens samtykke, afslås tilbudet af udvalget, eller nægter ministeriet at godkende det, får ejeren ret til at sælge ejendommen eller det tilbudte areal til anden side. Det er dog en forudsætning, at salget ikke sker på lempeligere vilkår, herunder også med hensyn til prisens størrelse, og at det berigtiges ved endeligt tinglyst skøde inden ét år efter fristoverskri-delsen eller afslaget. Det er yderligere en forudsætning, at ejendommen ikke i mellemtiden er forbedret på en sådan måde, at tilbudet til staten ville have været et andet, om det var sket før. Ellers kunne et salg til anden side for den staten tilbudte pris betyde lempeligere vilkår.

Ejeren kan imidlertid også gå den sædvanlige vej først at afslutte aftale med trediemand om hans køb af ejendommen og derefter forelægge sagen for Statens Jordlovsudvalg (§ 8, stk. 6). Denne fremgangsmåde benyttes hyp-pigt. Her gælder de samme frister for administrationens stillingtagen, og sta-tens svar må normalt være ja eller nej. Ønskes forkøbsretten benyttet, indtræ-der staten i aftalen og bliver forpligtet til at opfylde den fuldt ud. Det gæl-der også med hensyn til overtagelse af eventuelt driftsløssøre, og noget andet kan kun tænkes, hvis staten vil påberåbe sig, at aftalen indeholder bestemmel-ser, der har til direkte formål at hindre forkøbsrettens benyttelse. Kan det påvises, kan parterne straffes med bøde, og bødestraf kan også idømmes for andre overtrædelser (§ 8, stk 9).

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.

I forholdet mellem sælgeren og hans medkontrahent foreligger der vanhjemmel, og det må afgøres efter almindelige kontraktsregler, om medkontrahenten har noget erstatningskrav. 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, stemplings- og tinglysningsgebyrer. Medkontrahenten har nemlig adgang til at lade sit skøde tinglyse som betinget adkomst, hvorimod det er forbudt at lade det tinglyse som endelig adkomst. Har han 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.

Opstår der tvist om statens forkøbsret til en ejendom, kan ejendommens værneting benyttes (§ 8, stk 10).

V. Kontrol med arealændringer

A. Indledning

Den i § 1 omtalte offentlige regulering af ejendomsretten til fast ejendom rækker langt tilbage i tiden, om end den konkrete regulering har haft forskellig intensitet og formål.

1) Statens interesse i beskatning førte kort efter Enevældens gennemførelse til en matrikulering af alle faste ejendomme med angivelse af hver enkelt ejendoms skatteevne, udtrykt ved de endnu gængse betegnelser »hartkorn« og »skovskyld« samt andre betegnelser, der senere er bortfaldet. De ældste matrikler bestod kun af fortegnelser over ejendommene, men udgangspunktet for den enkelte skatteenheds omfang var den sluttede driftsenhed, således at flere drifts-

enheder, som tilhørte samme ejer, fik hver sit matrikelnummer. Denne fremgangsmåde er også fulgt ved senere matrikuleringer.

a) Skatteligningen i forhold til hartkorn m.v. havde til forudsætning, at der ikke foregik deling af et matrikelnummer uden samtidig fordeling af lighningsgrundlaget. 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 1688), før man indførte forbud mod skøders tinglysning inden hartkornsdelingens godkendelse, se pl 2/8 1786 for landejendomme og pl 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 foran s 273 og s 281. Disse kontrolregler blev også kombineret med tinglysningen af ejendomsverdragelser.

2) I 1844 trådte en ny matrikel for länddistrikterne i kraft, og i modsætning til forgængerne 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 arelets 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 sønderjyske landsdele hviler matrikuleringen på præjsisk arbejde, og i stedet for matrikelnumre taler man 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 21/4 1847 forbød man således tinglysning af langvarige lejemål om dele af en matrikulær enhed, se nu UL § 1.

3) 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 foran s 275. 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 forbun-

det med aftaler om fast ejendom, er der kun ringe sandsynlighed for, at borgerne undlader at benytte tinglysningsinstituttet for at sikre deres ret. Benytter de det, træder kontrolapparatet automatisk i funktion, for så vidt det er i orden. Den under 2 omtalte pl 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 s 271 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 s 210.

I København har det matrikulære arbejde altid været en kommunal opgave (stadskonduktørens direktorat). På Frederiksberg gælder det samme siden 1925 (stadslansinspektørens kontor), medens matrikelvæsenet i øvrigt henhører under landbrugsministeriets matrikeldirektorat. Det forberedende arbejde foretages derimod udenfor København og Frederiksberg og de sønderjyske landsdele af privatpraktiserende landinspektører, se lov nr 220 31/5 1963. I de sønderjyske landsdele er det prøjsiske katastersystem videreført gennem 5 amtslandinspektørkontorer, som er decentraliserede afdelinger af matrikeldirektoratet.

B. Formelle delingsregler

De formelle regler om deling af fast ejendom findes i UL, for tiden lovbkg nr 252 7/6 1953 som ændret ved lov nr 213 4/6 1965 § 106, men loven bemyndiger i vidt omfang landbrugsministeriet til at udforme mere detaillerede regler, se bkg nr 424 24/9 1949, bkg nr 389 25/9 1951, bkg nr 213 8/8 1957, bkg nr 330 23/11 1961 og – senest – LMcirk nr 198 11/12 1964 samt bkg nr 371 1/11 1966.

Blandt de formelle regler skal her nævnes UL § 5, som for lovens område kræver medvirken af en landinspektør (amtslandinspektør), og § 6 som foreskriver deling ex officio af »kongelige penge« og tiendeydelser samt tildels hartkorn, jfr §§ 7 og 10. UL §§ 10–11 fastlægger dernæst samarbejdet med tinglysningsmyndighederne, jfr TL §§ 10, 22 og 23 samt TLAN §§ 10 og 17, og etablerer yderligere en sideløbende kontrol med hensyn til skøders tinglysning gennem oppebørselsbetjentene.

UL suppleres endelig derved, at andre myndigheder har mulighed for at suspendere et udstykningsandragende, indtil de har truffet en afgørelse, se s 204 ff og Vejbestyrelseslovens § 39.

C. Materiel delingskontrol

1) I så henseende har kontrollen med deling af jordbrugets ejendomme omkring 200 års hævd, se ovenfor I D og II D, og denne kontrol såvel som kontrollen med deling af statshusmandsbrug, de såkaldte pligthuse og de med statslån opførte landarbejderboliger udøves af landbrugsministeriet, tildels af matrikeldirektoratet på egen hånd.

2) UL's materielle delingsregler er og har stedse været temmelig fåtallige, selv om bestemmelsen i § 4, stk 1, se s 29, tilsyneladende hjemler matrikelmyndighederne vidtgående beføjelser. Hertil kommer bestemmelsen i § 4, stk 2, 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). Endvidere må nævnes § 4, stk 3, 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, med mindre 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 31/3 1949 § 4.

I 1963 har UL § 2 imidlertid fået 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 en væsentlig 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. Afgørende for den enkelte rådspurgte myndighed er de om dens kompetence gældende regler, og tvist herom hører under domstolene (U 1966.46 H).

3) Den kontrol, der føres med ejendomsdelinger, gælder efter UL § 1 materielle delinger af »en samlet fast ejendom«, se s 271, hvor-

imod UL ikke interesserer sig for en ejendoms deling i ideelle anparter, hvortil de i lov nr 199 8/6 1966 omhandlede ejerlejligheder matrikuleret må henføres. 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 byplan, se s 119, eller ved hjælp af en foreløbig status quo-bestemmelse som en fredningsplan, se s 248, eller eventuelt er ganske ukendt for grundejeren som f.eks. en dispositionsplan, se s 115. Afgørende er alene, om normeringen kan kræves overholdt med hjemmel i lovgivningen.

De enkelte kontrolbestemmelser er i hovedsagen omtalt i andre afsnit, hvorfor en henvisning dertil er tilstrækkelig.

Det gælder Byreguleringsloven, s 177, Byplanloven, s 139, dispositionsplaner, s 114, Landsbyggeloven, s 204, Landbrugsloven, ovenfor I D, Skovloven, ovenfor II D, Sandflugtsloven, ovenfor II E, Naturfredningsloven: se UL § 4, stk 4, og s 251, samt UL § 4, stk 5, s 133.

Hertil kommer Parcellsalgsloven nr 305 30/6 1922, *Tolstrup*. 239, og Vejbestyrelseslovens regler om overkørsler, overgange og byggelinier, s 294, *Boas*. 91 ff, *Tolstrup*. 343–347. Endelig kan nævnes sundhedskommisionernes indflydelse på byggeri, s 133.

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*. 77–79, *Illum*. 49–55, *A. Vinding Kruse*: Misligholdelse af ejendomskøb. 241.

Overholdelse af privatretlige servitutter falder derimod udenfor matrikelmyndighedernes traditionelle område, se U 1958.1168 HKK, og de praktiserende landinspektører synes ej heller at interessere sig derfor i forbindelse med ejendomsdelinger, se U 1960.73 H og 1965.807, jfr *Tolstrup* i Landinspektøren 24. bd s 193–200. Da de praktiserende landinspektører imidlertid hyppigt anvendes til undersøgelse af sådanne

servitutters overholdelse ved byggeri, er det muligt, at en ændret praksis kan blive indført, hvorved man også må erindre Landsbyggelovens § 4, s 203.

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 foran I 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 3. 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 tinglysbogen. 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 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 panteforholdenes ordning, med mindre der er tale om ubehæftede arealer eller om forening af en ubehæftet ejendom med en behæftet, se TL §§ 21, 23 og 24, *Formuerettigheder*. 400–405, *Illum: Tinglysning*. 181–186, *Tolstrup*. 89–94.

§ 10. EKSPROPRIATIONSERSTATNINGEN

Af professor, dr. jur. *W. E. v. Eyben*

Reglen i Grl § 73 om, at der ved ekspropriation skal ydes fuldstændig erstatning, må suppleres med de regler, som findes i ekspropriationslovgivningen, idet der i denne kan være tilsagt mere end fuldstændig erstatning. Grl angiver alene det minimum, hvorunder erstatningen ikke kan synke.

Jernbaneforordningen af 5/3 1845, der gennem mere end et århundrede var den grundlæggende lov vedrørende fremgangsmåden ved ekspropriation og vedrørende fastsættelsen af erstatningen, indeholdt en række regler om udmålingen af erstatningen. De fremhævede synspunkter havde imidlertid særlig hensyn til ekspropriation af grundstykker og – naturligvis – specielt ved afståelse til jernbaner. Lov nr 186 af 4/6 1964, Expl har ophævet disse regler uden at sætte andre i stedet. Heri ligger ikke en afstandtagen fra reglerne, men alene en fremhævelse af, at de ikke slår til i en generel ekspropriationslov, jfr 1. betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen, 1963 nr 330, Expbet I. 37 ff. Andre specielle love har også indeholdt visse regler om fastsættelsen af erstatningen, men man har ofte koncentreret sig om forhold, der kunne reducere erstatningen, jfr nedenfor s 314 ff om fradrag i erstatningen for fordele som følge af ekspropriationen.

Principielt kunne det tænkes, at man ved erstatningernes fastsættelse sigtede mod et beløb, der lå over det ved Grl fastsatte minimum. Selve den omstændighed, at ekspropriaten må finde sig i en tvangsafståelse, kunne motivere en erstatning, der var større end det lidte tab. Den almindelige opfattelse går imidlertid ud på, at tvangsmomentet er noget, som skal tåles uden særlig erstatning, jfr *K. Bang* i U 1957 B. 36, *Romanus* i Värdering vid expropriation. 9, *Poul Andersen* i U 1966 B. 279, se dog U 1883.70 H (1881.1121). Noget andet er, at man ved udmålingen snarere må stile mod en lidt for høj end en lidt for lav erstatning; der sigtes mod at ramme »i overkanten af plet«.

Da principielt ethvert ved ekspropriationen forvoldt tab skal erstattes, kan man ikke indskrænke sig til at udmåle erstatningen alene ved at se hen til, hvad der kunne opnås ved et *frivilligt* eller endnu mindre ved et *tvangsmæssigt gennemført salg*. Et tvangssalg, f.eks. som led i en kreditorforfølgning vil langt fra altid give fuld erstatning for det tab, der lides ved at miste tingen, og et frivilligt salg kan ikke give nogen målestok for, hvorledes erstatning skal fastsættes for ulemper, som rammer resten af en ejendom ved delekspropriation.

Som samlende udtryk for, hvorledes erstatningen skal udmåles, henvises der nu oftest til, at ekspropriaten ved hjælp af erstatningen skal stilles økonomisk således, at han *trods afståelsen har samme formue som før afståelsen*. Dette er således blevet understreget under udarbejdelsen af lovgivningen på dette område i Sverige, og meningen hermed har endda været, at man må betragte ekspropriatens formue som helhed ved denne forskelsbedømmelse, jfr *Hedfelt*. 37, *Körlof* i Värdering vid expropriation. 207, se hertil *Ljungmann*: Expropriationsrätt. 30 ff, anderledes *Troels G. Jørgensen*. 106 f, der alene lægger vægt på værdiforskellen vedrørende det afståede, ikke formuen som helhed. Som det fremgår af det følgende, kan den nævnte opfattelse ikke betragtes som afgørende efter dansk retsopfattelse.

Antagelsen af, at ekspropriaten efter ekspropriationen skal stilles således, at han både formuemæssigt og indtægtsmæssigt er lige så godt stillet som før ekspropriationen, er særligt stærkt fremhævet af *Egon Larsen*. 20 og *Magne Schjødt*: Hva er min eiendom verd ved ekspropriasjon. 87. Om U 1957.286 H se nedenfor s 310. Se endvidere *Ross*: Statsret II. 672.

Der kan næppe være noget i vejen for, at der ydes erstatning in natura, forudsat, at surrogatet helt kan ligestilles med det eksproprierede. Norsk retsopfattelse går dog tildels herimod, jfr *Schjødt*. 250–52, smh *Castberg* II. 262, der hertil vil kræve klar hjemmel i loven, se også *Poul Andersen*. 765, der vil kræve lovhjemmel. Det må erindres, at ordlyden ikke er den samme i den norske og den danske Grl. Uden hjemmel kan ekspropriaten ikke kræve erstatning in natura, *Ljungman*: Expropriationsrätt. 46.

Som love, der hjemler en form for naturalerstatning, se f.eks. 1 4/7 1850 om jords afståelse til fattighuse, 1 nr 68 af 29/3 1893 om afståelse af grunde til fyranlæg, 1 nr 183 af 20/3 1918 om mergelbaner, byggelov nr 148 af 29/3 1939 for København, og 1 nr 184 af 5/6 1959, Saneringslov.

Efter dansk ekspropriationspraksis står det fast, at ekspropriatens personlige skatter er eksproprianten uvedkommende. Dette er også antaget i norsk praksis, jfr NRt 1950.831, se hertil *Magne Schjødt*: Hva er min eiendom verd ved ekspropriasjon. 228–47 og *Hærem* i TfR 1965.623.

Ved den nærmere gennemgang af reglerne om erstatningsudmålingen er det praktisk at sondre mellem ansættelsen af *værdien af det afståede* og den regulering af *tab og fordele*, som i øvrigt opstår ved ekspropriationen.

Den svenske ekspropriationslov sonderer i § 7 mellem »löseskilling« sva-
rende til ejendommens værdi, erstatning for skade på restejendommen ved
delekspropriation og erstatning for anden skade.

I. Værdien af det afståede

Det fremhæves ofte, at det afståede principielt kan vurderes ud fra et af tre synspunkter: på grundlag af *salgsværdien*, ud fra *brugsværdien* eller ved hjælp af *anskaffelsesprisen*, og at erstatningen skal ydes på en sådan måde, at man vælger det synspunkt, som fører til den *højeste værdiansættelse*. Dette gælder ikke ubetinget, jfr det følgende.

Således *Schjødt*. 253, *Poul Meyer*. 25 f, NRt 1960.1171.

Expl har ikke taget standpunkt til disse problemer, men har forudsat, at værdien i handel og vandel er det rigtige udgangspunkt for beregningen, jfr Expl I. 38 f. Grundlovsmæssigt kan det ikke kræves, *Ross*: Statsret II. 677 f.

Se om forskellen over for den almindelige erstatningsret *Stig Jørgensen*, 150.

A. Salgsværdien

Undertiden anlægges som hovedsynspunkt, at det eksproprierede skal vurderes efter »dets værdi i handel og vandel for en kyndig og forstandig erhverver«, jfr den københavnske byggelovs § 42. Expl § 17, stk 4 fremhæver, at erstatningskendelsen specielt skal angive »det afståedes værdi i handel og vandel eller ved pålæggelse af rådighedsindskrænkninger den forringelse, der herved sker af denne værdi«. I svensk ekspropriationsret udtrykkes synspunktet derhen, at erstatningen skal fastsættes med hensyn »särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning«, Ekspropriationslovens § 7, se herom *Ljungmann*: Expropriationsrätt. 32 f, Expropriationsmål. 12 ff, 19 ff.

Et grundlag for denne bedømmelse vil være de *faktisk opnåede priser* for det eksproprierede eller arealer, der med hensyn til beliggenhed og beskaffenhed svarer nøje til dette, jfr. U 1964.854, 1957.

286 H (særlig 292), smh U 1962.529, 1963.360 H. Betydningen af sådanne priser vil naturligvis i særlig grad afhænge af, hvor stort et sådant materiale er, og hvor langt tilbage i tiden disse priser måtte stamme fra. Kun hvis forholdene har været meget stationære, kan der tages hensyn til priser, som er opnået længere tid tilbage. Efter omstændighederne kan man tage hensyn til handler vedrørende arealer, der vel er placeret andetsteds, men dog med hensyn til beliggenhed og beskaffenhed kan sidestilles med det eksproprierede. Dette antages endogså efter svensk ret trods lovens ovenfor anførte ordlyd, *Hedfeldt*. 40.

Oplysninger om den gængse pris på stedet kan fremskaffes ved en bearbejdelse af de salgspriser, som faktisk er opnået. Udgangspunkt kan ofte tages i sidste ejendomsskyldvurdering med en procentvis forøgelse bestemt efter de gennemsnitlige salgspriser i nabolaget. Om svensk praksis se *Expropriationsmål*. 12 ff.

Ekspropriatens *egen anskaffelsespris* kan ikke være ubetinget afgørende, jfr U 1957.286, NRt 1904.605, *Schjødt*. 255, idet der kan være købt for dyrt eller billigt, eller prisniveauet kan være ændret siden da. Det har særligt været diskuteret, hvilket hensyn der skal tages til opnåede priser eller *konkrete tilbud om køb*, når der foreligger særlige forhold, der kan have påvirket priserne. Der kan naturligvis ikke tages hensyn til salgssummer eller tilbud, som er påvirket af *særligt slægtskabs- eller venskabsforhold* til ekspropriaten, jfr *Lantz* i *Värdering vid expropriation*. 49–50, eller som skyldes rent *Liebhaber*i. Der må tages hensyn til *udstykningsmuligheder*, selv om de ikke er aktuelle, når de dog påvirker handelsværdien på ekspropriationstidspunktet, U 1965.477 H. Ligeledes må det være rigtigt at tage hensyn til et konkret tilbud om køb, som er afgivet uden at være påvirket af sådanne særlige momenter, f.eks. fordi en nabo ved sammenlægning med sin ejendom kan opnå en særlig god udnyttelse af det erhvervede. Man kan vanskeligt afvise dette med en henvisning til, at ekspropriaten har forskertset en sådan chance, når han faktisk ikke har accepteret naboens tilbud. Ved ikke at acceptere tilbudet har ekspropriaten derimod markeret, at han efter sine formål vurderer arealet til en endnu højere sum end den, naboen har tilbudt. Den højere vurdering i denne situation må altså snarere begrundes med brugs- værdi- end salgsværdisynspunkter.

Om erstatning for forbedringer i tiden efter ekspropriationsplaners fremkomst se *Poul Andersen* i U 1966 B 280 ff, NRt 1923. 565.

NRt 1888.457 har nægtet at tage hensyn til et konkret tilbud, *Schjødt*. 256 f slutter sig vist nærmest hertil, hvorimod *Poul Meyer*. 31 lægger vægt på, om afgivne tilbud er udtryk for en sund bedømmelse af godets værdi. *Poul Andersen*. 769 vil tage hensyn til sådanne særlige tilbud ud fra den betragtning, at man i almindelighed måtte have tilsvaret naboen højere erstatning, hvis købet var blevet gennemført. *Strahl*. 157 f, *Egon Larsen*. 27 f vil ligeledes lægge vægt på konkrete tilbud. *Strahl* vil tage hensyn til tilbud, afgivet af en spekulant, som er villig til at købe til en usædvanlig høj pris, og *Egon Larsen* vil endog tage hensyn til tilbud, afgivet af en Liebhaber til en historisk byejeendom eller herregård, som den almindelige køber ikke vil honorere. Disse opfattelser er nok for vidtgående. Accepterer man dem, fører de til en anerkendelse af erstatning for affektionsinteresser og for interesser, baseret på et for optimistisk skøn over det afkast eller de salgspriser, som kan opnås engang i fremtiden. Man bør indskrænke sig til at tage hensyn til høje tilbud, som dog ikke er højere, end at de er velmotiverede ud fra en nøgtern vurdering af, hvad ejendommen kan indbringe i fremtiden, være sig fordi en erhverver kan kombinere arealet med en ejendom, han i forvejen ejer, eller fordi potentielle købere i fremtiden med nogenlunde sikkerhed kan forventes at ville give høje priser for den pågældende ejendom eller ejendomme af denne art. Dette er blot udtryk for, at ejendommens »værdi i handel og vandel« virkeligt ligger højt, og at der følgelig må tages hensyn hertil ved ekspropriationsvurderingen. En sådan betragtning harmonerer i øvrigt med, at man ved ekspropriationsvurderingen skal tage hensyn til prisfastsættelser, som ligger nogenlunde fast, men ikke til temporære prisbevægelser. Der bør vel også kunne tages hensyn til en spekulants tilbud, der tager hensyn til adgang til badestrand, selv om den kan bortfalde ved bebyggelse, *Ljungman*: Expropriationsrätt. 33–34.

Salgsværdien af vedmassen på et eksproprieret skovareal kan naturligvis kun være vejledende for ekspropriationserstatningen, hvis udnyttelsen af arealet har været begrænset som følge af fredskovspligt, U 1961.497 H.

Ved bestemmelsen af salgsværdien kan *maksimalpriser*, fastsat af det offentlige, ikke være afgørende. Dels kan det tænkes, at maksimalprisen ikke kan opnås ved salg – omend dette ikke er særlig praktisk – dels kan det tænkes, at ekspropriaten ved at tilvirke varen og fremstille et andet produkt kan opnå en større realisationsværdi, jfr *Castberg* II. 263. Det er også blevet understreget, at en vurdering ud fra maksimalprisen ikke opfylder kravet efter Grl om fuldstændig erstatning, jfr *Schjødt*. 260–61, se også *Poul Meyer*. 113. På den anden side er det gjort gældende, at maksimalprisen må være den højeste salgspris, forudsat den ikke er fastsat med henblik på at normere ekspropriationserstatningen, jfr *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 767.

Domspraksis i Norge og Danmark har i vid udstrækning respekteret maksimalprisansættelser ved ekspropriationsvurderingen, men næppe altid med følge.

NRt 1925.1014 kritiseres af *Castberg II*. 264 note 1, se hertil *Schjødt*. 260–61. U 1920.33 og 1921.233 H er med føje blevet kritiseret, se *Poul Meyer*. 114, *Poul Andersen*, Statsforfatningsret. 767 note 4. Derimod er U 1942.628 vist nok forsvarelig.

Om erstatning for ekspropriation af grundarealer efter norsk ret, særlig under hensyn til prisregulering se *Fleischer* i Lov og Rett 1965. 337–357.

Ved vurderinger er der en tendens til at samle alle synspunkter for værdiansættelsen under mere almindelige betragtninger; man baserer vurderingen på et samlet skøn over samtlige relevante omstændigheder, idet der tages hensyn til en række faktorer af rent faktisk karakter som f.eks. beliggenhed, anvendelse og beskaffenhed, priser i udlejnings- og forpagtningsforhold, kalkuleret pris for fremtidig høst og driftsudgifter, jfr. en karakteristisk redegørelse i U 1943.798 H. Undertiden har det dog vist sig, at en nærmere udspaltning af forskellige momenter har kunnet lade sig gennemføre, når der først er blevet rejst problem herom, jfr. U 1947.721 H, se om sagen *Gorrissen* i U 1947 B. 265–69.

Ved delekspropriationer opstår et særligt spørgsmål, idet afståelsen af et mindre areal fra en stor ejendom undertiden vil være uden større betydning for den købesum, som kan opnås for hovedejendommen, når den senere skal sælges. For den potentielle køber vil afkastet af ejendommen blive forrykket så lidt ved afståelsen, at det ikke spiller nogen rolle for hans tilbud. Han vurderer kun i store linier, og andre faktorer end arealets størrelse bliver afgørende for, hvordan købesummen nærmere vil blive fastsat. Tabet kan derfor ikke uden videre beregnes i forhold til værdien af den resterende del af ejendommen, HD 2/2 1967, der afviser forhøjelse af en tilkendt erstatning på 18.000 kr. med 1862 kr., beregnet på denne måde.

Praktiske erfaringer i Sverige synes at gå ud på, at man i det hele ikke går tilstrækkeligt opad i vurderingen, når der foreligger særlige værdiforøgende egenskaber, jfr. *Larsson* i *Värdering vid expropriation*. 131–33. *Körlof* smst. 234–36.

B. Brugsværdien

Der er ikke tvivl om, at der må tages vidtgående hensyn til brugsværdien. Undertiden stilles endda brugsværdien i spidsen som den afgørende, jfr. *Lindvik* i *Festskrift for Vinding Kruse*. 237, der lægger afgørende vægt på det eksproprieredes fulde værdi for ekspropriaten som næringssted, som led i hans bedrift, som bolig m.v. I de fleste

tilfælde vil brugsværdien og salgsværdien falde sammen, idet salgsværdien normalt vil være et produkt af de afkastningsmuligheder, som findes, jfr *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 771, *Schjødt*. 254, *Hedfeldt*. 44, *Poul Meyer*. 49, men hvis det kan godtgøres, at brugsværdien overstiger salgsværdien, må principielt brugsværdien kunne forlanges erstattet. Expl tager ikke stilling hertil, men forudsætter, at der efter omstændighederne kan gives erstatning efter brugsværdisynspunktet. Men dette må i så fald ske ved en udspaltning af erstatningsposterne, idet Expl § 17, stk 4 kræver speciel angivelse af salgsværdisynspunktet. Tillægget for særlig brugsværdi må da angives i kendelsen som »et andet økonomisk tab«.

Årsagen til, at brugsværdien er højest, kan ligge i, at ekspropriaten benytter ejendommen i en virksomhed på en sådan måde, at han kan få et større afkast ud af den, f eks fordi en *speciel næringsvirksomhed kan udøves på denne grund* og ikke andetsteds. Kan næringsvirksomheden flyttes til et andet sted, der er lige så egnet, opstår der ikke noget særligt tab, som kan kræves erstattet. Hvis næringsvirksomheden trods ekspropriationen stadig kan udøves fra det eksproprierede areal, men med ringere resultat, kan det tab, ekspropriaten herved lider, kræves erstattet. Erstatningen herfor må da angives som en særlig post, nemlig for næringstab. Om erstatning for ulempe se ndf s 307 ff.

Hvis ekspropriatens benyttelse giver et særligt højt afkast som følge af ekspropriatens *personlige dygtighed*, er dette ikke en særlig egenskab ved ejendommen. Han må kunne udnytte sine evner andetsteds, og følgelig kan der principielt ikke kræves særlig erstatning herfor. Der kan dog blive tale om erstatning for tab, der opstår i en overgangsperiode, før udnyttelse kan ske andetsteds, og der kan måske også tænkes tilfælde af ganske særlig karakter, hvor netop ekspropriatens evner kun kan udnyttes på den eksproprierede ejendom og ikke andetsteds, jfr nedenfor under V. Men det drejer sig om ekstraordinære forhold.

NRt 1963.1288 har fastslået, at den omstændighed, at det eksproprierede har en *særlig værdi for eksproprianten*, gående ud over den almindelige salgsværdi eller brugsværdi, ikke kan begrunde en højere erstatning, men NRt 1964.134 har udtrykkelig anerkendt en *subjektiv brugsværdi* i et tilfælde, hvor en ejer havde såvel forretning som lejlighed i huset på ejendommen. Ejeren fik tilkendt erstatning for tabet ved ikke fortsat at kunne have lejlighed i bygningen.

Muligheden for at kræve brugsværdien erstattet, uanset at den er større end

salgsværdien, fremhæves almindeligt, men der tages forbehold om brugsværdi, der skyldes ekspropriatens personlige egenskaber, *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 771–72, *Schjødt*. 254, jfr 223, *Strahl*. 180–84, *Aschehoug* III. 50, *Poul Meyer*. 51, se i øvrigt almindelige udtalelser om erstatning for brugsværdien uanset salgsværdien *Castberg* II. 264, *Hedfeldt*. 44, *Egon Larsen*. 28, *Troels G. Jørgensen*. 125 ff – hvor vanskeligheden ved at bestemme brugsværdien også fremhæves. Svensk ekspropriationslov § 7 nævner også »fastighetens avkastning» som bestemmende for ejendommens værdi, se hertil Expropriationsmål. 15–17, *Ljungman*: Expropriationsrätt. 32–33, *Romanus* i Värdering vid expropriation. 18, *Bexelius* i Värdering vid expropriation. 25 og *Hedfeldt*. 43–44. Ved bestemmelsen af brugsværdien kan der også tages hensyn til, at ejendommen i fremtiden kan blive genstand for bedre udnyttelse, men *Hedfeldt* gør opmærksom på, at man ofte overvurderer dette fremtidige afkast, f.eks. fordi man på grund af ændret byggeskik ikke fortsat vil udnytte ejendommens bebyggelsesmuligheder i samme udstrækning som hidtil, eller fordi tilstrømningen til et bestemt område muligvis vil aftage.

Brugsværdisynspunktet bliver særlig fremtrædende ved delafståelser, idet interessen for ekspropriaten består i at bruge det eksproprierede i forbindelse med restejendommen, *Troels G. Jørgensen*. 156–159. Brugsværdien kan i dette tilfælde blive væsentlig beskåret, uanset at salgsværdien af det afståede ikke er særlig stor, idet afskårne stykker jord normalt har ringe salgsværdi undtagen for naboen, der kan lægge dem til sin ejendom.

U 1962.791 angik ekspropriation til vejudvidelse, hvorved halvdelen af forhaver, der hørte til ejendommens stuelejligheder, blev eksproprieret. Der blev ikke tilkendt erstatning for nedgang i lejeværdien, men dette skyldtes, at det ikke var godtgjort, at ekspropriationen havde haft eller ville få indflydelse på lejlighedernes lejeværdi. Heri ligger formentlig en forudsætning om, at erstatning i modsat tilfælde ville være blevet givet ud over erstatningen for selve arealafståelsen.

U 1953.357 har ikke taget hensyn til nogle af ekspropriaten fremsatte beregninger over, hvad ejendommen kunne afkaste, men dette skyldtes vel, at de var noget svævende. Ejendomsskyldvurderingen havde kun været vejledende, idet taksationen lå $2\frac{1}{2}$ til 3 gange herover. Man havde lagt vægt på handelsværdien, dels efter arealets beliggenhed, dels efter dets brug som landejendom.

C. Genanskaffelsværdi

Genanskaffelsværdien anses ofte som et surrogat for brugsværdien. Man prøver så vidt muligt at stille ekspropriaten, som om han fortsatte brugen. Men hvis hans brugsinteresse ikke er af så speciel karakter, at den kun kan tilfredsstilles ved benyttelse af den eksproprierede ejendom, kan dette ske ved genanskaffelse af en anden ejendom, der

tillader samme brug, jfr *Troels G. Jørgensen*. 115. På denne måde optræder genanskaffelsesværdien som en surrogatmålestok for brugsværdien. At man må gå denne vej er særlig klart, hvis ekspropriationen har en *pligt til at fortsætte brugen*, f.eks. når det drejer sig om det offentlige drift af en institution, som der er en retlig pligt til at fortsætte, jfr *Poul Andersen: Statsforfatningsret*. 766, *Strahl*. 173, eller hvis en vis offentlig interesse tilsiger, at man fortsætter brugen, *Poul Andersen: Statsforfatningsret*. 766, *Strahl*. 207. Samme betragtning kan dog også anlægges ved private foretagender, hvor man af økonomiske grunde er *tvunget til at fortsætte* og derfor f.eks. må anskaffe nye udhuse til landejendom i stedet for dem, der eksproprieres, *Schjødt*. 259, 262, *samme*: Hva er min eiendom verd ved ekspropriasjon. 35, eller nye lagerlokaler i stedet for eksproprierede lokaler, *Poul Meyer*. 48.

Hvis ekspropriationen ikke befinder sig i en sådan retlig eller faktisk tvangssituation, kan man ikke lægge afgørende vægt på genanskaffelsesværdien. Hermed stemmer afgørelsen i NRt 1924.180, der omhandler ekspropriation af vandfald, og hvor der ikke toges hensyn til, hvad det ville koste at erhverve tilsvarende vandkraft. Man fandt ikke, at ekspropriationen var nødsaget til at erhverve nyt vandfald, jfr *Schjødt*. 259, men herimod *Poul Meyer*. 30, der kritiserer afgørelsen. Når man ikke i disse tilfælde vil lægge genanskaffelsesprisen til grund, hænger det sammen med, at ekspropriationen principielt kun skal have erstattet tabet, som meget vel kan være mindre end genanskaffelssummen, *Poul Andersen: Statsforfatningsret*. 756–66, se hertil *Egon Larsen*. 29–30. Princippet i Forsikringsaftalelovens § 37, der tager større hensyn til genanskaffelsesværdien, er altså ikke afgørende i ekspropriationsretten, *Schjødt*. 258, *Romanus* i Værdier ved expropriation. 18.

U 1965.275 H om ekspropriation af et gartneri tager udgangspunkt i genanskaffelsesværdien for nogle planter, det ikke kunne betale sig at flytte, men tager tillige hensyn til, dels at nye planter af den pågældende art normalt ikke giver udbytte de første 4 år, dels at der ville opnås indtægt ved salg af de gamle planter og ved renter af den udbetalte ekspropriationssum.

Efter Expl er det klart, at tillæg for særlige genanskaffelsesudgifter – hvis det kan anerkendes – må anføres som en særlig post ved erstatningsopgørelsen, Expl § 17, stk 4, Expbet I. 71.

Om genanskaffelsesværdien som målestok i Erstatningsretten se *A. Vinding Kruse: Erstatningsret* II. 458–60.

Om anvendelse af genanskaffelssynspunktet ved relativt nyopførte bygninger efter svensk ret se Expropriationsmål. 17 og særlig dom refereret. 117–118.

I princippet må det være klart, at man fra genanskaffelsessummen må fradrage værdien af den fordel, der ligger i, at *gammelt erstattes med nyt*. Der må altså tages hensyn til, at vedligeholdelses- og driftsudgifter efter genanskaffelsen går ned, og der må også tages hensyn til, at det genanskaffede får en længere levetid end det eksproprierede. Det sidste moment må dog vurderes med forsigtighed.

U 1963.6 H anerkender fradrag i en erstatning under hensyn til, at en ombygning medførte forbedring af en bygning. En dissens tog afstand herfra, fordi ombygningen ikke i nævneværdig grad ville forøge ejendommens handelsværdi. Denne sidstnævnte betragtning er for snæver. Den vil i sine konsekvenser føre til, at der ikke gives erstatning for afståelse af mindre arealer, når sådan afståelse ikke påvirker handelsværdien af den samlede ejendom.

De anførte synspunkter er fremhævet i den udførlige votering i NRt 1960.568, som også NRt 1962.294 bygger på. NRt 1963.986 synes at gå et skridt videre i retning af at lægge vægt på genanskaffelsesværdien. Ved afgørelsen i NRt 1960.568 var der taget det forbehold med hensyn til at lægge vægt på genanskaffelsesværdien, at dette ikke kunne gælde ved ekspropriation af bolig-ejendomme, der var saneringsmodne. Den senere afgørelse forstår alene forbeholdet således, at genanskaffelsesværdien ikke kan lægges til grund, hvis det eksproprierede lider af sådanne mangler, at det under alle omstændigheder vil blive revet ned i nær fremtid, idet der i så fald *faktisk* ikke bliver spørgsmål om at erstatte nogen genanskaffelsesværdi ud over omsætningsværdien. Jfr også *Schjødt*. 259, 262, se noget afvigende *Egon Larsen*, 30–31, der kun vil tage hensyn til fordele, som utvivsomt vil forøge værdien af ejendommen, samt *Abitz* i J 1967.27.

NRt 1964.1319 nægter vel at lægge vægt på genanskaffelsesprincippet, men dette begrundes med, at det drejede sig om en byggegrund, idet man i så fald ikke som ved afståelse af bygninger har nogenlunde faste holdepunkter at gå ud fra, særlig hvor der ikke er tale om, at nogen bestemt erstatningsgrund kommer ind i billedet.

II. Erstatning for ulemper

Det er helt klart, at en erstatning svarende til ekspropriatens tab ikke blot skal dække værdien af et afstået areal, fastsat efter et af de synspunkter, som er nævnt foran under I. Der må også ydes erstatning for de tab, der i øvrigt tilføjes, herunder navnlig tab for påførte ulemper. Fr 5/3 1845 § 12 nævnte en række eksempler herpå, og fr 3/4 1845 § 4 fastslår, at ekspropriaten ikke blot skal have erstatning for det, jorden som sådan kan være værd, men også for det øvrige tab, som han af sådanne særdeles årsager måtte lide ved at miste jorden.

Den svenske ekspropriationslovs § 7 fastsætter, at der ved delekspropriation skal ydes erstatning for »skada eller intrång genom expropriationen eller den exproprierade delens användande«, se herom *Ljungman: Expropriationsrätt. 35–37.*

Problemet kommer altså kun frem på denne måde ved delekspropriation, og ulempeerstatningen vedrørende restejendommen kan aldrig overstige værdien af denne, jfr *Schjødt. 266, NRt 1960.1171.* At der også ved helekspropriationer kan opstå erstatningskrav, der går ud over værdien, f eks for driftstab ved flytning af bedrift, for kundetab m v er et andet spørgsmål, jfr nedenfor under III.

Der må sondres mellem skade og ulemper 1) ved *selve afståelsen*, 2) ved *anlægsarbejdet* og 3) ved *driften af anlægget*, jfr *Schjødt. 217–21, Poul Meyer. 54–57.*

Ross: Statsret II. 679 mener, at der grundlovsmæssigt er krav på erstatning i alle tre henseender.

Expbet I. 42 ff har en nogen anden deling: 1) Ulemper som følge af *afsavnet*, f eks driftsulemper ved gennemskæringer af grundstykker, misforhold mellem jordtilliggende og bygninger og bortskæring af forhave, 2) skader og ulemper ved *selve anlægsarbejdets gennemførelse*, f eks beskadigelse af hegn og træer, ødelæggelse af haveanlæg, opgravninger, der forringer høstudbyttet i en årække, ødelæggelse af markveje ved kørsel med tungt materiel og fyldtagning, og 3) skader og ulemper som følge af *selve anlægget*, f eks besværliggørelse af adgangsforholdene, gener ved, at en vej eller jernbane føres tæt op til beboelseshus, og opførelse af dæmninger, der forringer adgangen til lys og udsigten. Som noget særligt nævnes skader som følge af udgravninger, der er typiske naboretskrænkelser. Expbet I. 42 mener, at den sidste gruppe skader ikke dækkes af Grl § 73, men må erstattes efter almindelige erstatningsregler.

Det er klart, at ulemper ved selve afståelsen må betragtes som noget, der skal erstattes ved ekspropriationen. Ved afståelse tænkes ikke blot på det rent retlige, at ekspropriaten ikke fortsat kan disponere ved aftaler om det afståede, men også det faktiske, at virksomheden på ejendommen ikke længere kan omfatte det eksproprierede. Derimod er det ikke nogen selvfølge, at de øvrige poster også skal erstattes. Disse andre tab er jo ikke resultater af ekspropriationen, men af de senere anlægsarbejder og deres udnyttelse. Hvordan disse nærmere vil blive gennemført, og hvilke faktiske følger de vil have, kan man kun afgøre ved et skøn, der er mere eller mindre usikkert. Det anføres undertiden, at man givetvis ikke kan fordr ekspropriationserstatning for nogle skadevoldende handlinger, som først foretages mange år efter ekspropriationens gennemførelse, jfr *Poul Andersen: Statsforfatningsret. 775.*

Det er imidlertid blevet følt som ganske utilfredsstillende, om man kun skulle give erstatning for skade og ulemper ved selve afståelsen, og på forskellig måde har man søgt at finde en begrundelse for at kunne gå videre. En udbredt opfattelse gik ud på, at der kan kræves erstatning for ulemper, der skyldes anlæggets gennemførelse og drift, i det omfang, hvori det *afståede har dannet et værn for skader på restejeendommen*. Så længe eksproprieret var ejer af det, der senere blev eksproprieret, kunne han jo modsætte sig, at arealet blev benyttet til foretagender, som skadede den øvrige del af hans ejendom. Når han så afstår en del af ejendommen, afstår han samtidig hermed den værdi, der bestod i, at arealet kunne give ham en beskyttelse mod ulemper på den øvrige ejendom. Ræsonnementet passer meget godt til den velkendte foreteelse, at en ejer opkøber arealer omkring sin ejendom, ikke fordi han agter at benytte dem, men blot for at undgå, at han bliver generet ved ulempeforvoldende foranstaltninger på grundene omkring ham.

Argumentationen er blevet fremført af schweizeren *Burchardt*: Die Entschädigungspflicht nach schweizerischem Expropriationsrecht, i *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 1913.173 ff og er navnlig blevet uddybet af *Strahl*. 226 ff, men den findes også hos *Aschehoug* III.54 ff, og senere hos *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 775 f og *Körlof* i Värdering vid expropriation. 228

Denne teori stemmer måske med afgørelser i dansk retspraksis, der har lagt vægt på, om der var eksproprieret noget areal fra den, der forulempes af anlægget, U 1937.283 H, jfr tidligere U 1888.272, JU 1861.534, smh med U 1914.47 H (1913.758). Nyere praksis har imidlertid tillagt erstatning ud fra lovgivningens almindelige grundsætning, hvorved vel er sigtet til naboretsregler, jfr U 1957.469 H (se hertil *Lorentzen* i TfR 1958.349–51), U 1933.644 H (se hertil *Troels G. Jørgensen* i TfR 1934.418 f), *Abitz*. 308, 356 f, ER I. 243, *Popp-Madsen* i U 1934 B. 326, J 1936.445 ff, 1937.489 ff. I hvert fald har den nævnte teori ikke fundet direkte udtryk i retspraksis, og den må vist betragtes som forfejlet. Det lyder ikke troligt, at man med fuld erstatning kun har tænkt på erstatning for tab som følge af selve afståelsen, når der dog findes en række love, som klart går videre, og når flere af dem stammer fra tiden før Grl 1849. Reelt er det helt urimeligt, om der kun gives en erstatning, der svarer til tabet ved selve afståelsen, som måske er ringe, medens der ikke gives erstatning for de meget væsentlige ulemper, som man er klar over vil følge

anlægget. Baggrunden for vanskelighederne er formentlig, at man ikke tilstrækkeligt har sondret mellem de *materielle* og de *processuelle* regler. Når de processuelle regler er således udformet, at man i ekspropriationsprocessen kun tager det med, man kan overskue under ekspropriationssagen, er det naturligt, at man er betænkelig ved at medtage erstatning for følger, der ligger langt ude i fremtiden. Men når de processuelle regler udformes således, at man *senere* kan genoptage processen og derved foretage en udmåling, der tager hensyn til erfaringer, indhøstet i mellemtiden, kan ekspropriationsmyndighederne ofte uden vanskelighed tage stilling til erstatningskrav som følge af anlægget eller driften. Det er en erfaringssag, at ekspropriationsmyndighederne undertiden udstrækker selve det afståede jordareal en smule for dermed at få lejlighed til at give en tilstødende grundejer erstatning for ulemper under ekspropriationssagen. Dette synes at være et stærkt indicium for, at der er en praktisk trang til udvidelse af ekspropriationsmyndighedernes kompetence.

U 1957.286 H nægtede at tage hensyn til en ekspropriats evt tab vedrørende den af ham ejede naboejendom, da den ikke var genstand for ekspropriation.

I Expl § 21 findes der nu almindelig hjemmel til at få erstatningsspørgsmål påkendt ved ekspropriationskommissionen, når der efter ekspropriationens foretagelse bliver spørgsmål om tilkendelse af erstatning, hvadenten dette skyldes ændringer i eller tilføjelser til det vedtagne projekt eller andre årsager, eller der sker væsentlige ændringer i grundlaget for de tillagte erstatningsbeløb. Det er en betingelse, at begæring herom fremsættes inden ét år efter anlæggets fuldendelse. Denne regel må ses i sammenhæng med lovens § 20, hvorefter ekspropriationskommissioner kan påkende krav om erstatning i anledning af ekspropriationsanlæg, som rejses af andre end dem, der er omfattet af ekspropriationen, hvis sagen anses for egnet til behandling for kommissionen. Det fremgår af Expbet I. 41–42, 72–73, at man hermed bevidst har foretaget en ændring i forhold til den tidligere retstilstand, idet man finder det urimeligt at afvise erstatningsspørgsmål, blot fordi der ikke sker noget indgreb i et grundstykke, og den særlige regel om genoptagelse i § 21 forudsættes netop, jfr Expbet I. 73, at kunne finde en praktisk anvendelse i sådanne situationer.

Vejledende for kommissionens bedømmelse af, om den bør påkende sådanne spørgsmål, må vel i første række blive, om det drejer sig om krav af en sådan art, at man klart ville have taget stilling til dem i for-

bindelse med grundafståelser, og særlig må det ske i tilfælde, hvor man faktisk tager stilling til tilsvarende spørgsmål i forhold til grundejere, fra hvem der afstås grundstykke, bygning eller andet. Man bør formentlig også tillægge det nogen vægt, om det drejer sig om krav, der rejses vedrørende grundstykker, der ligger nær op ad eller dog ikke særlig langt fra anlægget. Endelig må det også tillægges vægt, om det drejer sig om krav, som efter retspraksis hører til de kategorier, hvor man har tilkendt erstatning. Dette må følge af, at man ikke med de nye regler har tilsigtet nogen ændring i de materielretlige regler, Expbet I. 73. Mener kommissionen, at der kan være tvivl om kravets berettigelse ud fra almindelige retlige synspunkter, bør det afgøres ved domstolene. Derimod bør kommissionerne ikke afvise at påkende sådanne spørgsmål, fordi de faktiske forhold er sådanne, at der kan være tvivl om kravets berettigelse. Kommissionen er præsumtivt bedre egnet eller dog i hvert fald lige så egnet som domstolene til at tage stilling hertil.

Det må formentlig antages, at erstatningsspørgsmål efter § 21 kan efterprøves ved domstolene efter Grl § 73, (anderledes *Poul Andersen* i J 1963.222 om tilstanden før Expl).

Poul Meyer. 70 f, Ejendomsretten i Støbeskeen, 1951.147 ff. U 1951 B.308 ff gik stærkt ind for udvidelsen af ekspropriationsmyndighedernes adgang til at give erstatning for ulemper, selv om jord ikke afstås, se hertil *Poul Andersen* Statsforfatningsret. 774 ff, *Ross*: Statsret II. 543–544, *Tolstrup*. 112. Adskillige retsforfatninger går også vidt i denne henseende, og den svenske ekspropriationslovs § 7 hjemler som anført ovenfor mulighed for erstatning for ulemper ved den eksproprierede dels anvendelse, se om spørgsmålet *Ljungman*: Expropriationsrätt. 39–40.

Der opstår imidlertid det særlige spørgsmål, om erstatning udmålt efter ekspropriationsretlige regler og almindelige erstatningsregler, herunder særligt naboretsreglerne, fører til samme resultat. Det gør de vel i almindelighed. Men i visse tilfælde er der uoverensstemmelser. Naboretserstatningen forudsætter, at det drejer sig om et væsentligt indgreb, at ulempen overstiger, hvad der er sædvanligt på det pågældende sted, og at skaden ikke skyldes slet fundering på vedkommende ejendom, jfr nedenfor s 351 f. I ekspropriationsretten stilles der i almindelighed krav om, at skaderne må betragtes som adæquate følger af ekspropriationshandlingen, jfr nedenfor. Dette gælder derimod ved erstatning efter almindelige erstatningsregler, herunder altså også regler om erstatning i naboforhold. Det er muligt, at der på sådanne og andre punkter kan blive visse forskelle, selv om de givetvis ikke spiller nogen

større praktisk rolle, jfr *Körlof* i Värdering vid expropriation. 226 ff, men de kan højst bevirke, at man ved udmåling af erstatning, når ingen del af ejendommen afstås, begrænser erstatningskravet i overensstemmelse med, hvad almindelige erstatningsretlige regler fører til. Expl § 20 har ikke taget stilling til det materielretlige spørgsmål, jfr Expbet I. 73. Man må derfor lægge til grund, at kommissionerne – ligesom hidtil domstolene – ved deres afgørelser bedømmer spørgsmålet ud fra naboretlige grundsætninger.

Væsentlighedsspørgsmålet indgår naturligvis i bedømmelsen af, om et lovindgreb må anses som ekspropriation, *Ross: Statsret* II. 657, U 1942.628, anderledes *Poul Meyer*. 65, *Ljungman: Expropriationsrätt*. 35 note 3, men herimod *Schjødt*. 221 ff, se også *Strahl*. 215, *Opsahl* i TfR 1962.401 og vistnok *Egon Larsen*. 8.

Man har særligt diskuteret, om der også skal ydes erstatning for tab, der indtræder som følge af, at anlægsvirksomheden påfører ekspropriaten *konkurrence*, f.eks. ved at der til en jernbane eksproprieres garager fra et rutebilsforetagende. Dette må normalt besvares benægtende. Almindelige erstatningsretlige regler kan ikke motivere et sådant resultat, og man bør sikkert herom antage det samme, hvadenten der eksproprieres nogen ejendom eller ej. Mod normalt at give erstatning i disse tilfælde se *Schjødt*. 220 f, *Strahl*. 217, *Poul Meyer*. 74, se hertil *Castberg* II. 266 f om erstatning i tilfælde, hvor ekspropriantens virksomhed ikke kunne være kommet i gang, hvis ikke han havde fået det eksproprierede fra ekspropriaten.

III. Erstatning for andre tab

Det er helt klart, at der også skal gives erstatning for tab, som ikke kan rubriceres under posterne erstatning for selve afståelsen af ejendommen og ulemper, som påføres restejendommen, jfr under I og II. Navnlig kan der blive tale om at erstatte *driftstab* som følge af midlertidig standsning af virksomhed under flytning til et andet sted eller ved omlægning af driften som følge af ekspropriationen. Man har undertiden i lovgivningerne været inde på, at man skulle give et vist fast procenttillæg for at dække omkostninger ved erhvervelse af anden passende ejendom i stedet for den eksproprierede, jfr *Troels G. Jørgensen*. 122, men det rigtige må være at tage stilling hertil i de konkrete tilfælde, se hertil *Schjødt*. 230.

Man har særligt diskuteret, om ekspropriaten kan kræve dækning for omkostninger ved antagelse af *advokathjælp* eller *anden sagkyndig*

assistance i forbindelse med ekspropriationen. Dette problem er blevet afklaret ved Expl § 29, hvorefter kommissionen *kan* tillægge en *passende godtgørelse* for *nødvendige udgifter* til varetagelse af den erstatningsberettigedes interesser under sagens behandling. Reglen er altså udformet som en fakultativ regel, idet der kan blive tale om et skøn såvel over, om der overhovedet skal ydes godtgørelse, som over godtgørelsens størrelse, hvis den skal ydes. For så vidt stemmer dette med en praksis, som efterhånden havde udviklet sig før Expl, idet enkelte afgørelser tilkendte sådan godtgørelse, men med stor forsigtighed. Alligevel må selve den omstændighed, at forholdet nu er blevet lovreguleret, medføre, at der ydes godtgørelse efter nogenlunde samme principper som ved de almindelige domstole – som også foretager en »normalisering« af de beløb, der tilkendes – dog at der må udøves en noget videregående censur med, om sådan *assistance* også kan siges at have været påkrævet. Ekspropriaten må imidlertid have en ret bred margin for sit skøn over, hvorvidt advokatbistand må anses for påkrævet. Han kan normalt ikke på forhånd vide, hvorledes sagen vil udvikle sig, og advokatbistanden kan være påkrævet allerede ved de indledende skridt.

U 1963.360 H, 1963.6 H og 1961.558 H har alle med konkret begrundelse tilkendt erstatning for advokatbistand – U 1961.558 H tillige for arkitektbistand. Afgørelserne fra 1963 synes at have ydet erstatningen som led i en grundlovsmæssig nødvendig erstatning, jfr også *Trolle* i TFR 1961.569 ff, *Salto* i J 1959.59–67, men herimod *Abitz* i J 1960.581 note 11, *Poul Andersen* i U 1964 B.70, *Expbet* I.76 f. Det må være rigtigt at holde sådanne erstatningsbeløb uden for det grundlovsmæssigt sikrede erstatningskrav. Ved almindelige erstatningssager holdes sagsomkostninger klart uden for selve det materielle erstatningskrav, se hertil *Hurwitz-Gomard*. 319 – Sagsomkostninger tilkendes nu i ekspropriationspraksis efter almindelige retningslinier, se også U 1964.854.

Om princippet for tilkendelse af sagsomkostninger til skadelidte i færdselssager se Færdselslovens § 67, stk 3, der henviser til Rpl kap 30, jfr navnlig § 312, stk 2, hvorefter udgifter, der ikke har været fornødne for sagens forsvarlige udførelse ikke erstattes, se hertil *v Eyben* i J 1960.224, *Roepstorff* i J 1956.385–86.

Efter den tidligere formulering af Vejbestyrelseslovens § 28, stk 4 skulle den ejer eller bruger, der indankede for overtaksationskommission, principielt afholde udgifterne ved behandlingen, men kunne dog fritages herfor, når der havde været »rimelig grund« til indankningen. Denne ejendommelige bestemmelse er ophævet ved lov nr 185 af 4/6 1964.

Den norske skønsløvs § 43 giver adgang til at dække sagsomkostninger, når særlige omstændigheder foreligger, og navnlig når sagsøgeren møder med

sagfører. I ældre praksis har man lagt en del vægt på ordene »særlige omstændigheder«, jfr NRt 1907.704, men senere praksis synes at fortolke bestemmelsen væsentlig lempeligere, jfr nærmere *Schjødt*. 233–34.

Betænkning om Landsskatteretten, 1963 indeholder forslag til ændring af reglerne om sagsomkostning ved Landsskatteretten. Flertallets forslag går ud på, at der efter påstand *kan* tilkendes den klager, der helt eller delvis får medhold, et beløb som *godtgørelse* for de påførte udgifter, se lovforslagets § 31, Betænkningen. 93, 80–85, 115.

Om erstatning for driftstab i Erstatningsretten se *A. Vinding Kruse*: Erstatningsret II. 460–62.

IV. Fordele som følge af ekspropriationen

Det har været stærkt diskuteret, i hvilket omfang der bør tages hensyn til de værdiforøgelser, som ekspropriationsanlægget medfører. Ved den nærmere gennemgang må sondres mellem forskellige tilfælde.

A. Ekspropriation af hele ejendomme

Ekspropriationsanlægget kan øve indflydelse på vurderingen af ejendomme i større eller mindre områder. Det må særligt understreges, at disse vurderinger kan påvirkes i såvel opadgående som nedadgående retning. En ekspropriationsforanstaltning kan samtidig virke på begge måder, idet der i det hele sker værdiforskydninger inden for et vist område. Gennemfører man f.eks. et nyt broanlæg, kan dette bevirke, at ejendommene i en by, der hidtil har været et knudepunkt i trafikken, går ned i værdi, fordi byen fremtidigt må føre en hensygnende tilværelse. Til gengæld blomstrer nye kvarterer op i tilslutning til broens forbindelsesled på hver side af vandet. En ny jernbaneforbindelse kan på samme måde virke i begge retninger. Ejendomme, egnet til industribrug, går op i værdi, fordi transport af råvarer til fabrikkerne og transport af færdigprodukter fra dem bliver gjort lettere. Til gengæld kan landbugsejendomme gå ned i værdi, fordi transport af forskellige fødevarer til distriktet bliver billigere. Markedet er følsomt, og allerede forventningerne om ændringer i transportforholdene vil afspejle sig i de ejendomspriser, som fastsættes i handel ogandel.

På denne baggrund er det klart, at man ved værdiansættelser i forbindelse med ekspropriationen må tage hensyn til de værdiforskydninger, som indtræder på denne måde. Det kan ganske vist bevirke, at ekspropriannten kommer til at betale større erstatningsbeløb, fordi han

selv tilføjer området nye værdier ved sit anlæg. Derved er intet at gøre. Dels er det umuligt at skære værdiændringer bort, som skyldes denne specielle årsag, dels må det principielle udgangspunkt for vurderingen være værdien i handel og vandel, og endelig må man nødvendigvis behandle værdinedgange og værdistigninger efter samme regel.

Ud fra samme betragtninger må der også tages hensyn til de vurderingsændringer – opadgående eller nedadgående – som skyldes en gennemførelse af ekspropriationsanlægget, når dette sker i *etaper*. Ved ekspropriation til udvidelse af en jernbane må der altså tages hensyn til den værdistigning, som er følge af det oprindelige jernbaneanlæg, jfr NRt 1900.194.

Derimod er det lige så klart, at der *ikke* kan tages hensyn til den værdiforøgelse, som vil ske *alene* på den eller de ejendomme, som eksproprieres. Hvis der på det eksproprierede areal indrettes en virksomhed, som vil forøge arealets værdi betydeligt, fordi der nu sker en mere intensiv udnyttelse heraf, er eksproprianten ikke pligtig at tilsvare erstatning herfor, jfr NRt 1919.631, hvorefter der ved ekspropriation til grubedrift ikke skulle svares erstatning for den ved grubedriften foranledigede værdistigning eller til nytteværdien for eksproprianten. Der kan naturligvis forekomme tilfælde, hvor der dels sker en værdiforøgelse på den eksproprierede ejendom, dels tilføres ejendommene i et vist område en værdiforøgelse. I så fald må der altså sondres mellem de to former for værdiforøgelse.

B. Delekspropriation

Spørgsmålet er dernæst, om der kan foretages afkortning i den erstatning, som i øvrigt tilkommer eksproprianten som følge af, at der ved ekspropriationsanlægget tilføres ham en fordel. Expl har ikke taget standpunkt hertil ved at give særlige lovregler herom, men der findes principielle udtalelser vedrørende problemet i Expbet I. 45–47.

1° Hvis der både er tale om *fordele og ulemper af samme art*, må der foretages en nettoberegning, som fastslår det samlede resultat. Hvis man f.eks. eksproprierer på en sådan måde, at eksproprianten mister adgang til en offentlig vej på den ene side af hans ejendom, men han til gengæld får adgang til en ny offentlig vej på den anden side af ejendommen, må disse poster afvejes mod hinanden. Man kan også udtrykke det således, at den ulempe, der påføres, alene består i,

at til- og frakørsel fremtidig skal ske på en anden måde end hidtil, og *denne ændring* kan muligvis være en ulempe, som altså bør erstat-
tes. Resultatet er givet, og det bliver kun et formuleringsspørgsmål,
om man vil betegne det som en afvejning af fordele over for ulemper,
eller man blot vil sige, at der er tale om at bestemme nettoulempens
omfang. Der foretages i hvert fald en enhedsbedømmelse, Expbet I.45.

I U 1959.124 H var der enighed mellem parterne om afkortning for fordel
ved at opnå forbedret adgang til offentlig vej. Tilfældet hører vist nærmest
hjemme i denne gruppe. U 1957.469 H fastslår, at en vejomlægning ikke havde
medført ulemper eller værditab for ejeren af en ejendom. Vel var der ved an-
bringelse af en rampe sket en forringelse, omend ikke nogen betydelig for-
ringelse, men der kunne nu køres op på vejen fra ejendommen ad denne
rampe, hvad man ikke tidligere havde kunnet, jfr *Lorenzen* i TfR 1958.349.
U 1963.685 tager stilling til erstatning ved en naturfredning. I erstatningskravet
afkortes værdiforøgelsen som følge af fredningen.

2° Bortset fra sådanne tilfælde må spørgsmålet betegnes som tvivl-
somt. Man kan næppe antage, at Grl har afgjort spørgsmålet, og derfor
må det i første række bero på, hvad den almindelige lovgivning udtaler
herom. En række love har påbudt, at der skal foretages en afvejning
af ulemper og fordele, og disse lovbud har en sådan formulering, at
der principielt må ske afkortning i alle tilfælde, altså selv om de ikke
falder ind under den under 1° nævnte gruppe, og hvadenten fordelene
tilfalder enkelte ejere eller ejere af et større antal ejendomme omkring
ekspropriationsanlægget.

Som love, der hjemler adgang til afkortning for fordele se fr 22/11 1799
om grundafgivelse til lodsmærker, 1 nr 54 af 31/3 1926 om vandforsynings-
anlæg, 1 nr 318 af 16/12 1931 om geodætisk instituts trigonometriske stationer,
1 nr 160 af 18/5 1937 om folkeskolen, jfr lovbk nr 279 af 8/7 1966, byggelov
nr 148 af 29/3 1939 for København, lovbk 513 af 13/10 1945 om rensning af
vandløb, 1 nr 214 af 11/4 1949, Vandløbslov, lovbk nr 160 af 9/5 1962 om by-
planer, Statshusmandsloven, 1 nr 95 af 29/3 1957, lovbk nr 233 af 25/5 1960,
Vejbestyrelsesloven.

Selv på områder, hvor lovgivningen tillader afkortning, kan der
sjældent påvises tilfælde, hvor man først har udregnet et vist resultat
vedrørende tabet, og derpå har afkortet heri som følge af særlige for-
dele. I praksis påberåbes bestemmelserne alene til støtte for, at man
ved fastsættelsen af erstatningen tager et vist hensyn til de samtidige
fordele, jfr oplysningerne om praksis i Expbet I. 46 vedrørende Kø-
benhavns byggelov § 42. Dette hænger sammen med den tidligere

utilbøjelighed til at give dyberegående begrundelser for fastsættelsen af erstatningen. Baggrunden for, at man ikke synes at tage synderligt hensyn selv til udtrykkelige lovebud, er vel en fornemmelse af, at man derved skaber en ulighed mellem dem, der uden at være ekspropriater opnår fordele uden at skulle yde vederlag herfor, og dem, der som ekspropriater må betale vederlag herfor i form af nedsat erstatning.

Det er derfor klart, at man på ulovbestemte områder må vise stor forsigtighed med at nedsætte erstatningen på grund af særlige fordele ved ekspropriationen, som ikke kan henføres til de under 1° omtalte.

Man har ofte opstillet den sætning, at der kun kan foretages afkortning for *særfordele*, men *ikke* for fordele, som har *generel* karakter. Spørgsmålet er så, hvad man skal forstå med særfordele. I norsk teori og praksis har dette været stærkt diskuteret. Praksis har i de senere år anlagt en restriktiv forståelse af, hvad der skal anses for særfordele, og har derfor normalt ikke tilladt afkortning. Afgørende vægt synes lagt på, om fordelene er *forårsaget af ekspropriationen på vedkommende ejendom*, jfr navnlig NRt 1916.366 og 1916.381, hvorefter der kun kunne fradrages for særfordele, som ekspropriaten fik derved, at der blev eksproprieret fra hans ejendom. Når denne opfattelse fører til, at der sjældent kan ske afkortning, skyldes det, at det er vanskeligere at bevise, at en fordel end en ulempe er forårsaget af ekspropriationen, *Schjødt*. 247–48. Antager man denne begrænsede adgang til afkortning, må den til gengæld kunne benyttes, hvadenten der afkortes i ulempeerstatning eller i arealerstatning, jfr *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 779, se derimod svensk ekspropriationslovs § 9, der vel tillader afkortning, men kun i ulempeerstatningen, se herom *Ljungman*: Expropriationsrätt. 42–44.

Selv om Expl som anført ikke har taget stilling til disse problemer, indeholder dog Expbet I. 45–47 som nævnt afgørende betragtninger herom. Det fremhæves, at der ikke kan gives nogen rationel begrundelse for, at ejendomme, fra hvilke der eksproprieres, skal bidrage til omkostningerne herved ved at tåle fradrag i erstatning, medens andre ejendomme vederlagsfrit får fordelene. Hvis man virkelig vil lade grundejere betale herfor, må der ved lov tilvejebringes hjemmel for, at alle de pågældende ejendomme bidrager hertil. Konklusionen går ud på, at man fremtidig kun bør foretage fradrag i det omfang, hvori det tør antages, at dette har kunnet ske uden særlig lovhjemmel – hermed tænkes i første række på de konkrete fordele – eller hvor en sådan foreligger.

I Expbet I. 46 refereres to overtaksationskommissionsafgørelser fra 1959 og 1960, der viser, at man har været tilbageholdende med at foretage fradrag for fordele trods positiv hjemmel i Vejbestyrelseslovens § 26, jfr herom også *Boas*. 73-74. Man har således nægtet afkortning for de generelle fordele, der opstod for såvel ekspropriat som andre grundejere i forbindelse med den faste landforbindelse fra Siø til Langeland, idet man trods de almindelig holdte udtalelser i bestemmelsen har anlagt en inskrænkende fortolkning, under henvisning dels til jernbarneforordningen af 1845, som der henvises til i bestemmelsen, dels til Grl § 73. Expbet I.46 sammenfatter afgørelserne derhen, at kommissionerne har følt det stødende, såfremt en ejendom, der afgiver betydelige arealer til et anlæg, slet ikke modtager nogen kontant erstatning herfor.

Om disse spørgsmål se i øvrigt *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 776-80, *samme* i U 1964 B. 69-70, ER I. 242-43, *Torp*. 161, *Schjødt*. 235-50, *Castberg*. 269-72, *Troels G. Jørgensen*. 185-203, *Poul Meyer*. 75-83. *Egon Larsen*. 52-53, *Ross*: Statsret II. 676, 680. Meyer hævder, at sætningen om *compensatio lucri cum damno* skal finde anvendelse. Denne sætning kan dog vanskeligt løse spørgsmålet, hvilket også erkendes af Meyer, der uddyber den derhen, at man må benytte sig af et frit skøn over, hvor stor en del af den tilvejebragte fordel der hidrører fra virksomheden på det eksproprierede areal. I norsk teori og til dels praksis har man tidligere været inde på kun at se bort fra fordele, som anlægget efter sit *formål* skulle skabe, jfr *Aschehoug* III. 64-68. Om nordisk ret i det hele se *Ljungman* i Festskrift tillägnad Hjalmar Karlgren. 219-235.

Der kan vel forekomme særlige tilfælde, hvor en afkortning er velmotiveret, selv om den ikke omfattes af de ovenfor nævnte synspunkter. *Castberg*. 392-95 nævner således det tilfælde, at ekspropriationsanlægget skal tilføre en gruppe ejere nogle fordele, og at det samtidig bestemmes, at udgifterne ved anlægget skal fordeles mellem disse ejere. Dette kan dog - som det også fremhæves af *Castberg* - forklares som et tilfælde af modregning, hvor det vederlag, ejeren skal svare, modregnes over for ekspropriationskravet.

Fra norsk ret se iøvrigt NRt 1966.1199 og 1964.1012.

V. Kun økonomisk tab vedrørende det eksproprierede erstattes

Det er almindeligt anerkendt, at ekspropriaten kun skal have erstatning for økonomiske tab. Spørgsmålet er da, hvad der forstås ved økonomisk tab i denne forbindelse. Det er helt klart, at der ikke gives erstatning for krænkelse af *affektionsinteresser*, jfr Expbet I. 38, men derimod skal der ydes erstatning for tab af værdier, selv om de må betegnes som *luksusværdier*, jfr *Romanus* i Värdering vid expropriation. 10, og der kan også blive tale om erstatning, selv om det eksproprierede *ikke* har givet *indtægt*, f eks en luksusbil, jfr *Schjødt*. 206.

Æstetiske værdier kan meget vel give sig udtryk i en pengevurdering, hvilket også fremgik af forordningen af 5/3 1845 § 12, når den talte om skøn beliggenhed eller udsigt, jfr ER I. 241. Hvis det eksproprierede er indrettet efter ekspropriatens særlige personlige smag, kan der ikke gives erstatning for tab herved, hvis indretningen ikke har givet sig sådanne udtryk, at det påvirker ejendommens værdi udadtil, *Körlof* i *Värdering vid expropriation*. 214. Efter omstændighederne kan der også blive tale om erstatning for en reparation, som er nødvendig af æstetiske grunde for at føre en bygning tilbage i den gamle skikkelse, efter at der er sket en afskæring, jfr *Egon Larsen*. 10.

Disse resultater kan alle rummes inden for en definition af økonomisk tab, der lægger vægt på, om skaden kan vurderes efter en *almen målestok*, en begrebsbestemmelse, som for erstatningsrettens vedkommende er gjort gældende af *Ussing* (Erstatningsret. 139), jfr *Poul Meyer*. 18 ff.

Hærem fremhæver i TfR 1965.623, at krænkelse af ikke-økonomiske interesser kan kræves erstattet i det omfang, hvori de kan objektiveres. Dette synspunkt afviger formentlig ikke fra det ovenfor anførte, idet objektiveringen vil give sig udtryk i den almindelige værdiansættelse i handel ogandel.

Ved opgørelsen af erstatningskravet kan der kun tages hensyn til *egenskaber vedrørende det eksproprierede*. Hvis den særlig høje vurdering af en ejendom skyldes ejerens dygtighed, kan dette ikke tages i betragtning ved udmålingen af erstatningen. Ejeren kan jo udnytte sin dygtighed andetsteds. Tab, der består i, at ejeren mister en kundekreds, skal erstattes, men dette sker ikke som et led i vurderingen af ejendommen, men kommer til som en særlig post, jfr ovenfor under II. Der kan imidlertid forekomme tilfælde, hvor ejerens særlige kvalifikationer i den grad passer til ejendommen, at de praktisk taget ikke kan udnyttes andre steder. I sådanne tilfælde, hvor ejer og ejendom passer til hinanden som hånd i handske, kan erstatningen muligvis forhøjes udover, hvad en vurdering ellers ville have ført til, jfr *Schjødt*. 224 og ovenfor under I, B.

VI. Tidspunktet for vurderingen

Da der kan hengå længere tid fra ekspropriationssagens påbegyndelse, indtil selve afståelsen finder sted, kan det blive af afgørende betydning, hvilket tidspunkt man lægger til grund ved vurderingen.

Man har navnlig hæftet sig ved to tidspunkter, som kunne tænkes at blive afgørende, *ekspropriationsbeslutningen* og *afståelsen*. Det mest praktiske ville naturligvis være at lægge vægt på det tidspunkt, hvor vurderingen foretages, idet man i så fald kan undlade at se tilbage eller se frem i tiden for at komme til et resultat. Disse praktiske hensyn kan dog ikke være afgørende, idet fastsættelsen af erstatningen i det hele beror på et skøn, hvorfor tidsfaktoren kun bliver et af mange usikkerhedsmomenter. Man har undertiden henvist til teoretiske overvejelser over, fra hvilket tidspunkt erstatningskravet kan anses begrundet. Dette støder på den vanskelighed, at der ikke består nogen sikker opfattelse herom. Efter dansk retsopfattelse er man tilbøjelig til at anse erstatningspligten for indtrådt, når ekspropriationsbeslutningen træffes, jfr *Poul Meyer*. 31 f, eller den ved at blive meddelt ekspropriationen er blevet bindende, jfr *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 769. Efter norsk retsopfattelse lægges derimod vægt på afståelsestiden, jfr *Schjødt*. 268.

Nogen enkelt løsning gives næppe. HD 2/2 1967 lægger vægt på meddelelsen om ekspropriationen, U 1954. 110, 1951. 218 og 1926. 122 på afståelsestiden.

Hvis afståelsen udelukkende udsættes af hensyn til ekspropriantens interesser, og prisniveauet i mellemtiden går opad, er det vist temmelig klart, at prisforhøjelsen må tages i betragtning, jfr Expbet I. 39. Hvis priserne er gået op, men det udelukkende skyldes ekspropriantens forhold, at sagen er blevet udsat, er det på den anden side rimeligt at se bort fra forhøjelsen. Hvis man ikke kan sige, i hvis interesse udskyddelsen er sket, må der formentlig tages hensyn til en forhøjelse i mellemtiden. Hvis priserne er gået ned, kan der næppe være grund til at tage hensyn hertil. Ekspropriationen har måske i mellemtiden disponeret på grundlag af den erstatningssum, som er blevet ham tilkendt, hvorfor en ændring i ansættelsen kan bevirke store forstyrrelser, jfr Expbet. I. 39.

Der er imidlertid ikke noget i vejen for, at man ved vurderingen tager hensyn til et tidspunkt, der ligger noget ud i fremtiden, og dette vil være særlig naturligt, hvis man ansætter en skæringsdag for opgørelse af indtægter og udgifter vedrørende det eksproprierede. Om der kan blive tale om at tage hensyn til værdiforhøjelser i forhold til en sådan beregnet erstatning, må da bero på, om der er sket ændringer i prisniveauet udover, hvad man skønnede, jfr U 1951. 218.

Særlige synspunkter kommer frem, hvor der af ekspropriationen er

foretaget forbedringer af ejendommen, efter at ekspropriationen er besluttet. Hvis der går længere tid mellem ekspropriationsbeslutningen og afståelsen, og man i denne tid har overladt til ejeren at administrere ejendommen, kan der tages hensyn til sædvanlige og rimelige forbedringer, jfr *Troels G. Jørgensen*. 143.

Afgørelse truffet af Taksationskommissionen efter den københavnske Byggelov d 10/2 1966 yder erstatning for »tabet på ekspropriationstidspunktet«, men således at der ved et rentetillæg også ydes erstatning for det tab, der var lidt som følge af, at eksproprianten havde været begrænset i sin rådighed, siden der blev givet ham meddelelse om, at der var givet bemyndigelse til ekspropriation, se hertil *Poul Andersen* i U 1966 B. 285.

Hvis eksproprianten skal foretage visse bygningsforandringer, og der tilkendes ham erstatning herfor, bør dette erstatningsbeløb revideres, hvis ekspropriationsanlægget ikke kommer til udførelse før væsentlig senere, og dette har man da også gjort i hidtidig praksis, Expbet I.39.

Om disse spørgsmål se *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 769, *Schjødt*. 267–77, *Troels G. Jørgensen*. 138–43, *Poul Meyer*. 31–32. *Egon Larsen*. 13–17, 22–24, *Romanus* i Værdiering ved expropriation. 18, *Poul Andersen* i U 1966 B. 280 ff, 284 f.

Norsk retspraksis er ikke afklaret. Det anføres af *Schjødt*. 268, at de norske afgørelser stort set stemmer med, at der lægges vægt på den skønnede værdi ved afståelsen. Så vidt ses giver afgørelserne udtryk for en mere nuanceret opfattelse. NRt 1894.151 har i hvert fald udtalt, at prisniveauet på skønstiden som regel er afgørende, og NRt 1900.273 fastslog, at prisniveauet ved påbegyndelsen af skønssagen var afgørende, idet det var ekspropriantens skyld, i hvert fald lige så meget som ekspropriantens, at forretningen var blevet forsinket i 10 år.

Svensk praksis synes at lægge vægt på det tidspunkt, da domstolen træffer afgørelse i ekspropriationssagen, *Ljungman*: Expropriationsrätt. 44–46, dog at ekspropriationsloven § 33 medfører, at der ikke tages hensyn til prisændringer i tiden efter, at eksproprianten har taget ejendommen i besiddelse, se hertil NJA 1954.513 og NJA 1957.162, *Ljungman*: Expropriationsrätt. 44–45.

VII. Erstatningsfastsættelsen ved enkelte grupper af rettigheder

Da det står fast, at også andre formuerettigheder end den fuldstændige ejendomsret værnes ved bestemmelsen i Grl § 73, opstår spørgsmål om, hvorledes erstatningen skal fastsættes, når ekspropriationen f.eks. rammer brugsrettigheder, servitutter, panterrettigheder, almindelige fordringsrettigheder, næringsrettigheder og ophavsrettigheder.

Det principielle udgangspunkt må være, at erstatningen *udmåles*

særligt for hver af de således ramte rettigheder, dog at panthavere (og indehavere af andre sikkerhedsrettigheder) kun får erstatning inden for rammerne af den erstatning, som kan tilkendes pantsætteren, jfr Expbet I. 38. Skal hver enkelt rettighedshaver have dækket sit tab, slår det ikke altid til, hvis erstatningskravene skal rummes inden for det krav, som ejeren kunne gøre gældende, hvis der ikke var stiftet begrænsede rettigheder. Det er i virkeligheden vanskeligt at begrunde, hvorfor man skulle foretage en sådan beskæring, idet man herved tager udgangspunkt i en retlig og faktisk tilstand, som ikke eksisterer. Når man alligevel normalt kan blive stående ved en metode, hvorefter man blot fordeler det krav, som ejeren uden hensyn til eventuelle indehavere af begrænsede rettigheder ville have haft, skyldes det vel nærmest, at den normalt vil føre til samme resultat, og at man derfor i almindelighed kan nøjes med den mindre komplicerede opgørelse.

Det må også være klart, at man tager hensyn til den position, som faktisk består, altså giver erstatning i tilfælde, hvor man mister en indtægt, som man vel ikke havde retligt sikret krav på, men som dog alligevel rent faktisk var af en sådan art, at man kunne gøre regning herpå. Erstatning for driftstab bygger på denne betragtning. Dette må da føre til, at en *bruger* kan få tilkendt erstatning ikke blot i de tilfælde, hvor han retligt var sikret mod opsigelse, men også i andre tilfælde, hvor lejereren kan påvise et formuetab som følge af en ekspropriation.

Det er fastslået ved U 1961.337 H, at en lejer har krav på erstatning ved ekspropriation i et tilfælde, hvor han som indehaver af et erhvervslejemål og dermed beskyttet af Lejelovens særlige regler herom led tab ved en ekspropriation. Det siges udtrykkeligt, at den ved lejelovgivningen tillagte beskyttelse må anses som et formuegode, for hvis bortfald lejereren har krav på erstatning efter Grl § 73. Se om dommen *Poul Andersen* i U 1961 B. 133–38. U 1963.230 giver ligeledes lejereren erstatning for »ulemper ved lejeforholdets afbrydelse« i et tilfælde, hvor der var 10 års uopsigelighed, uanset at ekspropriationsmuligheden var aktuel ved lejemålets indgåelse, en omstændighed, der blev taget i betragtning ved fastsættelsen af beløbets størrelse.

Selv om beskyttelsen efter lejelovgivningen principielt betragtes som et formuegode, er dette ikke ensbetydende med, at der skal ydes erstatning i ethvert tilfælde, hvor en ekspropriation rammer et således beskyttet lejemål. Dette fremgår af sammenspillet mellem Lejelovens § 78, der for de tilfælde, hvor ejeren får bragt erhvervslejemålet til ophør, således at han selv kan overtage lokalerne, indeholder en *obligatorisk* regel om erstatning til lejereren for det lidte tab bl a under hensyn til den fordel, den nye indehaver af lokalerne måtte få af den af lejereren oparbejdede kundekreds, og § 80, der for tilfælde,

hvor bygningen fuldstændig nedrives eller der i øvrigt foretages indgribende ombygning af ejendommen, kun indeholder en *fakultativ* regel om passende erstatning for forholdets afbrydelse. I domspraksis er det med støtte i lovens forarbejder fastslået, at erstatning efter den sidstnævnte regel kun skal tillægges, når *særlige* omstændigheder foreligger, jfr U 1961.563 H, 1965.863 H. Da ekspropriationstilfældet normalt må sidestilles med den sidstnævnte situation, er der i ekspropriationssager afsagt kendelser, hvor erstatning ikke er tillagt lejerer, jfr således en af Taksationskommissionen efter Københavns Byggeskov d 29/11 1965 afsagt kendelse. Der har dog også foreligget tilfælde, hvor erstatning er givet, men der har da foreligget særlige forhold.

Se om disse lejespørgsmål ER I. 245, *Torp.* 162–63, *Egon Larsen.* 11–13, *Poul Meyer.* 108–111, *Troels G. Jørgensen.* 224–27 (der kun vil anerkende krav fra brugeren, når der foreligger et donatorisk moment e l, *Ehlers* og *Bloms* kommentar til Lejeloven, 1959. 244–45. U 1939.1092 HKK afviste en sag fra erhvervsvoldgiftsretten, anlagt af en lejer mod udlejerer, efter at ejendommen var eksproprieret, og lejemålet herved var bragt til ophør. Der var opsagt med kontraktsmæssigt varsel, men dette var – som fremhævet i afgørelsen – uden betydning, idet lejemålet bragtes til ophør ved selve ekspropriationen. Afgørelsen tog altså ikke stilling til, hvorvidt der var direkte krav på ekspropriationserstatning, jfr *Poul Meyer.* 110. NRt 1960.1171 (1177) tager ikke stilling til, om en lejer med sædvanlige opsigelsesvilkår har værn mod ekspropriation, men NRt 1949.772 har dog antaget, at en tinglyst lejekontrakt havde ekspropriationsretligt værn, se om afgørelsen *Selvig* i *Lov og Rett* 1963. 194–95, *Brækhus-Hærem.* 390. NRt 1900.536 har fastslået, at en forpagter ikke kunne bygge et erstatningskrav på muligheden eller sandsynligheden af, at forpagtningen ville være blevet fornyet efter dens kontraktsmæssige udløb. Forpagteren havde derfor kun krav på erstatning for tab og ulempe beregnet for perioden indtil kontraktens udløb, jfr til dommen *Schjødt.* 186.

Om tilvejebringelse af erstatningsboliger til beboere, herunder lejere i kvarterer, der saneres, se lov nr 184 af 5/6 1959 kap VII.

I mange tilfælde vil en bruger undgå at lide tab ved, at hans vederlag nedsættes, således at nedsættelsen svarer til formindskelsen af arealets størrelse. Det er dog ikke sikkert, at der herved opnås fuld erstatning for brugeren, idet hans generaludgifter, f.eks. ved en forpagtning, ikke nedsættes ved ændringen, jfr U 1962.20 H, hvor dette efter proceduren må antages at være begrundelsen for, at erstatningen til brugeren blev forhøjet.

Som typeeksempel på, at tabet for indehaveren af en begrænset ret kan overstige størrelsen af den byrde, som den begrænsede ret lægger på ejendommen, anføres visse *servitutter*. En færdselsret eller en ret til at have en vandledning på nabogrunden føles måske ikke som noget, der generer udøvelsen af ejendomsretten over den tjenende ejendom, men alligevel kan disse rettigheder have vital betydning for ejeren af den herskende ejendom. Det vil i et sådant tilfælde blive afgørende, om man blot fordeler det krav, som ejeren alene ville have

haft, eller man foretager en selvstændig opgørelse for hver ret. Der kan da ikke være tvivl om, at man i sådanne tilfælde må foretage særlige opgørelser, jfr *Troels G. Jørgensen*. 223–24, *Romanus* i Værdering vid expropriation. 13.

Fastsættelsen af erstatning til indehavere af begrænsede rettigheder må i princippet ske efter samme synspunkter som udviklet i almindelighed ovenfor. Det bliver imidlertid normalt vanskeligt at tale om fastsættelse af en »salgsværdi«, jfr ovenfor under I, A; man må altså fortrinsvis benytte sig af synspunkter, der lægger vægt på brugsværdien, jfr ovenfor under I, B. Netop derfor bliver ansættelsen af værdien vanskeligere end ved afståelser af fuldstændig ejendomsret.

Se hertil *Troels G. Jørgensen*. 207–35, særligt 209–11, *Poul Meyer*. 93–112.

Det må antages, at også *almindelige fordringsrettigheder* kan være genstand for ekspropriation, og i så fald må ligeledes de almindelige principper finde anvendelse. Det praktiske problem er, om det er kreditor eller debitor, der skal have tilkendt erstatning og i hvilket omfang. Men dette spørgsmål bør naturligvis ikke afgøres ud fra teoretiske overvejelser om, at kun indehavere af tinglige rettigheder kan få andel i ekspropriationserstatning.

Se hertil *Ross*: Statsret II. 635 f.

Nogle norske afgørelser er gået herimod, NRt 1923.208 og 1929.1011, men er blevet stærkt kritiseret, jfr *Schjødt*. 207–11, *Lindvik* i NRt 1935.606, 608, *Knoph* i SvJT 1930.340, *Vinding Kruse* i ER I. 240, *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 721, men i tilslutning til norsk praksis *Castberg* II. 247. NRt 1955.571 synes dog at have fastholdt den tidligere opfattelse, jfr *Selvig* i Lov og Rett 1963.194–95, *Augdahl*: Den norske obligationsretts almindelige del, 3. udg, Oslo, 1963. 427 f, men kritiseres af *Brækhus-Hærem*. 388–389, *Andenæs*: Statsforfatningen i Norge, 3. udg Oslo, 1962. 296, *Emil Eriksrud* i Jussens Venner, serie I. 37 ff, *Carl Jacob Arnholm* i Lov og Rett 1965. 211–15, se herimod *Fleischer* i Lov og Rett 1964. 461–62, 1966. 67–78.

Fleischer anfører i Lov og Rett 1966.76 som en afgørende betragtning – efter at have diskuteret præventions- og genoprettelsessynspunkter samt retstekniske hensyn – at der ved obligatoriske rettigheder er tale om usikre gevinster, og at det ville være ligeså forkert at fastslå, at obligatoriske rettigheder principielt er beskyttede som at fastslå det modsatte. Dette er rigtigt, men ikke afgørende. Det er indlysende, at de almindelige betingelser for at få erstatning ved ekspropriation må være opfyldt. Hvis der ikke med sikkerhed kan fastslås et formuetab, fordi der alene mistes usikre chancer, kan ingen overhovedet få erstatning og da heller ikke indehavere af obligatoriske rettigheder. Det må altså afgøres fra tilfælde til tilfælde, om der er krav på erstatning, således

som man gør inden for den almindelige erstatningsret, og om den samlede erstatning til alle interesserede kan overstige det krav, som den enkelte ejer af en ting, der beskadiges eller ekproprieres, har, jfr om det erstatningsretlige problem *A. Vinding Kruse: Erstatningsret II. 385–394.*

Om *panthaveres* krav på erstatning se *Panterettigheder. 90–95.*

Om erstatning for *næringsstab* se U 1949.1103 H (mælkerute), U 1918.953 H og 957 H (spiritushandel).

Svensk ret anvender surrogatprincippet ved panterettigheder, men bedømmer i princippet brugsretsindehavere og servitutberettigede som selvstændigt berettigede, *Ljungman: Expropriationsrätt. 47–48.* Indhavere af »obligatoriske rettigheder« tillægges ikke erstatning efter svensk retsopfattelse, *Ljungman. 41–42.*

§ 11. FREMGANGSMÅDEN VED EKSPROPRIATION

Af professor, dr. jur. *W. E. v. Eyben*

Ved Expl, lov nr 186 af 4/6 1964, er der givet almindelige regler om fremgangsmåden ved alle former for ekspropriation vedrørende fast ejendom for staten – forudsat at den optræder som stat, ikke som privat ejer – eller for koncessionerede selskaber; det forudsættes udtrykkeligt, at der i lovgivningen er hjemmel til ekspropriation til formålet, Expl § 1.

I. Forberedelse ved anlægsmyndighederne

Anlægsmyndigheden udarbejder et *projekt* og foretager de fornødne opmålinger, nivellementer og andre tekniske forarbejder og undersøgelser, jfr Expl § 3. Der er hjemmel til at foretage disse indgreb uden nogen formelig ekspropriation, men naturligvis kan ekspropriationsvejen også benyttes hertil, Expbet I. 59. Der skal så vidt muligt foretages individuel indvarsling af ejere og brugere og ellers bekendtgørelse i dagblade. I princippet skal skader herved erstattes, § 3, stk 3. Da der er henvist til reglerne om ekspropriationserstatningers fastsættelse, må ejere og brugere m v have samme erstatningskrav, som når der foretages formelig ekspropriation. Der må altså ydes fuldstændig erstatning såvel for værdiforringelse som for andre økonomiske tab. Der må formentlig også kunne gøres krav på rente af erstatningsbeløbet efter princippet i Expl § 22, d v s 1 % højere end nationalbankdiskonto. Denne rente må løbe fra erstatningskravets opståen, altså fra de skadegørende handlingers foretagelse, hvilket tidspunkt i dette tilfælde må træde i stedet for ekspropriationsbeslutningen, som ellers er afgørende. Efter prøvelse ved ekspropriationskommissionen kan spørgsmålet om erstatning indbringes for taksationskommissionen.

Om erstatning for sådanne skader se bkg nr 133 af 6/4 1966.

II. Ministeriel forberedelse

Anlægsmyndigheden fremsender derpå *anmodning om ekspropriationens foretagelse til ministeren for offentlige arbejder*, Expl § 11. Der er ikke i loven taget stilling til, hvor detaljeret denne anmodning skal være. Da formålet med at fremsende anmodningen til ministeren er, at der kan foretages en vis formel prøvelse, må anmodningen indeholde så meget, at der kan tages stilling hertil. Heri ligger, at det klart må kunne fastslås, om der i lovgivningen er hjemmel til at foretage ekspropriation med det angivne formål, og om almenvellet tilsiger, at ekspropriationen gennemføres, jfr Expbet I. 67. Såfremt der ikke kan antages at være den fornødne hjemmel, kan ministeren helt stoppe ekspropriationens gennemførelse allerede på dette stadium. Såfremt anlægsmyndigheden ikke vil acceptere ministerens afgørelse, kan spørgsmålet vel prøves ved de almindelige domstole, men dette kan alene blive en prøvelse efter de almindelige principper i Grl § 63 vedrørende øvrighedsmyndighedernes grænser. Dette må i hvert fald gælde, hvis anmodningen er fremsat af et koncessioneret selskab, men kan principielt også tænkes i tilfælde, hvor offentlige myndigheder står over for hinanden. I praksis vil spørgsmålet vel blive løst inden for regeringen.

Det forudsættes i Expl § 14, stk 1, at ministeren samtidig med anmodningen til kommissarius kan give ekspropriationsbemyndigelse, uanset at man endnu ikke ved, hvorledes projektet vil komme til at se ud, efter at det har været behandlet ved ekspropriationskommissionen, og dette sker almindeligt, når andre ministerier optræder som rekvirenter. Rekvirenten vil ved sit fremmøde for kommissionen blive orienteret om, hvorledes projektprøvelsen forløber, og såfremt der herved foretages sådanne ændringer, at man hellere vil opgive projektet, må rekvirenten kunne trække sin begæring om ekspropriation tilbage. Som følge heraf vil ændringer i projektet kunne foretages i samarbejde med ekspropriationskommissionen.

III. Indbringelse for ekspropriationskommission

Såfremt ministeren ekspederer anmodningen videre, må denne ekspedition gå til en af de kommissarier, som er ansat til at lede statens ekspropriationer, henholdsvis for øerne og for Jylland, Expl § 4, jfr lov af 7/6 1958 §§ 51 og 52 og lov nr 35 af 5/3 1909. Da disse

kommissarier hver for sit område er fødte medlemmer og endda formænd for enhver ekspropriationskommission, der måtte blive nedsat, jfr Expl § 6, stk 1, er sagen hermed indbragt for det forum, hvor afgørelsen om ekspropriation skal træffes.

Hvis der allerede består en ekspropriationskommission, som er kompetent med hensyn til det spørgsmål, som er rejst, opstår normalt ikke yderligere problemer før behandlingen i kommissionen. Men ellers kan der ikke foretages videre, før kommission er nedsat efter bestemmelserne i Expl §§ 5 og 6. Det er overladt til ministeren for offentlige arbejder at bestemme kommissionens forretningsområde. Udover kommissarius, som er formand, skal kommissionen bestå af 4 medlemmer, hvoraf 2 beskikkes af ministeren og 2 af vedkommende kommunalbestyrelse, hvis ekspropriationen vedrører ejendom i København, på Frederiksberg eller i købstæderne, og ellers af vedkommende amtsråd, § 6, stk 1. Det må påhvile ministeren for offentlige arbejder som den myndighed, hvorunder det almindelige tilsyn med ekspropriationslovgivningen hører, at sørge for, at medlemmerne af kommissionen udpeges. Kommissionerne kan – hvad der har været praksis allerede under den ældre retstilstand m h t militære anlæg, dige- og kystsikringsanlæg, stærkstrømsanlæg, lufthavnsanlæg og anlæg efter Vejbestyrelseslovens § 31 – tillægges kompetence med hensyn til alle ekspropriationer efter den gældende *lov*, dog at man har forskellige kommissioner i hvert af de to områder, hvori landet er delt som følge af, at der udnævnes to kommissarier. Man kan også bestemme kompetencen på den måde, at den gælder alle spørgsmål vedrørende det pågældende *anlægsarbejde*, f.eks. en bestemt jernbanestrækning, en vejstrækning eller en havn. Kommissionen kan altså komme til at arbejde inden for flere amter eller kommuner, og den kommer herved til tildels at skifte medlemmer fra det ene lokalområde til det andet, omend man kan sikre sig, at 3 af medlemmerne, formanden og de to af ministeriet udpegede, går igen ved alle ekspropriationer, som angår vedkommende lov eller anlæg. Billedet bliver endnu mere broget, fordi kommissionen derhos tiltrædes af to af vedkommende sogneråd udpegede delegerede, når ekspropriationen foretages indenfor en sognekommune. De »sognedelegerede« kan vel udtale sig om sagen, men har ikke stemmeret, Expl § 6, stk 2.

Som bistand for ekspropriationskommissioner og i øvrigt også for taksationskommissioner optræder en eller flere ledende landinspektører, som imidlertid ikke er medlemmer af kommissionerne, Expl § 8,

men dog kan overvære disses interne forhandlinger. Af specielle opgaver, som henlægges til disse landinspektører, har loven alene nævnt bistanden med udarbejdelse af ekspropriationsplan med arealfortegnelse, § 14, stk 2.

Der er i Expl § 10 fastsat særlige inhabilitetsregler for alle, der deltager i kommissionsbehandlingen, og disse regler gælder tillige for særlig sagkyndige, som er tilkaldt, og for den ledende landinspektør, men derimod ikke for privat engagerede landinspektører, Expbet I. 65. I det væsentlige har man gjort reglerne i Rpl §§ 60 og 62 anvendelige, og ligesom ved domstolene kan inhabilitetsspørgsmål rejses *ex officio*. Kommunale repræsentanter – herunder også de sognedelegerede – skal dog kun fratræde ved behandling af *erstatningsspørgsmål*, hvis de angår ejendomme, der ejes af kommunen, eller kommunen har en væsentlig interesse heri, hvad enten dette skyldes, at kommunen har væsentlige aktie- eller andelsinteresser i ejendommen eller på anden måde er interesseret i dens eksistens, f.eks. fordi den rummer en kommunal institution eller en institution, hvis opgaver kommunen ellers må overtage, Expbet I. 65–66. Derimod skal kommunerepræsentanterne ikke fratræde ved behandlingen af *selve projektet* eller ved *ekspropriationsbeslutningen*, idet formålet med deres repræsentation netop er, at de skal varetage almindelige kommunale interesser, f.eks. af byplanmæssig eller sundhedsmæssig art, og dette gælder endog, hvis kommunen er anlægsmyndighed, Expbet I. 65 f. På den anden side må det formentlig antages, at den omstændighed, at kommunen af skattemæssige grunde er interesseret i sagens udfald, ikke bevirker inhabilitet. Kommunerepræsentanterne er naturligvis inhabile efter almindelige regler, såfremt de selv på grund af slægtskabsforhold eller egeninteresse er interesseret i sagens udfald. Inhabilitetsspørgsmål prøves af vedkommende kommission selv; taksationskommissionen virker ikke i denne henseende som rekursinstans i forhold til ekspropriationskommissionen, Expbet I. 66. Inhabilitetsspørgsmål herfra må kunne indbringes direkte for de almindelige domstole, idet der her er spørgsmål om en almindelig prøvelse af ekspropriationens lovlighed, jfr. Grl § 73, og nogen suspensiv virkning er der ikke knyttet til indbringelsen for domstolene. I overensstemmelse med, hvad der gælder i den almindelige retspleje, må konsekvensen af inhabilitet bero på et skøn over, hvorvidt inhabiliteten må antages at have haft betydning for sagens afgørelse, jfr. princippet i Rpl § 413, stk 2, hvorefter klager uden reel betydning kan lades ude af betragtning, *Hurwitz-Gomard*.

79–81. Hvis dette ikke er tilfældet, må der normalt blive tale om fornyet kommissionsbehandling, jfr Expbet I. 66. Der må dog ved bedømmelsen heraf vises større strengthed end ved de tilsvarende problemers afgørelse inden for domstolene, da disse under appellen normalt har adgang til fuld prøvelse, hvorimod domstolene ved bedømmelsen af ekspropriationsspørgsmål alene kan tage stilling til erstatningsudmålingen og ekspropriationens lovlighed. Domstolene kan altså ikke fuldt ud sætte deres eget skøn i stedet for ekspropriationsmyndighedernes og har derfor ikke i dette tilfælde de samme muligheder for at kunne bedømme spørgsmålet om, hvorvidt der som følge af inhabiliteten har været tale om fejlskøn.

IV. Besigtigelsesforretning

Ekspropriationskommissionens første handling er foretagelse af en *besigtigelsesforretning*. Lovens normalordning er, at denne foretages, forinden der tages stilling til selve ekspropriationens gennemførelse. Man kan udtrykke det således, at prøvelsen falder i to led, *dels* en mere almindelig prøvelse af projektet, *dels* en detaljeret prøvelse senerehen. Ved den almindelige prøvelse tages der for det første principielt standpunkt til, om ekspropriationen overhovedet bør gennemføres, jfr Expl § 13, stk 1. I bekræftende tilfælde tages der derefter stilling til, hvorledes projektet bør gennemføres, idet man vurderer hensynene til ekspropriaterne, de almene interesser og anlæggets hensigtsmæssige gennemførelse. Heri ligger bla, at man tager stilling til det vigtige spørgsmål om *linieføringen* ved jernbaner og veje og *placeringen* af havneanlæg. Endvidere skal der tages særlig stilling til, om der som led i ekspropriationen skal foretages afbrydelser, omlægninger og etableringer af vejforbindelser, af vandløb, af adgangsforbindelser til ejendomme eller restarealer og af ledningsanlæg e l, Expl § 13, stk 1.

Til denne besigtigelsesforretning sker der såvel almindelig offentlig indkaldelse i Statstidende og i lokale aviser som fremlæggelse af oversigtsplan og – i det omfang de foreløbige planer gør det muligt – individuel tilsigelse af ejere og brugere, Expl § 12, stk 2 og 3. Da projektet kan undergå endda væsentlige forandringer under behandlin-

gen ved kommissionen, kan man ikke altid regne med, at tilsigelse er gået til dem, der endeligt vil blive berørt af anlægget, og omvendt kan tilsigelse gå til ejere af brugere, som efter den endelige udformning af planen ikke bliver berørt deraf. Den individuelle tilsigelse kan derfor ikke have nogen almindelig bindende virkning, og det må stå ejere og brugere frit for, om de vil møde efter tilsigelsen, idet det ikke kan bevirke retstab for dem, om de udebliver, jfr Expbet I. 67–68. Noget andet er, at deres ikke-fremmøde kan have bevirket, at synspunkter, som ellers kunne være kommet frem på et tidligt tidspunkt, først fremføres så sent, at projektudformningen vanskeligt kan ændres. Ved den endelige prøvelse må i hvert fald hovedlinierne ligge fast. Når man gennemfører en regel om individuel tilsigelse, skyldes det den almindelige erfaring, at indsigelser bør fremsættes så tidligt som muligt, idet det faktisk er vanskeligere at trænge igennem med dem, når først det væsentlige i projektets gennemførelse er bragt på det rene. Rent faktisk har da også de mulige ekspropriater, uanset at der ikke efter de tidligere gældende regler skulle ske individuel tilsigelse, mødt op og gjort deres synspunkter gældende.

Partsprincippet gennemføres under besigtigelsesforretningen, Expl § 13, stk 2. Anlægsmyndigheden og andre interesserede myndigheder, f eks naturfredningsmyndigheder såvel som ejere eller brugere af og servitutberettigede med hensyn til de ejendomme, der direkte eller indirekte berøres af ekspropriationen, har adgang til at fremkomme med bemærkninger til projektet og herunder fremsætte forslag til dets ændring, Expl § 13, stk 2. Derimod har panthavere ikke en tilsvarende tilsikret adgang til at fremkomme med deres synspunkter. Panthavere har ikke den samme interesse som de nævnte personer, når der alene skal tages stilling til projektet og dets gennemførelse. Når der heller ikke gives individuel indvarsling til panthavere vedrørende ekspropriationsforretningen, jfr nedenfor s 333, skyldes det, at panthavernes interesse i det hele består i at få andel i ekspropriationssummen, og at ejeren selv må forventes i tilstrækkelig grad at varetage den fælles interesse i at få ekspropriationssummen sat højt nok, jfr Expbet I. 69, *Panterettigheder*. 93 f.

Resultatet af ekspropriationskommissionens prøvelse ved besigtigelsesforretningen bliver enten, at man tiltræder projektets gennemførelse, eventuelt i ændret form, eller at man nægter det fremme. Der er ikke foreskrevet særlige former for, hvorledes afgørelse herom træffes, Expbet I. 68, jfr derimod § 17, stk 3, hvorefter erstatningsspørgsmålet

skal afgøres ved kendelse. De interesserede parter må vel kunne kræve afgørelsen i skriftlig form, men det kan næppe antages, at der er pligt til at give en begrundelse, jfr *Poul Andersen*. 317 f. Da taksationskommissionen alene kan tage stilling til erstatningsspørgsmål, må spørgsmålet om lovligheden af et vedtaget projekt kunne indbringes direkte for de almindelige domstole, jfr *Poul Andersen* i U 1964 B. 74. Værnetinget er fastsat ved § 26. Afgørende er ejendommens beliggenhed. Ganske vist er det ikke nogen endelig afgørelse, da anlægsmyndigheden muligvis ikke ønsker projektet gennemført i den således vedtagne form, jfr herom nedenfor under V, og da der kan ske ændringer ved den endelige prøvelse i forbindelse med ekspropriationsforretningen, jfr herom nedenfor s 333 ff. Men det må dog fastholdes, at projektet ifølge § 14 bliver »vedtaget«, hvilket indebærer, at der virkelig er truffet en afgørelse. I øvrigt kan der også efter ekspropriationsforretningens gennemførelse blive tale om ændringer i projektet, jfr § 21. Det må også anses for mest praktisk, at en sådan prøvelse foretages på et så tidligt stadium som muligt, idet ulempen ved en tilsidesættelse ved domstolene bliver desto større, jo længere man er kommet frem ved behandlingen.

Det kan tænkes, at anlægsmyndigheden ved domstolene søger prøvet lovligheden af en afgørelse, hvorved projektet er nægtet fremme eller kun tilladt fremme i ændret skikkelse, men dette er næppe praktisk.

V. Ekspropriationsbemyndigelse

Efter prøvelsen ved besigtigelsen giver ministeriet for offentlige arbejder *ekspropriationsbemyndigelse*, hvis dette ikke allerede er sket, Expl § 14, jfr ovenfor s 327. Dette betyder altså, at projektet først fremmes, når såvel ekspropriationskommission som ministerium har tiltrådt projektets udformning. Da ministeriet allerede før indbringelsen for ekspropriationskommissionen har taget standpunkt til, om der er hjemmel til at fremme projektet, vil prøvelsen ved ministeriet – når ikke særlige forhold er blevet ændret – i det væsentlige indskrænke sig til, at man – evt efter samråd med anlægsmyndigheden – vurderer de ændringer, som ekspropriationskommissionen har vedtaget. Hvis projektet hermed bliver væsentlig dyrere eller ringere, kan dette bevirke, at anlægget nu standses. Det er dog ikke udelukket, at man benytter dette

stadium til over for ministeriet at rejse mere almindelige spørgsmål, f. eks. hvor væsentlige samfundsinteresser står over for hinanden, eller fordi man menes at have tilsidesat væsentlige private interesser, Expbet I. 68. Heri ligger altså mulighederne for en vis fornyet prøvelse af ekspropriationen som helhed.

Gives bemyndigelsen, er man kommet så vidt, at anlægsmyndigheden med bistand af den ledende landinspektør kan udarbejde en *ekspropriationsplan* med *arealfortegnelse*, jfr § 14, stk 2. Hermed har man en nøjagtig fortegnelse over ejere og brugere, som bliver berørt af anlægget. Arealernes størrelse angives omtrentligt, og ændringerne i de bestående forhold ved anlæggets gennemførelse angives, således med hensyn til servitutpålæg, ændring i adgangsforhold og nødvendige bygningsforandringer, Expbet I. 68–69.

VI. Ekspropriationsforretning

Sagen går derefter tilbage til ekspropriationskommissionen, som afholder *ekspropriationsforretning*, hvor der tages endelig stilling til ekspropriationens gennemførelse og erstatningernes størrelse, §§ 15 og 17.

Da man nu har betydelig afklaring af, hvem der rammes af ekspropriationen, foretages nu såvel *offentlig indkaldelse* som *individuel indkaldelse* af ejere og brugere, nemlig på grundlag af arealfortegnelsen, for så vidt de fornødne oplysninger om adresser m. v. kan fremskaffes, og det samme gælder andre, der skønnes at have retlig interesse i afgørelsen, hvis det må antages at have betydning for varetagelsen af deres interesser, § 15 stk 3. Ekspropriationskommissionerne må altså søge oplysninger om adresser fremskaffet bedst muligt. Det er en selvfølge, at man gennemgår de oplysninger, som kan fremskaffes fra tinglysningskontoret, men også de kommunale myndigheder må spørges, og hjælp må også søges i folkeregisteret. Hvis indvarslingsreglerne ikke er iagttaget, må en ekspropriat kunne anfægte ekspropriationens lovlighed ved søgsmål ved domstolene.

Det fremgår forudsætningsvis af Expl § 23, stk 2, at den endelige fastlæggelse af det eksproprierede areal først behøver at foregå på et senere tidspunkt, og at denne fastlæggelse sker ved anlægsmyndigheden, ikke ved ekspropriationskommissionen.

Partsprincippet er fastslået ved Expl § 15, stk 4, idet de fremmødte skal have haft lejlighed til at udtale sig for kommissionen. Heri ligger, at parterne må gøres bekendt med alt relevant materiale og have mulighed for at knytte deres bemærkninger hertil. Da kommissionen nu tager stilling til, hvorledes ekspropriationen i enkeltheder skal gennemføres, jfr Expl § 15, stk 4, må parterne også have lejlighed til at tage standpunkt til eventuelle ændringer i forhold til det projekt, som fremgår af det tidligere oplyste. Dette må i særlig grad gælde ændringer i forhold til ekspropriationsplanen.

Som en særlig pligt er det pålagt kommissionen så vidt muligt at søge afskærne arealer *ageskiftet*, Expl § 15, stk 4, 2. pkt. Kommissionen har ikke mulighed for tvangsmæssigt at gennemføre magelæg, se herom Expbet I. 48 ff. Såfremt en rimelig ordning ikke opnås forligsmæssigt, kan kommissionen, når det drejer sig om landejendomme, rette henvendelse til jordfordelingskommissionerne, jfr lov nr 129 af 28/4 1955, der har mulighed for efter denne lov at gennemføre en plan om en hensigtsmæssig jordfordeling, selv om ikke alle lodsejere har tiltrådt planen, jfr lovens § 2, stk 6.

Da delekspropriation kan medføre, at den resterende del af ejendommen bliver så lille eller således beskaffen, at den ikke hensigtsmæssigt kan bevares som selvstændig ejendom eller udnyttes på rimelig måde, kan *ejeren* *fordre* hele ejendommen overtaget af eksproprianten; derimod kan *eksproprianten*, hvis erstatningen for ejendommens værdiforringelse må antages at komme til at stå i åbenbart misforhold til restejendommens værdi, kun *anmode* om, at hele ejendommen afstås, § 16, stk 1 og 2. Tilsvarende regler findes på andre områder, men har tildels afvigende indhold, omend grundprincipperne er de samme, jfr Vejbestyrelseslovens § 26, stk 1 og § 23, stk 3, Landsbyggelovens § 57, stk 1 og 2, lov nr 145 af 17/5 1961 om S- og tunnelbaner § 4, stk 2 og 3. Princippet er ved § 16, stk 3 gjort anvendeligt – med de fornødne lempelser – når en del af en ejendom bliver afskåret, og når der ved ekspropriation pålægges, erhverves eller ophæves begrænsede rettigheder over for fast ejendom, jfr § 2 b) og c).

Efter Expl § 25 bortfalder alle rettigheder til eller over det eksproprierede, medmindre andet i det enkelte tilfælde bestemmes. Uanset denne bestemmelse må det ved ekspropriationsforretningen nøje overvejes, om det virkelig er nødvendigt også at ekspropriere servitutter og andre lignende begrænsede rettigheder, og dette kan passende indskræpes i de instruksoriske bestemmelser, som kan udstedes i medfør af § 27, stk 3.

Reglen stemmer med tidligere gældende ret. Det har været kritiseret, at man i tidligere ret undertiden har medtaget begrænsede rettigheder ved ekspropriationen, uanset at det ikke var nødvendigt. Det er uheldigt, hvis man efter en ekspropriation tildeler ekspropriaten et areal, der på denne måde er blevet befriet f.eks. for en byggeservitut, eller sælger et sådant areal til en køber, jfr *Poul Andersen* i U 1964 B. 71. Men det reelle problem undgås ikke ved at indføre den modsatte regel: at sådanne rettigheder kun bortfalder, når det særligt anføres, jfr dog De danske Grundejeres Landsorganisations bemærkninger til Expbet I § 24, idet en sådan regel bliver værdiløs, hvis det bliver almindelig praksis at indtage en generel bemærkning om ekspropriation af sådanne rettigheder.

Der er *ikke* foreskrevet særlige *former* for den afgørelse, hvorved ekspropriationen gennemføres. Det kan derfor ske ved skrivelse eller ved beslutning til ekspropriationsprotokollen.

VII. Afgørelse af erstatningsspørgsmål ved ekspropriationskommission

Når der er taget endelig stilling til, hvorledes ekspropriationen nærmere skal gennemføres, afgøres *erstatningsspørgsmålet*. Det er en forudsætning, at man over for de fremmødte ekspropriater har påvist, hvorledes anlægget vil berøre deres ejendomme eller rettigheder, og hvilket omfang afståelsen vil få, at man har gjort dem bekendt med de for kommissionen foreliggende oplysninger, herunder sagkyndiges erklæringer, og at parterne har gjort rede for deres synspunkter, jfr Expl § 17, stk 1, der altså også fastslår *partsprincippet*. På grundlag heraf fremsætter kommissionen et forslag til erstatningsbeløbets størrelse *med angivelse af de erstatningsposter, som det omfatter*. Ofte kan der foretages en opdeling i erstatning henholdsvis for afståelse og for ulemper. Der kræves ikke en så udførlig begrundelse som i den kendelse, der afsiges i tilfælde af tvist, jfr nedenfor s 336 f. Men hvis kommissionen opererer med forskellige priser henholdsvis for facadearealer og for bagarealer, må dette også anføres, jfr herved oplysningerne om en ekspropriationssag i U 1947 B. 265–69.

Om proceduren om erstatningsspørgsmål se *Abitz* i J 1967.17–29, der redegør for en række forhold, som bør søges oplyst med henblik på kommissionernes fastsættelse af erstatningens størrelse.

Godkendes forslaget, er erstatningsspørgsmålet dermed endeligt af-

gjort. Men en part kan få 14 dages frist til at overveje forslaget, som han kan forlange udleveret skriftligt; samme frist har de erstatningsberettigede, som ikke er mødt ved forretningen, Expl § 17, stk 2 og 3.

Hvis forslaget derimod ikke godkendes straks eller inden betænkningstidens udløb, afsiges *kendelse*, jfr Expl § 17, stk 3. Denne regel står i modsætning til jernbaneforordningens regel i § 9, hvorefter kommissionen alene skulle forsøge at opnå en mindelig overenskomst; opnåedes ikke en sådan overenskomst, henvistes spørgsmålet til taksationskommissionen, der altså herved formelt, omend ikke reelt, virkede som 1. instans ved afgørelsen af erstatningsspørgsmål. Kendelsen skal, ligesom retsafgørelser, være ledsaget af grunde, men det kræves særligt, at kommissionen angiver sin stilling til de af parterne påberåbte omstændigheder. Det er naturligvis ikke meningen, at kendelsen skal opregne alle de omstændigheder, som er afgørende for en vurderingsansættelse, jfr Expbet I. 71. En række generelle synspunkter må gå igen fra den ene forretning til den anden, og det ville derfor være urimeligt, om kommissionerne skulle gentage sådanne synspunkter i hver kendelse, som afsiges. Afgørende bliver, hvad den konkret foreliggende sag tilsiger, og herved navnlig de synspunkter, som er gjort gældende af parterne i denne.

Det er et vigtigt princip, som tilsiges af mange erfaringer inden for ekspropriationsprocessen, at man så vidt muligt *deler erstatningen op i poster*. Expbet I. 71 nævner særligt specifikation af arealerne med henblik på forskellig værdiansættelse, f eks bedre og ringe jorder, agerjord- og engarealer, for- og bagarealer, jfr det foran s 335 anførte vedrørende U 1947.721 H. Hvis der bliver spørgsmål om at ansætte en særlig genanskaffelsesværdi eller brugsværdi, som går ud over salgsværdien, jfr ovenfor s 303 ff, må forskellen mellem salgsværdien og denne særlige værdi angives som en særlig post, jfr Expbet I. 71. Er handelsværdien nul, må dette anføres, men der må gives erstatning for brugsværdien, og dette må naturligvis også anføres. Der foreligger altså ikke et uløseligt problem i denne situation, se dog hertil *Poul Andersen* i U 1964 B. 76. Hvis der er tale om forskellige arter af ulempe, kan det ikke fordres, at der angives et tal for hver ulempeart, men det må fremgå af begrundelsen, for hvilke ulemper der er ydet erstatning og for hvilke ikke, jfr om norsk ret NRt 1963.1128.

Det fremgår af det anførte, at kendelsen skal være grundigere udformet end et forligsforslag, jfr Expbet I. 71.

Der har under den tidligere ordning ofte været kritik af visse ekspropriationsmyndigheders måde at fastsætte erstatningen på, jfr Beretning fra Folketingets Ombudsmand 1957.134 og skr af 13/3 1942 fra Ministeriet for offentlige arbejder, anført i Expbet I. 71. Om begrundelsesspørgsmålet se *Poul Andersen* i U 1964 B. 76 og *Abitz* i J 1967.22–24.

Expl indeholder ikke nogen regel om, at der kan gives *dissenser* i de afgørelser, der træffes af ekspropriations- og taksationskommissionerne. Det fremgår imidlertid af Expbet I. 63, at motiveringen herfor er, at man ikke anser en hjemmel hertil påkrævet. Allerede efter den tidligere gældende ordning har man – tildels med støtte i lovgivningen – benyttet sig af adgangen til at afgive dissenser, og denne praksis har man ønsket opretholdt.

Udskrift af kendelse tilstilles vederlagsfrit parterne og på begæring enhver, der har en retlig interesse heri. Der skal særligt gøres opmærksom på rekursadgangen, § 17, stk 5.

Ekspropriationskommissionen tager ved sin erstatningsafgørelse ikke blot stilling til vurderingsspørgsmål, men også til problemer af rent retlig karakter. Det må således afgøres, hvem der har en ret, som ekspropriationen griber ind i, og hvilken udstrækning denne ret har.

Erstatningen kan gøres betinget af særlige vilkår, f.eks at ekspropriaten skal udføre visse bygningsforandringer, sætte hegn eller opføre støttemure, jfr § 18, Expbet I. 71–72, og erstatningsfastsættelsen kan udsættes, men længst indtil anlæggets fuldførelse, jfr § 18, f.eks hvis det drejer sig om midlertidige skader og ulemper, eller der er tale om mageskifte, Expbet I. 71–72. På begæring skal erstatning for arealafståelsen altid fastsættes straks, evt med et beløb pr arealenhed, jfr § 23, stk 1, 3. pkt.

VIII. Indbringelse af erstatningsspørgsmål for taksationskommission

Medens spørgsmål om ekspropriationens lovlighed, herunder også en prøvelse af den formelle fremgangsmåde, kan indbringes for de almindelige domstole, efter at ekspropriationskommissionen har udtalt sig, jfr *Poul Andersen* i U 1964 B. 74, skal erstatningsspørgsmål først indbringes for *taksationskommission*, hvilket kan ske ved erklæring til ekspropriationskommissionens protokol eller ved skriftlig begæring senest 4 uger efter, at meddelelse om erstatningsfastsættelsen er tilsendt, Expl § 19, se om det tilsvarende spørgsmål efter Vejbestyrelsesloven

U 1964.222 H. Afvigelse fra fristen kan tillades af ministeriet for offentlige arbejder. Der er ikke fastsat nogen tidsmæssig begrænsning for denne dispensationsadgang.

Taksationskommissionen kan tage stilling til alle spørgsmål vedrørende erstatning for ekspropriation, hvad enten disse spørgsmål er af *faktisk* eller *retlig* karakter. Taksationskommissionen skal derfor ikke alene tage stilling til rene vurderings- eller udmålingsproblemer, men også til de retlige forudsætninger for bedømmelsen af erstatningens størrelse, herunder spørgsmål om fradrag i erstatning for fordele, om værdiformindskelse for restejendomme, om erstatning efter nabo-retlige synspunkter, jfr § 20, om erstatning til lejere i eksproprierede ejendomme, og om eksproprieret jord skal bedømmes som markjord eller byggegrundsareal, jfr i det hele *Poul Andersen* i U 1964 B. 73.

Også for taksationskommissionen gælder *partsprincippet*, men kommissionen kan tage stilling ex officio til ethvert spørgsmål om erstatningens størrelse, når blot parterne har haft lejlighed til at fremkomme med deres bemærkninger hertil, Expl § 19, stk 3.

Loven hjemler hermed klart partsprincippet også ved taksationskommissionen, se dog hertil *Poul Andersen* i U 1964 B.75.

Da taksationskommissionen ikke kan foretage ændringer i selve projektet, må udformningen heraf lægges til grund. Hvis kommissionen forhøjer erstatningsbeløb så meget, at anlægsmyndigheden herefter anser det for uforsvarligt at gennemføre anlægget, må sagen på ny indbringes for ekspropriationskommissionen, jfr herved § 21.

Enhver, der har fået tilkendt eller nægtet erstatning ved ekspropriationskommissionen, kan indbringe erstatningsspørgsmålet for taksationskommissionen. Også panthavere og servitutberettigede, der ikke får dækning af den erstatning, som tilkendes ejeren, kan selvstændigt indbringe deres krav for taksationskommissionen, jfr Expbet I. 69. Udtrykket »parter« i § 19, stk 2 har altså en vid udstrækning.

Se dog *Poul Andersen* i U 1964 B.75, der fortolker udtrykket væsentlig snævrere.

Taksationskommissionen fungerer efter samme principper som ekspropriationskommissionen, men dens område kan være væsentlig større end ekspropriationskommissionernes, jfr Expl § 7. Reglerne om indkaldelse af parter, om partsprincippet og om inhabilitet, om udform-

ning af kendelse er i alt væsentligt svarende til, hvad der gælder ved ekspropriationskommissionen.

IX. Udbetaling af erstatning

Den principielle ordning er, at udbetalinger kan ske uden afholdelse af særligt regnskabsmøde, nemlig når der foreligger fornøden dokumentation for berettigelsen til at oppebære erstatningen, og kommissarius anser udbetaling for forsvarlig. Ved ubetydelige indgreb, som ikke indebærer nogensomhelst fare for pantsikkerheden, kan udbetaling ligeledes ske uden regnskabsmøde og tillige uden panthaversamtykke. Erstatning, der fastsættes efter arealenhed, udbetales foreløbigt på grundlag af det efter planerne beregnede areal. Der må så eventuelt senere foretages en regulering, se i det hele § 23, stk 1.

Resterende udbetalinger af erstatningsbeløb foretages i et *regnskabsmøde*, hvortil med *præklusivt varsel* indkaldes 1) alle personer, som er tilkendt erstatning, 2) panthavere, hvis ret er tinglyst, før ekspropriationen er tinglyst, og hvis adresser kan oplyses af tinglysningsdommeren, og 3) kommuner, hvori de eksproprierede ejendomme er beliggende; vedrørende tinglyste panthavere, hvis adresse ikke kan oplyses, foretages deponering efter almindelige regler, Expbet I. 75. Herefter er altså tinglyste panthavere fuldt ud sikrede mod, at udbetaling foretages uden om dem, idet de i hvert fald har den beskyttelse, som ligger i Deponeringslovens regler. Reglerne i § 24 supplerer for så vidt TL § 1, som tinglysning af panterettigheder er nødvendig for at opnå Expl's beskyttelse. Om en panteret må anses for tinglyst før ekspropriationens lysning, må bero på almindelige tinglysningsregler. På samme måde som efter TL må lysningens virkninger regnes tilbage fra anmeldelsen til lysning under forudsætning af, at der senere sker indførelse i tingbogen, jfr TL § 25.

Erstatningsbeløbene forrentes med 1 % mere end Nationalbankdiskontoen regnet fra ekspropriationsbeslutningens dato, og indtil erstatningsbeløbet er opgjort og stilles til disposition, Expl § 22, Expbet I. 74.

X. Indbringelse for almindelige domstole

Søgsmål ved domstolene sker ved landsret, jfr U 1956.937, *Poul Andersen*: Statsforfatningsret. 647, *Hurwitz-Gomard*. 42, og afgørende for værnetinget er ejendommens beliggenhed, Expl § 26. Sagen an-

lægges altså ikke ved statens værneting, Rpl § 239. Forberedelse foregår efter almindelige regler, altså evt ved vedkommende underret, jfr Rpl § 338.

Om pålæggelse af sagsomkostninger se ovenfor s 312 f. Nogen adgang til at opnå fri proces for ekspropriationsmyndighederne eksisterer ikke, se i øvrigt om fri proces Expbet I. 35-36.

Der gælder ingen særlig frist for indbringelse af ekspropriations-spørgsmål for de almindelige domstole. Begrundelsen herfor er navnlig den, at en frist kunne begrænse den almindelige adgang til prøvelse efter Grl § 73, og at den måske kunne animere til ex tuto at påbegynde et sagsanlæg, som efter nærmere overvejelse ville være blevet opgivet, jfr Expbet I. 34-35.

Det kan vanskeligt anføres som begrundelse for en frist for indbringelse ved domstolene, at der dog gælder appelfrist mellem prøvelse ved ekspropriationskommission og taksationskommission og mellem de forskellige domstolsinstanser, jfr således *Poul Andersen* i U 1964 B.74, idet disse frister kan fraviges ved særlige bevillinger, medens det derimod bliver vanskeligt at indføre en lignende dispensationsordning mellem den administrative og den domstolsmæssige prøvelse, se hertil *F. Reidar Jørgensen* i J 1964.410. Om domstolsprøvelse af administrative afgørelser, før de normale klagemuligheder er udtømt se *Poul Andersen*. 586-87, *Hurwitz-Gomard*. 27.

XI. Ekspropriationens virkninger

Expl har givet visse regler om virkningen af ekspropriationen. I § 2 er der taget stilling til, hvad en ekspropriation efter denne lov *kan* omfatte. Dette er altså i sig selv ikke nogen processuel regel, men en regel, der supplerer alle love, der indeholder hjemmel til ekspropriation, og som falder ind under lovens anvendelsesområde, jfr § 1, altså ekspropriationer af fast ejendom for staten eller koncessionerede selskaber. Der er herefter intet i vejen for, at den enkelte ekspropriation ikke får det fulde omfang, som der er hjemmel til at lade ekspropriationen omfatte efter § 2. I princippet må spørgsmål om ekspropriationshjemlens omfang afgøres efter almindelige regler om lovfortolkning, jfr *Poul Andersen* i U 1964 B. 68.

Herefter kan ekspropriationen omfatte den fulde ejendomsret til arealer, herunder også ferske vande, jfr Expbet I. 59, bygninger og

indretninger, der er fast knyttet til arealer eller bygninger, samt alt tilhører hertil. Faste anlæg og indretninger på søterritoriet omfattes også af reglen, men naturligvis ikke indgreb i statens højhedsret på søterritoriet, Expbet I. 59. Tilhører tages i meget vid forstand, også goodwill og vandindvindingsrettigheder går ind derunder, Expbet I. 59.

Afgrænsningen i § 2 betyder naturligvis kun, at ekspropriationen kan komme til at omfatte alt, hvad der går ind under opregningen, under forudsætning af, at ekspropriationsformålet tilsiger, at man *nødvendigtvis* må gå så langt. Er dette ikke tilfældet, må den nærmere afgrænsning bero på en sådan nødvendighedsvurdering. Det kan tænkes, at ekspropriationen herefter kun kan omfatte bygninger, men ikke arealet, de befinder sig på, eller omvendt kun arealet uden bygninger, jfr herved *Poul Andersen* i U 1964 B. 69. »Tilhører« må forstås som genstande, der har en naturlig tilknytning til ejendommen. Afgrænsningen i TL §§ 37 og 38 kan ikke uden videre være afgørende, se derimod forslag i De danske Grundejeres Landsorganisations bemærkninger til Expbet I, 1963. 2, 12, og det kan heller ikke være afgørende, om genstandene har *fast* tilknytning til ejendommen, se derimod *Poul Andersen* i U 1964 B. 68 f, idet det stadig må erindres, at den nærmere afgrænsning beror på, om det også er nødvendigt af hensyn til ekspropriationsformålet at medtage sådanne genstande.

§ 2, b) og c) indeholder dernæst hjemmel til at ekspropriere, således at der endeligt eller midlertidigt pålægges indskrænkninger i ejerens rådighed eller erhverves ret til at udøve en særdig råden over faste ejendomme, ligesom der endeligt eller midlertidigt kan erhverves eller ophæves eller foretages begrænsninger i brugsrettigheder, servitutter samt andre rettigheder over faste ejendomme.

Denne regel må suppleres med bestemmelsen i § 25, hvorefter ved ekspropriation til erhvervelse af ejendomsret alle rettigheder til eller over det eksproprierede bortfalder, medmindre andet i det enkelte tilfælde bestemmes. Siges der altså intet herom i kendelsen, har denne det videregående indhold, jfr ovenfor s 334 f. Tilsvarende regel gælder om det tilfælde, hvor der ved ekspropriation pålægges en servitut efter § 2 b), idet servituttens i dette tilfælde har prioritet forud for de på ejendommen hvilende rettigheder, medmindre andet bestemmes.

Expl § 24 har samtidig afgjort det tidligere diskuterende spørgsmål om panthaveres indbyrdes stilling, når der eksproprieres. Panthavere får fyldestgørelse efter prioritetsordenen, hvilket stemmer med den tidligere herskende opfattelse, jfr *Panterettigheder*. 96 f.

XII. Genoptagelse af ekspropriationssager

Expl hjemler en vis adgang til at *genoptage* ekspropriationssagen. Det forudsættes, at man stadig kan tale om det ved ekspropriationen *vedtagne projekt*, jfr § 21, stk 1 og Expbet I. 73–74. Er der tale om så betydelige ændringer, at der i realiteten foreligger et nyt projekt, må sagen begynde helt forfra. Men er der kun tale om enkelte bestemte punkter i projektet, f eks fordi et jordskred nødvendiggør særlige foranstaltninger, en vejhævning bliver noget større end antaget, eller adgangsforholdene til en vej noget anderledes end forudsat, kan ekspropriationskommissionen optage disse spørgsmål til påkendelse. Der gælder ikke nogen frist for denne genoptagelse, og der er ikke i denne henseende givet kommissarius særlige beføjelser, udover at han efter § 21, stk 2 skal indvarsle de interesserede parter.

Opstår der *i øvrigt spørgsmål om tilkendelse af erstatning* efter ekspropriationens foretagelse, eller sker der væsentlige ændringer i grundlaget for de tillagte erstatningsbeløb, kan kommissarius, når begæring fremkommer inden ét år efter anlæggets fuldendelse, forelægge sagen til prøvelse for kommissionen, jfr § 21, stk 1, 2. pkt. Bestemmelsen kan bl a få en praktisk anvendelse på erstatningskrav, der rejses af grundejere, som ikke har afgivet jord til anlægget, jfr forans 307 ff, og på servituthavere, som ikke har fået deres retsstilling afgjort under ekspropriationssagen, jfr herved § 19, hvorefter alene kendelser, der giver eller nægter erstatning, kan indbringes for taksationskommission. Er fristen overskredet, kan de pågældende rejse spørgsmålet ved de almindelige domstole.

XIII. Særligt om Vejbestyrelsesloven

Systemet efter Vejbestyrelsesloven afviger en del fra Expl's. De væsentlige afvigelser består deri, at det er anlægsmyndigheden, nemlig vejbestyrelsen, der foretager ekspropriationen, jfr nærmere § 23. Der er altså ikke nogen *projektprøvelse* ved en særlig uafhængig instans. Beslutningen herom indbringes enten for ministeren for offentlige arbejder eller (for sogneråds vedkommende) for amtsrådet, jfr § 25, stk 2. Der mægles forlig om erstatningen, men den egentlige prøvelse foregår ved taksations- og overtaksationskommissioner, jfr nærmere §§ 27–28. Der er givet ret udførlige regler om indvarsling, også

individuel indvarsling af ejere og så vidt muligt brugere til åstedsforretning, § 25, og naturligvis også til taksations- og overtaksationsforretninger, jfr § 30. Der er en særlig inhabilitetsregel i § 29 og en regel nogenlunde svarende til Expl § 3 om opmålinger m v i § 24.

Det samme system findes i en række andre love. Vigtigst er Landsbyggeloven, lov nr 246 af 10/6 1960, der i § 58 henviser til Vejbestyrelseslovens regler. Efter Landsbyggeloven er det kommunalbestyrelsen, der træffer ekspropriationsbeslutningen, jfr § 56, under rekurs til boligministeriet, og som søger at tilvejebringe en mindelig ordning om erstatningen. Men taksationsafgørelserne træffes altså i overensstemmelse med Vejbestyrelseslovens regler. Samme system gælder i henhold til Byplanlov, lovbkg nr 160 af 9/5 1962 § 16, stk 1, der henviser til den myndighed, som foretager taksation ved afståelse af grund til gader og veje i kommunen. I princippet er systemet det samme efter den københavnske byggelov, lov nr 148 af 29/3 1939 § 43, hvortil Byplanlovens § 16, stk 3 henviser for Københavns vedkommende. I lovbkg nr 279 af 1/7 1965 om regulering af bymæssige bebyggelser findes ligeledes henvisninger til den københavnske byggelov og Byplanloven. I lov nr 184 af 5/6 1959 om sanering af usunde bydele § 21, stk 1, c) henvises til den københavnske byggelov og Vejbestyrelsesloven.

2. DEL

PRIVAT REGULERING

Af professor, dr. jur. *W. E. v. Eyben*

I dette afsnit gennemgås, ligesom i det første hovedafsnit, problemer, der opstår, når den private ejer hindres i at gøre, hvad han ellers ville have gjort, eller han tvinges til at gøre, hvad han ellers ville have undladt. Der er for så vidt også tale om en regulering. Denne regulering bliver imidlertid søgt gennemført ved individuelle rettighedshaveres bestræbelser for at få størst mulig behovstilfredsstillelse af deres ejendomme, således at gennemførelsen sker ved de traditionelle retshåndhævende myndigheder, navnlig domstolene, således at det beror på den private initiativ, om regulering vil blive gennemført. Herved står disse reguleringsregler i modsætning til, hvad der gælder for den offentlige regulering, jfr ovenfor s 11.

Grænsen er som anført ovenfor s 12 trods alt flydende. Det vil fremgå af det følgende, at også offentligretlige forskrifter får en vis betydning ved afgrænsning af, hvad den private nabo kan gribe ind overfor, jfr nedenfor s 348, og der kan i et vist omfang iværksættes privat påtale ved tilsidesættelse af offentligretlige forskrifter, jfr nedenfor s 370 ff. De naboretlige regler har herved meget nøje sammenhæng med de offentligretlige afsnit om regulering af fast ejendom.

Reglerne om servitutter virker også regulerende ind på benyttelsen af fast ejendom som helhed, og disse regler har i virkeligheden dannet forløber for iværksættelsen af offentlige foranstaltninger til en samfundsmæssig rimelig udnyttelse af faste ejendomme. I vid udstrækning supplerer de privatretlige servitutter de offentligretlige regler om regulering, jfr nedenfor s 394 ff om villaservitutter, ulempeservitutter, erhvervsservitutter og færdselsservitutter. Private byggeservitutter kan i et vist omfang påtales offentligt, jfr nedenfor s 392 f; på den anden side bliver en række servitutter om højdebegrænsning og bygningsafstande

betydningsløse efter de regler, der er gennemført ved Landsbyggeloven, jfr nedenfor s 411 f.

På samme måde som det offentlige ved frivillig aftale eller ved tvangsforanstaltninger, ekspropriation, kan få gennemført den af det offentlige tilsigtede regulering derved, at det offentlige overtager ejendomsretten over det areal, der ønskes benyttet til de offentlige formål, kan man privatretligt gennemføre regulering ved at erhverve ejendomsret til arealet ved frivillig aftale eller ved hævd. Hævd kommer således til til en vis grad at svare til ekspropriationsforanstaltninger inden for den offentlige ret.

Afsnittet om den private regulering kommer herefter til at omfatte naboretten, servitutlæren og hævdslæren.

§ 12. NABORET

I. Terminologi

Der kan opstilles et særligt sæt regler om begrænsninger i en ejers beføjelser af hensyn til naboer. Reglerne gælder altså kun *fast ejendom* og de særlige forhold, der skyldes den *geografiske nærhed* mellem to ejendomme. Reglerne er ikke begrænset til de ejendomme, der støder umiddelbart op til den pågældende ejendom. Den geografiske nærhed kan gøre sig gældende gennem luften – ved røg, sod, lugt, larm – jfr U 1965.761 H (ca 350 meters afstand) eller gennem jorden, jfr U 1918.903 (et tertiært lerlag), idet rystelser forplanter sig gennem særlige jordlag til fjernereliggende ejendomme, men ikke til de nærmeste, se om norsk ret *Brækhushærem*. 146, *Sandvik* i Lov og Rett 1962.126. Reglerne gælder ikke uden videre naboskab til de *frie naturområder*, f eks med hensyn til foranstaltninger, som foretages uden for kystlinjen, og de gælder heller ikke uden videre over for offentlig tilgængelige *veje*, omend man i denne relation også taler om naborets-*lignende* synspunkter. Man bruger – særlig i fremmed litteratur – ofte betegnelsen *immissioner* for at dække, hvad man kan kalde *varige* ulemper i naboforhold, hvor der er en praktisk mulighed for at begrænse eller ophæve ulempen, efter at den er begyndt at virke.

I første række gælder det om at få fastslået, hvor grænsen går mellem de tilladelige og de ikke-tilladelige ulemper, idet det er klart, at visse ulemper må tåles af naboerne. Man har da været inde på den tanke, at der yderligere må foretages en deling af de utilladelige ulemper, alt eftersom der kan blive tale om offentlig eller privat indskriden. Man går da ud fra, at man har at gøre med en stigende skala: længst nede de *sanktionsfrie* immissioner, derefter de »*excessive*«, men ikke politifarlige immissioner, hvor der kan reageres med privat påtale, og øverst oppe de »*politifarlige*« immissioner, over for hvilke det offentlige skal reagere *ex officio*. Mulighed for offentlig påtale forhindrer dog principielt ikke, at der i disse tilfælde kan reageres ved privat påtale, jfr *Ljungmann*: Om skada och olägenhet från grannfastighet.

79 f. Grænsen mellem de politifarlige og andre immissioner er præceptivt fastlagt, mens grænsen mellem de excessive og de sanktionsfrie immissioner kun er deklaratorisk; de kan altså fraviges ved aftale mellem naboerne indbyrdes.

Det er dog ikke sikkert, at de politifarlige immissioner også kan påtales af de private. Om dette er rigtigt, beror ganske på, hvorledes man bestemmer begrebet: de politifarlige immissioner. Man tænker herved i første række på tilfælde, hvor ulempen er sundhedsfarlig. Men adskillige af de forbud, der gælder i kraft af offentligretlige regler, kan have en ren *ordensmæssig* karakter eller være rettet mod den *fremtidige udvikling*. Hvis der ved byplanlovgivningen gennemføres bestemmelser om, at et vist område skal forbeholdes boligbyggeri, således at der herefter ikke kan foretages nogensomhelst væsentlig udvidelse af en bestående fabrik uden offentlig tilladelse, kan en manglende tilladelse ved en sådan udvidelse, selv om denne betyder en vis ulempe for naboen, ikke i sig selv motivere, at naboen kan nedlægge forbud, kræve erstatning o s v.

Det lønner sig derfor næppe at inddrage de offentlige regler under problemet, omend man praktisk må erkende, at det ofte vil være en lettere vej for en forulempet nabo at søge at få f eks sundhedsmyndighederne til at gribe ind frem for at foranstalte en kostbar retssag selv. Dernæst må det også erkendes, at offentligretlige forskrifter kan få en vis betydning ved afgrænsningen af, hvad naboen kan gribe ind overfor, jfr *Illum.* 81 note 29, der både henviser til byplanbestemmelser og servitutter i kvarteret.

Problemet hænger sammen med det almindelige spørgsmål om, hvorvidt regler i præventive love er af betydning for erstatningskravs gennemførelse, jfr *Ussing: Erstatningsret.* 27, *A. Vinding Kruse: Erstatningsret I.* 139–45.

U 1964.143 H fastslår, at der hverken kunne blive tale om nedrivning eller erstatning i et tilfælde, hvor et byggeri medførte betydelige ulemper, idet der synes lagt vægt på, at der forelå lovlig byggetilladelse. Dette kan dog næppe fastholdes som almindelig grundsætning. Dommen er vel i øvrigt udtryk for tilbageholdenhed overfor at give erstatning for, at en naboejendom ikke får fornøden adgang til lys og luft, *Trolle* i U 1964 B.260.

Men selv om man begrænser undersøgelsen til de *privatretlige* regler, kan der dog blive tale om *forskellig grænsedragning i relation til de forskellige retsvirkninger*. Der kan blive tale om forbud, selv om der ikke kan kræves erstatning – hvis der ikke er lidt noget tab, eller hvis særlige subjektive betingelser ikke foreligger. Der kan også blive

tale om erstatning, selv om forbud ikke kan gennemføres – nemlig ved visse særlig samfundsnyttige foretagender. Man kunne også tænke sig reaktion i form af straf på grundlag af privat påtale, men knyttet til særlige subjektive eller objektive krav, medens andre sanktionsformer var udelukket. Alt dette kunne tale imod overhovedet at opstille en fælles grænse mellem det tilladelige og det utilladelige. Alligevel følges denne metode almindeligt. Meningen er at fastslå, hvad der skal til som et *mindstemål*, for at den private kan reagere mod naboulemper. Det må derefter udvikles nærmere, hvilke særbetingelser der skal til, for at de forskellige sanktioner kan sættes i værk.

Man kan også betegne den grænse, som herved fastlægges, som grænsen for det retstridiges udstrækning på dette område, jfr *Formuerettigheder*. 66 ff, *Trolle*. 36.

II. Mindstemålet for, at naboen kan reagere

A. I første række må der lægges vægt på, om ulempen overstiger, hvad der er *sædvanligt på det pågældende sted*.

Til støtte herfor kan der henvises til det såkaldte *kompensationssynspunkt*. Man tillader sådanne gener og ulemper, som naboen gennemsnitligt kan have interesse i at gengælde. Dette synspunkt kan dog næppe tiltrædes fuldt ud. Problemet vil ofte komme frem mellem på den ene side industriforetagender og på den anden side private. I sådanne tilfælde kan det overhovedet ikke forventes, at den private vil gøre gengæld ved at indrette en virksomhed, som giver anledning til tilsvarende ulempe. Man må derfor supplere denne betragtning med andre. Der kan henvises til, at reglen virker hen til en vis *plan inden for byggeriet*, idet den tenderer mod at samle ensartede former for bebyggelse i de forskellige områder. Den på stedet engang fastlagte tradition fastholdes. Den private viger tilbage for at bygge en villa på et område, hvor der allerede findes industri, og på den anden side holder industrien sig vel også tilbage for at bygge fabrikker o.l. på områder, hvor der er opstået villabebyggelse. Reglen virker altså til fremme af de samme interesser, som ligger bag ved byplanlovgivningen.

Kompensationssynspunktet er navnlig blevet fremhævet af *Ljungmann*. 86 ff, men andre har advaret mod overdrivelse heraf, *Magnussen*. 17 noten, *Illum*. 81 note 28, *Lejman* i SvJT 1944.665 f, *Per Løken*. 19, se hertil *Ljungmann* i SvTJ 1951.766.

B. Selv om ulempen overstiger, hvad der er sædvanligt på det pågældende sted, bør naboen dog ikke kunne reagere, hvis ulempen kunne *forventes under tilsvarende forhold andetsteds*. Antog man ikke denne begrænsning, var enhver form for ekspansion af industriområder, ja, også af bymæssigt bebyggede områder afskåret. Selv om et område har henligget som landlig idyl, kan området beliggenhed i nærheden af en storby eller ved en betydelig trafikåre motivere, at en beboer inden for et sådant område må tåle en væsentlig ændring i kvarterets beskaffenhed. Dette må vel endog gælde, selv om denne beboer har indrettet sig på et tidspunkt, hvor trafikåren ikke var ført igennem. Derimod kan industriekspansionen ikke være dækket i tilfælde, hvor man anbringer nye industriforetagender i områder, hvor beliggenhed ved by eller trafikåre ikke har motiveret det.

Jordabalk IV 3:2 lægger vægt på, om ulempen går ud over »vad i orten är eller kan påräknas bliva vanligt, med mindre besväret endock bör tålas med hänsyn till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden eller till dess ringa betydelse«.

NJA C. 177 forudsætter, at der kan tilkendes godtgørelse for skade for »røkgaser«, uanset at ejendommen lå i et industri kvarter, da sådanne foreteelser kun forekom ved et fåtal industriforetagender i landet og ikke i øvrigt forekom på egnen.

Norsk grannelov af 16/2 1961 § 2, stk 2 uddyber det urimelighedskriterium, som fastlægges i § 2, stk 1, derhen, at der skal lægges vægt på, »om det er venteleg etter tilhøva på staden. Er det ikkje verre enn det som plar fylgja av vanlege bruks- eller driftsmåtar på slike stader, skal det ikkje regnast for urimeleg«, se hertil Frå Sivillovbokutvalet Rådsegn 2, 1957, 26–27, *Brækhus-Hærem*. 120–21, *Sandvik i Lov og Rett* 1962. 122–24.

C. Herudover må der formentlig yderligere tages den reservation, at *uvæsentlige* ulemper under alle omstændigheder må accepteres. Denne angivelse af uvæsentlighed kan vel ikke fastsættes således, at man lægger vægt på ulempetabets størrelse sammenholdt med ejendommens værdi. Det betyder blot en reservation, hvorefter bagatelulemper i det hele lades ude af betragtning. Ulempen af røg og l bliver ikke forholdsvis mindre, fordi den forulempede ejendom har en større udstrækning. Der må tages hensyn ikke blot til ulempens *grad*, men også til dens *varighed* og *hyppighed*, hvis den ikke ligefrem forekommer konstant, *Illum.* 81. En forholdsvis stærk ubehagelig lugt, som kun forekommer i f eks en uge hvert år og kun under særlig uheldige vindforhold, er måske snarere tilladelig end en forholdsvis mindre ubehagelig lugt,

som til gengæld hænger i luften til stadighed, jfr *Spleth* i U 1966 B. 119.

Medens *Ljungmann*. 91 ff ikke mener, at væsentlighedsbetingelsen får selvstændig betydning ved siden af de under A og B nævnte krav, antager *Per Løken*. 19 f, for norsk rets vedkommende, at det dog må kræves, at ulemper har været »av noen betydning«.

Også reglen i Jordabalk 3: 2 tager reservation for uvæsentlige ulemper, jfr ordene »eller till dess ringa betydelse . . . «

D. Spørgsmålet er dernæst, om *øget modtagelighed* ændrer grænsen. Den overvejende opfattelse går ud på, at *øget modtagelighed ikke bevirker nogen ændring*, jfr *Ljungmann*. 99 ff, *Illum*. 82, *Per Løken*. 20. Dansk retspraksis synes også at indtage dette standpunkt.

Forskellige afgørelser har fastslået, at der ikke kunne pålægges erstatningsansvar, og at den forulempende foranstaltning ikke kunne forbydes i nogle tilfælde, hvor forulempelsens størrelse blev øget som følge af særlig modtagelighed hos naboen, jfr U 1953.915 (naboejendommens fundamenter var ikke ført til fast bund, og der var ikke foretaget undersøgelse af bundforholdene), 1940.1051 H (skønsmændenes udtalelse om en hurtigpresses gener for naboerne: »For almindelige mennesker vil disse lyde formentlig ikke virke generende, hvis ens indstilling er sympatisk«), 1936.782 (beboeren ved en fodboldbane led af nervøsitet), 1924.254 H (uklart, om ikke utilstrækkelig fundering og mangelfuld ombygning på nabovens ejendom var årsagen). *Ussing* har dog i U 1950 B.259 antydnet, at der kan gælde modifikation heri, hvis der på grund af den øgede modtagelighed kan forårsages urimelig stor skade, som på den anden side kan afværges ved ringe opofrelse. U 1965.761 H om et gartneri stemmer med den almindelige opfattelse på dette punkt, jfr *Spleth* i U 1966 B. 119–120 med kommentarer også til U 1930.1059.

NJA 1960.670, som angår spørgsmål om straf efter sundhedsbestemmelser, frifinder for ulemper ved pianospil; ulempen fandtes ikke større end at den måtte tåles af nærboende. Muligvis kunne der være blevet tale om erstatningsansvar, jfr *Lejman* i SvJT 1965.314–15.

Om skader ved udgravning o.l., som står i forbindelse med, at naboejendommen er slet funderet, altså har en større modtagelighed, se *Illum*. 77 f, U 1950 B. 202 ff, *Ussing* smst. 257 ff, *Trolle*. 46–47. Hvis der ved udgravningen er udvist *culpa*, må naboejendommens slette fundering for at kunne bevirke nedsættelse eller udelukkelse af erstatningen også skyldes *culpa*. Dette behøver langt fra altid at være tilfældet, selv om funderingen nu må betegnes som slet, idet den efter datidens forhold kan have været forsvarlig. Der skal altså foreligge uforsvarligt forhold ved opførelsen eller ved den senere vedligeholdelse. – Hvis der ved udgravningen ikke er udvist *culpa*, men man antager, at der er *objektivt ansvar*, mener *Illum*, at ansvaret udelukkes, når skaden står i forbindelse med naboejendommens slette fundering, idet ejeren af den slet

funderede ejendom er nærmest til at bære risikoen herfor. Heroverfor mener Ussing, at objektivt ansvar bør statueres, når gravearbejdet er *særlig indgribende*; i så fald bør risikoen fuldt ud ligge hos udgraveren, selv om der foreligger slet fundering på nabogrunden, hvis dette er kendt, jfr. U 1949.488. Er gravearbejdet ikke særlig indgribende, bør der kun statueres ansvar for culpa, og i så fald må kun medskyld på den anden side forringe ansvaret, jfr også nærmest *Trolle*. 47. – I disse tilfælde er der imidlertid ikke tale om *varige* ulemper, men engangsimmissioner.

E. Omvendt antager *Ljungmann*. 98 f, 101 f, at *nedsat modtagelighed nedsætter kravet*, f eks hvis naboen har omgivet sig med en høj mur, som holder ulemperne ude. Dette kan dog kun gælde, så længe den nedsatte modtagelighed varer. Forsvinder muren, må ulemperne påny formindskes.

F. *Passivitet* ikke blot hos naboen, men også dennes forgænger, kan afskære beføjelser, som man ellers havde haft, *Illum*. 82, *Ljungmann*. 109 ff, men dette synspunkt må ikke overdrives, idet der ellers kan fremkomme en urimelig udnyttelse af naboelskverdighed.

Jordabalkförslaget 1947.124 fremhæver, at man kan befordre nabostridigheder. *Magnussen*. 19 noten vil ligefrem se bort fra passivitetssynspunktet, hvis der ikke foreligger hævd. Hertil må bemærkes, at der efter retspraksis normalt ikke kan vindes hævd på naboforulempelser, jfr U 1890.141, jfr nedenfor s 384, 417.

Passivitetssynspunktet fremhæves af landsretten i U 1965.761 H.

G. *Skadehensigt*. Det anerkendes, at skadehensigt i visse tilfælde kan gøre handlinger uretmæssige, som, hvis denne hensigt ikke forelå, ikke ville have været det, jfr *Ussing*: Erstatningsret. 63–66, *A. Vinding Kruse*: Erstatningsret I. 71–72, 191–95, se om naboforhold ER I. 323. Skadehensigten bevirker altså ikke alene, at der kan pålægges erstatningsansvar, men også, at selve den forulepende foranstaltning kan forbydes, selv om den efter de almindelige grundsætninger ikke overskred mindstemålet.

Allerede domme fra det 18. århundrede er inde på denne betragtning i naboforhold, selv om nogen sætning herom ikke er blevet udformet, jfr *Thøger Nielsen*. 66 f. Nogen nyere dom, som klart fastslår sætningen, foreligger vel ikke, men synspunktet var dog fremme i U 1926.549 H. Dette tilfælde angik ejeren af en hovedparcel, der lagde vægt på at kunne gå uhindret langs en søbred, hvortil den udstykkede parcel strakte sig. Han opsatte derfor et plankeværk, således at en parcelejer blev lukket ude fra søen. En retssag herom blev forligt, således at plankeværket skulle fjernes, og et fredeligt naboforhold frem-

mes. Allerede forinden havde hovedparcelejeren planlagt at anbringe en dæmning i selve søen nær bredden, således at han herved afspærrede parcelejeren fra selve søen. Dommen gik ud på, at dæmningen skulle fjernes, men dette støttedes på selve forliget. Ved landsretten idømtes hovedparcelejeren en bøde for unødigt trætte, men bøden ophævedes ved Højesteret, fordi der formentlig havde været udæskende forhold fra begge parter side.

Den finske nabolov hjemler udtrykkeligt indgriben i chikanetilfælde, jfr i det hele om chikane i naboforhold, *Ljungmann*. 113 ff.

Den norske grannelov af 1961 § 2, stk 1 rammer med sin omtale af urimelige og unødvendige foranstaltninger også chikanetilfælde, jfr *Tore Sandvik* i Lov og Rett 1962.124, *Brækhus-Hærem*. 115.

H. Det er principielt uden betydning, *hvilken art ulempe* det drejer sig om, om den skyldes flydende eller luftformige genstande, lydsvingninger eller lysvirkninger, jfr ER I. 325–26, jfr *Per Løken*. 21 med note 53 (norsk praksis). Problemet er dernæst, om man kan sammenligne disse forskellige arter indbyrdes. Hvis man f eks må være forberedt på ulemper i form af sod, er spørgsmålet, om man må være forberedt på i stedet at blive forulempet af lugte eller lyde. Det rigtige er dog, at man ikke kan foretage en sådan sammenligning. Det kan således tænkes, at en virksomhed meget vel kan drives, selv om der er irriterende lyde eller lugte, men vil blive ødelagt ved sod- og røgplage, jfr *Lejman* i SvJT 1944.667, se hertil *Ljungmann*. 90 ff.

Om U 1964.143 H se ovenfor s 348.

Det antages, at den norske grannelov af 1961 § 2, stk 1 ved sin omtale af »ulempe« også dækker krænkelser af æstetiske hensyn, jfr *Brækhus-Hærem*. 108–109, *Sandvik* i Lov og Rett 1962.123–124. Jordabalk IV 3:2 opregner »bulder, skakning, rök, gnistor, hetta, köld, stank eller annat dylikt«.

J. Adskillige afgørelser har fastslået eller forudsat, at det ikke er afgørende, *hvem der er kommet først*, den forulempede eller den forulempende virksomhed, *Illum*. 81 f, jfr U 1965.761 H (gartneri), jfr om dommen *Spleth* i U 1966 B. 119, U 1963.232 (lufthavn), U 1945.478 H (legeplads), se om dommen nedenfor s 359 f (jfr TfR 1947.224), U 1938.317 H (losseplads), U 1933.434 H (skorsten på fabrik), 1930.1059 (cementfabrik), 1890.141 (svovlsyrefabrik). Man kan altså ikke tale om et *prioritetsprincip*. I stedet har man været inde på den tanke, at man kan formulere det som et »ortsvanlighetsprioritetsprincip«, idet det afgørende skulle være, hvorledes kvarteret først er blevet karakteriseret. Dette kan dog heller ikke gælde i almindelighed, jfr ovenfor under A og B.

Hærem anfører i TfR 1965.628, at norsk ret i et vist omfang anvender prioritetsprincippet, idet f.eks. en køber af en villa ved en flyveplads normalt må finde sig i sædvanlig støj herfra.

Der foreligger en righoldig retspraksis, som belyser, hvor grænsen for mindstemålet kan sættes. Afgørelserne angår fortrinsvis ulemper hidrørende fra industrielle virksomheder o.l., men nogle nyere afgørelser angår fodbold- og legepladser, U 1953.190 (børnehave), U 1948.1005 H (legeplads), U 1945.478 H og 1943.301 H (samme legeplads), U 1936.782 (fodboldplads). U 1938.827 angår lysreklame, U 1955.478 H et tivoli.

Begrundelserne varierer, men man kan sige, at begrundelserne efterhånden er ved at få en fastere karakter. Man kan dele dommene i forskellige grupper under hensyn hertil.

1) Nogle domme lægger alene vægt på et *væsentlighedskriterium*: U 1938.317 H (losseplads – væsentlig overstiger, hvad de som naboer er pligtige at tåle), U 1936.782 (fodboldbane – ikke af sådan væsentlig karakter, at de kan berettigede til banens fjernelse), U 1907.35 H jfr 1905 A.443 (remise – i væsentlig grad formindsket værdien), U 1890.141 (svovlsyrefabrik – i væsentlig grad formindsket nydelsen). I klasse hermed står også begrundelserne i U 1917.131 (røg fra roebane – en sådan ulempe og skade), U 1913.556 H jfr 1913.23 (remiser – meget stor ulempe), U 1942.356 H (forringelse af udsigtsforhold af uvæsentlig betydning), U 1948.1005 H (børns leg medførte væsentlige ulemper).

2) Andre domme hæfter sig ved, om ulemperne i *væsentlig grad overstiger, hvad der følger af naboforhold i almindelighed*: U 1933.228 H (bageovn – systue ved siden af – varmen oversteg i væsentlig grad, hvad der i naboforhold normalt er en følge af en virksomhed som indstævntes), 1963.232 (lufthavn – støjen hidrørte fra normal og i overensstemmelse med gældende love og bestemmelser gennemført trafikflyvning), 1930.1059 (cementfabrik – gartneri – væsentlig større end de, der følger af naboforhold i almindelighed), 1913.38 (sod m.v. – af væsentligere art end de, der følger af naboforhold i almindelighed, *selv under bymæssig bebyggelse*), 1904 A.227 (graderværk – ikke alene ulemper af anden og væsentligere art end de, der i almindelighed følger med naboforhold, men endog ligefrem beskadigelse).

3) Andre og navnlig nyere domme lægger vægt på, hvad der kan forventes *efter kvarterets beskaffenhed og ejendommens beliggenhed*: U 1913.38, 1920.849 (kalkbrænderi – af væsentligere art end de, der følger af naboforhold i almindelighed, selv når hensyn tages til grundenes særlige beliggenhed og beskaffenhed), U 1933.434 H (skorsten på fabrik – kvarteret kunne ikke karakteriseres som et egentligt villakvarter), U 1939.1032 (teglværk – og særlig i betragtning af, at sagsøgerens ejendom ligger ved den stærkt trafikerede kystbane og nær station, findes de påklagede røgnedslag ikke at medføre så væsentlige ulemper...), U 1940.1051 H (hurtigpresse – skønmændene udtaler, at lydene ikke er stærkere end i mange moderne beboelsesejendomme – under hensyn til denne erklæring frifindes), U 1943.301 H og 1945.478 H (Sct. Lucasstiftelsens legeplads – i væsentlig grad ud over, hvad der efter kvarterets beskaffenhed og ejendommens beliggenhed har måttet påregnes), U 1946.273 H (lugt fra minkfarm – ikke væsentlig udover, hvad der måtte forventes efter kvarterets beskaffenhed og ejendommens beliggenhed), U 1953.190 (børnehave

– udover standardbegrundelsen henvises til, at naboen ved at efterse en deklaration ville være blevet opmærksom på muligheden for opførelse af bygning med alment formål, f.eks. en skole), U 1953.905 (skolehjem – ikke ud over, hvad der er tilladeligt i et fredeligt villakvarter), VLT 1953.198 (fabrik – »væsentlige, vedvarende og – praktisk set – uafhjælpelige ulemper, som går ud over, hvad... under hensyn til ejendommens karakter og beliggenhed samt beskaffenheden af det pågældende kvarter, der må karakteriseres som et rent beboelseskvarter, er pligtige at tåle«), U 1955.478 H (sommertivoli – rettens flertal og mindretal er enige om, at ulemperne går væsentligt ud over, hvad man under hensyn til kvarterets beskaffenhed og ejendommens beliggenhed er pligtig at tåle), U 1956.640 H (hønseri, der medførte »ikke uvæsentlige forstyrrelser« for en ungdomsskole – forholdet fandtes ikke retsstridigt, da ejendommene lå i et udpræget landligt område); VLT 1955.374 (fabrik til fremstilling af vejmaterialer – udover, hvad sagsøgeren efter ejendommens beliggenhed og kvarterets beskaffenhed er pligtig at tåle). JD 1956.198 (børnehave – udover, hvad sagsøgerinden efter stedets karakter måtte være forberedt på), U 1960.231 (en minkfarmes drift medførte ikke ulemper, der gik væsentlig ud over, hvad der måtte forventes i et landbrugsområde), U 1961.943 (en campingplads medførte ikke sådanne væsentlige, i forhold til den almindelige udvikling og kvarterets beskaffenhed upåregnelige ulemper, at de burde indstilles eller begrænses).

III. Virkningerne, når mindstemålet er passeret

A. Forbud mod de forulempende foranstaltninger

Med forbud sigtes ikke alene til det fagedretlige forbud, men til gennemførelse af et forbud overhovedet ved domstolene.

Om direkte tvangsmidler ved naboretskrænkelser se *Ehlers: Håndhævelse af undladelsespligter*, 1955.125.

Hovedreglen må være, at man, når det nævnte mindstemål er passeret, kan forlange, at ulempen bringes til ophør. Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at virksomheden på nabogrunden totalt skal ophøre. Det betyder heller ikke, at man kan forlange ulemperne bragt helt til ophør. Meningen kan kun være, at man kan *forlange ulemperne bragt ned under det nævnte mindstemål*. Men kravet herom kan efter omstændighederne indebære, at der må foretages videregående foranstaltninger, eventuelt at virksomheden helt ophører.

U 1965.761 H kommer med dissens til det resultat, at det kunne pålægges ejeren af en sandgrav at træffe en række foranstaltninger til afhjælpning af fremtidige ulemper ved fygning. Der blev lagt vægt på, at skønsmændene havde

fastholdt disse foranstaltninger som en effektivt forebyggende løsning. Når nogle dissenterende dommere ikke kunne slutte sig til dette resultat, skyldtes det, at det fra anden side var blevet gjort gældende, at disse foranstaltninger ikke var hensigtsmæssige.

Jfr i øvrigt fra praksis U 1955.478 H (»efter at de omtalte foranstaltninger er gennemført«), U 1948.1005 H (rimelige foranstaltninger til afhjælpning), U 1935.722 H (»i væsentlig grad vil kunne afhjælpes«), U 1933.434 H (efter at disse foranstaltninger er bragt til udførelse), U 1917.131 og 1913.38 (»ulempene kunne bringes til ophør i hvert fald i alt væsentligt«), U 1907.35 H jfr 1905 A.443 (»i det væsentlige at kunne bringes til ophør«), JD 1956.198.

Fra denne hovedregel må der imidlertid gøres visse undtagelser. Herom er der enighed, og praksis stemmer hermed. Det er blot tvivlsomt, hvorledes undtagelserne skal afgrænses.

1°. En vigtig undtagelse må gøres ud fra *frembringelsessynspunkter*. Dette er med styrke gjort gældende af *Magnussen*. 235 ff, 268 ff, og det har vundet almindelig tilslutning, *Illum*. 84 og U 1950 B. 252, *Ussing* i J 1950.265 f, ER I. 328, *Ljungmann* SvJT 1951.767.

Der er ganske vist *forskelle*: I frembringelsestilfældet opføres bygninger e l på *fremmed* grund, i naboretstilfældet udføres foranstaltninger på *egen* grund. – I frembringelsestilfældet er der tale om en *værdiforøgelse* på fremmed grund, i naboretstilfældet om en *værdiforringelse*. Hertil kommer, at man i naboretstilfældene ofte står over for en vis *aktivitet*, hvis virkninger kan tænkes at *variere*, og virksomheden kan ofte udnyttes i vid udstrækning, selv om man skal ophøre med de forulempende foranstaltninger. Dette sidste kan altså tale for en vis varsomhed med at tillade forulempelserne, selv om de er foretaget i god tro. En vis udligning af de kolliderende interesser kan i naboretsituationen opnås derved, at den forulempende nabo »neddæmper« sin forulempelse, således at værdiforringelsen formindskes eller helt ophører.

På den anden side er det klart, at der er betydelig *lighed*: I begge situationer går (en del af) naboens ret til grunde ved producentens virksomhed, og ved denne virksomhed har den »forulempende« nabo skabt en værdi, som der kan være tale om at beskytte ud fra samfundsmæssige synspunkter. Der foreligger altså den samme *produktionsinteresse*, som anføres til støtte for frembringeren. Hertil kommer, at der kan foreligge tilfælde, som kan henføres under begge sæt regler, men principielt må bedømmes efter frembringelseslæren, omend nabo-synspunkterne er dominerende. Hvis der bygges ind over grænsen til nabogrunden, foreligger der således en frembringelsessituation. Men

det væsentlige for naboen er måske ikke så meget, at man har overskredet grænsen ved byggeriet, som det ubehagelige i at få byggeriet så tæt ind på sig. Altså er det en naboretskonflikt, men alligevel en konflikt, som traditionelt bedømmes efter frembringelsessynspunkter. Men anerkender man dette, er det nærliggende i det hele at foretage en tilnærmelse mellem de to sæt regler.

Man må altså holde naborets- og frembringelsesregler nær op til hinanden. Efter frembringelseslæren giver man ejendomsretten over det samlede produkt til frembringeren, såfremt 1) frembringeren er i god tro, 2) udskillelse ikke kan foretages uden uforholdsmæssig omkostning, og 3) stoffet kun er udtryk for en handelsværdi. Når disse tre betingelser overføres på naboretstilfældet, fører de til, at den forulempende nabo kan fortsætte med forulempelserne, hvis han er i god tro, da foranstaltningen foretages, hvis et ophør vil medføre uforholdsmæssige omkostninger for ham, og hvis den forulempende nabos ejendom kun udsættes for rene formuetab. Om den forulempende nabo til gengæld skal svare erstatning, er et andet spørgsmål, jfr nedenfor under B. – Det er klart, at frembringelsesreglerne kun kan bringes til anvendelse, *efter at* foranstaltningen er gennemført. Denne begrænsning er dog næppe særlig væsentlig, da problemet normalt først da vil komme frem, jfr *Ussing J 1950.265*.

Selv om man nu i princippet giver tilslutning til de nævnte betingelser, er der et vanskeligt spørgsmål tilbage: hvad kræves der til *god tro*? Efter frembringelseslæren er det nemlig klart, at man ikke stiller strenge krav til den gode tro, og det samme må vel også gælde her, *Ussing J 1950.266–67*. Enhver uagtsomhed kan ikke bevirke, at der opstår ond tro i denne relation. På den anden side kan man heller ikke afsvække kravet så stærkt, at man nøjes med at sige, at ond tro kun foreligger, hvis den forulempende nabo havde grund til at tro, at den krænkede havde andet end en *økonomisk* interesse i at modsætte sig foranstaltningen, jfr mod denne opfattelse *Magnussen. 236–37*. Det afgørende kan næppe være, om den forulempende nabo indser eller bør indse, at foranstaltningen vil forulempe, men at han indser eller bør indse, at forulempelsen går ud over de grænser, som i det hele er ridset op foran under II. Det er klart, at man ikke herved kan lægge hans subjektive skøn over, hvorledes grænsen bør drages, til grund. – Vedrørende det andet krav: *værdispringet*, må der sikkert stilles strenge krav.

2°. Der må imidlertid også gøres en undtagelse fra hovedreglen,

hvis *almene samfundsinteresser* taler for bevaringen af foranstaltningen.

Man har været inde på, at dette spørgsmål skal kædes sammen med *ekspropriationsmulighederne*, *Magnussen*. 259 ff, jfr ER I. 327, således at forbud ikke kan gennemføres mod endnu ikke påbegyndte forulempelser, hvis der enten *er* eller dog *kunne være eksproprieret* til det angivne formål, forudsat at forulempelserne er nødvendige til gennemførelse af ekspropriationsformålet.

Fra denne opfattelse er der taget afstand, *Ussing* i J 1950.267 f, *Illum*. 82 f og *samme* i U 1950 B. 252 f, *Gomard* i U 1958 B. 212 f.

Afgørelsen kan næppe bero på, om der generelt består en adgang til at ekspropriere til det samme formål. Selv om der findes en sådan hjemmel, er dette ikke ensbetydende med, at enhver kan ekspropriere på en sådan måde, at der tilføjes andre ulemper af forskellig art. Forud for enhver ekspropriation må det undersøges, om nu også den konkrete ekspropriationsforanstaltning bør gennemføres på den måde, som eksproprianten har tænkt sig. Den omstændighed, at der kan eksproprieres f.eks. til fordel for jernbaner eller militære anlæg, bør dog ikke medføre, at jernbaner og militære anlæg principielt altid kan tillade sig at forulempe naboer. Det er endda blevet indvendt, at betragtningen i sin konsekvens vil føre til, at en ekspropriant kunne få lov til at have et anlæg i strid med sundhedsvedtægten eller foretage en farlig udgravning uden sikkerhedsforanstaltninger, *Illum* i 1950 B. 253. Det kan altså ikke være tilstrækkeligt, at der foreligger hjemmel i lovgivningen til ekspropriation. På den anden side er det heller ikke nødvendigt. Det kan være noget tilfældigt, om der tidligere har vist sig et sådant behov for ekspropriation til et vist formål, at lovhjemmel er blevet tilvejebragt. Hertil kommer, at man næppe på områder, hvor afgørelse må træffes ud fra almindelige grundsætninger, bør indskyde et led, som ubetinget kæder reglerne sammen med den positive lovgivning, som ikke er givet med henblik på disse spørgsmål.

Det kan endvidere indvendes, at betragtningen fører til, at argumentationerne kører i ring. I ekspropriationsretten er man inde på, at erstatning ved indgreb, som ikke medfører afståelse af jord, men alene ulemper på nabogrunden, skal bedømmes efter naboretlige synspunkter, jfr ovenfor s 309 ff. I naboretten vil man nu henvise til, at erstatning kan begrundes med ekspropriationsretlige synspunkter. Man må derfor hellere i naboretten frigøre sig for en binding til de ekspropriationsretlige synspunkter og anerkende en ret for domstolene til at godkende

naboforulempelser, når de *klart er motiveret ved samfundsmæssige overvejelser*. Ved disse ret frie overvejelser kan domstolene ikke være bundet af, om lovgivningsmagten allerede har gennemført en ekspropriationslov, der dækker netop den samfundsgavnlig foranstaltning, som den konkrete sag drejer sig om.

Retspraksis er ikke ganske afklaret. »Samfundssynspunktet« er kommet til orde i mindretalsudtalelser i nogle højesteretsdomme, og »frembringelsessynspunktet« i en enkelt mindretalsudtalelse. Begge synspunkter er desuden kommet frem i flere landsretsafgørelser. Derimod kan det ikke ses, at ekspropriationssynspunktet har fundet udtryk i nogen afgørelse, hverken ved Højesteret eller ved landsretterne.

U 1945.478 H, der angår et sommertivoli, som blev indrettet op til et villakvarter, kom til det resultat, at dette tivoli ikke kunne kræves forbudt, efter at der var gennemført visse foranstaltninger til neddæmpning af ulemperne. Et flertal på 5 dommere lagde herved vægt på den almindelige standardbegrundelse: ulemperne gik ikke ud over, hvad man selv under hensyn til kvarterets beskaffenhed og ejendommens beliggenhed måtte tåle. »Allerede som følge heraf« kunne påstanden ikke tages til følge. Et mindretal på 4 dommere fandt vel, at ulemperne gik væsentlig ud over, hvad man efter kvarterets beskaffenhed og ejendommens beliggenhed skulle tåle, men lagde vægt dels på de udfoldede bestræbelser for at mindske ulemperne, dels på, at den interesse, som »såvel for appellant (tivoliejer) som også ud fra visse almene hensyn er forbundet med, at virksomheden ikke standses, skønnes væsentlig at overstige (grundejernes) interesse i dens nedlæggelse«. Hermed er altså i hvert fald fremhævet samfundssynspunktet. Flertallets opfattelse er formuleret således, at der ikke er taget afstand herfra.

U 1943.301 H angik en legeplads i et villakvarter. Et flertal på 5 dommere fandt, at ulemperne gik væsentligt ud over, hvad der efter kvarterets beskaffenhed og ejendommens beliggenhed skulle tåles. Enten skulle legepladsen flyttes mindst 50 m fra skellet (i forbindelse hermed skulle betales 1.000 kr i erstatning for den hidtil påførte ulempe), eller også skulle der betales en erstatning for ulemper og varig værdiforringelse på 5.000 kr. Ejeren af legepladsen valgte den sidste løsning, jfr oplysningen i U 1945.478 (479), der i konsekvens heraf tillægger en anden nabo 5.000 kr i erstatning. Et mindretal på 4 dommere ville derimod frifinde helt, idet man bl a fremhævede, at ulemperne ikke overskred, hvad der efter kvarterets beskaffenhed og indholdet af nogle servitutbestemmelser måtte tages i betragtning, og tilføjer, at det herved også må tages i betragtning, at den »i høj grad samfundsgavnlig virksomhed« ikke kunne undgå at medføre nogen forstyrrelse og uro for de nærmestboende. I forsigtige vendinger er hermed samfundssynspunktet kommet frem. U 1945.478 H angår som nævnt samme legeplads, men i relation til en anden nabo. Dommen fastslår naturligvis, at ulemperne »i overensstemmelse med, hvad der er udtalt i Højesterets dom af 17. februar 1943 går væsentlig ud

over, hvad der efter kvarterets beskaffenhed og ejendommens beliggenhed bør påregnes af naboerne.« Men herudover fastslår flertallet, at det ikke kan tillægges vægt, at denne nabo først havde erhvervet sin ejendom, efter at legepladsen var taget i brug, jfr ovenfor s 353.

En afgørelse i VLT 1953.198 er inde på begge synspunkter. Indehaveren af en fabriksvirksomhed, som virkede forulempende, henviste til, at man i god tro havde investeret betydelig kapital, således at såvel samfundsmæssige hensyn som en afvejelse af de økonomiske interesser – naboens ejendomme oversteg ikke den investerede kapital – måtte føre til, at der kun kunne kræves erstatning for den ved virksomhedens forbliven påførte værdiforringelse. Dette anerkendte dommen dog ikke. Dommen henviser til ejendommens karakter og beliggenhed og kvarterets beskaffenhed, og det siges yderligere, at »de sagsøgte interesse i virksomhedens forbliven på stedet – hvilken interesse alene ligger i de i de pågældende bygninger m v nu investerede midler – ikke i forhold til ulemperne for sagsøgerne derved findes at være af en sådan overvejende karakter, at sagsøgerne kan anses pligtige fortsat at tåle disse ulemper mod erstatning«. Det er altså forudsat, at der kunne blive tale om en sådan overvægt, at dom til fjernelse ikke ville blive givet.

Frembringelsessynspunktet er endvidere udtalt eller forudsat i følgende landsretsafgørelser:

U 1953.576. Nogle vinduer var anbragt i strid med DL 5–10–56. Allerede fordi en tilmuring ikke ville medføre alvorlige ulemper eller være forbundet med betragtelige omkostninger (ca 5.000 kr), måtte forholdet lovliggøres. Retten behøvede derfor ikke tage stilling til, om der forelå god tro.

VLT 1944.169. Nogle kreaturstalde var opført på grunden ved siden af en villa, hvilket medførte støj, stank og flueplage. Staldene blev ikke forbudt, men der tilkendtes erstatning. I dette tilfælde forelå der god tro, og dommen begrunder navnlig afgørelsen med, at ændringer ville blive for kostbare i forhold til nytten (jfr om dommen *O. K. Magnussen*. 273 f).

U 1939.1032. Et teglværk ved Humlebæk forårsagede røgulemper på villaer. En fuldstændig afhjælpning af røgen ville medføre urimelig store udgifter i forhold til de konstaterede ulemper (en skønsmand mente endog, at de var mindre end dem, der skyldtes de forbipasserende tog), hvorfor der frifandtes. Om de subjektive forhold var intet klart oplyst.

U 1927.206. Et hotel blev generet af larm fra en margarinefabrik; der var ikke nedlagt påstand om forbud, og en gennemførelse af særlige modforanstaltninger ville medføre uforholdsmæssige omkostninger og langvarig driftsstandsning. Der tilkendtes kun en mindre erstatning, svarende til, hvad det ville koste hotelejereren at formindske ulemperne (jfr om dommen *O. K. Magnussen*. 275 f noten).

Afgørelsen i U 1920.849 har været stærkt diskuteret. Den angik et kalkbrænderi, hvorfra der blæste kalkstøv m v over på naboejendommen. *Ussing*: Erstatningsret. 109 har anført, at den måske kan forklares ud fra samfundsinteresseovervejelser. Heroverfor betoner ER I. 328, at der kun kan siges at foreligge rent private interesser. Når dommen ikke tog den principale påstand om ophævelse af ulemperne til følge, skyldtes det vel, at den var for ubestemt,

og når man stort set fulgte den subsidiære påstand om ændringer i overensstemmelse med skønsmændenes udtalelser, hang det vel sammen med, at man herved bragte ulemperne ned under mindstemålet, se hertil *O. K. Magnusen*. 274 f, der mener at kunne forklare dommen ud fra frembringelsessynspunkter.

Afgørelsen i U 1911.788 H (jfr 1910.77) om anvendelsen af militære skydebaner kom til det resultat, at et forbud ikke kunne gennemføres under hensyn til, at militæret efter forholdets natur må benytte sine arealer til det brug, hvortil de er bestemt, at det drejede sig om en meget ringe fare, og at afspærring kun skete nogle ganske få dage om året. Principielt ville man tilkende erstatning, men noget tab fandtes ikke godtgjort. Dommen nævner ikke ekspropriationssynspunkter, som vel ellers kunne være anført i denne forbindelse, da der findes hjemmel til ekspropriation med militære formål, jfr hertil *Ussing* i J 1950.267.

Nogle afgørelser om lokomotivremiser, U 1913.556 H (jfr 1913.23) og om et elektricitetsværk, 1918.903, kan næppe anføres til belysning af spørgsmålet, da de kun angik erstatningsproblemet (eller ulempenedsættelse). Afgørelsen i U 1909.223 om en transformersøjle er konkret begrundet – lovgivningen hjemlede ikke anbringelse som sket, og en anbringelse var ikke nødvendig.

Om samfundssynspunktet efter norsk ret se *Brækhus-Hærem*. 114, *Sandvik* i TfR 1959.171–73.

Man er fra mange sider gået ind for, at man i et vist omfang bør afgøre naboretlige problemer ved en art *koncessionssystem*, se den norske grannelov af 1961 §§ 19–23, *Brækhus-Hærem*. 133–35. *Sandvik* i Lov og Rett 1962. 131–32, og også Jordabalk IV 3:3.

Om »forhåndsskøn« i nabosager efter norsk ret se *Brækhus-Hærem*. 126–28. NL §§ 529–538 foreslår indførelse af et lignende koncessionssystem.

Sager om rådighedsbegrænsninger efter almindelige naboretlige regler hører under landsret, idet Rpl § 225, nr 3 ikke er anvendelig, U 1961.361 HKK, *Hurwitz-Gomard*. 51.

B. Erstatning

Det er klart, at der i princippet kan pålægges erstatningsansvar, hvis naboulempen overstiger det foran under II, s 349–55, anførte mindstemål, såfremt der herved forsætligt eller uagtsomt er tilføjet en nabo et tab. Dette følger af den almindelige *culparegel*. Konsekvenserne af denne almindelige sætning bliver imidlertid i naboforhold af betydelig rækkevidde. Hvis man forudså eller blot burde forudse sådanne konsekvenser af de foranstaltninger, som man har foretaget på sin grund, er hermed de subjektive krav opfyldt for pålæggelse af erstatningsansvar. Hvis dette kunne indses, allerede før man påbegyndte benyttelsen af de forulempende foranstaltninger, er denne grundbetingelse altså opfyldt fuldt ud. Hvis dette først kunne indses, efter at virksomheden er påbegyndt, dækker sætningen de fremtidige følger af foranstalt-

ningerne. Derimod kan der ikke efter culpa-reglen pålægges ansvar for skader, der er opstået i perioden indtil da. Men sætningen får altså særlig vidtrækkende konsekvenser, fordi der i nabo-forhold ofte er tale om *gentagne ulemper* (immissioner).

Ussing: Erstatningsret. 108–09 udtaler i denne forbindelse, at man må henregne disse tilfælde til de *forsættlige* indgreb. Det kritiseres af *Trolle*. 32 ff, at *Ussing* desuagtet taler om ansvar uden culpa i disse tilfælde, jfr *Ussing*: Erstatningsret. 110. Denne kritik er dog næppe berettiget, idet *Ussing* forud for den sidste udtalelse er gået over til at tale om nogle tilfælde, hvor ekspropriations- eller samfundsbetragtninger kan motivere erstatningsansvar. I disse tilfælde bliver der netop tale om at pålægge ansvar uden culpa. Herudover kan der efter *Ussings* mening blive spørgsmål om at pålægge ansvar ud fra hans sætning om ansvar for farlig bedrift, jfr udtrykkelig hans bemærkninger. 109 foroven. Hermed er ansvarsgrundlagene efter denne opfattelse udtømt.

Culpa-reglen vil også af en anden grund få en betydelig rækkevidde i nabo-forhold. Der er tilbøjelighed til at *skærpe kravene til agtpågivenhed inden for særlige livsområder*. Dette er flere gange udtalt udtrykkeligt af Højesteret i tilfælde, hvor der er tilføjet skader som følge af *brugen af faste ejendomme*.

U 1958.365 H angik et tilfælde, hvor grundvandet blev forurenset af en fabrik, hvorved et nærliggende vandværk blev sat ud af drift. Der blev pålagt ansvar under hensyn til, at ledelsen af fabrikken måtte »udvise en særlig forsigtighed og omhu til forhindring af, at fenol trængte ned i grundvandet.« U 1958.1103 H pålagde ligeledes ansvar for skade som følge af, at en forbi-passerende blev ramt af snemasser, der styrtede ned fra en ejendoms tag »under hensyn til den særlige omhu, der findes at burde udvises i forhold af den her omhandlede art.« Se om disse domme *Stig Jørgensen* i U 1961 B.93, samt NRT 1951.212 og hertil *Birger Tvedt* i Fast eiendoms retsforhold, Oslo, 1958.88–89.

Det er dernæst almindelig anerkendt, at der ganske uafhængigt af almindelige erstatningsregler kan pålægges erstatningsansvar, når der foretages *ekspropriation*, jfr Grl § 73, og i forlængelse af sådanne synspunkter ligger det nær at pålægge erstatningsansvar, såfremt en forulempende nabo får lov til at fortsætte sin forulempende virksomhed ud fra *almene samfundsinteresser*, jfr ovenfor s 358 f. Når forulempelserne efter grundreglerne skulle være bragt til ophør, men man på grund af disse almene interesser desuagtet kan fortsætte dem, er dog det mindste man kan forlange, at den forulempede holdes skadesløs for tab som følge heraf. På tilsvarende måde kan der også uafhængigt af almindelige erstatningsregler pålægges erstatningsansvar, såfremt man ud fra en afvejning, foretaget efter *frembringelsessynspunkter*, tillader den forulempende virksomheds fortsættelse, jfr ovenfor s 356 f.

Spørgsmålet er imidlertid, om der *herudover* kan pålægges erstatningsansvar for naboforulempelser, altså i tilfælde, hvor man selv efter den videste udstrækning af culpa-reglen ikke kan bringe denne til anvendelse, og hvor der ikke foreligger et af de særlige tilfælde, hvor den forulempende virksomhed tillades fortsat ud fra frembringelses- eller samfundssynspunkter.

Man har diskuteret i erstatningsretten, om der i visse tilfælde skal statueres et *rent objektivt ansvar*, og man har formuleret forskellige retssætninger herom. Herhjemme har *Ussing*: Erstatningsret. 115–34 formuleret en sætning om ansvar for *farlig bedrift*. Efter denne sætning skulle det kræves, at handlingen måtte være ekstraordinær, d v s være en virksomhed, som kun udøves af forholdsvis få medlemmer af samfundet, at handlingen måtte medføre en særegen fare, d v s en fare, som ikke er forbundet med de allerfleste slags menneskelige virksomheder, og at faren skulle være kendelig i handlingsøjeblikket.

Denne sætning er dog aldrig blevet anerkendt af Højesteret, uanset at den synes at have været anvendelig i nogle af de tilfælde, der har været forelagt, men der foreligger derimod landsretsafgørelser, som har støttet sig til sætningen.

Se nærmere *A. Vinding Kruse*: Erstatningsret I. 253–57, *Stig Jørgensen*. 81 ff, *samme* i U 1961 B.91–93 og i *Scandinavian Studies in Law* 1963.49, NL Mot. 392–93 og v. *Eyben* i U 1948 B.121–42.

I U 1960.576 H har 4 dissenterende dommere villet pålægge ansvar for funktionsfejl i narkoseapparat, uanset at der ikke forelå bevis for forsømmelighed. *Stig Jørgensen* mener i U 1961 B. 92, at dette kan forstås som udslag af en formodningsregel, altså en formodning om culpa, når en sådan funktionsfejl har virket direkte skadevoldende. Snarere må afgørelsen vel ses som et udtryk for, at man pålægger objektivt ansvar for materielle fejl, hvilket er velkendt på andre områder, jfr *Stig Jørgensens* omtale heraf anf sted, se i øvrigt *Gjerulff* i TfR 1961.89 f.

Selv om man ikke kan pålægge ansvar efter culpa-reglen ud fra frembringelses- eller samfundssynspunkter, og selv om man ikke vil anerkende sætningen om ansvar for farlig bedrift, opstår dog spørgsmålet, om man ikke i *naboforhold* skal opstille en *objektiv erstatningsregel*. Når man i disse tilfælde udstrækker culpa-reglen så vidt, som man gør, jfr ovenfor s 361 f, har det naturligvis store *retstekniske* fordele, om man kunne fastslå erstatningsansvar generelt uden at komme ind på diskussion om culpa eller ikke-culpa. Man kan også henvise til visse *risikobetragtninger*. Man tænker vel herved navnlig på, at ejeren af en fast ejendom bør pålægges ansvar, fordi han har fordelene ved at kunne

udnytte ejendommen. Betragtningen er dog af følelsesmæssig karakter. Den anerkendes ikke generelt og vil givet også føre alt for vidt. Snarere kan man henvise til, at man lettere kan pålægge et strengt ansvar, når der er mulighed for at dække sig ind ved at tegne *forsikringer*, jfr *Stig Jørgensen* i U 1961 B. 95. Men det må dog understreges, at man ikke kan dække sig på denne måde for alle tab, der kan indtræde ved benyttelse af faste ejendomme.

At der må gælde et strengt ansvar, tyder fremmed ret på. Der findes undertiden objektive regler om ansvar i disse forhold, og selv om dette ikke er tilfældet, skærpes culpareglen i praksis.

Ved den nærmere gennemgang må der herefter sondres mellem forskellige grupper af tilfælde.

1° Culpaansvar

Der findes en række afgørelser om *varige naboulempen*, der har pålagt erstatningspligt, fordi der forelå et uforsvarligt forhold.

Se feks U 1917.534 (ulempen skyldtes for en væsentlig del omstændigheder, som de indstævnte kunne og burde have afhjulpet), U 1915.296 (ikke »foretaget, hvad der stod i deres magt til dens forebyggelse«), U 1890.141 (»så meget mindre anses ... utilregnelig, som disse (naboerne) ... var vidende om uddunstningernes skadelige indflydelse på plantevæksten i de omliggende haver, uden at citanterne have bevist at de derefter i tide have foretaget, hvad der stod i deres magt for at forhindre uddunstningerne«), og måske også U 1927.206. I sagen U 1965.761 H forelå formentlig også culpa, jfr *Spleth* i U 1966 B. 119.

Adskillige af de tilfælde, hvor der er fastslået et culpaansvar, har drejet sig om *engangsulempen*.

Se feks VLT 1953.376 (kloakudgravning – nedsættelse af erstatningen, da skaden tildels skyldtes skred i jordunderlaget), U 1943.137 (turbineanlæg i å i Ribe, skader på omliggende bygninger – ½ erstatning, da skaden lige så meget skyldtes dårlig fundering), 1941.204 (nedgravning af gas- og vandledninger – fejlen erkendt, kommunen solidarisk ansvarlig, da det skete i dens interesse, og det drejede sig om en farlig handling), U 1936.264 H (jernbetonfundamentering – revner), U 1935.663 H (U 1934.1104) (skorsten, der vælter i storm – strenge krav i retning af agtpågivenhed), U 1931.708 H (kloak – delvis erstatning, da der var slet fundering).

Som anført i teksten, jfr også *A. Vinding Kruse: Erstatningsret* I. 317, kan der tales om *engangsulempen* – såvel som om *varige ulemper* – og om enkeltstående skader eller *varige skader*. Terminologien: ulemper – skader refererer sig alene til intensiteten, se hertil *Spleth* i U 1966 B.118.

2° Objektivt ansvar ud fra frembringelses- eller samfundssynspunkter

I frembringelseslæren antages det, at frembringeren, hvis han får ejendomsretten til det samlede produkt, må svare erstatning, jfr U 1935.686 H, og undertiden antages det endda, at der skal svares erstatning for ethvert tab, også for ulemper, ikke blot for værditabet eller berigelsen, jfr U 1915.583 H. Herved sker der en udligning af de modstående interesser: Det samlede produkt stemmer med frembringerens interesser, og derfor tilkender man ham ejendomsretten. Men så må han også betale, hvad det koster, og af præventive grunde måske endda betale rigeligt. – Tilsvarende betragtninger kan da anlægges i naboretstilfældene, hvis immissionen tillades af samme grunde som i frembringelsessituationen.

Også i den anden gruppe, samfundstilfældene, må tabet erstattes fuldt ud. Hvis man kæder spørgsmålet sammen med ekspropriations-synspunkterne, må dette klart antages, se hertil *Karlgren*: Skadeståndsrätt, 3. udg, 1958.181 ff og *Gomard* i SvJT 1959.338 f. Ekspropriation kan kun ske mod fuld erstatning, og altså må fuld erstatning også ydes her. Men selv om man – som anført – ikke kræver ekspropriationshjemmel, må der gælde det samme. Man må vel endda sige, at det må gælde desto mere, når domstolene uden støtte i lovgivningen selv skønner, at der foreligger det fornødne hensyn til almenvellet.

Af de foran s 359 ff nævnte afgørelser, som har været inde på frembringelses- eller samfundssynspunkter, er der en del, som ikke har forbundet en anvendelse af disse synspunkter med erstatningskrav. I U 1955.478 H var der overhovedet ikke nedlagt påstand om erstatning for ulemper, tilføjet *efter* at der var foretaget visse foranstaltninger. Der ønkedes erstatning for de forud herfor påførte ulemper. Herudover gik den principale påstand ud på at få den forulempende foranstaltning bragt til ophør. Mindretallet i U 1943.301 H ville helt frifinde, uden at tilkende erstatning. Men mindretallet havde kun fremhævet samfundssynspunktet som et bimoment ved overvejelserne over, om foranstaltningen gik udover, hvad man måtte tåle. Når flertallet som et alternativ opstillede den mulighed, at den forulempende foranstaltning (legepladsen) blev bevaret uændret, men mod erstatning for den påførte varige værdiforringelse, kan dette næppe være begrundet i sådanne samfundssynspunkter. I så fald havde det været naturligt at fremhæve denne begrundelse, som mindretallet dog benytter i sin argumentation.

U 1948.1005 H, der også angår en legeplads, kom til det resultat, at den principale påstand om vidtgående foranstaltninger til at forhindre børnenes støjende leg ikke kunne tages til følge, men nøjedes med at godtage en subsidiær påstand om mindre vidtgående foranstaltninger, således at der herudover blev tillagt 1500 kr i erstatning for de ulemper, naboen hidtil havde haft. Denne

erstatning blev tillagt uden nærmere begrundelse. Det blev ikke nødvendigt at tage stilling til en mere subsidiær påstand om at få tilkendt 5.500 kr i erstatning, men uden pålæg om, at der blev foretaget særlige foranstaltninger.

Om U 1945.478 H se ovenfor s 353, 354 og 359.

VLT 1953.198 (om en fabrik), hvor man var inde på frembringelses- og samfundssynspunktet, forudsætter, at frembringelsessynspunktet kunne motivere opretholdelse af ulemperne *mod erstatning*, og har hermed principielt anerkendt denne konsekvens. VLT 1944.169 (om kreaturstalde) har, så vidt ses, direkte tilkendt erstatning ud fra frembringelsessynspunktet.

U 1911.788 H (jfr 1910.77) (om militære skydebaner) udtaler, at der tilkommer naboerne erstatning for tab efter »lovgivningens almindelige grundsætninger«. Da der ikke var godtgjort sådant tab, tilkendtes der imidlertid ikke noget beløb. Det er ikke klart, hvad det er for almindelige grundsætninger, der tænkes på. Det *kan* være udtryk for den samfundsmæssige afvejning. Nogen begrundelse for erstatningskravet findes ikke i U 1913.556 H (jfr 1913.23) (om lokomotivremiser), der blot fastslår, at naboen ikke kan være pligtig til uden godtgørelse at finde sig i den stedfundne forringelse. U 1918.903 (om elektricitetssværk) udtaler, at naboen var beføjet til at modsætte sig anvendelse af vedkommende motor, medmindre der blev truffet sådanne foranstaltninger, at der ikke fremkom nogen rysten. Derfor skulle sagsøgte enten få rysterne bragt til ophør eller dække det lidte tab. Også disse afgørelser kan begrundes med den samfundsmæssige afvejning.

Om ulempeerstatning i relation til skoler og børnehaver se *Trolle*. 37.

3° *Objektivt ansvar for tekniske fejl og farlige handlinger*

Selv om der – som anført ovenfor – ikke er fastlagt nogen almindelig regel i dansk retspraksis om ansvar for farlig bedrift, kunne man i hvert fald meget vel antage en sådan sætning på naborettens område.

Det er uklart, hvorledes en sådan retssætning bør afgrænses. Der er som nævnt s 363 lagt vægt på, om handlingen er *ekstraordinær*, d v s kun udøves af forholdsvis få, og om handlingen medfører en *særegen fare*, som ikke er forbundet med de allerfleste slags menneskelig virksomhed, jfr *Ussing*: Erstatningsret. 127. Disse kriterier er aldrig blevet anerkendt af domstolene, og de kan kritiseres som værende meget skønmæssige, tildels indholdsløse; alle livets farer kan jo karakteriseres som »særegne«, jfr *A. Vinding Kruse*: Erstatningsret I. 254–55. På naborettens område kan det specielt anføres, at de varierende byggemetoder og nye former for »utraditionelt« byggeri gør sontringen vanskelig, *samme*. 322.

På den anden side kan det ikke være rigtigt at anlægge sontringer med henblik på, om det drejer sig om skader ved byggearbejder, ved nedstyrtende bygninger eller træer eller ved benyttelse eller udnyttelse

af vand. Det er i hvert fald ikke indlysende, at skader ved nedfaldende gesimser eller træer skal bedømmes forskelligt, alt efter om det sker i forbindelse med byggearbejder eller uden for sådanne.

Det rigtigste er da nok *på disse områder* at forme en sætning om ansvar for farlig bedrift derhen, at der indtræder objektivt ansvar, *hvis skaden skyldes fejl ved maskiner, anlæg eller de anvendte metoder ved udnyttelsen af den faste ejendom, eller hvis skaden skyldes handlinger, som rummer en særlig høj fare*. Forskellen over for culpa-reglen ligger deri, at ansvar ikke kan undgås, selv om ejeren kan godtgøre, at han ikke kendte og ikke kunne kende noget til disse fejl eller disse særlige faremuligheder. Begrundelsen for sætningen må navnlig søges i, at det i de ømtålelige naboforhold må tilstræbes, at man ikke vover sig til det yderste for fuldt ud at kunne udnytte sin ejendom, ligegyldigt om det kan rumme en fare for naboen. Man opnår herved en interesseafvejning: En nabo kan ikke forbyde den anden at gå i gang med foretagender, som er af betydning for udnyttelsen af nabogrunden, omend de rummer forskellige faremuligheder. Men går det galt, kan han dog gøre erstatningskrav gældende.

Retspraksis kan vist nogenlunde forenes med den hævdede sætning, og i hvert fald er det betydeligt vanskeligere at få retspraksis forenet med Ussings formulering af sætningen om ansvar for farlig bedrift.

Ved U 1965.761 H blev der pålagt erstatningsansvar i et tilfælde, hvor der fra en sandgrav feg sand ind over et handelsgartneri, beliggende i en afstand af ca 350 m fra sandgraven. Erstatningspligten begrundes med, at ejeren af sandgraven ikke havde truffet de fornødne effektive forholdsregler til forebyggelse af de væsentlige ulemper og i øvrigt i 1959-60 af ejeren var blevet gjort opmærksom på, at fygning fra sandgraven var til gêne for gartneriet. Afgørelsen må formentlig forstås således, at der er lagt vægt på disse konkrete forhold, som har en sådan karakter, at der kunne rettes indvendinger mod sandgravs-ejerens benyttelse af sin ejendom. Der forelå formentlig culpa, jfr *Spleth* i U 1966 B.121.

U 1958.401 har ikke pålagt ansvar for skader på en villa som følge af udgravninger ved en vejudvidelse. Der forelå ikke culpa, og under hensyn til »vejarbejdets karakter« var der ikke grundlag for at pålægge amtsrådet risikoen for skaderne. U 1951.178 har derimod pålagt en kommune ansvar for skader som følge af nedramning af betonpæle i betydeligt antal ved et større byggeri, da arbejdet udførtes i kommunens interesse. Denne afgørelse taler for et objektivt ansvar. U 1949.488 pålagde ligeledes en kommune ansvar for skader som følge af en udgravning for gas- og vandledninger, uden at det udtales, hvorvidt der på dette punkt forelå culpa. Der burde næppe være pålagt objektivt ansvar, allerede fordi den beskadigede ejendom var dårlig funderet, jfr ovenfor

s 351 f, *Illum* i U 1950 B. 208. U 1954.797 har pålagt en entreprenør ansvar for hændelige skader ved en kloaknedlægning, hvilket bla fandtes at være hjemlet »efter gældende ret«. U 1946.944 har ligeledes pålagt en kommune ansvar for skader ved kloakudgravning, »uanset om der måtte kunne påvises fejl ved ... arbejdstegninger eller arbejdets udførelse«, da de måtte påregnes at ville medføre betydelig fare for beskadigelse. VLT 1955.374 pålægger ansvar for ulemper ved en vejmaterialefabrik med ren objektiv begrundelse. U 1915.341 har pålagt ansvar for skade ved, at en skorsten væltede, idet det fremhæves, at skorstenen var af en usædvanlig konstruktion, men at der ikke forelå nogen forsømmelse ved vedligeholdelsen.

U 1941.871 har om et tilsyneladende ganske almindeligt byggeri fastslået, at skade som følge af, at nybygningen satte sig på grund af udgravningen, medførte ansvar uden culpa. Denne afgørelse går ud over Ussings sætning om ansvar for farlig drift.

U 1958.300 H synes at begrunde ansvar for skade ved fjernvarmeanlæg med culpa (landsretten havde frifundet, fordi der ikke antoges at foreligge culpa), se om dommen *Stig Jørgensen* i U 1961 B. 91 (culpasynspunkt, en vis skærpelse), jfr også U 1944.667 (som *Trolle*. 40-41 anser som udslag af en noget anstrengt culpabedømmelse). U 1923.531 H (om kloakanlæg) er begrundet med culpa (medens landsretten begrundede objektivt). En række afgørelser har frifundet under henvisning til, at der ikke forelå forsømmelse, men de angår alle ordinære virksomheder, U 1953.915 (udgravning til almindelig beboelsesejendom), 1945.547 (tag, der blæser af), 1936.441 (utæthed i vandrør), 1935.817 (tag, der blæser af), 1924.679 (udgravning til almindelig ejendom), 1909.708 (ligeledes). U 1945.547 antyder, at der kunne være andet ansvarsgrundlag end culpa, men tager ikke stilling hertil.

Trolle. 40-41 anfører af de nævnte domme som eksempler på objektivt ansvar ved udgravninger U 1951.178, 1949.488, 1941.871, 1923.531 (landsretsdommen) samt 1919.215, men uden at tage stilling til, om de kan begrundes med særlige synspunkter i retning af ansvar for farlig drift. *Stig Jørgensen* anfører i U 1961 B. 91, at der ikke er noget afgørende præjudikat for et rent strikt ansvar vedrørende skade som følge af udgravninger.

4° Objektivt ansvar i øvrigt

Ser man bort fra de under 2° og 3° nævnte afgørelser, som – med ganske enkelte undtagelser – kan forklares ud fra de der anførte særlige synspunkter, er det tvivlsomt, om der herudover – altså helt generelt – bør gennemføres objektivt ansvar i naboforhold. Der findes ganske vist en del afgørelser, som ikke indeholder nogen særlig begrundelse for ansvaret udover, at ulemperne overstiger, hvad naboen måtte tåle. Men så vidt man kan se, har det i alle disse tilfælde drejet sig om tilfælde, hvor ejeren havde indrettet eller drev virksomheden, *skønt han vidste (eller måtte indse), at den ville volde ulemper, der oversteg mindstemålet*. De angår altså alle varige ulemper, immissioner.

Her kommet der det særlige frem, at muligheden for at forudse ulempeforvoldelse øges væsentligt. Man kan jo ligefrem se, hvorledes det allerede er gået, og derfra slutte til, hvorledes det må gå for fremtiden. Det vil ikke være rigtigt at betegne disse domme som afgørelser, der statuerer et objektivt ansvar. Hvis ejeren ligefrem havde indset, at virksomheden ville volde ulempe, foreligger forsæt, ja endog i kvalificeret form: skadehensigt. Men selv om man medtager tilfælde, hvor forulempelsen blot burde være forudset, er forholdet dog subjektivt farvet; det må betegnes som et culpa-forhold. Er dette rigtigt, kommer man altså ikke i noget tilfælde til at statuere objektivt ansvar i nabo-forhold ud over de situationer, hvor frembringelses-, samfunds- eller farlighedssynspunkterne kan gøres gældende.

Nogle ældre afgørelser om ansvar i naboforhold indeholder udtalelser, der harmonerer med det her anførte, jfr U 1919.780 (kulstøv fra fabrik – ansvaret må »påhvile dem, i hvis interesse brændselsmaterialet har været anvendt ... hvorved bemærkes, at det har vist sig, at ulemperne lod sig afværge ved ... et støvkammer«), U 1930.1059 (cementstøv m v – da ulemperne »end ikke kan være kommet overraskende for de sagsøgte«).

Illum. 77–78 nævner, at der er domme, der har pålagt ansvar, selv om det ikke kunne antages at der var begået nogen fejl, men s 84 bemærkes, at det i reglen ikke har større betydning, om indtrådt skade kan tilregnes skadevolderen som uagtsom; oftest vil ulemperne træde frem ret hurtigt, og det vil da i hvert fald kunne tilregnes ejeren, at der ikke straks er truffet foranstaltninger derimod. Men selv om de skader, der f.eks. opstår ved rystelser, først viser sig efter nogen tids forløb, kan der anføres gode grunde for at pålægge ejeren et ubetinget ansvar. Der tænkes herved på retstekniske hensyn og risikobetragtninger.

Gomard i U 1958 B. 213 opfatter den særlige regel om erstatning i nabo-forhold derhen, at den adskiller sig fra culpa-reglen ved jævnligt at stille mindre krav til handlingens usædvanlighed og forkastelighed.

Abitz: Vejenes Retsforhold, 1950.345 ff antager, at der om skader ved udgravninger ud over de sædvanlige ikke gælder noget objektivt ansvar, men en culpa-regel med streng bevisbyrde.

Trolle: Risiko og skyld. 30–37 antager, at der formentlig er »et ægte objektivt ansvar uden skyld« for fabriksdrift i naboforhold. Gennemgangen af den foreliggende praksis er meget konkretiseret, og det er ikke helt klart, hvad opfattelsen går ud på. Der sondres mellem akutte, *materielle* skadeforvoldelser, for hvilke der skulle være ansvar, hvis ikke særlig subjektive undskyldningsmomenter foreligger. Dette må vel forstås som en culpa-regel med bevisbyrden hos skadevolder. Hvis der *ikke* tilføjes *materiel* skade, kan efter denne opfattelse »særlige omstændigheder – såsom ulempeforvoldelse i naboforhold – efter omstændighederne pådrage erstatningsansvar«. Herved tænkes på den skade, der består i, at ejendommens værdi forringes, uden at der sker direkte mate-

riel skade ved forulempelserne, jfr 35 med note 8. Det er uklart, hvad der nærmere menes med den antydede sontring, som næppe heller er principielt rigtig, og i hvert fald er det uforståeligt, hvorfor der skal gælde forskellige regler for de to grupper af tilfælde, og det er ikke klart, hvad der rummes i den sidstnævnte sætning.

A. Vinding Kruse: Erstatningsretten, der bortset fra Naboretten mener, at objektivt ansvar bør være et lovgivningsanliggende (s 132), antager, at der utvivlsomt bør være objektivt ansvar ved udgravninger, opførelse og nedrivning af bygninger, men at det er tvivlsomt, om det også skal gælde for sammenstyrtning af huse eller nedfald af gesimser, uden at det sker i umiddelbar tilknytning til byggearbejder, og at ansvaret i hvert fald ikke omfatter væltning af træer, 317-28, smh 172-74.

Stig Jørgensen. 89 fremhæver, at der ikke er præjudikat for »strikt ansvar« i naboforhold.

Om svensk ret se *Ljungmann:* Om skada och olägenhet från grannfastighet. 243 ff, *Karlgren:* Skadeståndsrätt, 1958, 3. udg. 173 ff. Den norske grannelov af 1961 § 9 indeholder en generel regel om objektivt ansvar, jfr *Brækhus-Hærem.* 130-34, *Sandvik* i Lov og Rett 1962. 127-28, se i øvrigt om erstatningsansvar i naboforhold efter norsk ret *Birger Tvedt* i Fast eiendoms rettsforhold, Oslo, 1958. 83-90. Om erstatningens omfang se *Sandvik* anf sted.

C. Straf

Det antages i almindelighed, at straf ikke er påkrævet eller ønskelig som sanktion i naboforhold, jfr herved *Ljungmann.* 149 ff. Sagen rettes ikke mod ukendte personer, som skal efterspores hvorfor politiassistance ikke er påkrævet. Desuden kan det blive vanskeligt at beskrive det strafbare gerningsindhold. Den afgørende betragtning bør dog formentlig være, at politimæssig indblanding kan forøge chikanerier, jfr v. *Eyben* i NTfK 1951.306.

Den norske straffelov har i § 398, 2) foreskrevet straf for den, der i naboforhold gør sig skyldig i strafbar adfærd. Et forslag herom i forarbejderne til den danske Strfl 1930 (»retstridig adfærd i naboejendomsforhold«) udgik som overflødig.

IV. Privat påtale ved tilsidesættelse af særlige lovforskrifter

Det er fremhævet foran, at der meget vel kan blive tale om sanktioner ud fra offentligretlige hensyn, f eks ved overtrædelser af sundheds- eller byggelovgivning. Men påtale heraf bør bero på de offentlige myndigheder, ikke på de private. Det må dog antages, at private kan påtale, hvis de har en særlig interesse i forskriftens iagttagelse. Hvis dens overholdelse eller ikke-overholdelse *alene* beror på det offentlige, idet dette kan dispensere fra reglen, er der dog ikke megen

mening i at tillade en sag *mod den private*. Sagen må da rettes mod det offentlige, der så må tage stilling til, om man vil forlange forskriften overholdt, eller man vil dispensere. Hvis derimod en sådan dispensationsadgang er udelukket, må den private vist nok kunne gennemføre sag mod den genstridige private, jfr U 1936.446 om Brandpolitilovens § 1, stk 2. I dette tilfælde var det dog særlig klart, at den private kunne reagere. Det fremgår nemlig af bestemmelsen, at fravigelse fra reglen er betinget af nabosamtykke. Hermed har lovgiveren tilkendegivet, at formålet er at tilgodese den private interesse.

Se om spørgsmålet *Götzsche* U 1926 B. 231 ff, *Poul Andersen* smst. 299 ff, *samme*: Dansk Forvaltningsret. 614 ff, *C. Bang* i U 1943 B. 237 ff, *Hurwitz*: Retlig Interesse (Festskrift for Vinding Kruse. 120 ff), genoptrykt i *Hurwitz*: Tvistemål, 2. udg, 1959. 312 ff, *Hurwitz-Gomard*. 115–19, *A. Vinding Kruse*: Erstatningsret II. 374.

Bortset fra U 1936.446 har tidligere retspraksis ikke anerkendt private søgsmål, U 1925.929 H, U 1932.429, U 1939.147, 1940.943. I alle tilfælde forelå måske særlige momenter, således at den private interesse ikke var godtgjort, jfr *Bang* anf st. U 1952.1101 har accepteret et privat søgsmål mod en bygningskommission, der havde givet en dispensation fra en brandlov (for Færøerne), fordi der var en konkret retlig interesse heri.

Olrik har i TfR 1927.284 givet udtryk for, at U 1925.929 H som regel vil frakende den interesserede private en selvstændig søgsmålsret. U 1952.1101 går imod den ældre opfattelse, idet den anerkender søgsmålsret for en grundejer, som påstod, at en bygningskommissions dispensation var ulovlig. U 1964.143 H nævner ikke direkte dette spørgsmål, men da spørgsmålet formentlig må påkendes ex officio, har H ved sin tavshed om spørgsmålet antydnet en ændring i forhold til tidligere praksis, jfr *Trolle* i U 1964 B. 259–60.

Hensynet til dispensationsbeføjelsen er fremhævet af *Götzsche* anf st. 233 og *Hurwitz-Gomard*. 116–17, men anderledes *Poul Andersen*. 299–300, der særlig henviser til den tosidigt forbindende virkning: Selv om der er en dispensationsbeføjelse, er den dog oftest kædet sammen med, at der skal foreligge særlige eller ganske særlige forhold e.l. Forvaltningen kan altså ikke frit dispensere. Bygningsmyndighederne skal ikke afgøre, om bygningslovgivningens regler sker fyldest, men at det sker.

Når forvaltningen in casu ikke har grebet ind, er der al grund til at formode, at man ikke har haft interesse i at gribe ind – hvis det offentlige er bekendt med forholdet, og at der netop forelå sådanne særlige forhold, at man ville have dispenseret, hvis der var blevet søgt derom. Det er naturligvis rigtigt, at forvaltningen skulle have sørget for, at loven blev overholdt, men det er forståeligt, at man ikke rykker frem med det stærke skyts, hvis man er af den opfattelse, at forholdet kan passere, således at der kun foreligger en formel mangel. Naturligvis skal forholdet bringes i formel orden, men det er dog det mest hensigtsmæssige, at den private æsker forvaltningens stilling til sagen, altså får forvaltningen dømt til at berigtige forholdet på den ene eller den

anden måde. Dette sker ved søgsmål mod forvaltningen. Skulle påstanden mod den private formuleres helt rigtigt, måtte den lyde på, at den private påstås dømt til *enten* at lovliggøre forholdet *eller* søge dispensation, og såfremt denne afslås, da berigtige forholdet.

V. Særlige tilfælde

1. *Om skel, hegn og træer* findes der en række særlige regler. Udstykningsloven nr 290 af 31/3 1949 §§ 28–34 har navnlig gennemført den ordning, at domstolene er inkompetente til umiddelbart at afgøre skeltrætter, idet der først skal foregå en prøvelse ved landinspektør. Landinspektøren træffer i realiteten en afgørelse, omend der er en adgang til at indbringe denne afgørelse for retten inden en vis frist. For landinspektøren kan der blive tale om en egentlig prøvelse af retlige spørgsmål, herunder om der f.eks. foreligger hævde. Om resultatet af denne *skelsætningsforretning* sker der notering i matriklen.

Se hertil *Tolstrup*. 67 ff og fra praksis U 1956.609 H; om denne dom *Tolstrup* i Landinspektøren 1957.186–87.

På initiativ af landbrugsministeriet kan der efter §§ 37–39 ske en berigtigelse af uoverensstemmelser mellem matriklens og tingbogens udvisende og de faktiske ejendomsforhold. Fremgangsmåden er den samme som efter TL § 52a, uanset at adkomst først er erhvervet efter 1/4 1927. Den afgørelse, der træffes ved kendelse, binder parter, som ikke er mødt og har gjort indsigelse. Protesteres der, kan landbrugsministeriet enten selv anlægge sag eller indtræde som intervenient i sag mellem parterne.

Se hertil *Formuerettigheder*. 330 f.

Om *hegn* gælder reglerne i Hegnsloven, lov nr 259 af 27/5 1950 (for København dog lov nr 148 af 29/3 1939 §§ 26 og 59). Man sonderer mellem fælleshegn, egne hegn og indre hegn. *Fælleshegn* er hegn, hvortil der afgives jord fra begge de tilstødende ejendomme, selv om der ikke er afgivet lige meget fra hver. Nye hegn skal rejses, således at skellet ligger i midten, § 9. *Egne hegn* er hegn, som rejses alene på den ene ejendom, men langs skellet. Står hegnet i væsentlig afstand fra skellet, foreligger et *indre hegn*, som ikke omfattes af Hegnsloven. I bygningsvedtægter findes normalt regler om hegn mod veje, jfr Landsbyggelovens § 26, stk 2.

Fælles hegn kan kun ændres i tilfælde af enighed eller efter hegnsynets bestemmelse, eget hegn og indre hegn kan man derimod ensidigt ændre, egne hegn dog først efter advarsel, § 13, stk 1. Eget hegn kan man frit opføre, blot det ikke påfører større ulemper end fælles hegn. Man kan normalt forlange fælleshegn opsat, således at jord og omkostninger må deles, § 7, og det selv om man først fjerner et eget hegn. Både fælleshegn og egne hegn skal holdes i forsvarlig stand, § 18, stk 1, og navnlig om levende hegn er der givet specialregler om kapning m.v. § 18 i øvrigt. Fælleshegn skal vedligeholdes af begge ejere med deling af udgifterne, § 20, stk 1, egne hegn må grundejeren selv vedligeholde, medmindre hegnsynet finder, at hegnet også er til væsentlig nytte for naboen, § 20, stk. 3, og rejsning af eget hegn sker på egen bekost-

ning, § 7, stk 2. – Afgørelsen træffes af hegnsynet, der endog afgør de fleste tvistigheder om vedligeholdelse endeligt. Andre afgørelser kan indbringes for landvæsenskommissionen, og ifølge tilladelse fra landbrugsministeriet for overlandvæsenskommissionen, hvis sagen skønnes at have almindelig interesse eller videregående følger for den pågældende, § 42. Spørgsmål om erstatningskrav opstået ved ulovlig nedklipping af hegn henhører under de almindelige domstole, U 1960.459.

Se *Illum* 1. udg I. 120–34, *Tolstrup*. 293–304.

Om træer, som ikke er dele af hegn, har Hegnslovens § 19 givet visse grundregler. Grene, som vokser ind gennem hegnet eller udsætter det for beskadigelse eller er til ulempe for naboens færdsel med redskaber etc. kan kappes i skellinien. Rådne grene, som er farlige for sikkerheden, kan hegnsynet efter begæring forlange fjernet. Når i øvrigt grene rager ind over naboegrunden, afgøres spørgsmålet af domstolene, ikke af hegnsynet, § 19, stk 5 (om skove gælder en særegel, § 19, stk 4). Nærmere vejledning for domstolene er der ikke givet herom. På dette ulovbestemte område, som altså angår grene, som ikke er farlige eller generende for hegn eller færdsel, og om rødder må der derfor gælde samme regel som om andre ulovbestemte nabokonflikter, jfr U 1965.363 og foran s 349 ff. Afgørende må altså blive, om de forvolder væsentlig ulempe i forhold til, hvad der kunne forventes i kvarteret. Dette vil bero på et skøn, hvor de konkrete forhold bliver afgørende. Der må vises større skånsomhed over for højstammede træer, og der må tages hensyn til, om der er fremsat anmodning om at binde grene op etc.

U 1899.195 angik et stort ahorntræ i et villakvarter. Naboen søgte at ødelægge træet ved at komme sildelage, klor etc i en af ham gravet grube ved træets rødder, som han kappede af. Ejeren af træet blev dømt til at fjerne de grene, som ragede ind over nabogrunden eller dog i hvert fald binde dem op. Ved overinstansen skulle der alene tages stilling til, om man yderligere kunne forlange, at grenene fjernedes, således at de ikke skyggede, men hertil fandtes der ikke at være »hjemmel«. Afgørelsen må imidlertid bero på et skøn, jfr U 1950.262, og på de forulempede naboers kendskab til forholdet ved købet, smh JD 1957.77.

I øvrigt er det et praktisk problem, om den forulempede selv kan kappe de grene m.v., som overskrider mindstemålet. § 19, stk 5 tager ikke stilling hertil: »kan kappes eller forlanges kappet«. En retssag er jo en omfattende foranstaltning for at få dette spørgsmål prøvet. Der bør derfor sikkert være en ret vid adgang til selv at træffe de fornødne foranstaltninger, idet man ikke med rimelighed kan forlange, at der anlægges retssag, medmindre det drejer sig om større problemer, jfr herved *Illum*. 74 f. Forudsætningen må dog i hvert fald være, at man forgæves har anmodet træets ejer om at foretage foranstaltningen.

Dette er udtrykkelig fremhævet i den norske grannelov af 1961, § 12, der kræver et dobbelt sæt betingelser opfyldt: 1) at grene, der rager ind over naboegrunden, er til nævneværdig skade eller ulempe, og 2) at naboen ikke selv fjerner grenene inden for en rimelig frist, efter at han er varslet, jfr tidligere NRt 1955.33, *Gjelsvik*. 183.

Afgørelsen i U 1904 A. 211, der dømmer for selvtægt, er næppe rigtig, idet der her var rettet forgæves anmodning. Dommen stemmer med en i ældre praksis ofte herskende tendens til at afgøre selvtægtsspørgsmålet efter formelle kriterier. Man fastslår blot, at den indstævnte ikke havde nogen ret til træet. Derfor var det selvtægt. Man kommer overhovedet ikke ind på de nærmere omstændigheder. Det fremgår af sagen, at kronen ragede ind over naboens grund, to grene derimod ud mod vejen. Han kappede alligevel det hele. Dommen kan nu næppe forklares på den måde, at man begrunder selvtægtsstraffen med, at indstævnte havde kappet *grenene*, nemlig i modsætning til *kronen*, såvist som kronen også består af grene, smh ER I. 739. Man har formentlig dømt i bred almindelighed for aktionen.

I adskillige tilfælde er det fastslået, at hegnsynet og landvæsenkommissionerne ikke er kompetente til at afgøre konflikter, der opstår vedrørende generende træer, som ikke er led i hegn, jfr U 1941.370, JD tillæg, 1951/53.16 (to afgørelser).

Om beskæring af grene m v se i øvrigt ER I. 323-25, 738-39, 742, *Illum*. 1. udg I. 288-89, 298-99, *Tolstrup*. 301-02.

Om hegn mod veje gælder særlige regler. Hegnsloven § 11, Færdselslovens § 64, og bygningsvedtægter kan indeholde bestemmelser herom, Landsbyggeslovens § 26, stk 2, se hertil *Abitz*: Vejenes retsforhold, 1950. 322-24. Om træer på veje gælder de almindelige naboretlige regler, utrykt ØLD 21/12 1964.

2. *Vandløb*. Herom gælder navnlig Vandløbsloven nr 214 af 11/4 1949, hvori der findes indgående regler om problemerne. Herudover foreligger der en fyldig retspraksis. Herom henvises til fremstillingen hos *Illum* 1. udg I. 214-86.

3. Naboulempen ved nye vejanlæg og anlæg uden for kystlinien

Det er klart, at man ikke uden videre kan overføre de grundsætninger, som udvikles om naboforhold, på tilfælde, hvor naboejendommen er en vej eller havet uden for en kystlinie. Man må således affinde sig med de ulemper, som den voksende trafik medfører, selv om denne nu ledes ind ad en stille villavej, som ligger op til ejendommen. Naboretsgrundsætningerne kan kun anvendes i en tillempt skikkelse.

Negativt kan det fastslås, at den omstændighed, at det offentlige har givet *tilladelse til anlæggets gennemførelse*, ikke i sig selv påvirker retsstillingen over for den tilgrænsende naboejendom. Med den offentlige tilladelse har det offentlige givet afkald på den interesse, som det kan have i at modsætte sig foranstaltningen, men det offentlige kan ikke uden videre gøre indgreb i eventuelt bestående private rettigheder. Et sådant indgreb må bedømmes efter ekspropriationsretlige synspunkter; følgelig skal der gives erstatning for de herved påførte tab.

Når der er givet tilladelse til *inddæmninger*, giver det offentlige hermed normalt afkald på sine rettigheder, herunder retten til i fremtiden at erhverve ejendomsret til de arealer, der ved inddæmningen opstår på søterritoriet. Men herved er der ikke gjort indgreb i kystejernes eventuelle rettigheder. Ved de meddelte tilladelser har man da også taget forbehold om de private rettigheder, eller man har draget omsorg for, at der forinden er sket en udligning af disse interesser ved en landvæsenskommissions behandling af disse spørgsmål. Dette harmonerer i øvrigt med, at statens ret til opdukkede arealer – som et udslag af sætningen om, at staten ejer, hvad ingen ejer – kun er en subsidiær ret. Kan der påvises anden bedre ret, må staten vige. Hermed er det også klart, at staten ikke med en inddæmningstilladelse har taget stilling til, om de private kystejere kan gøre nogen indsigelse gældende, fordi inddæmningsforanstaltningerne påfører dem ulempe. På ganske tilsvarende måde må man om *vejanlæg* sige, at det ikke uden lovhjemmel kan gøre indgreb i private rettigheder. Der er imidlertid en afgørende forskel: Da vejanlæg næsten altid *direkte* gør indgreb i den private ejendomsret, må der være hjemmel til ekspropriation, og en sådan hjemmel findes. Hermed er der hjemmel for – mod erstatning – at fratage de private de fornødne arealer og tillige hjemmel for at påføre dem de ulemper, som vejanlæg nu engang medfører.

a. Vedrørende *vejanlæg* må det efter Expl – jfr herom ovenfor s 307 ff – antages, at ulemper hidrørende herfra må afgøres efter *naboretlige grundsætninger*. Expl § 20 betyder alene en processuel ændring i forhold til den tidligere retstilstand. Der kan derfor om det materielretlige spørgsmål i det hele henvises til de grundsætninger, som er udviklet ovenfor s 349 ff.

b. *Inddæmninger*. Hvad dernæst angår forholdet til *foranstaltninger uden for kystlinien*, må det først understreges, at problemet må løses uafhængigt af ekspropriationsbetragtninger, da der som nævnt ikke findes lovhjemmel til ekspropriation til sådanne foranstaltninger. Dansk retspraksis har ikke villet anerkende de naboretlige grundsætninger på dette område, idet man synes at tage udgangspunktet i den betragtning, at beliggenhed ved kysten kun er et faktisk, ikke et retsbeskyttet gode. Dette standpunkt gennemføres dog ikke konsekvent, idet man ved kystejers konflikter med andre *private* interesser anerkender kystejers ret til at modsætte sig indgreb.

1° På den ene side findes der følgende afgørelser: U 1914.21 H (1913.18) fastslog, at et forlystelsesetablisement ikke kunne få erstat-

ning i et tilfælde, hvor den ikke eksproprierede del af etablissementet blev skilt fra havet, da staten var berettiget til at disponere over søterritoriet til fordel for den i det *almenes* interesse anlagte Esbjerg Statshavn. På linie hermed ligger dommene om »Vandstrandvejen«: U 1936.87 H fastslår, at ejerne af kystejendommene ikke kunne få erstatning, fordi de mistede adgangen til havet. Dommen tog ikke stilling til, om særlige adkomster var krænket, eller om mellemarealer mellem vej og resterende ejendomme ville blive udnyttet på en sådan måde, at der tilføjedes dem skade, som ikke var nødvendig og rimelig. Dommen søger sin begrundelse i, at opfyldningen havde et sådant *almennyttigt formål*, at de private ikke kunne modsætte sig dens foretagelse, og at hverken lovgivningen eller almindelige retsgrundsætninger hjemlede erstatning, fordi de mistede adgangen til havet. U 1938.533 H følger dette synspunkt op: Der kunne ikke kræves erstatning for nedgangen i ejendommens udlejningsværdi og for nedlæggelse af en badeanstalt. Dommen fremhæver, at der ikke var givet tillagelse til at have badeanstalt, og tilladelser af denne art gaves i øvrigt kun »indtil videre«. De påberåbte omstændigheder var ikke af en sådan beskaffenhed, at der var krav på erstatning for adskillelsen fra havet.

2°. Heroverfor står på den anden side U 1925.853 H: Lodsejerne ved Lumby Strand kunne modsætte sig et af kommunen iværksat inddæmningsforetagende, der ifølge dommen *ikke* agtedes udført for *almenvællets* skyld, men væsentlig i kommunernes interesse, nemlig for at spare ca 17.000 kr årligt til rensning af Odense kanal. Noten til dommen siger mere forsigtigt, at det kunne være tvivlsomt, om der forelå en sådan samfundsinteresse, at man kunne tilsidesætte de derimod stridende private interesser. Arealerne ville helt skifte karakter ved foranstaltningens gennemførelse, og det ville måske ikke være muligt at fastsætte en retfærdig erstatning på forhånd. I alt fald måtte ejernes interesser vige for en lov, der tillod inddæmningen mod passende erstatning. U 1925.717 går ud på, at en rent *privat* foretaget inddæmning m v, der hindrede adgangen til en fjord, skulle *fjernes*, da den private har en retlig interesse i, at der ikke vilkårligt fra privates side foretages foranstaltninger, der væsentligt forringer den frie adgang til fjorden eller andre fordele, der flyder af tilgrænsninger hertil. U 1892.1254 H fastslår om en inddæmning, der ville afskære forbindelsen med havet, at der »i alt fald ikke ved et sådant i *privat interesse* iværksat foretagende« uden ejerens samtykke kan »gøres indgreb i den beskaffenhed ved en ejendom at grænse til havet«.

3°. Ingen af afgørelserne har altså fundet frem til *mellemløsningen: tilladelse mod erstatning, hvor der foreligger en overvejende samfundsinteresse*. Afgørelsen U 1914.21 H (1913.18) kritiseres i ER I. 314, jfr også *Poul Meyer*. 71 f, fordi der ikke tilkendtes erstatning. Man mener, at der var tale om en ekspropriation, og at der følgelig måtte gives erstatning. – Også vandstrandvejsdommene er blevet kritiseret, se *Illum*. 26 ud fra lignende synspunkter. Når man helt kan modsætte sig *private* foranstaltninger, har man for så vidt anerkendt, at der er tale om *en ret*, ikke blot en faktisk position. Og vel må denne ret kunne tilsidesættes, når der er ekspropriationshjemmel, men så må der ydes erstatning, da det dog anerkendes som en ret.

Se også *Poul Meyer* anf st. 73 f, *Popp-Madsen* U 1934 B. 327 note 20, *Vinding Kruse* U 1936 B. 221 f. Sidstnævnte sted og i ER I. 314 lægges der vægt på, at vandstrandvejsdommen ikke har taget stilling til krænkelse af *udsigtsretten*. Udsigtsretten var nemlig intakt. Se endvidere *Ross*: Statsret II. 638 ff.

I Norge synes man i højere grad at ville respektere beliggenheden ved havet som en ret, således at der skal gives erstatning, selv om det drejer sig om almene foranstaltninger, jfr *Gjelsvik*. 44, *Schjødt*. 191, jfr 187. Jfr en der omtalt skønskommissionskendelse af 13/6 1944, der gav et mekanisk værksted erstatning for tab ved indskrænkning i den søværts forbindelse på grund af en bro over Frognerkilen. Når man har nægtet erstatning til en grundejer, som havde pakhus ved havnen, og som nu blev indskrænket i sin adgang hertil, NRt 1916.741, begrundedes dette med, at den private ville hævde en særret til at have oplag på havneterritoriet. Afgørelsen er altså ikke udtryk for en anden opfattelse.

Selv om man ikke klart kan se udtryk herfor i retspraksis, er det dog sandsynligt, at man har ladet afgørelserne påvirke af den offentlige retlige tilladelse til gennemførelsen. Det må imidlertid efter det anførte fastholdes, at en sådan tilladelse ikke skaber nogen gunstigere stilling i forhold til dem, der rammes af ulemperne, end hvis den ikke forelå.

Hvad sagernes *formelle* afgørelsesmåde angår, opnås der næppe nogen fordel ved at søge dem henlagt til landvæsenskommissioner, således som traditionen har været i tidligere praksis. Dette undlod man i vandstrandvejssagen, U 1936.87 H, uanset at grundejerne fremsatte henstilling herom.

Dette kritiseres af *Ernst Andersen* i hans afhandling: Vandstrandveje og kystgrundejere (Fra Juraens Overdrev, 1953, 7–61, særlig 60 f), men herimod *Stig Iuul* i J 1953.362, der anser det for tvivlsomt, om man efter Grundlovens § 61 fortsat kan bruge landvæsenskommissioner til at påkende sådanne spørgsmål, se hertil *Tolstrup*. 284–87. Det erkendes i hvert fald, at det retlige re-

sultat næppe ville være blevet anderledes ved en kommissionsafgørelse, *Ernst Andersen*. 59 f.

Resultatet i inddæmningssager må derfor blive, at man *materielt* må anlægge samme synspunkter som i vejsager: de private skal principielt have erstatning for de ulemper, der påføres ved sådanne særlige foranstaltninger. *Formelt* må spørgsmålet afgøres på forskellig måde. I vejsager ved de særlige taksationsmyndigheder, som i øvrigt befatter sig med spørgsmålene, fordi der foretages ekspropriation – i inddæmningssager ved de almindelige domstole, fordi der ikke er tale om ekspropriation og derfor heller ikke om afgørelse i øvrigt af erstatningsspørgsmål ved særlige myndigheder.

§ 13. SERVITUTTER

I. Begreb

A. Ved en servitut forstås traditionelt en ret over en *fast ejendom*, der går ud på, at den berettigede, uanset at han ikke er ejer, kan udøve en *begrænset råden* over ejendommen eller kræve opretholdt en vis *tilstand* på ejendommen.

Denne definition angiver en dualisme inden for servituttbegrebet; man sonderer mellem *rådighedsservitutter* og *tilstandsservitutter*, eller om man vil, *positive* og *negative servitutter*. Det er ofte blevet udtalt, at den sidstnævnte betegnelse for de to grupper af servitutter ikke er heldig; også tilstandsservitутten opretholder et positivt gode for den berettigede, og den forpligtede skal også foretage visse positive handlinger, jfr *Aagesen*: Indledning. 345 ff, *Torp*. 489, ER I. 198, *Illum*. 354. Alligevel må det erkendes, at terminologien rammer noget centralt; den berettigede kan ikke direkte udøve en fysisk råden over den pågældende ejendom, og en dom til opfyldelse af forpligtelsen kan heller ikke gennemtvinges med fogdens bistand, jfr Rpl § 494, hvorefter dette kun kan ske ved domme, der tilsteder domhaveren en vis rådighed over ejendommen. Normalt kan der heller ikke vindes hævd på sådanne servitutter, jfr nedenfor s 417.

Tilstandsservitutterne har nu en ganske dominerende betydning i forhold til rådighedsservitutterne. I retspraksis støder man forholdsvis sjældent på konflikter vedrørende disse. Fremstillingen kommer derfor til at have hovedvægten på regler om tilstandsservitutter.

Forholdet er muligvis anderledes efter norsk praksis, jfr *Hærem* i TfR 1965.631.

Som en særlig gruppe inden for rådighedsservitutterne anføres gerne *tilegnelsesservitutterne*, hvor rådigheden går ud på, at den berettigede kan tilegne sig visse ydelser fra den pågældende ejendom, f eks græs, tørv, kalk eller grus.

Om tilegnelsesservitutter efter svensk ret se *Hillert*. 457 ff. Jordabalk II. 381 har ikke fundet anledning til at udvide servitutbegrebet til også at omfatte sådanne servitutter, jfr Jordabalk IV. 88 ff.

Efter romerretlige traditioner fastholder svensk ret stadig som begrebsmomenter *utilitas fundo*, *vicinitas* og *perpetua causa* (en herskende ejendom, nærhed og varigt formål), og disse momenter går til en vis grad igen i Jordabalk II. 380, jfr Jordabalk IV. 88 ff.

B. Undertiden indsnævres servitutbegrebet derved, at man begrænser det til sådanne rettigheder, som er stiftet ved *privatretlig adkomst*, dvs *privat aftale* eller ved *hævd*, jfr nærmere nedenfor under II. Der er imidlertid ingen grund til at holde servitutter, stiftet ved *ekspropriation*, uden for servitutbegrebet, idet reglerne herom, bortset fra den særlige stiftelsesmåde, og hvad der hænger sammen hermed, er de samme som for andre servitutter. Man taler derfor hellere om, at servitutter skal hvile på *særlig adkomst* eller *særligt grundlag*, jfr. *Torp*. 487, *Illum*. 351. Når man overhovedet vil have denne begrænsning med, skyldes det, at servitutbegrebet ikke dækker de begrænsninger i en ejers råden, som flyder af *lovbestemmelser* eller *retsgrundsatninger*, f eks lovgivning om fredning, byplaner, landbrugsejendomme og retspraksis vedrørende naboforhold. Herom gælder der nemlig en række særlige regler, der afviger fra, hvad der kan opstilles om de almindelige servitutter, jfr ovenfor i §§ 3–11. Noget andet er, at man i et vist omfang bør tage hensyn til sådanne regler, når man nærmere skal fastlægge indholdet af en servitut, jfr nedenfor under V.

Om offentlige myndigheders adgang til at indføre servitutter vedrørende deres faste ejendomme se *Rossel* i Kommunal årbog 1965.843–49, *Harder*: De kommunale opgaver, 1965.137–52.

For svensk ret sonderer *Hillert*. 40 ff mellem aftaleservitutter, »fastighetsbildningsservitutter» (hvis opståen er forbundet med selve forekomsten af faste ejendomme i henhold til lovgivningen) og tvangsservitutter. Jordabalk I 19:1 omfatter alene servitutter, stiftet ved aftale (upplåtelse), jfr Jordabalk II. 377–79, jfr Jordabalk IV 16:1.

Det har været diskuteret, om en servitut bør betegnes som en fordring, jfr *Matzen*. 405–06 og heroverfor *Torp*. 489–90. Det har været anført, at en negativ servitut bør betegnes som en ret, der indeholder en fordring mod besidderen af ejendommen til ikke at handle i strid med servitутten, om end man ikke heraf har villet udlede, at den negative servitut kan betragtes som en fordringsret. Efter den forståelse, der er givet begrebet en fordringsret i *Formuerettigheder*. 33–43, skulle der ikke være noget problem. Hvis en servitut er opstået ved aftale, kan denne meget vel hjemle en række beføjelser, som kan gennemtvinges på samme måde som f eks fordringsrettigheder ifølge en købs-

aftale; dette vil navnlig gælde konkrete forpligtelser til at anbringe en servitut-indretning eller til at betale vederlag for benyttelse af servitutten.

C. Servitutbegrebet må afgrænses over for forskellige andre rettinghedstyper.

Over for *brugsretten* må der lægges vægt på, om rettens indhold er af almindelig eller speciel karakter, jfr nærmere *Formuerettigheder*. 28–33, hvor det understreges, at afgrænsningen kan blive forskellig i forskellige relationer, og at det ikke giver nogen mening at fastholde som afgørende, at brugsretten er forbundet med besiddelse. Om ophør ved opsigelse, se nedenfor s 406 ff. Tilstandsservitutter vil vist altid falde klart uden for brugsretsbegrebet.

For svensk rets vedkommende må sondringen mellem en servitut, dvs en real servitut (da personelle servitutter ikke har tinglig beskyttelse), og nyttjanderätt anlægges på en anden og mere nuanceret måde, se *Hillert*. 66 ff, 144 f. Man kan i svensk ret finde såvel servitutter, der har et ganske generelt indhold, som nyttjanderätt af begrænset karakter, se *Hillert*. 143 ff. Om servitutbegrebet efter norsk ret se *Brækhus-Hærem*. 194 ff.

Over for *grundbyrden* opstår der særlige afgrænsningsproblemer ved tilegnelsesservitutter. Afgørende må navnlig blive, hvem initiativet tilkommer. Ved tilegnelsesservitutter skal den forpligtede blot holde muligheden åben for den berettigedes tilegnelse. Den berettigede må selv tage initiativet til at udnytte retten; forholder han sig passivt, behøver den forpligtede ikke at foretage sig videre. Anderledes ved grundbyrder, hvor den forpligtede må tage et initiativ til at erlægge de ydelser, som tilkommer den berettigede, jfr *Torp*. 488, *Illum*. 354 f. Selv om pligten til at præstere visse ydelser til den berettigede afhænger af, om ejeren af den pågældende ejendom foretager visse handlinger, f eks påbegynder en særlig udnyttelse af denne, således at pligten først bliver aktuel med en sådan udnyttelse, må en sådan forpligtelse dog anses som en grundbyrde, jfr U 1947.767. Selv om man herefter må anse retten for en grundbyrde, medfører dette ikke uden videre, at forpligtelsen kan tilsidesættes efter Grundbyrdeloven, lov nr 505 af 28/9 1918, idet man betragter *gensidige* grundbyrder som faldende uden for lovens område, jfr U 1938.160, 1928.1079 H (med note), 1927. 750, *Illum*. 355.

U 1938.160 vil ikke tillægge det vægt, om der består misforhold mellem ydelse og modydelse. Men der kan dog vist forekomme tilfælde, hvor misforholdet bliver så grelt, at forholdet trods gensidigheden omfattes af loven.

Efter svensk ret må servituttens indhold ikke gå ud på positive præstationer, når disse ikke består i accessoriske forpligtelser vedrørende oprettelsen af servitutindretningen, se *Hillert*. 100 ff, 398, 503 ff, jfr Jordabalk II. 381.

D. Servitutter inddeles med henblik på, hvem der er berettiget, i *personelle* og *reelle* servitutter. Ved de personelle servitutter angives den berettigede som en nærmere betegnet person eller institution, medens de reelle servitutter er karakteriseret ved, at den til enhver tid værende ejer eller bruger af en ejendom er berettiget. Ved de personelle servitutter er der altså vel en »tjenende«, men ikke en »herskende« ejendom; ved de reelle servitutter derimod begge dele. De nærmere regler om påtaleret gennemgås nedenfor s 387 ff. De reelle servitutter danner på den nævnte måde et modstykke til grundbyrderne, hvor den forpligtede – altså ikke den berettigede – er den til enhver tid værende ejer eller bruger af en ejendom.

Efter svensk ret kræves, at der skal være en herskende ejendom, *Hillert*. 89, 119 note 2, 143 ff, 184 ff, jfr Jordabalk II. 379–80, 381–82, Jordabalk IV. 88 ff. Da dette ikke kræves efter dansk ret, har det ikke større interesse at undersøge, hvorvidt en servitut stiftet til fordel for en bestemt erhvervsvirksomhed er en reel servitut, *Illum*: Servitutter. 12 f, se hertil *Hillert*. 236 f mod note 5.

E. Man sonderer traditionelt mellem *synbare* og *usynbare* servitutter. Afgørende er, om servitутten giver sig tilkende gennem en særlig indretning, der væsentlig tjener servituttens formål, eller dette ikke er tilfældet. Om indretningen er synlig eller usynlig, er naturligvis uden betydning. Sondringen har navnlig betydning for hævdstidens længde. I praksis har man imidlertid udstrakt begrebet synbar servitut til vej-servitutter, hvor vejens objektive fremtræden tilkendegiver, at den er anlagt med særlig henblik på den hævdvindende, se nedenfor s 437 ff.

F. Man har diskuteret, om man kan tale om *ejerservitut* på samme måde som om ejerpant. Det karakteristiske skulle herefter være, at den berettigede ifølge servitутten er identisk med den forpligtede. Medens den afgørende grund for anerkendelse af ejerpant i første række er trangen til at have et dokument, som kan ligge rede til en senere optagelse af lån, er begrundelsen for at anerkende ejerservitut en anden, omend beslægtet med den anførte. Ved at stifte en servitut over sin egen ejendom kan man forberede en senere udstykning, således at servitutpålægget er i orden, før udstykningen gennemføres. Retspraksis har i disse tilfælde anerkendt lysning af ejerservitut, idet en sådan

lysning ikke kan anses for åbenbart overflødig, jfr U 1940. 1124 (hvor udstykningen dog allerede var påbegyndt). Skovloven, lov nr 164 af 11/5 1935 § 4, stk 2 hjemler udtrykkelig ret til lysning af deklaration om fredning af enkelte træer eller skovpartier på ejerens egen grund, se om bestemmelsen *Illum.* 365.

En ejerservitut kan endvidere opstå derved, at den berettigede bliver ejer af den tjenende ejendom. Da det kan være praktisk at have servitutten stående trods personsammenfaldet af hensyn til en senere adskillelse, og da ældre panthavere eller andre i ejendommen berettigede ikke bør lukrere af dette tilfældige sammenfald, må servitutten stadig anerkendes som bestående, uanset at ejeren af ejendommen ikke – i samlet sum – får andre eller større beføjelser end dem, har han i sin egenskab af at være ejer, jfr *Torp.* 532–33. Det er dernæst i princippet klart, at yngre rettighedshavere bør respektere en ejerservitut, som stadig står lyst.

Det kan diskuteres, om kreditorer, der søger sig fyldestgjort i ejendommen, skal respektere en sådan ejerservitut. Udgangspunktet må være, at en kreditor kan søge sig fyldestgjort i alt, hvad skyldneren ejer. Altså kan en kreditor søge sig fyldestgjort på en sådan måde, at han udnytter ejerens fulde beføjelser. Det kan naturligvis ikke i denne retning hjælpe en ejer af flere ejendomme, at han pålægger en af dem en servitut, der giver ham selv ret til en vidtgående udnyttelse af denne ejendom. Ellers kunne man gøre udlægsretten illusorisk ved at lægge vidtgående servitutter af denne art på sine ejendomme. Dette må i lige høj grad gælde, hvadenten man lægger en ny ejerservitut på en af ejendommene, eller ejerservitutten opstår ved et senere personsammenfald. Hvis servitutten er reel, bør kreditor, der vil rette sin fyldestgørelse mod den udnyttelse, som servitutten hjemler, rette udlægget mod den herskende ejendom. Se hertil i det hele *Illum.* 362–63, 428–29.

Svensk ret anerkender ejerservitut, *Hillert.* 93 f. Jordabalk I 19:16, jfr Jordabalk IV 16:16, fastslår, at servitutter ikke ophører, blot fordi to ejendomme kommer i samme ejers hænder; hertil kræves, at de sammenlægges, jfr Jordabalk II. 401, 389. Norsk ret anerkender også ejerservitutter, *Brækhus-Hærem.* 265 ff.

II. Stiftelse

A. Som anført ovenfor under I. kan servitutter stiftes ved *aftale*, ved *hævd* og ved *ekspropriation*. Helt udtømmende er denne angivelse dog ikke. En servitut må således også kunne stiftes ved testamentarisk disposition, og der kan muligvis også tænkes andre særlige stiftelsesformer.

Med hensyn til stiftelse ved aftale bemærkes, at en ensidig disposition efter almindelige regler ofte kan være tilstrækkelig, når der kun lægges bånd på løftegiveren. En *stiltiende* aftale eller endog den rene *passivitet* kan efter omstændighederne også være nok til stiftelse af en servitut, men f.eks. i naboforhold må der i hvert fald udvises forsigtighed med at anerkende passivitet som tilstrækkelig til stiftelse af en servitut, jfr. ovenfor s. 352. Når man stiller sig skeptisk over for muligheden af at stifte en servitut ved hævde på grundlag af passivitet i 20 år, jfr. nærmere nedenfor s. 418 ff., må den samme skepsis også ramme en passivitet gennem en kortere tid.

Torp. 496 stillede sig afvisende over for tanken om at lade servitutter blive stiftet ved passivitet, se hertil *Illum.* 366–67, der bl.a. vil tillægge det vægt, om den pågældende var bekendt med de foranstaltninger, der blev foretaget af modparten, og har udvist forsømmelighed ved ikke at rejse indsigelse. Dette synspunkt harmonerer med afgørelsen i U. 1936.397, der anerkendte servitutstiftelsen i et tilfælde, hvor de daværende ejere undlod at protestere, men hvor dette muligt skyldtes, at de anså et samtykke fra deres side for unødvendigt, og hvor sagen alene drejede sig om placering af kloakledning i en vejs ene side eller i grøften i samme side. U. 1946.713 har imidlertid nægtet at anerkende en vejservitut, uanset at ejeren af vejområdet gennem 9 år havde tolereret andres benyttelse af vejen, der tidligere havde ligget på begge sider af skellet, men nu var blevet udlagt alene over den ene ejendom. Man må vist derfor stadig gå ud fra, at passivitet kun under særdeles strenge betingelser kan føre til stiftelse af en servitut.

Servitutter kan også stiftes ved tredjemandsaftaler, f.eks. hvor en myndighed eller institution, der ikke er deltager i aftalen, får tillagt påtaleret, jfr. *Illum.* 363–64.

Om stiftelse af servitut ved *hævd* må der henvises til hævdslæren, se nedenfor i § 14 og *Formuerettigheder.* 91–94 (hvortidt en ejendomsret eller en servitut er opstået), nedenfor s. 417 (hævd på tilstandsservitutter normalt udelukket), s. 422 (vedvarende foranstaltning ved stiftelse af synbare servitutter, regelmæssighed i benyttelsen ved usynbare servitutter og tilegnelsesservitutter), s. 423 f. (ændringer i rådigheden i hældsperioden), s. 424 ff. (subjektive krav), s. 431 ff. (hældsperioden).

Som eksempel på, at servitutter kan stiftes ved *ekspropriation* kan anføres Færdselslovens § 64, hvorefter politiet efter samråd med vejbestyrelsen, eventuelt justitsministeriet, kan give pålæg om nedskæring af træer, hegn m.v., som er til ulempe for færdslen eller hindrer udsynet for vejfarende, navnlig i kurver og vejkryds.

B. Servitutter skal *tinglyses* efter de almindelige regler i TL § 1.

Efter TL § 26, stk 1, gælder der dog den særrregel, at utinglyste hævdsrettigheder kun fortrænges af en tinglyst erhverver, hvis han gør sin ret gældende inden 2 år, efter at hans ret er tinglyst, jfr *Formuerettigheder*. 353–54. Servitutbestemmelser i skøder eller andre dokumenter skal begæres lyst specielt efter TL § 9, stk 6, *Formuerettigheder*. 363–64. Efter TL § 10, stk 5 skal servituddokumenter angive den påtaleberettigede, jfr *Formuerettigheder*. 373.

Om forholdet til TL § 3, se *Formuerettigheder*. 30, 316–18.

C. *Lovgivningen opstiller undertiden visse betingelser for, at servitutter kan stiftes.* Den vigtigste bestemmelse indeholdes i Landsbygge-loven, lov nr 246 af 10/6 1960 § 4, hvorefter byggeservitutter ikke gyldigt kan stiftes, ophæves eller forandres uden bygningsmyndighe-dernes samtykke. Loven har defineret byggeservitutter som servitutter, der vedrører byggegrundens størrelse og længde af facade mod vej, opførelse, indretning eller benyttelse af bebyggelse og anlæg og benyt-telse af friarealer med bebyggelse. På tilsvarende måde kan i Køben-havn byggeservitutter ikke retsgyldigt stiftes, ophæves eller forandres uden magistratens godkendelse, jfr Byggeloven for København, lov nr 148 af 29/3 1939 § 4, stk 2. Begge bestemmelser rammer også for-andring eller ophævelse af bestående byggeservitutter. Herved forstås ifølge § 4, stk 1 i sidstnævnte lov enhver servitut, der vedrører ret til eller ordning af bebyggelse eller opførelse, indretning eller benyttelse af bebyggelse.

Bestemmelsen har ikke fundet anvendelse på en servitut om pligt til at være medlem af en grundejerforening og til at sætte hegn efter forenings skøn, U 1942.867. Det må vist være muligt at fortolke bestemmelserne ind-skrænkende, således at de ikke finder anvendelse på benyttelsesservitutter, der er dikteret af konkurrencemæssige grunde, såfremt det er sikkert, at servitутten ikke har nogen forbindelse med bygningsmæssige eller byplanmæssige forhold, men alene er pålagt til varetagelse af privatøkonomiske grunde, anderledes *Illum.* 353.

Efter Byplanloven, lovbk nr 160 af 5/9 1962 § 10, stk 2 skal byplan respekteres af andre indehavere af rettigheder i ejendommen, ligegyldigt hvornår sådan ret over ejendommen er erhvervet. Denne regel må forstås således, at planerne uden ekspropriation og uden erstatning tilsidesætter sådanne servi-tutrettigheder, som kunne være fastsat i en byplan, jfr ØLD af 12/6 1959, anført af *Christel Dalgård* i J 1961.638–42, se i øvrigt *Illum.* 436–38, *Illum:* Servitutter. 260 f, *Poul Meyer:* Ejendomsretten i Støbeskeen, 1951.138 f, *Fr. Vinding Kruse* i J 1957.471 ff og samme i Tfr 1962.105–15, der går imod denne opfattelse, *Egon Larsen*, 1959.109, *Poul Andersen*. 743 f. U 1952.520 H går ikke herimod, *Dalgård* anf st. Se i øvrigt ovenfor s 140 f.

Efter Jagtloven, lovbk nr 109 af 25/3 1959 kan jagtretten kun stiftes på nærmere vilkår, det samme gælder fiskerietten efter Ferskvandsfiskeriloven, lov nr 66 af 25/3 1965.

Jordabalk I 19:4, jfr Jordabalk IV 16:4 indeholder en ny, præceptiv regel om, at servitutter ikke må stiftes – og allerede stiftede servitutter ikke kan gøres gældende – hvis deres formål er dækket af byplaner eller bygningsplaner, jfr Jordabalk II. 394.

D. Til stiftelse må naturligvis kræves, at de almindelige krav til *habilitet*, *gyldighed* og *kompetence* er opfyldt.

Normalt kan kun *ejeren* af en fast ejendom pålægge denne en servitut, men hvis *brugeren* fuldt ud respekterer de begrænsninger, der flyder af ejerens (eventuelle) rettigheder, kan han for så vidt stifte en servitut, *Illum.* 359, og servituten kan lyses.

En person, der overhovedet ikke er berettiget vedrørende ejendommen, kan stifte servitutter på en for ejeren bindende måde, såfremt han dog er legitimeret hertil, f eks fordi han står anført som legitimeret i tingbogen, eller fordi han har fornøden fuldmagt hertil. Om afhjælpning af kompetencemangler, når tingbogens udvisende ikke er rigtigt, se *Formuerettigheder.* 330–36.

III. Genstand for servitutter

Genstanden for servituten må være en *fast ejendom*. Derimod kan der ikke stiftes servitutter i traditionel forstand over løsøre, og de problemer, der kan opstå i denne forbindelse, har en væsentlig anden karakter end de, der opstår ved faste ejendomme, jfr *Formuerettigheder.* 31–32.

For at en servitut kan tinglyses, må den efter TL § 10, stk 1 angå, hvad der betegnes som »en bestemt fast ejendom«, jfr nærmere *Formuerettigheder.* 304–11. Der ligger imidlertid ikke megen realitet i, at en servitut hviler på hele ejendommen i den angivne forstand, idet man tværtimod ved udstykning søger at få servituten begrænset til det område, som den geografisk angår, TL § 22, omend den oprindelige ejendom og eventuelt statskassen hæfter for herved opståede tab, jfr TL § 32, se hertil *Formuerettigheder.* 390–92.

Efter TA § 5, stk 4 indføres en servitut, der ifølge dokumentet kun angår et enkelt matr nr af en samlet fast ejendom, alene på ejendomsbladet for det matr nr, den angår.

Om en servitut om benyttelse af en ejendom udvides automatisk, når denne udvides ved tilskylning, opdæmning el., må afgøres ved en konkret bedømmelse. Det må bl.a. tillægges betydning, hvor stor udvidelsen er; et forholdsvis mindre tillæg vil snarere blive inddraget end et større område, U 1917.11 H (jfr U 1915.328). Servituttens indhold og formål kan også indicere, at den må udvides. En servitut, der tilsikrer fri udsigt til havet, er værdiløs, hvis der bygges på nye områder, der dannes uden for den gamle kystlinie, U 1909.782. U 1879.844 om indskrænkning i benyttelse af et areal til havn lægger vægt på, at forpligtelsen var påtaget i et skøde, der ikke skelnede mellem de forskellige dele af ejendommen, som blot omtaltes som et bestemt matr. nr. med påhvilende hæftelser og byrder. U 1939.163 kom ikke til at tage stilling til spørgsmålet. Se herom i det hele *Illum.* 370.

Om udvidelser ved, at andre arealer sammenlægges med ejendommen, se nedenfor s. 404 f.

IV. Påtaleret

A. Efter TL § 10, stk. 5 skal den eller de påtaleberettigede angives i dokumentet. I modsat fald afvises dokumentet fra lysning. Formålet med bestemmelsen har været at fjerne den usikkerhed, som der tidligere herskede med hensyn til spørgsmålet om, hvilke personer og myndigheder der kunne anses påtaleberettigede. Der kan næppe være nogen fornuftig tvivl om, at opregningen i dokumentet herefter er udtømmende. Ingen andre end de nævnte personer kan anses for påtaleberettigede. »Materielt berettiget« og »påtaleberettiget« må forstås som entydige begreber, jfr således noten til U 1933.398 H: »retten til servituten, for hvilken påtaleretten vel kun er et andet udtryk«, og U 1931.790, der afviser et servitutdokument fra tingbogen, da det dels indeholdt bestemmelsen om, at en nærmere angivet person var »påtaleberettiget«, dels udtalte, at »retten« tilkom den nævnte person og efterfølgende ejere. Der forelå herved en modsigelse i dokumentet.

U 1939.292 H (jfr 1938.664) udtaler det selvfølgelig, at den omstændighed, at påtaleret var tillagt et sogneråd, ikke udelukkede, at sognerådet over for andre kunne have visse forpligtelser med hensyn til udøvelsen af påtaleretten. Heri ligger, at påtaleretten alene regulerer forholdet mellem den servitutberettigede og den påtaleberettigede, og at der herudover kan bestå et særlig forhold mellem den påtaleberettigede og trediemand. Dette sidste kan imidlertid ikke bevirke, at trediemand kan gøre nogen ret gældende direkte mod den servitutforpligtede. U 1948.285 angår ligeledes forholdet mellem magistraten, der var påtaleberettiget, og en trediemand, der havde en særlig interesse i servi-

tuttens opretholdelse, hvorfor magistraten var pligtig til efter hans påstand at bringe påtaleretten til udøvelse.

Der er formentlig ingen reel forskel mellem det i teksten anførte og den opfattelse, som er gjort gældende af *Illum*: Tinglysning. 118 f, *samme*: Tingsret. 378–79, 440–41 (jfr note 45, hvor det anføres, at der i denne fremstilling anvendes »en afvigende udtryksmåde«). Som teksten også *Knox* i U 1935 B. 242. *Torkild-Hansen*, Advokatbladet 1965.106, jfr 1964.88 henviser derimod til en sondring mellem den tinglysningsmæssige legitimation og den uden for liggende materielle berettigelse. Det er naturligvis rigtigt, at kun det, der er tinglyst, får betydning i forhold til visse grupper af trediemænd, der erhverver ret over ejendommen, men sontringen mellem, om retten kan gøres gældende direkte over ejeren af den faste ejendom eller kun over for et mellemed, har også betydning, selv om en trediemand ikke kan henvise til de tinglysningsmæssige regler. U 1966.198 synes alligevel at være inde på disse betragtninger, når den taler om, at nogle naboejere »i hvert fald i tinglysningsmæssig henseende« var påtaleberettigede. I dette tilfælde angives vedkommende »kommunale autoritet« og sælgeren som påtaleberettigede. Trods dispensation fra kommunalbestyrelsen fandtes de 3 naboejere påtaleberettigede.

U 1965.898 understreger reglens betydning som ordensforskrift. Den påtaleberettigede skal være angivet, selv om det fremgår af teksten, hvem der er berettiget.

Om påtaleret ifølge byplanvedtægt se ovenfor s 142.

Hvis der i lovgivningen er fastsat regler for, hvem der kan påtale tilsidesættelse af offentlige forskrifter vedrørende benyttelse af faste ejendomme, jfr f eks Naturfredningslovens § 40 (hvoraf fremgår, at anklagemyndigheden rejser sagen) kan det næppe anses nødvendigt at anføre i dokumentet, hvem der er påtaleberettiget, da den fornødne klarhed er til stede i kraft af den pågældende lovregel. Men afgøres tilsvarende spørgsmål ved overenskomst mellem myndighed og ejer, bør påtaleretten angives, jfr *J. Hvass* i U 1951 B. 39–40, og det samme må også gælde om retsforlig, der pålægger servitutter, jfr U 1930.557.

B. Dokumenter, der er oprettet før TL, har ikke altid en tilsvarende klar angivelse af den påtaleberettigede, og det må derfor i princippet bero på en konkret fortolkning af aftalen, hvem der må anses for påtaleberettiget.

Det største problem har været, a) om påtaleretten ved servitutter om bebyggelsesindskrænkninger (villaservitutter, jfr nedenfor s 394 under V, A) kun kan udøves af den oprindelige sælger *personligt*, b) om servitutterne må betragtes som *reelle* i den forstand, at senere købere af parceller fra restejendommen også er påtaleberettigede med hensyn til servitutter på de allerede frasolgte grunde, eller c) om sæl-

geren er forpligtet til også ved senere salg at pålægge tilsvarende servitutter med gensidig *påtaleret*, tilkommende hver enkelt parcelejer.

Man kan vist gengive retspraksis derhen, at man principielt har antaget den sidstnævnte løsning. Det afgørende bliver, om den oprindelige sælger ved frasalget af parceller kan siges at have afgivet et *løfte om, at der lægges tilsvarende servitutter på de øvrige parceller i et sådant omfang, at køberen kan have interesse heraf*. Et sådant løfte indgår naturligvis i køberens overvejelser over, hvorvidt han vil købe et grundstykke, og i bekræftende fald hvilket vederlag han vil yde. Lægges der ved salget en villaservitut på køberens parcel, er det vel naturligvis i sig selv intet afgørende argument for, at der også skal lægges tilsvarende servitutter på de omliggende ejendomme. Det kan meget vel være dikteret udelukkende af sælgerens interesser. Men hvis det fremgår af forhandlingerne, at køberen har lagt vægt på at komme til at bo i et villakvarter, og hvis dette synspunkt kan antages at være accepteret af sælgeren, foreligger den nævnte situation. Som anført ovenfor s 382 f, I, F kan sælgeren samtidig lægge en ejerservitut på restejeendommen, men hvadenten dette sker, eller man venter med at pålægge de øvrige parceller servitutter af tilsvarende art til hvert enkelt salg, der senere finder sted, kan tredjemanden naturligvis først blive forpligtet derved, at han udtrykkeligt eller på anden måde accepterer begrænsningen. Ved aftalen mellem den oprindelige sælger og disse senere købere stiftes der i første række ret mellem kontraktsparterne indbyrdes, men efter de almindelige regler om tredjemandsløfter kan der også herved stiftes ret til fordel for de tidligere købere af parceller, og oftest må vel den forudgående aftale forstås således, at den oprindelige sælger har forpligtet sig til ikke at tilbagekalde dispositionen, jfr *Ussing: Aftaler*. 374–78.

Det nævnte hovedsynspunkt blev første gang fremført af *Skibsted* i U 1896.361 ff, særlig 364, jfr *Bache* i U 1896.249 ff, og accepteret af *Grundtvig* i *Torp*. 492–93, jfr også *Lassen* i TfR 1897.426, og er nu almindeligt anerkendt, jfr *Illum*. 373–77. Domstolene sluttede sig første gang til opfattelsen ved afgørelsen i U 1902 A. 715 (hvor spørgsmålet kom op som et problem om udslettelse af en sådan servitut i tingbøgerne under henvisning til, at den oprindelige ejer var død, hvorfor der ikke mentes at være andre påtaleberettigede; der fandtes ingen udtrykkelig angivelse heraf i dokumenterne), og Højesteret antog første gang opfattelsen ved U 1909.422 H (jfr U 1908.651), hvor der lægges vægt på, at der forelå en *forud lagt plan om at udlægge vedkommende ejendom til villakvarter, og at det havde været en for begge parter kendelig forudsætning, at servitutten ikke blot blev lagt på køberens egen grund, men også var lagt på de alt solgte og ville blive lagt på de eventuelt senere*

solgte parceller (overrettens grunde, der i det væsentlige tiltrædes af H). En tilsvarende begrundelse, der uden noget forbehold tiltrædes af H, findes i U 1909.954 H, hvor det anføres, at det havde været ejernes hensigt, at i alt fald de allerfleste af parcellerne skulle danne et villakvarter. Se endvidere afgørelser med tilsvarende begrundelser U 1908.873, 1913.550 H (jfr 1912.780), der bygger videre på afgørelsen i U 1909.954 H, og 1915.31.

Andre afgørelser bruger andre vendinger, men synes vel forenelige med det anførte, U 1925.326 H (ved pålæg af tilsvarende servitutter opnået påtaleret), 1930.261 H (hvor påtaleretten ikke var bestridt ved H). U 1937.730 H udtaler, at man havde føje til at gå ud fra, at sælgeren ville sikre tilsvarende servitutter på endnu usolgte grunde. U 1935.1148 og 1938.370 lægger til grund, at der består en »gensidig påtaleret«.

Selv om der ikke har foreligget en *konkret udstykningsplan*, viser allerede U 1909.954, at det kan have været klart for parterne, at der skulle udstykkes planmæssigt. Dette var også tilfældet i U 1930.495, der tillige lægger vægt på, at et vejanlæg med underjordiske ledninger måtte overbevise senere parcelkøbere om planens tilstedeværelse, og i U 1951.36 H, der fremhæver, at man ved udstykningen søgte at give området en villamæssig bebyggelse, og at de enkelte parcelkøbere havde haft føje til at gå ud fra, at der var eller ville blive pålagt de øvrige parceller i kvarteret tilsvarende servitutter. Det er endog antaget, at køberen havde været berettiget til at gå ud fra, at de omliggende parceller ville blive behæftet med tilsvarende servitutter, uanset at det i hans skøde udtrykkeligt blev fremhævet, at sælgeren stod frit i denne henseende, U 1918.629. Denne afgørelse går altså meget vidt, og man kan betvivle rigtigheden af bevisresultatet. Men principielt må det naturligvis anerkendes, at der kan foreligge konkrete holdepunkter for, at man skal se bort fra, hvad der er skriftligt nedfældet i dokumentet. U 1931.719 H må antages at gå ud fra, at der bestod en gensidig påtaleret, idet det fastslås, at servituttens bestemmelser ikke ansås overtrådt.

Uanset at servitutterne har fået en sådan generel karakter som anført, kan der være udtrykkelig hjemmel til i servitutbestemmelsen at gøre særlige *undtagelser* fra bestemmelserne, jfr U 1917.217 H (jfr kort referat af overretsdømmen i U 1915.472), hvor man dog antog, at en sådan undtagelsesbestemmelse ikke kunne dække et salg, der indbefattede omtrent $\frac{2}{3}$ af det oprindelige areal. Selv uden udtrykkelig hjemmel kan man antage en adgang til at afhænde restarealer, som kan være vanskelige at sælge, uden at tage hensyn til bestemmelser om mindstearaler ved bortsalg, U 1936.43 H. U 1938.111 H angår forståelsen af en klausul, hvorefter de oprindelige sælgere kunne indrømme »afvigelser«. I realiteten gik man med til en total ophævelse, og dette ansås ubeføjet. Alligevel accepterede flertallet de fleste af de tilladte modifikationer under hensyn til de forhold, der faktisk havde udviklet sig på stedet, da tilladelsen blev givet.

Nogle ældre afgørelser kunne måske synes at gå imod det anførte, U 1895.932 H og 1899.906 H, men dette kan dog ikke antages at være tilfældet. Det ovenfor anførte synspunkt var ikke gjort gældende i U 1895.932, hvor man kun ønskede fastslået, om påtaleretten ved *transport* var overført fra den oprindelige sælger til 3 nærmere angivne personer, se også U 1891.688 H

(jfr 1890.176) om overdragelsessynspunktet. I U 1899.906 var synspunktet vel gjort gældende, men førtes ikke frem, bl.a. fordi den samme sælger i andre dokumenter havde brugt udtryk, der viste, at påtaleretten i disse tilfælde skulle have et videre omfang. Følgelig måtte man foretrække at fortolke det foreliggende dokument snævrere, jfr i samme retning U 1909.930 H og 1936.1050 H. Da en sag på grundlag af samme servitutbestemmelse kom frem i U 1935.1053 H, stod man da over for den situation, at man i kvarteret havde indrettet sig på grundlag af afgørelser fra 1895 og 1899. Hvadenten nu de tidligere afgørelser stadig måtte anses for rigtige eller tilsidesat ved andre afgørelser, kunne man ikke se bort fra, at parcelejerne med føje havde indrettet sig i tillid til de ældre afgørelser, se noten til dommen og i det hele *v. Eyben* i Juridisk Grundbog. 293–95, jfr TfR 1954.489–93.

De oprindelige adkomstdokumenters udformning og de konkrete forhold i øvrigt kan medføre, at en *gensidig påtaleret ikke antages*, jfr U 1937.1068 H, der fremhæver, at påtaleret ifølge dokumentet alene tilkom sælgerne og dem, til hvem retten måtte blive overdraget, og at man måtte regne med, at udstykningsplanen ikke lod sig realisere. Parcelejerne havde derfor ikke føje til at gå ud fra, at der ville blive pålagt andre parceller tilsvarende servitutter. I øvrigt havde de forholdt sig passivt over for tilsidesættelser gennem en årrække.

Som momenter, der i øvrigt taler mod at anerkende gensidig påtaleret, må navnlig anføres, at der *ikke pålægges helt ensartede servitutter*, og at *udstykningsplanen faktisk ikke gennemføres*, idet væsentlige dele sælges servitutfrit, jfr U 1937.825. Disse momenter kan dog ikke i sig selv være afgørende, idet vægten må lægges på, hvad parcellkøberne med føje er gået ud fra, da de erhvervede deres ejendomme.

Referatet i U 1937.825 er så kortfattet, at man ikke kan se, hvilken vægt der er lagt på det sidstnævnte synspunkt. Heller ikke kan det være afgørende, at den oprindelige sælger har overdraget sin påtaleret til andre, f.eks. en kommune, jfr U 1908.73 H (jfr 1906.77). Afgørende vægt synes at være lagt på, at oplysningerne om dokumenterne ikke var fyldestgørende, og at der intet forelå om, at den oprindelige sælger havde tilsagt køberne at ville lægge tilsvarende servitutter på senere bortsolgte parceller, jfr om afgørelsen *Illum*. 376 note 36.

C. Gennemførelsen af en påtaleret må normalt ske ved almindeligt *civilt søgsmål*, hvorved der nedlægges påstand om lovliggørelse eller om erstatning. Efter omstændighederne kan der blive tale om at gennemføre retten ved lovlig selvtægt, se *Formuerettigheder*. 128.

Selv om hovedreglen må være den, at den servitutberettigede må kunne forlange dom, der fastslår, at servitutten skal respekteres, kan der være tilfælde, hvor denne retsvirkning må anses for streng. Der må til en vis grad anlægges samme synspunkter som ved naboretskræn-

kelse, jfr herom ovenfor s 356 f, hvor det anføres, at man kan gøre undtagelse i tilfælde, hvor »frembringelsessynspunkter« kan anlægges. Dette vil altså sige, at der ikke gives dom til ophør af den servitutstridige eller naboretsstridige adfærd, hvis den krænkende har været i god tro, og et totalt ophør ville medføre uforholdsmæssige omkostninger i forhold til, hvad der opnås ved gennemførelsen af servitutten. Til gengæld må der i disse tilfælde kunne pålægges erstatningsansvar, jfr ovenfor s 365 f. Betragtninger af denne art synes at være lagt til grund i U 1950.624 H.

Sagen drejede sig om garageanlæg i strid med en villaservitut, og der blev tillagt den krænkede en erstatning på 8.000 kr. Det anføres, *at* ulempen for den krænkede var af meget begrænset omfang og navnlig ikke påvirkede vedkommende ejendoms værdi i handel og vandel, *at* eventuel værdiforringelse nok så meget skyldtes ændringer i det omliggende kvarter i øvrigt, *at* de øvrige påtaleberettigede ikke havde protesteret, *at* magistraten havde givet byggetilladelse til garagen, og *at* byggesummen for denne var ca 35.000 kr.

U 1931.594 fandt vel, at en servitutbestemmelse var tilsidesat, men dømte dog ikke til lovliggørelse, idet såvel den oprindelige sælger og påtaleberettigede som de senere ejere af den tjenende ejendom havde været af den opfattelse, at benyttelsen var servitutmæssig. Påstand om erstatning var ikke nedlagt.

U 1885.558 drejede sig som en ubetydelig grænseoverskridelse ved byggeri udover et areal, der var udlagt til færdsel for en anden; den byggende antoges at have været i god tro. Der blev ikke givet dom til at flytte bygningen tilbage, og der var ikke nedlagt påstand om erstatning.

Sag til ophør med servitutkrænkelsen eller til erstatning herfor må kunne anlægges selvstændigt af hver af de påtaleberettigede, og den må kunne anlægges mod den servitutforpligtede, selv om krænkelsen måtte være udført af andre, f eks en bruger. Materielt må også ejeren af den tjenende ejendom være ansvarlig for skader, tilføjet ved servitutkrænkelser, hvis han ikke har foretaget, hvad der med rimelighed kan forlanges i retning af at søge sådanne krænkelser undgået, jfr *Illum.* 413–15.

D. Offentligretlige forskrifter om byggeindskrænkninger eller fredninger vil oftest være sanktioneret med *straf*. Efter Landsbyggelovens §§ 64 og 65, jfr § 4 kan der blive tale om gennemtvungelse med straf og tvangsbøder, og politiets bistand kan benyttes til gennemførelse af et påbud om lovliggørelse, givet ved dom. Efter den københavnske byggelov, lov nr 148 af 29/3 1939 § 4, stk 1, kan magistraten, når den har påtaleret ifølge en byggeservitut, håndhæve den efter reglerne i Byggelovens §§ 68–72, hvilket også gælder bygge-

servitutter, pålagt før lovens ikrafttræden. Heri ligger bl a, at der kan gives pålæg om lovliggørelse under trussel om fortløbende bøder, jfr § 70, stk 2, og at magistraten med boligministeriets godkendelse endog kan foretage det fornødne til forholdets lovliggørelse. Det må formentlig antages, at beføjelserne kun kan udøves til varetagelse af almene interesser i bebyggelsens udformning, *Illum.* 352. Den private påtaleret består ved siden heraf, og såvel den private som magistraten kan hver for sig give afkald på at udøve sin påtaleret, jfr herved *Illum.* 418.

V. Indhold

Det nærmere indhold af en servitut må bero på aftalens bestemmelser, hævdsrådighedens omfang, ekspropriationsbestemmelsens indhold e l. Det kunne derfor synes nærliggende at henvise bl a til de almindelige udviklinger i aftalelæren, som gives vedrørende disse spørgsmål. Man måtte derfor kunne henvise til parternes fælles opfattelse af de i aftalen anvendte udtryk. På tilsvarende måde måtte man fastlægge indholdet af en servitut, stiftet ved hævd, ved nøje at undersøge, hvilket omfang den forudgående hævdsråden havde haft.

Fuldt ud kan disse synspunkter dog ikke gennemføres, jfr *Illum.* 390. Navnlig kan man ikke uden videre – som ellers – fortolke en *aftale* om stiftelse af en servitut, således at man principielt vælger det for løftegiver gunstigste resultat, jfr *Illum.* 391, *Trolle* i U 1963 B. 236, se derimod U 1962.427, hvis formulering formentlig ikke er accepteret af H, jfr U 1963.308, og i hvert fald kan man ikke fortolke en servitutaftale ud fra den betragtning, at den forpligtede – som tilfældet ofte er – har påtaget sig forpligtelse uden særligt vederlag herfor, og derfor fortolke på samme lempelige måde som ved gaver og lignende aftaler.

Der må på dette ligesom på andre områder så vidt muligt tilstræbes udfyldning med sætninger, som fastlægger indholdet af servitutterklæringer under hensyn til mere objektive overvejelser over, hvorledes indholdet nærmere kan fastlægges efter *servitutformålet* og *parternes gennemsnitlige interesser*. Servitutter, der angår naboretsforhold, vil ofte kunne fortolkes i overensstemmelse med de resultater, som er fastlagt i retspraksis vedrørende disse forhold, altså selv uden udtrykkelig bestemmelse herom, idet meningen med servituten kan have været blot at ville præcisere en regulering af retsforholdet, som i og for sig ville følge af almindelige regler.

En vis parallel findes i kautionslæren om fortolkning af kautionssløfters indhold, jfr *Ussing: Enkelte kontrakter*. 179–81, hvor det fremhæves, at man ikke kan lægge afgørende vægt på, at kautionserklæringer ofte afgives ud fra rent liberale motiver, hvorimod det må tilstræbes at gøre kautionsinstituttet til en praktisk brugbar sikkerhed for kreditorerne. Se dog – vist nok noget afvigende – *H. Krag Jespersen: Kaution*. 21 note 2.

Ved servitutter begrundet ved *hævd* kan der ikke lægges afgørende vægt på den forudgående hævdsråden, når man i enkeltheder skal udforme, hvad servituttens går ud på. Dette vil bl a få betydning med hensyn til færdselsservitutter, hvor man ikke uden videre kan lægge vægt på de specielle trafikformer, som har været udøvet i hævdsperioden, idet man snarere må lægge vægt på de trafikformer, som til enhver tid er de sædvanlige, når vejen benyttes til det formål, som også i hævdsperioden har været det afgørende. Servitutrådigheden må også følge med tiden. Hvis en færdsel har været udøvet i hævdsperioden med henblik på, at den herskende ejendom er blevet brugt som landbrugsejendom, må det være den ved landbrugsejendomme i almindelighed forekommende færdsel, som kan tillades i kraft af en sådan servitut.

Sammenfattende kan man herefter sige, at en servitut, hvadenten den er stiftet på den ene eller den anden måde, kan udøves *på den måde, som formålet med den tilsiger, under forudsætning af, at servitutrådigheden ikke udstrækkes væsentlig ud over eller får et væsentlig andet indhold end det, der gjaldt ved servituttens stiftelse*.

Jordabalk I 19:1, jfr Jordabalk IV 16:1 opregner de formål, som en servitut kan tilsigte. Opregningen er kun eksempler, men det forudsættes, at andre formål skal kunne jævnføres med de opregnede, Jordabalk II. 388.

De angivne hovedlinier kan illustreres med praksis vedrørende nogle hovedtyper af servitutter:

A. Villaservitutter

Der kan næppe gives nogen fast definition på, hvad der forstås ved en villaservitut, men i almindelighed tænkes herved på servitutter, der sikrer *frit liggende lav bebyggelse, der anvendes til beboelse*, jfr betænkning om villaservitutter, afgivet af et af Dansk Byplanlaboratorium nedsat udvalg, U 1948 B. 301–15. I retspraksis bruger man

også begrebet villaservitut, jfr U 1940.736 H, der taler om »ældre egentlige villaservitutter«.

I den nævnte betænkning anbefales en nærmere udformning af sådanne servitutter med henblik på de konkrete forhold. Med henblik på det væsentlige i disse servitutter anbefales en angivelse af, at der på hver parcel kun må opføres en fritliggende beboelsesbygning med højst to til beboelse indrettede etager (beboelseslag), at hver etage (beboelseslag) kun må tjene til bolig for en enkelt familie, og at kælderen ikke må indrettes til beboelse, jfr U 1948 B. 303. I øvrigt gives der nærmere anvisning på, hvorledes man skal formulere bestemmelserne med henblik på grundstørrelse, grundudformning, bebyggelsesgrad, indretning af udhuse, bygningernes placering på grunden, bygningernes udseende, hegn, have, benyttelse af grund og bygning og om medlemsskab i parcellforening.

Det er sikkert rigtigt, at man i mange tilfælde står sig ved en sådan nærmere udformning, som vil overflødigsgøre forskellige tvistigheder om servitutts indhold. På den anden side løber man den fare – da man vanskeligt kan tænke sig, at en servitut udformes således, at den har udtrykkelige bestemmelser om alle relevante forhold – at man ved kun at udtale sig om visse af disse spørgsmål lader den modsætningsslutning stå åben, at ejeren i øvrigt er frit stillet inden for de rammer, som lovgivningen og byplanvedtægter fastlægger.

Se i øvrigt udtalelser fra Akademisk Arkitektforenings retsudvalg i U 1910. 329 og 1944.336.

I Boligministeriets standard-byplanvedtægter, der omtales ovenfor s 122, er udarbejdet formuleringer af byggeservitutter, som nu også bruges som model for servitutbestemmelser.

Det centrale i villaservitutterne ligger i det typiske formål: at man ad denne vej vil opretholde en vis bestemt *karakter* i det pågældende område; selv om man ikke nøjagtigt kan beskrive et villakvarter, har man dog en nogenlunde sikker fornemmelse af, hvad der menes hermed, og det afgørende bliver derfor *et samlet skøn over bebyggelsens og benyttelsens karakter*. Som væsentlige momenter ved afgørelsen heraf kan fremhæves: Bebyggelsen må ikke være høj, ikke over 2 etager, der skal være en vis afstand mellem bygningerne indbyrdes, der skal være have eller grønt omkring bygningerne, bygningerne skal have udseende af at tjene til beboelse, og der må ikke foretages foranstaltninger, der ved støj, lugt, røg eller forstyrrer roen væsentligt i kvarteret. Det må dog fremhæves, at villaservitutter normalt angår mere end benyttelsen af bygningerne. Villaservitutterne er nemlig ofte kombineret med særlige ulempe- og erhvervsservitutter, jfr om disse servitutter nedenfor s 398 ff under B og C.

Servitutter om højdebegrænsninger og bygningsafstande får efter Landsbygge-loven mindre betydning, jfr ovenfor s 195, men vil dog stadig være praktiske i forbindelse med militære radaranlæg o l.

Som klare eksempler på overtrædelse af villaerservitutbestemmelser ved indretning af *erhvervsvirksomheder* kan anføres:

U 1930.261 H. Opførelse af bygning med stueetage med 4 butikker, 1. og 2. sal med 4 beboelseslejligheder, tagetage med beboelseshuse. Klausul: Kun villaer med 2 beboelseshuse. I denne sag måtte det være helt klart, at servituten var tilsidesat, men det udtales dog herom i en note, at en bygning som den nævnte ikke kunne betragtes som en villa, idet den havde karakter af »en købstadsejendom«. Sagen drejede sig imidlertid om, hvorvidt et sogneråd, der kun kunne tillade »lempelser«, havde overskredet sin bemyndigelse ved at give tilladelse til byggeriet, og dette blev antaget. Lige så oplagt var på dette punkt afgørelsen i U 1925.326 H: Opførelse af 2-etages bygninger med 4 butikker i 1. etage og 2 beboelseslejligheder i 2. etage. Klausul: Kun bygninger i villastil til højst 2 familier.

Andre afgørelser illustrerer domstolenes stilling til mere tvivlsomme spørgsmål af tilsvarende art. U 1950.624 H angik en sag om opførelse af en *garage til erhvervsmæssig benyttelse*, byggesummen ville udgøre ca 35.000 kr. Klausul: Kun ét våningshus, der skal være en villa, hvorved forstås et hus indrettet til beboelse for højst 2 familier, mindst 5 alen fra skel, udhuse må ikke benyttes til beboelse undtagen for familiens husstand. Det udtales, at garagerne hverken stemte med servitutens hensigt eller ordlyd, idet bebyggelsen utvivlsomt i nogen grad har *betaget ejendommen dens villamæssige præg*. (Der fandtes tillige erhvervsklausul, men denne synes ikke at være tillagt afgørende vægt). Se i øvrigt om afgørelsen ovenfor s 392 under IV, C. U 1946.851 H (jfr 1944.1211). Benyttelse af en villa *udelukkende* som *kontorer* for forsikringsselskab. Klausul: Kun 1 hovedbygning, som skal indrettes til beboelse for højst 2 familier, opført i villastil, ikke højere end kælder, stue og 1. sal. (Tillige bestemmelse om afstand til skel m v, erhvervsklausul, som dog ikke nævnte forsikringsvirksomhed, og ulempeklausul). Fastslået, at ejendommen ikke *udelukkende* måtte anvendes til erhvervsvirksomhed, men at der i ejendommen *tillige skulle være beboelse i et sådant omfang, at det svarede til ejendommens karakter som villaejendom*. – U 1944.1195: Opførelse af en 3 m høj *lagerbygning* af træ i tilslutning til villa. Klausul: Reelt den samme som i U 1946.851 (samme vejlag). Udtalt, at denne bygning, der ikke tjente det efter servituten tilladelige formål, var i strid med servituten. – Anderledes faldt sagen ud i U 1955.880: *Lager* i 3 rum og *kontor* i 1 værelse i kælder til brug for virksomhed, der bestod i salg af babytøj. 3 personer ansat her. Klausul: Kun bygninger til beboelse i villastil med højst 2 lejligheder, uden baghus, dog garage. Det udtales, at hensigten ikke har været helt at udelukke enhver form for erhvervsvirksomhed, og at indretningen ikke influerede på bygningens almindelige karakter af beboelsesbygning. Derfor ikke anset servitutstridig.

En række afgørelser angår indretning af *skoler*, *børnehjem* o l på ejendomme, hvor der er villaservitut.

U 1953.905 angik omdannelse af en stor villa til en *skole* for ca 25 evnesvage børn. Der synes ikke at være sket væsentlige til- eller ombygninger,

men der blev restaureret for 52.000 kr. Klausul: Kun bygninger til bolig for højst 2 familier. Der siges intet udtrykkeligt om »villastil«. Det udtales, at klausulen måtte forstås således, at den tog sigte på at *sikre kvarterets karakter af villakvarter*. Opførelse af bygninger *eller* etablering af virksomheder, som helt ville ændre karakteren, måtte antages at være i strid med servituten. Dette fandtes dog ikke at være tilfældet, idet der lægges vægt på ejendommens størrelse, børnenes antal og hjemmets hele drift. Det er altså forudsat, at ændring i benyttelsen uden opførelse af nye bygninger principielt kunne betragtes som overtrædelse af servituten. U 1960.878 angik et påtænkt *børnehotel* for 30 børn. Dette ansås stridende mod en villaservitut. Klausul: Kun villaer med udhuse, ved villaer forstås fritbeliggende beboelsesbygninger med højst 2 beboelseslag til beboelse højst for én familie. – U 1947.776 angik ligeledes omfavnelse af en villa til *dag- og kostskole* med 60 elever, hvoraf 6–8 kostelever. Klausul: Højst én beboelsesbygning med højst 2 lejligheder, højst kælder, stue, 1. sal kvist, evt. tårn og frontespice. Tillige erhvervs- og ulempeklausul. Anset stridende med såvel villa- som ulempeklausul, uanset at der ikke synes at være væsentlige til- eller ombygninger, der ændrede udseendet. – U 1922.945 angik nyopførelse af en *forberedelsesskole* for højst 96 elever. Klausul: Kun bygninger i villastil, højst 2 etager, udelukkende indrettet til beboelse. Tillige erhvervs- og ulempeklausul. Anset stridende mod servitutbestemmelserne, uden at der tages standpunkt til, hvilke der anses overtrådt. – U 1915. 982 angik benyttelse af ejendom som *børnehjem* for 20 børn. Klausul: Kun 1 beboelsesbygning i villastil for højst 2 familier. Ikke anset servitutstridig.

I andre tilfælde er det ikke (alene) indretning af forretningslokaler, skoler el i bygningerne, men derimod *beboelsesbygningens nærmere udformning*, som har motiveret, at servituten anses som overtrådt. Dette gælder bla U 1944. 336, der angik opførelse af 2 sammenbyggede 2-etages bygninger på hver grund, opgang med 2 lejligheder i hver etage, dvs 8 lejligheder i hver bygning. Klausul: Bygninger skal holdes i villastil, ikke over 2 etager høje og højst 2 og 2 sammenbyggede. I tilslutning til udtalelse af Akademisk Arkitektforenings retsudvalg fandt man, at bestemmelsen var overtrådt. Retsudvalget udtalte, at ejendommen ganske savnede de ydre og indre egenskaber, der er betingelser for betegnelsen »villalignende« eller »villaagtig« såvel som den i forhold til byggegrunden og omgivelserne for et villakvarter karakteristiske frie beliggenhed. Bebyggelsens planudformning og ydre henledte snarere tanken på »begrebet husvildeboliger«. Sagen U 1931.594 angik et blandet tilfælde, idet her opførtes 4 beboelseslag, stue, 1. og 2. sal samt manzardetage, beregnet til i alt 24 lejligheder og med 3–4 butikker i facaden. Klausul: Bygninger skal opføres i villastil. Tillige ulempeklausul. Under hensyn til ejendommens størrelse og bygningens højde i forbindelse med dens indretning til et så stort antal beboelseslejligheder og butikker ansås forholdet servitutstridigt. Af subjektive grunde blev der dog ikke dømt til lovliggørelse, jfr ovenfor s 391 f under IV. C. – En ældre afgørelse i U 1910.329 antog – i modstrid med, hvad der udtaltes af Akademisk Arkitektforening – at opførelse af en 4-etages bygning med 2 butiklejligheder og 6 andre lejligheder ikke var i strid med en servitut om opførelse i villastil. Afgørelsen er næppe rigtig, jfr *Illum.* 397.

Selv om der kan forekomme tilfælde, hvor man bør anerkende, at »villastilen« er opretholdt, kan det tillægges selvstændig betydning, at det herudover udtrykkelig kræves, at bygningerne kun må anvendes »til beboelse«, jfr U 1948.1056 H om en betydelig ombygning af en ejendom, der anvendtes som dyrlægeklinik. Klinikens personale var efterhånden forøget fra 3 personer til 2 dyrlæger og 12 andre personer. En af Akademisk Arkitektforening udpeget arkitekt havde vel udtalt, at ejendommen ikke ved ombygningen mistede karakter af villa, og at der endog ved udvidelsen skabtes bedre forhold i bebyggelsen. Alligevel fastslog afgørelsen – med rette – at de påtænkte udvidelser klart skønnedes at betage bygningen karakteren af *beboelse* i servitutens forstand. Havde der altså ikke været den særlige udtalelse om beboelsen i servituten, kunne man næppe være kommet til samme resultat, idet ordet »villastil« i hvert fald i første række angår selve udformningen af bebyggelsen.

Om villaservitutter efter svensk ret se *Hillert*. 101, 155 ff, 289 ff. Sådanne servitutter anerkendes, uanset at de ikke fuldt ud kan accepteres efter den traditionelle svenske opfattelse af servitutbegrebet.

B. Ulempeservitutter

Som anført vil villaservitutter ofte være forbundet med særlige ulempe- og erhvervsservitutter, og selv om villaservitutterne i sig selv i et vist begrænset omfang kan medføre, at ulempevoldende foranstaltninger og erhvervsvirksomheder kan forbydes, vil dog særlige klausuler kunne betyde en udvidelse af forbudets udstrækning og tillige have praktisk betydning ved nærmere at fastslå de begrænsninger, der gælder om benyttelsen af den tjenende ejendom. Ulempeservituten har normalt den udformning, at man forbyder »indretning eller oplag eller andet, som ved ilde lugt, røg, larm, ubehageligt skue eller på anden måde kan være til gene for de omboende«, jfr Dansk Byplanlaboratoriums udvalgsbetænkning U 1948 B. 311. Man må være opmærksom på, at særlige bestemmelser om erhvervsbegrænsninger bør udformes selvstændigt uden direkte sammenkædning med en eventuel ulempeservitut, idet man ellers kan nå til det resultat, at forbudene mod erhvervsudøvelse kun gælder, hvis der *tillige* er tale om ulempevoldende virksomhed. En sammenkædning af villaservitut og ulempeservitut kan også føre til, at villaservituten ikke tillægges betydning som et særligt forbud mod andre former for benyttelse end benyttelse til beboelse, idet sådanne andre former anses for reguleret af ulempeservituten, medens villaservitutens betydning indskrænkes til at gælde den udformning, som skal iagttages, når man faktisk benytter ejendommen til beboelse, jfr U 1948.1021 H.

Som anført udtaler ulempeservitutten ofte ikke andet, end hvad der følger af almindelige grundsætninger ved naboforhold, jfr herom ovenfor s 349 ff. Servitutten vil dog vel nok betyde, at man anlægger en noget strengere målestok, end man ellers ville have gjort. I hvert fald har servitutten dog den betydning, at ejeren af den tjenende ejendom har fået sin opmærksomhed særlig henledt på forholdet. Herudover kan klausulen måske også have den betydning, at man kan modsætte sig forulempende foranstaltninger, uanset at disse er blevet almindelige i det pågældende kvarter. Man kan altså ikke i en sag om krænkelse af en sådan servitut uden videre frifinde med den begrundelse, at ulempen ikke går ud over, hvad der efter kvarterets beskaffenhed og ejendommens beliggenhed måtte forventes, jfr ovenfor s 354 f.

U 1948.1021 H antog, at drift af en kommunal skole med 800 børn var uforenelig med en ulempeservitut. En villaservitut fik ikke selvstændig betydning jfr ovenfor i teksten. – U 1947.776 antog, at drift af en dag- og kostskole med 60 elever, heraf 6–8 kostelever, var uforenelig såvel med en villaservitut som med en ulempeservitut. Tilsvarende afgørelser foreligger i U 1954.200 (legeplads til børnehave med 40–50 børn), 1915.982 (børnehjem med 20 børn i alderen op til 3 år), jfr også U 1922.945, anført ovenfor s 397 under A.

En del afgørelser har anvendt ulempeservitutter over for reparationsværksteder for motorkøretøjer, garageanlæg og vognmandsforretninger, jfr U 1930.495, 1926.429 og 1925.507, og mod støj fra maskinvirksomhed, U 1919.790. Ulempeservitutter er endvidere anvendt overfor hønsehold, U 1959.929, og optagelse af herreløse og syge hunde (men ikke ambulantly behandling af hundene), U 1949.1052.

C. Erhvervsservitutter

Der kan næppe siges meget almindeligt om servitutter, der angår begrænsninger i adgangen til erhvervsudøvelse. I København henvises der ofte til de næringsveje, som ved lov af 10/3 1852 var forbudt inden for Københavns volde, men i øvrigt sigtes der mest til fabriksvirksomhed, beværtninger, skoler og klinikker m v for personer med smitsomme sygdomme, jfr Betænkningen om villaservitutter U 1948 B. 311. Som anført ovenfor under B. må det overvejes ved udformningen af sådanne bestemmelser, hvorvidt man kun vil ramme sådanne virksomheder, som er forulempende, eller man vil ramme dem uden hensyn til, om dette er tilfældet eller ej. En mere generel servitut rettet mod enhver form for erhvervsmæssig udnyttelse indeholdes i en servitutbestemmelse, hvorefter ejendommen kun må benyttes til *beboelse*.

U 1966.802 H angår en servitutbestemmelse, hvorefter bygningerne kun måtte benyttes til sædvanlig beboelse for én eller højst to familier. Udlejning af 3 af de 11 værelser i sommermånederne blev anset for servitutstridig.

En del afgørelser angår erhvervsservitutter, der er således formuleret, at man udtrykkelig *kun forbyder erhvervsvirksomheder* (eller visse nærmere opregnede former herfor), *såfremt de virker forulempende*. Det må i disse tilfælde undersøges, både om forholdet falder ind under de omtalte erhvervsvirksomheder, og om forholdet er ulempevoldende.

U 1946.983 frifandt, fordi »handel« ikke omfattede beværtningsvirksomhed. Andre afgørelser har frifundet, fordi virksomheden ikke var forulempende i en sådan grad, at den fandtes servitutstridig, jfr U 1910.200 H (jfr 1909.326) om et optagelseshjem for drenge, 1931.719 H om et optagelseshjem for 11 piger og smådrenge (hvor ulempen ikke fandtes større end den, som måtte forventes, hvis huset var beboet af familier med børn), 1939.1178 (børnehjem for 20 – evt 34 børn i alderen indtil 2 år), 1931.626 (kommuneskole). Andre afgørelser har særligt fremhævet den måde, hvorpå virksomheden faktisk blev drevet, og derfor frifundet, jfr U 1923.667 (mejeri), 1921.880 (vognmandsforretning).

U 1963.308 H, jfr U 1962.427 angår en servitut, hvorefter nogle bygninger kun måtte benyttes til beboelse. Herefter kunne der vel udlejes værelser til lejere, der også kunne tages i pension, men udlejning af næsten alle værelser og pensionatsvirksomhed for spisegæster, der ikke boede i bygningerne, fandtes servitutstridig, se om dommen *Trolle* i U 1963 B. 236–37, der finder, at afgørelsen tenderer mod en noget strengere praksis.

U 1950.624 H angik et tilfælde med såvel villa- som erhvervsservitut, jfr også U 1947.776 anført ovenfor s 397.

Undertiden fremgår det *ikke ganske klart af formuleringen, om man forbyder visse erhvervsvirksomheder uden hensyn til, om de forvolder ulempe*, og herudover forbyder *anden virksomhed*, der *forvolder ulempe*. Hvis der ikke er noget særligt, der tyder på, at de særlig nævnte erhvervsvirksomheder må anses for totalt forbudt, er det sproglig naturligt at forstå tilføjelsen om forulempelse som gående på alle de forskellige alternativer, herunder også de specielt opregnede. Selv om man ikke uden videre vil acceptere den sætning, at man vælger den for løftegiveren gunstigste løsning, jfr ovenfor s 393, bør man dog, hvis formålet med bestemmelsen ikke er klart, vælge den mindst vidtgående løsning.

I denne retning se U 1946.581 H (»ikke benyttes til fabriksvirksomhed eller til nogensomhelst anden virksomhed, som ved røg, larm, ilde lugt eller på nogen anden måde kan genere naboerne«), U 1912.161 H og landsrettens

dom og mindretalsudtalelsen i U 1943.241 H (flertallet kom ikke ind på spørgsmålet), anderledes *Illum.* 396 note 15.

I øvrigt kan der opstå tvivl om, hvor langt et forbud mod erhvervs-virksomhed rækker. Det følger af det ovenfor s 393 f nævnte, at man ikke uden videre skal lægge vægt på de i deklarationen valgte ord, eller på, hvad der er gunstigst for løftegiver, men nok så meget på, hvad der må antages at have været formålet med servitutbestemmelsen.

Dette illustreres af U 1940.736 H, der angik en servitut, hvorefter bygnin-ger kun måtte »benyttes til beboelse eller forretningslokaler, ikke til forenings-brug«. Afgørende blev det, at denne formulering trådte i stedet for en ældre egentlig villaservitut, og at man efter forhandlingerne ved stiftelsen måtte an-tage, at restaurationsvirksomhed ikke skulle være tilladt, og at den nuværende ejer af den tjenende ejendom havde et sådant kendskab til disse forhandlinger, at han ikke havde haft føje til at gå ud fra, at den var tilladt.

Som andre afgørelser, der har taget stilling til tvivlsspørgsmål, kan anføres U 1963.159 H, som angik en servitut, der forbød indretning af forskellige nærmere opregnede virksomheder, herunder værksted, butik, klinik. Denne ser-vitut fandtes ikke til hinder for indretning af en *skønheds- og fodplejeklinik*. Det fastslås, at denne klinik ikke kunne henføres under de angivne virksom-heder, og den kunne heller ikke sidestilles med nogen af dem, idet der lægges vægt på virksomhedens beskedne omfang, dens lidet iøjnefaldende ydre frem-træden, og at den ikke voldte de omkringboende ulemper. U 1944.671 angik en servitut, der forbød gæstgiveri, vejerbod, rejsestald, vognskure eller vognhus til brug for tilrejsende. Servituten fandtes ikke at hindre indretning af *cykel-stald*. U 1918.475 har antaget, at *servering på stedet* af kager og mælk, men derimod ikke salg ud fra forretningen, måtte sættes i klasse med »beværtning«, hvilket var forbudt. U 1903 B. 257 H (jfr 1903 A. 125) fastslog, at et forbud mod købmandshandel med kolonialvarer ikke hindrede *brugsforeningshandel* med kolonialvarer. Afgørelsen lægger vægt på de ord, der er anvendt, og frem-hæver i øvrigt de særlige vilkår, der adskiller brugsforeningsvirksomhed fra al-mindelig købmandsvirksomhed. Der er næppe tvivl om, at denne afgørelse ikke kan fastholdes nu, jfr også *Illum.* 394, idet formålet konkurrencebegrænsningen klart også dækker et sådant forhold. U 1917.445 H antog, at et forbud mod »kolonialforretning af nogen art« også omfattede et *sæbehus*, uanset at salget af andre varer end sæbe og toiletartikler m v kun var ringe. U 1941.680 H angik et forbud mod at indrette danselokale og beværtning, der ikke er forbun-det med hotelvirksomhed (hvorfra dog undtoges beværtninger, i hvilke der ikke udskænkes alkoholiske drikke). Ejendommen var erhvervet af Det københavnske Kirkefond med det formål at få nedlagt en dansesalon og indrette lokalerne til kirkeligt brug. Det antoges, at lokalerne ikke kunne anvendes til *udlejning af lokaler til danseundervisning*. Der lægges afgørende vægt på, at man, hvis spørgsmålet var blevet rejst ved salget af ejendommen, næppe ville have tilladt en begrænsning af udtrykket »danselokale« til alene at angå »offentligt danse-

lokale«. (Et mindretal på 4 dommere går i modsat retning, idet man under hensyn til formålet nærmest vil antage, at forbudet ikke skulle omfatte en benyttelse af lokalerne, hvis hovedformål er undervisning).

Et tilsvarende problem har foreligget i svensk praksis, SvJT 1943 rf 59. Tilfældet blev anerkendt som en servitut, idet man ved negative servitutter stiller ringe krav i retning af, at der skal være en herskende ejendom. Dette står i forbindelse med, at man ikke anerkender en negativ nyttjanderätt, *Hillert*. 121 f, 297 ff.

Svensk ret anerkender ikke servitutter, som alene går ud på konkurrenceforbud, *Hillert*. 293 ff. Dette skyldes bl.a. kravet om, at der skal være en »herskende ejendom«, jfr Jordabalk I 19:1, Jordabalk IV 16:1.

D. Færdselsservitutter

Selv om der tages hensyn til de ord, som er benyttede ved servituttens udformning, må også her formålet, og det vil ofte sige det typiske formål, blive af afgørende betydning. Hvis der i almindelige vendinger indrømmes en ret til færdsel for ejeren af den herskende ejendom, eventuelt tillige hans husstand, udelukker dette naturligvis ikke, at andre end de nævnte personer må have lov til at benytte vejen. Hvis man vil udelukke besøgende, bude og andre, der har lovligt ærinde på den herskende ejendom, måtte dette være nærmere fastlagt. Man kan derfor normalt gå ud fra, at en færdselsret, når intet særligt foreligger, dækker al *sædvanlig* benyttelse til og fra ejendommen af personer, der har *lovligt ærinde* på ejendommen, jfr U 1919.313 H (jfr 1918.807), der fastslog, at et mejeri, hvori ejeren af den herskende ejendom var andelshaver, selvstændigt kunne få dom til færdsel for mælkevognene.

Hvad der gælder om aftaler om færdselsservitutter af almindeligt indhold, vil i det væsentlige finde tilsvarende anvendelse på servitutter, vundet ved hævde, idet der heller ikke her er sket nogen præcisering af rettens indhold. Man skal altså ikke lægge ensidigt vægt på den form for færdsel, som fandt sted i hældsperioden. Retten omfatter den *færdsel, som efter formålet er den almindelige til enhver tid*. Denne sætning medfører, at man må tillade kørsel med *biler* og *traktorer*, uanset at dette ikke var almindeligt i hældsperioden, forudsat at sådan færdsel anses normal med henblik på servitutformålet, jfr U 1933.571 og 1938.867, og at man må færdes med *hestekøretøj*, uanset at der ikke i (hele) hældsperioden er benyttet sådant køretøj, U 1909.440 H.

En nærmere opregning i tilslutning til en generel færdselsservitut vil vel oftest blive forstået således, at opregningen kun er en eksemplifikation, ikke en indsnævring, jfr U 1923.760. Hvis der alene bruges betegnelser for visse former for færdsel, kan det dog tænkes, at de nævnte former for færdsel må anses for udtømmende, jfr U 1884.372 (»fri kørsel og ridning« blev på grundlag af de konkrete adgangsforhold og forudgående forhandlinger anset for en udtømmende angivelse, færdsel til føds kunne altså ikke finde sted). Selv om der er brugt almindelige vendinger til beskrivelse af færdslen, kan dog ikke enhver ret til ændring af færdselsformen i overensstemmelse med den tekniske udvikling anses tilladelig. Uanset at teglværker var gået over til så godt som udelukkende at hente sand og ler i vogne, der kører på tipvognsspor, ansås nedlægning af spor på en ejendom dog for en så betydelig indskrænkning af rådigheden på den tjenende ejendom, at det ikke kunne tillades på grundlag af en almindelig færdselsret, selv om denne havde hensyn til teglværksdriften, jfr U 1938.548 H (med dissens).

I adskillige tilfælde må færdselsretten antages at være begrænset med henblik på et bestemt formål, og dette kan navnlig tænkes ved servitutter, stiftet ved hævde.

Jfr f.eks U 1937.616 om færdsel i forbindelse med den herskende ejendoms karakter af *landbrugsejendom* (ikke ret til kørsel i forretningsmæssigt øjemed, ved indretning af servicestation) smh derimod 1923.760 om færdsel med heste og vogn, hvorved også hjemledes færdsel i forbindelse med et senere etableret *reparationsværksted*, 1938.867 om færdsel fornøden til benyttelse af en mose, 1944.568 om færdsel til afhentning af vægges og mønningstørv (bevisbyrden for retten og dens omfang påhvilede endda i dette tilfælde ejeren af den tjenende ejendom, jfr Vejlov nr 143 af 13/4 1938 § 1, stk 2).

VI. Prioritetsstilling

Hovedreglen må være, at servitutterne indordnes i den almindelige rangfølge i overensstemmelse med systemet i TL. Lysningen bliver altså normalt afgørende, men servitutten må respektere de rettigheder, der uden at blive lyst har prioritet også forud for tidligere tinglyste rettigheder, jfr herved *Illum.* 382–83. Hvis servitutten ikke angiver sin placering i rækkefølgen, må man normalt gå ud fra, at den skal placeres bedst muligt, altså eventuelt på ledige pladser, der er disponible efter TL § 40, jfr *Illum.* 386, og servitutter kan rykke op, såfremt betingelserne efter TL § 40 er opfyldt, smh *Panterrettigheder.* 246–47 om oprykning efter servitutter. Hvis en ret er stiftet ved hævde, fortrænger den efter TL § 26, stk 3, alle i ejendommen værende rettig-

heder, der ville være i strid med den ved hævde vundne brug eller udnyttelse af ejendommen. Denne regel medfører, at den, der har vundet ejendomsret ved hævde, fortrænger såvel tinglyste som utinglyste panterrettigheder, jfr nedenfor s 442 ff, men dette gælder ikke den, der vinder servitut ved hævde. Se hertil U 1938.346 og 1930.201.

TL § 23, stk 2, om *uskadelighedsattester* antages at kunne anvendes analogt på servitutter, således at der herved er mulighed for at få lyst en servitut med prioritet forud for tidligere lyste rettigheder.

Jfr U 1938.1002, jmskr nr 215 af 6/9 1933 og nr 169 af 22/7 1937, *Vinding Kruse* i U 1937 B. 36, *Illum*. 383 og *Illum*: Tinglysning. 175, der vil begrænse reglen til servitutter af interesse for almenheden, f.eks. vejkrøds-servitutter.

De til byggetilladelser m.v. knyttede betingelser har prioritet forud for andre, herunder også ældre rettigheder, Landsbygelov § 61, stk 1.

VII. Ændring i servitutens indhold

A. Af hvad der er anført under V om servitutters indhold fremgår, at servitutter i ikke ringe omfang kan afpasses efter de ændrede forhold. Endog en vis *forøgelse af ulempen* for den tjenende ejendom må ofte accepteres, når servitutbenyttelsen blot skal afstemmes med, hvad der til enhver tid er det almindelige.

I konsekvens heraf må man også affinde sig med, at en færdselsret bliver mere byrdefuld derved, at antallet af beboere på den herskende ejendom bliver forøget, U 1929.149, og at ret til stenbrydning udvides til at foregå med eksplosive midler, U 1883.1054 H, men ikke med, at en færdsel til en eng-parcel væsentlig ændres derved, at den også kommer til at omfatte renovationskørsel, U 1929.139, at færdslen udvides til at omfatte latrinkørsel i forbindelse med en virksomhed, som indrettes på en anden ejendom, U 1894.389 H (jfr 1892.896), eller at færdslen udvides fra at omfatte kørsel med henblik på græsning til almindelig turistfærdsel, NJA 1962.704, TfR 1963.566.

B. En *udvidelse af den herskende ejendom* vil ofte betyde, at servitutudøvelsen bliver væsentlig mere byrdefuld, og i denne henseende må man vist normalt stille sig afvisende over for en ændring, jfr dog U 1934.66 H, hvor udvidelsen angik en garage på et nabogrundstykke, og den udvidede færdsel alene bestod i til- og frakørsel med (for tiden) en lastbil og en personbil fra garagen ud på gaden, og U 1889.95 H, hvor udvidelsen var forudsat under forhandlingerne

ved servituttens stiftelse, hvorimod man kom til modsat resultat i U 1946.1320, hvor der skulle udvides med en nabogrund, hvorpå agtedes indrettet en industrivirksomhed, hvilket ville medføre en væsentlig forøgelse af og en afgørende ændring i karakteren af færdslen.

Om udvidelse ved tilskylninger o l se ovenfor s 387 under III.

C. En *deling af den herskende ejendom* kan ligeledes bevirke, at servituttten får en væsentlig anden karakter, jfr U 1935.121 om udstykning af en strandparcel, hvor sælgeren beholdt ret til kørsel og afhentning af sand og grus, og hvor denne ret ikke kunne udstrækkes til ejerne af 51 nyudstykkede parceller, smh herimod U 1933.398 H, hvorefter retten til 4 badehuse på en strandgrund kunne overdrages til hver af 4 ejere af parceller; denne afgørelse lægger vægt på, at servituttten efter sin beskaffenhed og sit indhold måtte antages stiftet i al fald hovedsagelig med en udparcellering for øje.

U 1966.663 lægger bla vægt på den væsentlige forøgelse af byrden, som ikke med rimelighed kunne være forudset ved stiftelsen for omtrent 100 år siden, og at delingen ville medføre indskrænkninger af ejerens brug.

Jordabalk I 19:15, jfr Jordabalk IV 16:15, lægger vægt på, om delingen bevirker, at den tjenende ejendom belastes udover, hvad der er forudsat ved aftalen, jfr Jordabalk II. 400–01.

D. *Deling af den tjenende ejendom* bevirker principielt ikke nogen ændring udover, at man tinglysningsmæssigt søger at begrænse servituttten til de dele af den oprindelige ejendom, som den geografisk angår, jfr nærmere TL § 22 og *Formuerettigheder*. 403–04.

E. Under servituttens beståen kan der ske *ændringer i dens udøvelse*, f eks ved forandring af en vej, uden at man hertil vil kræve hævdsbetingelser opfyldt for så vidt angår den ændrede rets indhold. Man må vel ofte opfatte forholdet således, at den servitutberettigede kun har givet afkald på den tidligere ret på betingelse af, at han erhverver den nye, og at dette stiltiende accepteres af den forpligtede, jfr herved U 1904 B. 375.

Se hertil *Illum.* 419–20. U 1939.252 H angår en noget anden situation, nemlig ændringer i rådigheden under hævdsperioden.

F. *Ændringer i lovgivning* kan medføre, at servitutter får et ændret indhold, nemlig overensstemmende med en i loven krævet regulering af sådanne rettigheders indhold, se hertil *Illum.* 434, jfr herved

Jordabalk I 19:4 og ovenfor s 385 f. Hjemmel til ændring af byggeservitutter findes i Landsbyggelovens § 51, den københavnske bygge-lovs § 38 og Byplanlovens § 12, stk 2.

Jordabalk I 19:20, jfr Jordabalk IV 16:20, indeholder en regel om flytning af en servitut, som gælder et begrænset område, såfremt en afvejning af fordele og ulemper kan motivere sådan ændring, se nærmere Jordabalk II. 404–05; reglen svarer i det væsentlige til den gældende servitutlovs § 5, stk 1.

VIII. Ophør

A. Ifølge indhold

Servitutter kan ligesom andre rettigheder ophøre som følge af, at servitutten *efter sit eget indhold* ikke længere eksisterer. Hvis servitut-tens virksomhed er begrænset til et bestemt tidsrum, hvis den kun kan udøves af en bestemt person, som nu er død, smh U 1956.975, hvis servitutten kun skal tjene til opfyldelse af et formål, som nu endeligt er blevet tilgodeset, eller hvis formålet definitivt er bortfaldet, er servitutten hermed ophørt.

U 1937.39 H antog, at en forpligtelse til kun at benytte en jordlod for at skaffe billige arbejderboliger alene omfattede den *ubebyggede* grund, dvs at køberen efter den første bebyggelse med arbejderboliger kunne disponere på anden måde herover. Det udtales ganske vist, at ordlyden også kunne opfattes som angående en permanent forpligtelse, men som et indicium på det modsatte blev der henvist til, at servitutten ikke var begæret tinglyst.

Hvis servitutudøvelsen bliver umulig, fordi den indretning, der tjener formålet, går til grunde, hvadenten dette kan tilregnes den servitutforpligtede eller ej, må servitutts genopvågnen bero på, om indretningen faktisk retableres, eller man med rimelighed kan forlange, at dette sker, jfr *Illum.* 425–27, *Torp.* 521–22, *Matzen.* 435–36.

B. Ved viljeserklæring

Servitutten kan bringes til ophør ved derpå rettede *viljeserklæringer*, såfremt dette kan anses hjemlet ved aftalen, og under visse omstændigheder også ved servitutter, stiftet ved hævde eller på anden måde.

Hvis såvel den servitutforpligtede som den servitutberettigede er

enige om bortfaldet, vil servitutten hermed være ophørt. Det kan tænkes, at servitutten herefter består i forhold til nogle berettigede, men ikke i forhold til andre, idet kun en del af de berettigede har givet afkald på retten, jfr ovenfor s 392.

Derimod må det vist anses som det almindelige, at servitutter ikke *ensidigt* kan bringes til ophør fra den forpligtedes side. Forholdet kompliceres undertiden derved, at den berettigede, der f.eks. har fået indrømmet en færdselsret, til gengæld har påtaget sig visse forpligtelser, f.eks. med hensyn til at vedligeholde vejen, eventuelt således at han til gengæld kan fordre afgift herfor. Hvis der virkelig er påtaget en sådan vedligeholdelsespligt, kan den, der således har opnået en færdselsret ikke ensidigt bringe denne pligt til ophør. Men der kan foreligge tilfælde, hvor en rådighedsret har en så omfattende karakter, at man må sidestille den med en brugsret, hvor ensidig opsigelse med et passende varsel kan finde sted, og det kan undertiden være tvivlsomt, om der overhovedet er påtaget en vedvarende forpligtelse til vedligeholdelse.

U 1912.285 H har antaget, at en ret til kalkbrydning mod vederlag ikke kunne opsiges. Der lægges vægt på indholdet af erklæringen, der hjemlede sådan ret, sålænge der fandtes kalk på de arealer, der stilledes til rådighed. Heri lå dog en vis begrænsning, således at uopsigeligheden ikke ville bevirke, at retten bestod evindeligt. U 1907.673 har derimod antaget, at en overdragelig ret til at hente rullesten mod en pr. kubikfavn fastsat betaling, uanset at kontrakten betegnedes som en købekontrakt, kunne opsiges med passende varsel, jfr *Formuerettigheder*. 30. U 1953.532 H og 1921.225 H kom begge til det resultat, at der ikke var påtaget nogen vedvarende vedligeholdelsespligt. Begrundelsen søges i de forudgående forhandlinger, jfr U 1953.532, og de i kontrakten anvendte udtryk, jfr noten til U 1921.225 og note 1 til U 1927.261 H. Derimod fastholder U 1938.817 vedligeholdelsespligten, som var påtaget mod erlæggelse af en sum én gang for alle. Det antydes dog, at den kunne være bragt til ophør ved en »formelig opsigelse« af færdselsretten. U 1915.248 H (jfr 1914.779) og 1927.261 H synes generelt at have fastslået, at den vedligeholdelsespligtige ikke kunne bringe denne sin pligt til ophør ensidigt ved at give afkald på afgiften for vedligeholdelsen. U 1953.173 fastholdt, at den oprindelige ejer af hovedejendommen ikke var frigjort for sin vedligeholdelsespligt derved, at vejen var overtaget som offentlig vej. Han måtte tilsvare en af de nuværende grundejere et beløb som andel i, hvad kommunen krævede refunderet ved overtagelsen, jfr også U 1938.730 H.

U 1915.248, 1921.225 og 1927.261 er omtalt i TfR 1916.37–38, 1921.277–78 og 1927.285. Det fremhæves det sidste sted (*Oirik*), at afgørelserne er truffet konkret efter kontraktbestemmelserne, men at det normale dog er, at der med ret til vejafgift følger forpligtelse til vedligeholdelse.

Illum. 421–22. forklarer afgørelsen i U 1907.673 som udslag af, at der var hjemlet en overdragelig, personlig servitut. Ved reelle servitutter skulle retten derimod normalt være uopsigelig.

Om et tilfælde, hvor en servitut ansås bortfaldet ved aftale mellem den forpligtede og samtlige påtaleberettigede se U 1966.384 H.

Servitutter kan principielt også bortfalde derved, at den eller de berettigede *stiltiende* giver afkald på retten. Et sådant stiltiende afkald kan ligge deri, at man uanset en servitutkrænkelse, som man er bekendt med, undlader at påtale dette, men hertil må der – ligesom ved stiftelse af servitutter, jfr foran s 384 f under II, A – kræves meget.

I U 1957.897 var der mellem parterne enighed om, at en villaservitut var bortfaldet f s v angår opførelse af nogle garager ved de påtaleberettigedes passivitet i årene 1943–56. Derimod kunne det påtales, at der i 1956 påbegyndtes en vognmandsvirksomhed, idet dette var i strid med en ulempe-servitut.

U 1913.804 har antaget, at retten til en servitut bortfaldt ved ikke-protest, men her forelå dog det særlige, at den berettigede under forhandlinger havde stillet forslag og krav, som med føje måtte bibringe den forpligtede den opfattelse, at den berettigede intet havde imod krænkelsen. I 1943.241 H forelå mere end passivitet, idet der var givet tilladelse til at drive den pågældende virksomhed, en tilladelse, der ved senere udformning af servitutbestemmelsen ikke blev taget tilbage.

Ændringer i de faktiske forhold omkring en ejendom, hvorpå der hviler en byggeservitut c l, kan motivere servitutens ophør eller ændring, jfr nedenfor under C.

En ældre dom har taget afstand fra at tillægge passivitet betydning, jfr U 1881.471 H og måske også U 1876.153; imod at tillægge den rene passivitet betydning se *Torp.* 523, *Matzen.* 440, anderledes *Illum.* 419–20, *Gram:* Formueret I. 482–83.

C. Bortfald som følge af ændrede forhold

Hvis en servitut er stiftet ved aftale, kan almindelige *misligholdelsesregler* føre til, at den forpligtede kan *hæve* aftalen, hvis misligholdelsen er væsentlig. Hertil må vel nok kræves temmelig meget, og i hvert fald er det – ligesom ofte i leje-forhold – en betingelse, at den misligholdende er blevet opfordret til at bringe sagen i orden.

Illum. 427–28 vil endog kræve, at den forurettede ikke ad rettens vej har kunnet opnå, at aftalen respekteres af den anden part. Så meget kan dog næppe kræves. Om variationer i betingelsen: væsentlighed som betingelse for ophævelse i kontraktsforhold se *Ussing:* Alm Del. 87–88.

Hvis forholdene faktisk har ændret sig således, at den servitutberettigede *ikke* længere har nogen *retlig interesse* i servitutten gennemførelse, kan den anses som bortfaldet. Hvis servitutten er stiftet ved aftale, kan dette oftest forklares derved, at forudsætningerne for dens fortsatte beståen er bristet. Men der må gælde samme regel ved servitutter, stiftet ved hævde eller på anden måde, og det fra kontraktslæren anvendte synspunkt giver derfor næppe megen vejledning. Da man må opfatte denne særlige bortfaldsgrund som en ekstraordinær bortfaldsgrund, som nærmest har karakter af en sikkerhedsventil over for krav om opretholdelse af åbenbart urimelige ordninger, er det forståeligt, at domstolene kun anvender reglen i sjældne tilfælde. Spørgsmålet må – som det fremhæves i en kommentar til U 1951.36 H i TfR 1951.496 – afgøres meget konkret.

U 1951.36 H angik villaservitutter pålagt 34 ejendomme i et udstykningsområde. For 16 ejendomme var servitutten ophævet med samtykke fra ejeren af restejeendommen, for 2 ejendomme var udslettelse sket uden sådant samtykke, på hovedparten var der bygget i strid med de oprindelige servitutbestemmelser, dette gjaldt dog ikke sagsøgerens og de tre sagsøgtes ejendomme samt to naboejendomme. Det fandtes uden betydning, at sagsøgeren ikke havde skredet ind over for servitutkrænkelser på andre ejendomme i kvarteret, og sagsøgeren fandtes ikke at savne retlig interesse i servitutten opretholdelse. U 1950.624 H kom til samme resultat med den begrundelse, at sagsøgeren havde »en reel og berettiget interesse« i at forlange en villaservitut opretholdt over for et garageanlæg, jfr om dommen s 392 under IV, C og s 396 under V, A; i dette tilfælde måtte det vel erkendes, at bebyggelsen *uden for* det servitutbelagte område i meget væsentlig grad havde forringet værdien af opretholdelsen, men den villamæssige bebyggelse havde stadig været iagttaget *inden for* området.

U 1909.954 H fandt, at man måtte se bort fra, at enkelte ejere af andre parceller end sagsøgernes havde overtrådt eller tilladt andre parcelejere at overtræde servitutbestemmelserne. U 1902 A. 715 bruger den vending, at forholdene ikke var forandrede i en sådan grad, at servitutternes opretholdelse »manglede fornuftig grund« (det erkendtes vel, at forholdene nu var mindre landlige, men det hævdedes, at karakteren af roligt villakvarter var bevaret). På den anden side har U 1936.94 H mortificeret en bebyggelsesservitut under hensyn til, at der flere steder i kvarteret var bygget i strid med servitutterne, og at for en del af kvarterets ejendomme servitutterne var bortfaldet ved mortifikation; man fandt følgelig ikke, at der var knyttet nogen rimelig retlig interesse til servitutternes opretholdelse, se herimod ER I. 323. U 1938.370 har særligt lagt vægt på, at den protesterende ikke havde nogen interesse i at modsætte sig høj bebyggelse i strid med en servitut, da stamparcellens ejer havde givet tilladelse til høj bebyggelse på en del af området og nu også til ejeren af denne ejendom, der grænsede op hertil, og da den protesterende ejers

ejendom lå et stykke derfra. Tilfældet forelå altså ikke rent i denne sag, og dette var heller ikke tilfældet i U 1939.390, hvorefter ejeren af stamparcellen, en kommune, kunne tillade afvigelser fra servitutten og havde benyttet denne adgang til at tillade høj bebyggelse under hensyn til, at karakteren af villakvarter ikke kunne siges at være bevaret.

U 1935.840 angår et tilfælde, hvor man – forgæves – søgte at vinde domstolene for en omfortolkning af forbud mod at have lejligheder med færre end 3 værelser foruden pigekammer. Selv om byggeudviklingen og den sociale udvikling havde medført, at man bor i mindre lejligheder end tidligere, kunne man ikke tilsidesætte det utvetydige påbud i servitutbestemmelserne, jfr ligeledes U 1935.1148.

Se endvidere nogle særlige tilfælde U 1931.439 H (påtale vedrørende ulempe-servitut, uanset at der var opført fabrik, som dog ikke generede, på den påtaleberettigedes ejendom; der fandtes at være interesse i servitutens overholdelse), U 1944.440 H (påtale vedrørende servitut om stejleplads, uanset at antallet af fiskere på det pågældende sted var dalet fra 21 i 1914 til 10 i 1943, da de fiskerimæssige forhold dog ikke fandtes ændret i så væsentlig grad, at opretholdelse ikke kunne kræves), og U 1938.111 H. U 1960.220 (pligt til at opretholde lokaler som teater ikke bortfaldet, uanset at antallet af forestillinger gik så meget ned, at driften af teatret ikke kunne betale sig). U 1962.805 (pligt til at opretholde servitut, hvorefter et areal skulle benyttes som have – parkering med bil anset stridende herimod – anset for bestående, da servitutbestemmelsen »i alt væsentligt« fandtes at være håndhævet på samtlige ejendomme, på hvilke servitutten var lagt). U 1964.483 (forkøbsret for ejeren af et tidligere gods i Lyngby anset for bortfaldet som følge af de fuldstændig ændrede forhold). Om afgørelsen i relation til det tinglysningsmæssige se *Illum*: Tinglysning. 324 note 31.

D. Ekspropriation

1°. Ekspropriation kan være rettet *specielt mod en servitut*, idet en sådan lige så vel som andre formuerettigheder under de almindelige betingelser kan eksproprieres, jfr f.eks den københavnske bygge-lov nr 148 af 29/3 1939 § 38 om ekspropriation af byggeservitutter og § 41 om ekspropriation af rettigheder knyttede til private eller kommunen tilhørende grunde m.v., Landsbygge-lovens § 51 samt Byplan-lovens § 12, stk 2 om ekspropriation af servitutter og brugsrettigheder for at kunne gennemføre byplaner.

2°. Om en ekspropriation *rettet mod en fast ejendom* tillige rammer de *servitutter*, der findes i denne ejendom, må bero på, om dette er nødvendigt af hensyn til ekspropriationens gennemførelse. I princippet må afgørelsen heraf bero på, hvad der bestemmes ved den pågældende ekspropriationsakt. Expl § 25 har for sit områdes vedkommende fastlagt, at servitutter og andre begrænsede rettigheder bortfalder, medmindre andet bestemmes, jfr ovenfor s 334 f, 341.

U 1909.42 angik ekspropriation til jernbaneanlæg, hvorved servitut om vedligeholdelsespligt vedrørende vej m v antoges omfattet af ekspropriationen, da dette måtte antages tilsigtet. U 1904 A. 437, der ligeledes angik jernbaneekspropriation, udtalte, at det måtte være en betingelse for en afgiftspligts fortsatte beståen, at dette var blevet fastsat ved ekspropriationsforretningen. Der er næppe nogen uoverensstemmelse i realiteten mellem de to afgørelser, omend de udtrykker sig forskelligt. Noget andet gælder, hvis en afgiftspligt har en sådan karakter, at den principielt hviler på såvel private ejendomme som på ejendomme tilhørende statsbanerne, jfr U 1930.784 om kloakbidrag. Afgørelsen i U 1937.806 om bortfald af digelagsbidrag ved vejekspropriation er af tvivlsom rigtighed.

Se til spørgsmålet *Illum.* 431–32, *Illum:* Tinglysning. 129–30, *Ross:* Statsret II. 540–41.

E. Hævd

Om bortfald af servitutter ved hævd se nedenfor i § 14, særlig s 418 ff.

F. Mortifikation og præklusion

Af praktisk betydning er navnlig TL § 20, idet den særlige lov nr 67 af 14/4 1905 om mortifikation af brugsrettigheder, servitutter og grundbyrder ikke længere har større praktisk betydning, se nærmere *Formuerettigheder*. 335–36.

Servitutter kan bringes til ophør derved, at de som utinglyste bortfalder over for kreditorer og godtroende aftaleerhververe. I denne forbindelse erindres, at servitutrettigheder stiftet ved hævd før TL er gyldige uden tinglysning, se hertil TL § 52 a. Om den særlige legitimationsregel i TL § 11 se *Formuerettigheder*. 397.

Om bortfald af servitutter ved auktion som udækkede se Rpl § 563, se herom *Gomard:* Fogedret. 158, 170–71.

G. Bortfald efter Byplanloven m v

I praksis vil mange servitutter, som ikke stemmer med udviklingen, falde bort efter bestemmelsen i Byplanlovens § 10, stk 2, jfr § 12 stk 2, se herom ovenfor s 139 ff, Landsbyggelovens § 51 eller den københavnske byggeLovs § 38, se herom ovenfor s 204 f. Ved at foranledige en byplan gennemført kan grundejere altså ad denne vej opnå frigørelse for forældede servitutter.

Noget krav på at få gennemført sådanne bestemmelser har grundejeren naturligvis ikke. Det beror på byplanmyndighedernes overvejelser, jfr ovenfor s 120 f.

§ 14. HÆVD

I. Hævdsinstituttet og dets begrundelse

Ved hævde forstås en særlig erhvervelsesmåde, hvor det karakteristiske er, at en person (den hævdeende, hævderen) selv eller gennem andre (repræsentanter, antecessorer) uberettiget har udøvet en faktisk råden gennem længere tid (20 år eller alderstid), uden at denne råden er blevet afbrudt på behørig måde, såfremt denne råden er sket i en vis god tro.

Da der samtidig med erhvervelsen af retten ved hævde sker en fortrængelse af en andens ret, betegnes hævde ofte i ældre fremstillinger som en eksstinktiv erhvervelsesmåde, jfr herom *Formuerettigheder*. 156 med kritik af denne betegnelse.

Hævdten er et udtryk for, at retsordenen accepterer en ren faktisk rådighedsudøvelse som berettiget, hvis uretten har bestået tilstrækkeligt længe, uretten bliver til ret.

De grunde, der ligger bag ved hævdsinstituttet, er tildels de samme, som begrunder forældelse. Som begrundelse for forældelse henvises navnlig til, *dels* at reglerne skaber sikkerhed, fordi det kan være vanskeligt at bevise gamle begivenheder, *dels* at forældelsen i mange tilfælde ikke føles som et tab for en kreditor, fordi han har glemt kravet eller ikke længere regner med det, medens omvendt skyldneren har glemt forpligtelsen eller p gr af kreditors passivitet ikke regner med, at kravet vil blive gjort gældende, jfr *Ussing*: Alm Del. 381–382.

Disse betragtninger gælder vel ikke med samme vægt for såvel forældelse som hævde. Den sidstnævnte betragtning gælder formentlig med større styrke ved hævde end ved forældelse. Dette hænger bl a sammen med, at der ved hævde – i modsætning til forældelse – som hovedregel stilles krav om aktiv råden gennem hævdsperioden. Heri ligger, at hævderen efterhånden har indstillet sin tilværelse på udøvelsen af den pågældende råden, medens omvendt ejeren gennem hele hævdsperioden faktisk har ført en tilværelse uden den tilsvarende råden. Gamle for-

dringer, som ikke er blevet opfyldt, har ikke på denne måde givet sig udtryk i en faktisk ændring. Kreditor kan have kravet stående fortsat som et aktiv på sin status og debitor kravet som et passiv. Fordringens opfyldelse er en éngangsforanstaltning. Disse principielle forskelle kan naturligvis udviskes ved overgangsformer. Ved løbende fordringer, hvorefter der periodevis skal præsteres ydelser, kan man komme i en situation, der minder om hævd. Ved frihedshævd nærmer man sig situationen ved forældelse.

Ved udformningen af hævds- og forældelsesregler må der tages rimeligt hensyn til begge parter. Ved udformningen af kravet til god tro kan man netop understrege det lige anførte hovedsynspunkt, således at hævd kun kan vindes, hvis hævderen virkelig har grund til at regne med, at der ikke ville blive gjort indsigelse over for udøvelsen af rådigheden. Reglerne om afbrydelse af hævd kan også formuleres således, at den, over for hvem hævd er igang, let kan forhindre hævdens indtræden. Der kan derfor ikke ubetinget stilles krav om sagsanlæg. Den omstændighed, at rådigheden faktisk bringes til ophør, må være tilstrækkelig. Når hævdsperioden er så lang som 20 år selv ved den ordinære hævd, har den, over for hvem hævd agtes gjort gældende, mulighed for at gribe ind ved afbrydelse, hvis blot han er opmærksom på hævdsbrugen på et eller andet tidspunkt i hævdsperioden. Kravet indskrænker sig herefter til, at der må udøves en vis kontrol med, hvad der sker på ens ejendom, og at der må udøves et vist initiativ til at reagere mod en uberettiget råden, der kan opdages ved en sådan kontrol.

Hovedreglen om hævd findes i DL 5-5-1, der navnlig fastlægger hævdstiden til 20 år og fremhæver sagsanlæg (tingfæstning) som den almindelige afbrydelsesmetode. Slutningsbestemmelsen udelukker hævd for den, der har haft genstanden i pant, til låns eller til opbevaring. Bestemmelsen tager ikke stilling til, hvilke rettigheder der kan opnås ved hævd, hvilke genstande der kan vindes hævd på (der tales almindeligt om »gods og ejendom«), hvilke krav der skal stilles til rådigheden ved de forskellige former for hævd, og hvilke subjektive krav der skal stilles.

DL 5-5-2 fastslår, at der også kan vindes hævd på brug, men herved må efter den tidligere sprogbrug tænkes på servitutrettigheder (»partielle brugsrettigheder«).

Ved siden af ordinær hævd ved 20 års brug kan der efter fast retsopfattelse i visse tilfælde vindes alderstidshævd. Dette instituts nær-

mere indhold er fastlagt ved denne praksis, og det er et spørgsmål, om DL 3–13–13 og 5–10–21, der taler om udøvelse af rettigheder fra alders tid, har nogen afgørende betydning for forståelsen af alderstidsbegrebet i dag, jfr nærmere nedenfor under V.

En vigtig regel om hævdens virkning findes i TL § 26, stk 3, jfr nedenfor under VII.

Det kan diskuteres, om hævdsreglerne hører hjemme i en fremstilling om fast ejendoms regulering, jfr *Hærem* i TfR 1965. 621. Hævdslæren har imidlertid i praksis sin særlige betydning i relation til naboretslæren, og synspunkter f.eks. vedrørende passivitet går da også igen begge steder, jfr s 352 og 418 ff. Ved hævdsreglerne kan der stadig ske en regulering af ejendomsretten mellem private indbyrdes, som principielt kan have samme indgribende karakter som offentlige indgreb. Det væsentlige er imidlertid, at fremstillingen af naboretsreglerne bliver ufuldkommen, idet disse regler bliver overflødige, når de faktiske forhold har udviklet sig således, at hævde på en vis tilstand naboerne imellem er blevet vundet.

Systematisk inddeles fremstillingen således: Under II omhandles, hvilke rettigheder der kan erhverves ved hævde, under III kravene til den faktiske rådhedsudøvelse, under IV de subjektive krav ved rådhedsudøvelsen, under V hævdstiden. VI omhandler et særligt spørgsmål om hævde i strid med offentligretlige regler, VII hævdens retsvirkninger og VIII forholdet mellem forældelse og hævde.

II. Hvilke rettigheder kan erhverves ved hævde

A. Stiftelse af rettigheder med fuldstændig fortrængning af den oprindeligt berettigedes ret

1. Ejendomshævde vedrørende fast ejendom

Problemet er navnlig, om man ved udøvelse af en råden over en andens ejendom fuldstændig fortrænger den tidligere ejer (ejendoms-hævde), eller man kun opnår ret til en begrænset råden (servituthævde). Afgørende herfor er, om den hævde har udnyttet ejendommen *på alle de måder, hvorpå det efter de stedlige forhold må anses for naturligt*, U 1954.253 H, 1946.132; se nærmere *Formuerettigheder*. 91–94, *Illum*. 284, *Brækhus-Hærem*. 579 ff.

2. Panterettigheder og fordringsrettigheder

Problemet er, om der kan erhverves ret ved udøvelse af kreditors beføjelser, således at rette *kreditors* ret derved *fortrænges*, se derimod nedenfor under B, 2) s 416 f om stiftelse af en ret over for en person, der bliver *skyldner*, fordi man i hævdperioden faktisk har fået visse ydelser fra ham.

Hvis en trediemand faktisk udøver kreditors beføjelser vedrørende obligationer e l, er det antaget, at der vindes hæv på den fulde udnyttelse, JU VII. 239, noten, (V.283), *Illum.* 285–86, ER I. 561, og dette må vel også gælde, selv om det drejer sig om mundtlige fordringer, ER I. 561.

Et nyt norsk-svensk forslag (fra Sivillovbokusvalget af 1961) foreslår i § 1, jfr § 2 indførelse af 10 års frist ved hæv på værdipapirer.

3. Ejendomshev og forældelse vedrørende løsøre

På grund af eksstinktionsreglerne, reglerne om passivitet og løsøres forkrænelige skæbne er der næsten aldrig brug for hævdsmåne. Da spørgsmålet derhos falder uden for denne fremstillings rammer, skal det ikke forfølges nærmere.

Derimod er Forældelsesloven af 1908 også blevet anvendt vedrørende krav på udlevering af individuelt bestemte løsøregenstande, U 1958.1231, ER I. 559 f, *Ussing*: Alm Del. 402–03, uanset at dette ikke stemmer med opfattelsen ved lovens tilblivelse.

I konsekvens heraf har man da antaget, at også et *ejendomsforbehold* vil kunne forældes. Til støtte herfor har man særlig henvist til analogien fra, hvad der gælder om skadesløsbreve, hvor pantet kun hæfter for, hvad der virkelig skyldes, se nærmere *Panterettigheder*. 137. Er derfor kravet på erlæggelsen af fordringen bortfaldet – her altså købesummen – er ejendomsforbeholdet også bortfaldet, U 1937.568, *Ussing*: Alm Del. 403. Denne opfattelse er imidlertid blevet underkendt ved afgørelsen i U 1948.202 H. Her var forholdet ligeledes det, at en vare, her et fryseanlæg, var solgt på afbetaling med ejendomsforbehold. Køberen skulle derhos aftage is hos sælgeren, og først når kontrakten havde virket i 7 år, skulle en dekort i købesummen anses »endelig indrømmet«. Foreløbig skulle køberen ikke betale det beløb, der svarede hertil. Køberen undlod efter nogen tids forløb af aftage is, men kontrakten blev dog ikke annulleret. Det antoges, at selv om sælgerens krav på betaling af dekortbeløbet var forældet, var ejendomsforbeholdet ikke bortfaldet, hvorfor det kunne gøres gældende mod køberens aftaleerhverver, som ikke var i god tro. Afgørelsen har formentlig taget afstand fra landsrettens begrundelse, som er (næsten) enslydende med præmisserne i U 1937.568, jfr også *Drachmann Benzon* i TfR 1948.321 f, der fremhæver, at der ikke er nogensomhelst logisk-konstruktiv grund til at lade ejendomsforbeholdet bortfalde ved købesummens foræl-

delse. Dette må helt igennem bero på praktiske betragtninger og parternes aftale. Naturligvis kan forældelsen af købesummen medføre, at ejendomsforbeholdet accessorisk falder bort, men i det foreliggende tilfælde var det et ejendommeligt kontraktsforhold, som omfattede andet og mere end blot leveringen af varen og erlæggelsen af købesummen herfor.

Man har i praksis antaget, at en tilbagekøbsret vedrørende et ur var forældet efter DL 5–14–4, jfr U 1945.387.

U 1927.484 har antaget, at en tinglyst »køberet« vedrørende en fast ejendom var forældet, men begrunder med, at der kun forelå »en forberedende kontrakt«. Dommen kan derfor næppe betragtes som præjudikat for, at tinglyste skøder forældes. Denne ældre landsretsdom er baseret på den da herskende opfattelse af sondringen mellem obligatoriske og tinglige kontrakter, *Ussing*: Alm Del. 390, *Illum*. 331 (der stadig betegner den som »en nyere landsretsdom«), NL Mot. 416.

Om bortfald efter norsk ret af tinglyste rettigheder ved forældelse se *Brækhus-Hærem*. 615, *Arnholm* III. 203.

4. Ophavsrettigheder

Man kan næppe henvise til, at disse rettigheder ikke er undergivet Formuerettens regler, og at der derfor ikke kan vindes hævde, jfr *Illum*. 286 note 43, anderledes ER I. 561 f. Spørgsmålet skal iøvrigt ikke forfølges nærmere i denne fremstilling, som alene angår fast ejendom.

B. Stiftelse af en begrænset ret i forhold til den oprindelig berettigedes ret

1. Brugshævd

Ved en fuld udnyttelse af ejerrådigheden vil der normalt stiftes en ejendomsret, fordi en brugsret netop er karakteriseret ved, at der udøves en almindelig råden, altså den samme råden, som er typisk for den fuldstændige ejendomsret, jfr *Formuerettigheder*. 28–32. Men hævde på brug, der er hjemlet ved DL 5–5–2, kan få betydning: 1) med hensyn til brugsrettens omfang, 2) vedrørende brugsaftalens gyldighed, og 3) ved bygninger på arealer, der ikke sælges, men kun lejes ud, jfr Schl Saml I. 210.

2. Panterettigheder og fordringsrettigheder

Ligesom ved brugshævd kan hævdens her få betydning til afbødning af ugyldighedsgrunde vedrørende stiftelsen af sådanne rettigheder, *Illum*. 287, ER I. 572 og undtagelsesvis ved stiftelse af grundbyrde-

lignende fordringsrettigheder, nemlig hvor disse er af permanent karakter, jfr U 1878.157 H, 163 H, 1907.11 H. Efter praksis kræves hertil med føje alderstidshævd, jfr nedenfor s 437, se hertil ER I. 572.

Efter norsk ret kan hæv ikke vindes på panterettigheder og fordringsrettigheder, *Brækhus-Hærem*. 577–579.

3. Servituthæv

Problemet er navnlig, om der kan vindes hæv på alle arter af servitutter, også tilstandsservitutter. Som hovedregel er dette udelukket, da man ikke kan vinde hæv på en tilstand, som man lovligt kan etablere. I særlige tilfælde kan det dog lade sig gøre at vinde hæv på en tilstand, ER I. 563, *Illum*. 287–88. Hæv kunne således vindes på brug i strid med den tidligere gældende regel i DL 5–10–56. Dette måtte som et tillæg kunne medføre, at naboen ikke måtte bygge på en måde, hvorved han hindrer lys og luft adgang til den ulovligt opførte bygning, jfr U 1929.814. Derimod kan der ikke vindes hæv på en udsigt eller erhvervelse af vindkraft til en mølle. Heller ikke kan der vindes ordinær hæv på at benytte en nabogavl som endegavl, jfr VLT 1952.316, U 1908.870 (i hvert fald den sidste afgørelse forudsætter, at hæv derimod kan vindes i alderstid, cfr herimod *Illum*: Servitutter. 95).

Om hæv efter norsk ret på brugsret og servitutter, og om udelukkelse af hæv på usynbare servitutter efter »snikhevdloven« af 1874 se *Brækhus-Hærem*. 574–577.

4. Grundbyrder

Efter praksis kræves hertil alderstidshæv, og efter Grundbyrdeloven af 1918 er hæv ligesom anden erhvervelse af grundbyrder udelukket i et vist omfang, men hæv kan være vundet inden lovens ikrafttræden, *Illum*. 290, *Tolstrup* i J 1959.413. Hæv erhverves ikke, hvis erlæggelsen er udtryk for en villighed, ikke pligt, U 1909.30 H (1907. 843) (kirkeejer, der havde betalt bælgetræder), 1914.158 (tilskud til en løn for domorganist).

Grundbyrder kan efter norsk ret opnås ved alderstidshæv, *Brækhus-Hærem*. 607–608. *Arnholm*. 307 ff.

III. Rådigheden

A. Aktivitet – passivitet

Det har været den almindelige opfattelse, at der til hævd kræves en *positiv* rådighedsudøvelse gennem hævdsperioden. Herimod har *Vinding Kruse*, ER I. 532 ff, 542 ff, 577 ff, rejst indsigelse. På samme måde som ved forældelse anses passiviteten, altså at den berettigede ikke udøver sin ret, som det centrale. Al hævd er efter denne opfattelse beslægtet med forældelse, idet det afgørende bliver, at man råder sin ret fri for en andens indgreb, derved, at denne anden undlader at benytte sin ret.

Dette synspunkt lader sig nu i hvert fald ikke gennemføre ved *servituthævd*. Her er det givet, at det bliver den hævdenes positive råden, der bliver normerende for, hvilken ret han erhverver. Man må derfor nøje undersøge, hvilken positiv råden han har udøvet gennem hævdsperioden.

Ved *ejendomshævd* kan det derimod nok anføres, at passiviteten undertiden er tilstrækkelig, og det er rigtigt, at det bliver nok så vanskeligt at gennemføre forskellen mellem hævd og forældelse i forskellige grupper af tilfælde, jfr ER I. 578: Navnlig synes man ikke at kunne finde en afgørende forskel i spørgsmålet om trediemands indgreb i rådighedsudøvelsen ved de to retsinstitutter. At en sælger *undlader at overgive* tingen til en køber gennem 20 år efter aftalens indgåelse, må medføre ophør af køberens ret, uanset om sælgeren eller en trediemand gennem en kortere eller længere del af de 20 år har haft tingen i sin besiddelse. Dette betegnes som *forældelse*. – Hvis sælger derimod *virkelig overgiver* tingen til køber, uanset at aftalen er ugyldig, og tingen derefter i 20 år er i købers besiddelse, ophører sælgers mulighed for at påberåbe sig ugyldigheden. Dette betegnes traditionelt som *hævd*, men det burde være irrelevant, om det er en trediemand eller køberen, der i denne periode har haft tingen i besiddelse. Man bør ikke i denne situation granske, om køberen har udøvet en vis positiv råden i perioden. Det er nok, at sælgeren *ikke* har rådet. Spørgsmålet bør altså rettere bedømmes efter grundsætninger om forældelse.

Man skal imidlertid vise en vis forsigtighed med at drage konklusioner fra netop disse eksempler. I begge eksempler drejer det sig om tilfælde, hvor der rejses indsigelser mellem *kontraktsparter* vedrørende en bestemt aftales gennemførelse, dels en indsigelse om, at aftalen ikke

er blevet fuldbyrdet, dels en indsigelse om, at aftalen ikke burde være gennemført. Her taler afgørende grunde for, at den *rene passivitet* må virke afskærende, og i øvrigt vil vel netop den rene passivitet normalt bevirke, at indsigelsen er afskåret, længe før hævdsperioden er udløbet. Kontraktens indhold angiver dels, *hvilken ret* der erhverves mod den part, som er passiv, dels *hvem* denne ret kan gøres gældende imod.

Anderledes ligger sagen, når f.eks. *en person, der i forvejen ikke har nogen som helst forbindelse med en grundejer, begynder at dyrke dennes jord*. Grundejeren har ikke den samme opfordring til netop at rejse indsigelse over for *denne* person. Synspunktet om, at man inden en vis rimelig tid bør gøre indsigelse, hvis man vil reagere i anledning af en indgået kontrakts afvikling eller ikke-afvikling, kommer ikke frem på samme måde i dette tilfælde. I hvert fald er det givet, at denne uvedkommende trediemand må *udpeges på et eller andet positivt grundlag*, og dette grundlag kan ikke være andet end hans positive råden. Hvis man stillede sagen på spidsen, kunne det altså tænkes, at denne trediemand dyrkede jorden i et par dage, men ophørte hermed og først i den allersidste del af perioden genoptog dyrkningen. I disse tilfælde har grundejeren ikke haft nogen særlig opfordring til at reagere mod den person, der kun i en meget ringe del af perioden har rådet over tingen. Forholdet er anderledes, hvis flere efter hinanden succederende personer har rådet gennem hævdsperioden. Der har da været anledning til at reagere mod en af disse personer, jfr nedenfor s 424. Man har altså generaliseret fra tilfælde, hvor de stridende parter på forhånd er udskilt, til andre tilfælde, hvor dette ikke er sket.

Hvis det er grundejerens *nabo*, der påbegynder en hævdsråden, er det måske mere klart, hvem der bør reageres imod. Men derfor er det ikke sikkert, at der er den samme anledning til reaktion som i de foran omtalte kontraktstilfælde. På forhånd er det ikke klart, hvad det er for en ret, naboen vil vinde, og hvilken udstrækning denne ret eventuelt vil få. Dette kan ikke afgøres alene ved at se på grundejerens passivitet. Man må nødvendigvis lægge vægt på den hævdenes positive råden.

Med hensyn til den egentlige *frihedshævd* er det klart, at forholdet ligger nær op ad forældelse. Her er forholdet jo også det, at *de stridende parter på forhånd er blevet udskilt*. Den der har en servitutret, en grundbyrde e.l., er klar over, at konflikten består over for ejeren

af grundstykket. Det er også klart, hvilken ret der vindes over for den passive. Den består i en frigørelse for servitutten, for grundbyrden etc. Den blotte passivitet bør derfor anses for nok.

Heroverfor har man fremført forskellige indvendinger, jfr *Illum.* 323 f:

- 1) Adskillige servitutter pålægges med henblik på en fjernere fremtid, f.eks. med en planlagt udstykning for øje. Sådanne servitutter bør ikke bortfalde, fordi udstykningen udskydes.
- 2) Hvis en servitutberettigets undladelse af at benytte servitutten skyldes, at han *midlertidigt har haft tilladelse til at bruge en anden og lettere vej*, bør hans færdselsret ikke ophøre af denne grund.
- 3) I hvert fald kan opfattelsen ikke gennemføres ved *indskrænkninger* – i modsætning til ophør – af servitutrettigheder m.v. Hvis der f.eks. er givet tilladelse til byggeri i et skel uden nogen begrænsning, mens man kun har benyttet sig delvis heraf, kan resultatet ikke blive, at man efter 20 års forløb er begrænset til det byggeri, som faktisk har fundet sted, mens den generelle tilladelse skulle være bortfaldet. Opfattelsen kan altså ikke gælde ved den delvise frihedshævd.

Den sidstnævnte begrænsning er utvivlsomt rigtig. I dette tilfælde svigter også forbindelsen med forældelsesinstituttet. Den omstændighed, at man har undladt fuldt ud at benytte sig af de tilladte muligheder, bør ikke medføre, at man 20 år senere er bundet ved den begrænsede udnyttelse, man har tilladt sig. For at undgå dette resultat måtte man inden 20 års forløb søge at opnå en fornyet tilladelse til byggeri helt op til skellet. En sådan fremgangsmåde ville sikkert ingen falde på at benytte. Derimod er de to først anførte betragtninger næppe bærekraftige. Det er vel rigtigt, at servitutter undertiden pålægges med henblik på en fjernere fremtid. Det sker også, at der stiftes fordringer, som først skal virke i en fjern fremtid. Men netop i disse tilfælde har man i teori og praksis, jfr *Ussing: Alm Del.* 392 f, antaget, at man først lader forældelsesfristen løbe fra den kendsgerning, der fjerner uvisheden. I overensstemmelse med den praksis, som har udviklet sig på forældelsesområdet, bør man derfor begrænse undtagelsen til tilfælde, hvor det er aftalt, at retten først vil komme til at virke længere ud i fremtiden. – Den anden betragtning om, at den servitutberettigede ikke bør indskrænkes i sin ret, fordi han i en periode benytter en anden mulighed, synes ikke afgørende. Har han virkelig gjort det gennem 20 år, synes det lidet rimeligt, om han kunne falde tilbage på den gamle benyttelsesmulighed. Dette vil sikkert virke som en stor overraskelse for grundejeren, der har haft grund til at tro, at servitutten ikke mere vil blive benyttet.

Spørgsmålet er ikke afklaret i praksis vedrørende frihedshævd. U 1959.815 har antaget, at en servitut ikke var bortfaldet ved ikke-udøvelse i 20 år, men har ikke taget stilling til spørgsmålet om alderstidshævd. Det samme gælder U 1949.658. I øvrigt har der kun foreligget tilfælde, hvor servitutudøvelsen er blevet umuliggjort ved, at ejerens foranstaltninger har ramt servitutindretningen VLT 1941.138, jfr hertil JU 1872.250. Anbringelse af et led bringer ikke en færdsel til ophør, men hvis det jævnlige holdes aflåst, må det sikkert

betragtes som en afbrydelse, der er effektiv, *Illum.* 322. Hvis en opdyrkning ikke hindrer servitutbrugen, f.eks. grusgravning eller afgravning af ler, foreligger der ikke nogen effektiv afbrydelse. Rene tilfælde, hvor der kun har foreligget ikke-udnyttelse, har, så vidt ses, ikke foreligget i praksis fra nyere tid.

Om norsk ret, se *Kr. Hårberg* i NRt 1953.1–11. Dommene i NRt 1897.17 og 1938.790 går imod at betragte rettigheder som bortfaldet ved ikke-brug, men andre afgørelser, NRt 1937.158 og 452, 1949.492 synes bl.a. at ville lægge vægten på ikke-benyttelsen gennem lange tider, se om norsk praksis i øvrigt *Brækhus-Hærem*. 618–621, jfr 598–602.

Hvis man kommer til det resultat, at den blotte ikke-udnyttelse kan begrunde frihedshævd i et vist omfang, må det særlig diskuteres, om en 20-årig periode er tilstrækkelig, eller om man ikke bør kræve *alderstidshævd*. Meget taler for den sidste løsning, som U 1959.815 som nævnt ikke har taget stilling til. Hvis man ligefrem griber positivt ind og ødelægger servitutindretningen, har man herved rejst problemet og skabt en opfordring for modparten til at gribe ind og påtale det skete, hvorfor 20 års hævd er tilstrækkelig. Anderledes hvor det drejer sig om ikke-udøvelse. I dette tilfælde foreligger de samme muligheder for snighævd og udnyttelse af velvilje, som forekommer ved stiftelse af usynbare servitutter. Dette er da også almindeligt anerkendt ved *grundbyrder*, om hvilke der opstilles en almindelig grundsætning om stiftelse, ændring og *bortfald* ved alderstidshævd, jfr *Illum.* 322.

Den gamle landstingsdom, *Schjøttz*: Fra Sjællandsfars Landsting 1875 s 18, nr 82, henviser vel ved spørgsmål om en grundbyrdes bortfald ved hævd til DL 5–5–1 smh m 5–5–2, men det fremhæves, at vidnernes erindring gik 44, 50, ja 60 år tilbage i tiden, således at der i realiteten forelå betingelser for alderstidshævd, *Illum.* 323 note 218, men anderledes ER I. 533. Om norsk ret se *Arnholm*. 307 ff, *Brækhus-Hærem*. 607 f.

Med dette som udgangspunkt kan man da næppe gå videre end til at fastslå, at *tilegnelsesservitutter* og *vel også andre servitutter* kan bortfalde ved *ikke-udnyttelse*, når betingelserne for *alderstidshævd* i øvrigt er opfyldt.

Se hertil *Illum.* 324 note 225, *Algreen-Ussing*. 219 f, *J. E. Larsen*: Samlede Skrifter, II 1. bd. 458, *Gram* I. 486, anderledes *Torp*. 527, der henviser til, at der ikke ved servitutter som ved grundbyrder opstår en tilsvarende positiv fordel, afgiftsfriheden. Dette sidste ord er jo ikke rigtigt, jfr ER I. 533.

B. Regelmæssig råden

Kravet om den *positive råden*, som normalt må kræves ved *ejendoms-hævd* og *servituthævd*, varierer efter de forskellige rettigheders karakter. Hvad der kræves for at opnå en ejendomsret, er omtalt foran s 414. Hvis det drejer sig om en *servitutindretning*, må der kræves en *vedvarende foranstaltning*.

Se hertil U 1907.250 H (overrettsdommen) (fiskeredskaber, der anbragtes temporært), *Illum.* 294. Naturligvis må man se bort fra fjernelser på grund af reparation o l, *Illum.* 295.

Ved *usynbare* servitutter kræves blot en *vis regelmæssighed i benyttelsen*.

U 1958.535 H (de skiftende ejere havde benyttet nogle veje og vejspor, når de havde ærinde eller aflagde besøg hos hinanden, men færdslen havde ikke haft en sådan stadig og regelmæssig karakter, at hævd kunne vindes), 1921.675 H (landsretsdommen: regelmæssigt fiskeri), 1921.447 H (færdsel – »ikke ... en sådan stadighed«), 1917.866 H (benyttelse af ophalingsplads – »ikke ... over så lang tid og været af en så stadig og omfattende karakter«), 1915.88 (roekule, der anbragtes »om vintrene«), 1908.337 H (»ikke ... af sådant omfang og stadighed«).

Det samme må gælde om stiftelse af *tilegnelsesservitutter* og *grundbyrder* ved hævd.

Selv om der – som anført nedenfor s 427 – kan vindes hævd imod kortangivelser, kan der være grund til at kræve en virkelig klar råden i strid hermed, f.eks. ved opsætningen af et fast hegn, ved opsætning af en mur, ved byggeri e l. Den omstændighed, at en hæk efterhånden holder flyttedag, at en enkelt hegnspæl ved en given lejlighed bliver anbragt på en anden plads end tidligere, bør næppe være tilstrækkelig til hævd. Den råden, der foregår op til skellet, er ofte af en ret beskeden karakter. Men med disse mere *præcise* angivelser af rådighedens omfang vil man få bedre holdepunkter for at kunne statuere, at der foreligger hævd.

Se fra norsk ret NRt 1957.920 om udøvelse af jagt i et begrænset tidsrum hvert år, hvilket ikke ansås tilstrækkeligt; der var ikke den fornødne kontinuitet i jagtudøvelsen, se hertil *Brækhus-Hørem.* 612, 583–584.

C. Afbrydelser

Efter DL 5–5–1 virker *sagsanlæg*, men ikke udenretslig påtale, afbrydende på hævd, jfr f.eks. U 1948.258, se ordene »ulast og ukært til tinge«. I overensstemmelse med, hvad der herom antages i proces-

sen, må vægten formentlig lægges på *tingfæstningen*, d v s forkyndelse af stævning for de almindelige domstole eller fremsættelse af krav eller indsigelse herom over for skifteret, fogedret eller auktionsret. Det må være en forudsætning, at sagen gennemføres til dom.

Se hertil ER I. 586, *Torp*. 414 f, *Illum*. 316, *Hurwitz-Gomard*. 270–71.

Selv om udenretslig påtale ikke er tilstrækkelig til at afbryde hævden, må den *oprindelig berettigedes faktiske afbrydelse af rådigheden* kunne virke lige så stærkt som retslig påtale. Dette må efter grundsynspunktet gælde, selv om afbrydelsen kun er *midlertidig*, idet også en sådan afbrydelse i rådigheden må opfattes som effektiv standsning af rådighedsudøvelsen. Men dette gælder naturligvis ikke, hvis afbrydelsen ikke har dette præg – f eks fordi afbrydelsen skyldes, at den oprindeligt berettigede blot foretager en tiltrængt reparation e l. En aflåsning af et led – selv om det kun er på enkelte dage – vil normalt kunne fortolkes som et tegn på, at man afbryder rådighedsudøvelsen.

Hvis det derimod er en *udenforstående trediemand*, der afbryder, er den almindelige opfattelse, at den tid, hvor afbrydelsen er sket, vel ikke kan medregnes i hævdsperioden, men man kan eventuelt *sammenlægge de afbrudte tidsrum*, hvor den hævdbende har haft rådigheden, jfr således *Torp*. 411 ff, *P. G. Bang* i JT bd XVII. 80 ff, *Gram I*. 187 ff, *Matzen*. 307 ff, *Illum*. 295. Det er dog blevet hævdet, at også den *mellemliggende periode kan medregnes*, jfr *Ørsted*: Håndbog IV. 334 ff, ER I. 585 f. Spørgsmålet er ikke afgjort i praksis. Det synes dog klart, at man ikke kan medregne en mellemliggende periode, hvis denne udgør den overvejende del af tiden. Kun, hvor det drejer sig om ikke for langvarige afbrydelser, hvor den hævdbende har udfoldet rimelige anstrengelser for at få rådigheden etableret, kan man medregne den mellemliggende tid. Der er enighed om, at man kan se bort fra kortvarige, tilfældige afbrydelser, jfr også *Gjelsvik*. 394 ff (der i øvrigt kritiserer den traditionelle danske retsopfattelse), *Brækhus-Hærem*. 593, jfr 591. Denne undtagelse bør imidlertid udvides noget.

D. Ændringer i rådigheden

Om *ændringer i rådigheden* gælder ved kvantitative ændringer, at kun den råden, der har været udøvet gennem hele perioden, kan lægges til grund. I øvrigt må man se bort fra mindre ændringer, f eks at vejen,

hvor færdslen er foregået, er flyttet, U 1944.1069 H, 1921.668 H, 1908.568 H, 1963.199, men hvis ændringerne er så omfattende, at man ikke kan fastslå, hvad retten nærmere går ud på, er hævde ikke vundet.

Se således U 1932.302 H (færdsel spredt over et stykke hedejord; der var tvivl om tidsrum, omfang og retning), U 1916.835 (to forskellige i betydelig afstand fra hinanden ganske uafhængige veje), 1884.1131 H (skiftevis over forskellige engarealer), jfr *Brækhus-Hærem*. 592.

E. Rådighed gennem repræsentanter og gennem flere led

Det er almindelig anerkendt, at hævdsråden kan ske gennem en repræsentant, f.eks. en bruger eller forpagter, ER I. 580. En bruger kan for sit vedkommende ved råden over en andens ejendom – f.eks. ved grænseoverskridelse – vinde hævde på brugen heraf, medens udlejereren for sit vedkommende opnår ejendomshævde, jfr *Illum*. 298.

Det er ligeledes almindelig anerkendt, at man kan sammenlægge rådighedsperioder under skiftende ejere (*accessio possessionis*), jfr ER I. 581, *Illum*. 298, *Brækhus-Hærem*. 592 f.

IV. God tro

A. Det må anses for givet, at DL ikke stillede krav om god tro hos hævderen, jfr *Axel Petersen* i TfR 1892.336 ff, 409 ff. Den kendte rettertingsdom fra 1598 (*Secher*. 191 ff), hvorefter en arving, der havde fortiet en medarbejders tilstedeværelse, ikke kunne vinde ejendomshævde, er begrundet med, at der forelå »vrang Undervisning« af kongen, der havde givet bevilling til at erhverve medarbejders andel; dommen har altså fremhævet subjektive forhold. Reglen om, at der skal sagsanlæg til for at afbryde hævde, bliver uden større betydning, hvis der stilles almindeligt krav om god tro, idet udenretligt krav normalt medfører, at den hævde kommer i ond tro, *Illum*. 305.

I dansk retspraksis har man aldrig opstillet kravet om, at hævden skal hvile på adkomst, *justus titulus*-kravet. Derimod har Højesteret indtil 1768 fastholdt sætningen: »Hævde viger for adkomst«, d.v.s. at hævderen taber sagen, hvis modparten kan dokumentere sin ret på en

eller anden måde. Dette standpunkt blev opgivet ved dommen i Højesterets voteringsprotokol, 1768 A. 93, hvor førstvoterende siger: »Når jeg har et stykke jord i tyve år, kan alverdens adkomster ej fravinde mig det.« En række domme fra de følgende år fastslår, at man ikke kan vinde hævd på *snigebrug*, hævdens skal være åbenlys, Højesterets voteringsprotokol 1774.606, 1777.389, 1782.103, 1783 A. 21, 1783. 578. Disse domme angik såvel servituttrætter som skeltrætter.

Ørsted: Håndbog IV. 316 ff fastholdt over for den ældre opfattelse, at der ikke kunne vindes hævd ved en handling, der medfører *erstatningspligt*. Denne opfattelse førte ham til at nægte tyven adgang til hævd, men derimod ikke den, der erhverver fra en umyndig. Siden da har de fleste forfattere – dog ikke *Gram* I. 180 ff – antaget, at der må gælde visse subjektive begrænsninger, jfr *Algreen-Ussing*. 156 f, *Matzen*. 301 ff, *Torp*. 404 ff. Men *Torp* frigjorde sig fra betragtningerne om erstatningssynspunktet: fortsat retsbrud skaber jo netop ret ved hævd, og spørgsmålet er, om ikke DL 5–5–1 gør helt op med retsstillingen, jfr ordet »angerløst«, således at hævderen har vundet ret uden nogen begrænsning i retning af erstatningspligt, når blot betingelserne efter artiklen er i orden. I stedet drog *Torp* den slutning fra reglerne om *frugterhvervelse*, jfr DL 5–2–89 og fr 11/9 1839 § 2, at lovgivningen ikke samtidig kunne nægte besidderen ansvarsfrihed for frugter og dog lade den videregående virkning, ejendomserhvervelse indtræde. Altså: ifaldt man ansvar for oppebørsel af frugter, kunne man så meget desto mindre vinde hævd. Herved kom *Torp* til det resultat, at »uredelighed – altså i reglen en forbrydelse« udelukkede hævd. Til denne opfattelse har *Vinding Kruse* i ER I. 582 sluttet sig (omend han i ER I. udg mente, at også grov uagtsomhed udelukkede hævd). *Illum*. 306–07, 297, 322 sammenfatter sin opfattelse derhen, at ond tro aldrig udelukker *frihedshævd*, at snighævd udelukker *servituterhvervelse*, og at man i øvrigt må kræve, at den hævden ikke kendte sin mangel på berettigelse, således at det ville stride mod almindelig *hæderlighed* at gøre hævdens gældende. *Thøger Nielsen*. 161–73 vil generalisere snighævdskriteriet og tillade hævdsrhvervelse, blot den har været *åbenlys*.

Det rigtige er sikkert at kræve, at hævderen *med føje har kunnet gå ud fra, at hans adfærd ville blive tolereret*. Dette vil ikke ubetinget kræve, at hævdens foregår åbenlyst. Selv om rådigheden er foregået på en sådan måde, at man ikke har kunnet regne med, at den blev iagttaget, har hævderen dog måske kunnet gå ud fra, at den ville blive tolereret. Hvis man ved et skel bliver ved at arbejde sig længere og længere over på naboens grund, kan det dog diskuteres, om dette foregår åbenlyst. Man lægger måske ikke direkte skjul på forholdet, men det kan dog være vanskeligt for naboen at konstatere, at det foregår. Men det må være ligegyldigt, hvis blot den hævden går ud fra, at hans nabo intet har imod, at skellet på denne måde lidt efter

lidt flytter. Det kan også tænkes, at en grundejer lader sit spildevand få afløb ud over nabogrunden, uden at dette er let iagttageligt. Men hvis han blot tror, at naboen accepterer det, kan hævde vindes.

Det kan derfor på den ene side fastslås, at man *ikke ubetinget kan kræve åbenlyshed ved servituthævd og grænseoverskridelser*, men på den anden side *kan åbenlyshed ikke være tilstrækkelig ved ejendoms-hævd*. Selv om man nok så meget dyrker en grund, der tilhører en anden, åbenlyst, behøver dette ikke at indicere, at ejeren vil acceptere forholdet i det lange løb, jfr U 1932.39 H (jfr 1931.127), jfr *Troels G. Jørgensen* i TfR 1932.394.

Forholdet i sagen U 1932.39 H var det, at en uvedkommende mand i 1904 begyndte at dyrke et stykke jord i Nørresundby, der henlå ubenyttet. Jorden var solgt, men dette fik manden at vide, og – som det siges i dommen – *han kunne med lethed have skaffet sig oplysning om ejeren*, som boede i Herning. Han undgik den forhandling med ejeren, der uundgåeligt havde måttet føre til en anerkendelse af ejerens ret og dermed udelukke hævdservhervelsen, jfr TfR 1932.394. Noten til dommen udtrykker det således, at den hævde ikke havde haft grund til at tro, at han med nogen føje kunne bemægtige sig grundstykket. Den tidligere ejer af grundstykket, som i 1900 solgte dette til en anden (der dog først i 1919 fik skøde på grunden) havde i øvrigt, som det fremgår af sagens akter – afgivet nogle forklaringer, som ikke var helt overensstemmende: Oprindeligt erklærede han, at den hævde simpelthen havde sagt, at han havde lejet jorden af ejeren gennem 20 år, og at han derefter mente, at han var blevet ejer. Senere modificeredes forklaringen til, at den hævde »formentlig« havde udtalt, at han havde lejet jorden, men i hvert fald bebrejdede sælgeren hævderen, at han ikke betalte leje. I en senere forklaring bestred den hævde, at han nogensinde havde sagt, at han havde lejet jorden.

Man kan udtrykke forholdet på den måde, at hævde er udelukket, hvis den *hævde forsætligt har holdt sig i uvidenhed* om forholdets nærmere regulering. Man kan ikke formode, at ejeren er ligeglad med en andens dyrkning af jorden, når man måtte være klar over, at ejeren ville kræve leje, hvis det kom til forhandling.

Med denne grundopfattelse stemmer også afgørelsen i U 1948.258, der angår et tilfælde, hvor en kommune i 1924 købte en parcel, men undlod at få skøde på parcellen. På grundlag af en tvangsauktion, rettet mod sælgeren, erhvervede en køber hele ejendommen i 1927, men undlod at skride ind over for kommunens benyttelse af parcellen; han ville lade spørgsmålet ligge indtil videre. Dommen anerkendte, at der var vundet hævde, idet hævdstiden regnedes fra 1924. Afgørelsen begrundes med, at hævderen, *kommunen*, havde »nogen føje til at regne med«, at der ikke ville blive stillet krav om udleveringen. U 1946.132 udtaler, at en samtale mellem ejeren og den hævde ikke

havde bragt den hævden »i en sådan ond tro med hensyn til hans berettigelse«, at det udelukkede hævden. Samtalen gik ud på, at ejeren gav den hævden lov til fremdeles at benytte jorden, men bemærkede, at han ikke, når han solgte sin gård, ville have noget vrøvl, og at hævderen ikke over for ham kunne rejse noget krav.

HRT 1954.115 (kort referat i U 1954.484) har anerkendt hævden, uanset at der forelå kendskab til en dom, som havde fastslået, at den hævdevindendes forgænger, hans fader, ikke havde vundet hævden.

På linie hermed ligger vist nok afgørelsen i NRt 1951.135: 2 søstre ejede en gård, en nevø boede hos dem. I 1913 døde den ene søster og på dødslejet udtalte hun mundtligt, at nevøen skulle have alt, hvad hun ejede, og skifteretten undlod at foretage offentlig skiftebehandling. Kort før den anden søsters død skødte hun i 1946 sin andel til nevøen. Det fastslås nu, at nevøen havde vundet hævden på den ideelle anpart i forhold til sine søskende. Ganske vist havde han været klar over, at der ikke forelå nogen gyldig disposition i 1913, men i betragtning af, at der ikke herskede nogen tvivl om tantens vilje, havde det ligget nær for nevøen »å gå ud fra at medarvingene ville godkjenne disposisjonen, og når skifteretten ikke tok boet under behandling og årene gikk uten at noen av medarvingene ... begjærte skifte eller gjorde noen innsigelse, finner jeg å måtte gå ut fra at (nevøen) med god grunn har regnet med at de godkjente disposisjonen«.

Se om dommen *Brækhus-Hærem*. 589, der i øvrigt. 584 fremhæver, at hævderen ikke »må lukke øynene for ting, som er egnet til å vekke hans mistanke«.

Hærem stiller sig i TfR 1965.629–31 tvivlende over for den i teksten angivne opfattelse vedrørende kravet til god tro. Hærem gengiver opfattelsen derhen, at det afgørende bliver, at den hævden tror, at ejeren har været opmærksom på hævdsbrugen, hvorimod det ikke kræves, at ejeren også faktisk har kendt den. Herefter skulle opfattelsen i praksis kun føre til, at hævden udelukkes, hvis den hævden har lagt skjul på forholdet. I denne gengivelse synes det overset, at det – som fremhævet i teksten – kræves, at hævderen *med føje* har kunnet gå ud fra, at hans adfærd ville blive tolereret. Heri ligger den væsentlige tilføjelse, at domstolene kan udøve en censur, således at man kan tilsidesætte hævderens opfattelse af, hvad ejeren ville tolerere, hvis denne opfattelse hviler på et for løst grundlag. Hvis ejeren faktisk ikke kendte hævdsbrugen, f.eks. fordi han bor i en anden by end den, hvori vedkommende ejendom ligger, og den hævden intet har gjort for at sætte sig i forbindelse med ejeren, udelukkes hævden, jfr den ovenfor nævnte U 1932.39 H. I dette tilfælde blev hævden nægtet, uanset at den hævden ganske åbenlyst udøvede hævdsbrugen. Det er altså ikke rigtigt, at opfattelsen i praksis alene fører til, at hævden kun udelukkes, når den hævden lægger skjul på forholdet.

Kortmateriale udelukker ikke, at der kan foreligge den fornødne gode tro med hensyn til grænseoverskridelser, U 1952.641, se også U 1942.32, U 1935.276 H, (hævden på grænseområde trods udstykningskort). Et er kortets angivelser, noget andet projiceringen i marken.

Hvis den hævdbende ligefrem erkender, at han ikke i hævdsperioden har grebet ind over for de oprindelig berettigede, når de udnyttede deres råden, fordi han ikke mente at have ret hertil, er det en selvfølge, at hævde er udelukket, U 1918.53 H. Afgørelsen i U 1893.286 er tvivlsom. Ifølge udskiftningen i 1806 var et, på et kort fra 1823, angivet areal byens sandgrav. En enkelt bymand dyrkede ikke desto mindre jorden, i 1846 indgik han på at betale en afgift for benyttelsen. Dommen fastslår, at den omstændighed, at denne bymands forgænger medunderskrev udskiftningsforretningen, ikke hindrede hævde, men 2 dommere dissenterede, idet de lagde vægt på, at han i 1846 indgik på at betale afgift. *Torp.* 409 med note 36, opfatter dommen som udtryk for, at en ondtroende besidder kan vinde hævde, men spørgsmålet er, hvilke krav der skal stilles med hensyn til den gode tro, jfr herved *Illum.* 306 note 152. ER I. 583 opfatter afgørelsen som vistnok urigtig. Hvis man lægger den ovenfor nævnte opfattelse til grund, kan ejeren meget vel betragtes som værende i god tro – i den forstand, at han kan være gået ud fra, at de andre bymænd ikke ville gøre indsigelse.

At efterfølgende ond tro – i den anførte forstand – også udelukker hævds-erhvervelse, er en selvfølge, *Illum.* 305.

Jordabalk I 23:2 jfr 1 kræver kun overladelse i god tro ved 10-års hævde, men ikke ved 20-års hævde. Herved må erindres, at der skal være opnået »lagfart« for at vinde hævde. Ved succession i den hævdbendes stilling kræves alene, at den første erhverver har været i god tro ved sin erhvervelse, jfr Jordabalk II. 503–07.

B. Det har voldt praksis og teori en del vanskeligheder at finde den rette forståelse af begrænsningen i DL 5-5-1, hvorefter den omstændighed, at besidderen har haft ejendommen i pant, forlæning eller forsvar, udelukker fra hævds-erhvervelse. Man kan navnlig ikke formulere den således indeholdte grundsætning derhen, at en hævdsudøvelse sket i henhold til et samtykke ikke skulle kunne give anledning til hævds-erhvervelse ud over den ved aftalen skabte ret. *Torp.* 303 f udtrykker sagen således, at en *kontraktmæssig eller kvasikontraktmæssig forpligtelse til – eventuelt på visse vilkår – at levere tingen tilbage til en anden eller i øvrigt at respektere dennes ejendomsret udelukker hævdsbesiddelse.*

Dette kan dog ikke være en korrekt udtryksmåde, hvis man vil anvende denne omskrivning af slutningsbestemmelsen i DL 5-5-1 på andet end ejendomshævde (hvad *Torp* måske ikke gør). Hvis der foreligger en ugyldighedsgrund vedrørende en langvarig brugskontrakt eller kontrakt om indrømmelse af en servitut, kan denne ugyldighedsgrund jo netop tilsidesættes ved hævdsudøvelse. Men selv bortset herfra må

hævden i et vist omfang kunne påberåbes alternativt med anden adkomst. Formålet med hævden er jo bl a at underbygge lovligt erhvervede rettigheder, som blot ikke kan bevises. Det synes derfor *kun at kunne styrke den rådendes retsstilling, hvis han både kan påberåbe sig adkomsten og hævden*. At påberåbe sig hævden uanset adkomsten kan have betydning, 1) hvor det bevismæssigt er vanskeligt at godtgøre adkomsten, 2) og hvor hævds erhvervelse er bedre beskyttet over for trediemand end aftaleerhvervelser, jfr TL §§ 26 og 52.

At hævden kan supplere en ret, der støttes på kontrakt, viser sig også på karakteristisk måde derved, at indsigelser støttet på ugyldighedsgrunde eller urigtige forudsætninger efter hævdsperiodens ophør ikke længere kan fremsættes, jfr ER I. 557, 572. På tilsvarende måde kan hævden fastlægge det nærmere indhold af en ret, der principielt er anerkendt, men uden at enkeltheder er blevet fastlagt.

Det ligger da nærmere for at forstå reglen som en videre konsekvens af det under A nævnte hovedsynspunkt: Hermed er hævds udelukket i de tilfælde, hvor *særlige aftaler gør det klart for den rådende, at den oprindeligt berettigede ikke kan være indforstået med, at selve rådigheden etableres som en ret*. Heri ligger altså, at den rådende med føje kan have troet, at den oprindeligt berettigede var indforstået med, at der nu ses bort fra mangler vedrørende den aftale, som i sin tid var indgået. Men derimod kan udlåneren naturligvis ikke antages at være indforstået med, at rådigheden påberåbes som grundlag for en ejendoms hævds – medmindre han har fordret tingen tilbagegivet, men alligevel ikke har fået den tilbage trods kravet herom. Fra dette øjeblik af kan der løbe en hævdsperiode. Udlåneren har jo ikke nogen som helst anledning til at gribe ind, når og så længe låntageren råder i overensstemmelse med den kontraktmæssige ret. Derimod har en overdrager, der har overdraget ved en ugyldig kontrakt eller ved en kontrakt af uklart indhold, anledning til at gribe ind, når der rådes i strid med, hvad overdrageren anser for rigtigt. Når han dog ikke gør det, kan den anden part med føje antage, at han er indforstået med den kontraktstridige eller dog ikke klart kontraktmæssige ret.

Tvivlen om bedømmelsen af disse forhold er kommet stærkt frem i U 1921. 668 H (Trillestiddommen), hvor der anerkendtes 20 års hævds på en færdselsret, uanset at den udøvedes i henhold til udtalelse i et skøde fra 1888. Noten til dommen fremhæver herved, at færdselsretten allerede var indrømmet i 1878, da stien blev anlagt, men denne færdselsret var ikke bragt i formel orden og

kunne derfor først betrygges ved hævde, og denne hævds erhvervelse burde ikke forstyrres ved, at man i skøderne optog klausuler, der netop ikke tilsigtede at gøre færdsejersretten tidsbegrænset, men kun havde til formål over for *den enkelte* udtrykkelig at anerkende den faktisk bestående tilstand. — Netop i dette tilfælde var det tvivlsomt, om retten var hjemlet ved aftale; dommen siger da også, at retten *ialtfald* er vundet ved hævde.

Kun en uklar forståelse af forholdet kan give anledning til notens anfægtelser. I et sådant tilfælde bør den rådende selvfølgelig ikke stilles ringere, fordi han påberåber sig både adkomst og hævde, tværtimod. Der er ikke tale om en aftale, som indicerer, at den oprindeligt berettigede ikke er indforstået med, at selve rådigheden etableres som en ret. Tværtimod bestyrker aftalen dette forhold.

Også afgørelsen U 1948.258 medregner en periode, hvor rådigheden skete på grundlag af en adkomst.

Anderledes ligger forholdet, hvis den aftale, der supplerer rådighedsudøvelsen, kun har indrømmet en mere begrænset ret, f.eks. en *personligt* begrænset ret for de *daværende* ejere af ejendommen, hvorfra der kommer færdsel. Den tid, hvori disse personer udøver rådigheden, kan ikke medregnes i hævdsperioden, jfr U 1921.550, 1898.314 smh U 1955.308 (1' instansafgørelsen). I denne periode kan grundejeren jo umuligt være indforstået med andet, end at de *bestemte* personer udøver rådigheden.

Hvis de hævde på et tidspunkt, hvor de 20 år endnu ikke er forløbet, *indgår på at betale en afgift* for benyttelsen af retten, er det klart, at forholdet fremtidig må bedømmes efter den nye overenskomst uden hensyntagen til den tidligere igangværende hævde, U 1916.406 H. Her sker der jo en ændring i forholdene, således at parterne må være klar over, at det nye retsgrundlag træder *i stedet* for det ældre. Hvis man trods overenskomsten lader forholdet fortsætte i overensstemmelse med den ældre tradition, må dog hævdsperioden kunne dannes ved sammenlægning af perioderne på hver side af overenskomsttiden.

Om der foreligger sådanne særlige aftaler, der udelukker hævds erhvervelse, er i øvrigt ofte tvivlsomt. Forholdet udtrykkes ofte i domme således, at rådigheden kun er sket som *udslag af de berettigedes velvilje*, ikke som en ret, jfr U 1884.158 H, 1900.236 H. Dette kan være indiceret ved slægtskab eller anden nær forbindelse mellem parterne, og vederlag kan indicere det samme, men dette behøver ingenlunde at være tilfældet, jfr U 1926.946 H, 1925.217, 1893.286, 1886.965 H, 1875.98 H, 1874.709 H, *Illum.* 303, ER I. 579.

Hvis en råden kan bringes til ophør ved den forpligtedes opsigelse, kan den naturligvis ikke danne grundlag for en hævds erhvervelse, gående ud på, at rådigheden fremtidig kan udøves uden nogen opsigelsesmulighed.

Bevisbyrden for særlige aftaler m.v., der udelukker hævds erhvervelse, påhviler den, der påstår det, *Illum.* 302, *Torp.* 402.

Selv om der ved aftale er indrømmet en begrænset ret, f.eks. en vejret, kan det meget vel tænkes, at den berettigede ifølge servitutten udøver en videregående råden, idet han færdes ikke blot på vejen, men også på et omgivende

areal. Det ville da også være ganske unaturligt at komme til det resultat, at der ikke vindes ejendomsret på den del af arealet, hvortil færdselsretten var knyttet, jfr U 1954.253 H.

Om den tilsvarende bestemmelse i NL 5-5-3 in fine se *Brækhus-Hærem*. 581 ff, smh 571.

V. Hævdstiden

Hovedproblemet er, om man ved siden af den ordinære hævdperiode på 20 år skal anerkende regler om alderstidshævd og i bekræftende fald, i hvilke tilfælde man skal anvende disse særlige regler, og hvor lang perioden må være.

Hovedvanskeligheden ligger i, at DL 5-5-2 overfører de almindelige hævdsregler på servituthævd, mens 3-13-13 og 5-10-21 opererer med et alderstidsbegreb, som vedrører erhvervelse af visse servitutter. Efter DL 3-13-13 må bonden »ej heller aflukke enten folke- eller fægang, hvor den haver været af alders tid«, og 5-10-21 fastslår, at man beholder »græsgang, giersel, agerland eller engbond . . . som de af alders tid haft have«, når nogen afhænder sin skov.

Reglen i DL 5-5-2 var ikke optaget i de to af håndskrifterne til »det første projekt« til Danske Lov og er altså først kommet til under en senere behandling af loven. Det er givet, at 5-5-2 først og fremmest hentyder til servitutrettigheder, jfr at et udkast til den tilsvarende regel i Norske Lov 5-5-4 bl.a. nævner »En Tings Brugelse, såsom Vey eller Drift«. Systemet i DL er i det hele ikke særlig klart: I 5-11-1 og 5-10-56 gør man brug af reglen i 5-5-2 med hensyn til møller og med hensyn til lysningsservitutter.

Ørsted (Jur Arkiv, bd 25.139 ff, Arch f R VI. 341 ff, Håndbog IV. 350 ff) indfortolkede sontringen synbare-usynbare servitutter i DL, således at alderstidshævd var nødvendig til erhvervelse af usynbare servitutter. Der henvistes til, at DL 3-13-13 og 5-10-21 netop omhandler typiske usynbare servitutter, 3-13-13 taler om folke- og fægang og 5-10-21 om partielle brugsrettigheder vedrørende skove. Det står fast, at disse henvisninger ikke er afgørende. Udkastet til Norske Lov 5-5-4 ville som anført anvende ordinær hævd på typiske usynbare servitutter, jfr udkastet til Norske Lov 5-5-4, og i tiden før og efter DL anvendte man DL 5-5-2 på græsningsrettigheder, vej- og vandingsservitutter. Alligevel blev Ørsteds idé accepteret i teori og praksis. Dette hænger vel sammen med, at sontringen for så vidt var reelt velbegrundet, som man på denne måde indskrænkede hævdsmulighederne vedrørende veje o.l., hvor en snighævd eller en hævd, der i realiteten kun støttes på ejerens velvilje, derved blev trængt tilbage, fordi beviset for den lange hævdperiode var vanskeligt at gennemføre.

Cohn (Jur T 1915.511 ff, 1917.18 ff) – med tilslutning af *Vinding Kruse*

i ER I. 564 ff, jfr III. 1773, og *Thøger Nielsen*. 157 ff noten – har i stedet fremsat den opfattelse, at alderstidshævden ikke er at betragte som et specifikt hævdinstitut, men derimod som en *retssædvane*, der hjemler en *servitut*, i slægt med DL 2–22–51 om skatter og afgifter, jfr også 1–5–18 og 2–13–6. Med denne opfattelse kommer man til det resultat, at sædvanen *materielt* må gælde til fordel for *alle og enhver*. Herved opstår imidlertid et særligt *formelt* påtalespørgsmål: nemlig om den *enkelte private* kan påberåbe sig sædvanen, eller den kun kan gøres gældende af *offentlige* myndigheder (som f.eks. sogneråd eller naturfredningsforeninger). Specielt har *Vinding Kruse* i noterne til Ejendomsretten (1939). 117 været inde på den sidstnævnte tanke.

Mod denne opfattelse har *Illum* opponeret, *Illum*. 281 ff. DL 3–13–13 findes i et afsnit, som angår fæsteforhold, og indholdet af reglen tyder netop ikke på, at reglen kan påberåbes af andre end dem, der står i fæsteforholdet. »Bonde må ej indgrave, eller indlukke, nogen ager, eng eller jordbond, uden hans husbonds minde og alle lodsejeris samtykke; ej heller aflukke enten folke- eller fægang, hvor den haver været af alders tid«. Første del af reglen angår klart *det indbyrdes fæsteforhold*, og det hævdes da, at andet led må forstås på samme måde, jfr særlig udtrykket »folke- eller fægang«, *Illum*. 282 note 29. *Abitz*. 155 f har heroverfor gjort opmærksom på, at man i hvert fald på udskiftningslovens tid gik ud fra, at sidste led angik veje i al almindelighed, jfr fr 23/4 1781 § 17, der siger, at ingen *almindelige* veje og vandsteder som ikke kan undværes, bliver imod 3–13–13 aflukkede, medmindre andre bekvemme veje anlægges. Den omstændighed, at der tales om *vandsteder*, udgør ikke noget bevis på, at man dog kun har tænkt på fællesskaber. *Man må derfor vist konkludere i, at 3–13–13's sidste led virkelig angår visse servitutter til fordel for personer, som ikke nødvendigvis behøver at stå i et særligt kontraktforhold til den, der vindes hævd overfor.*

Ved fortolkningen af DL 5–10–21 har *Illum*. 283, jfr 314 f lagt vægt på, at den også må forstås med hentydning til enkelte personer: hvor skov sælges, og *andre* har haft græsning, færdsel, agerland eller engbund i alderstid, beholder de deres ret. På baggrund af denne opfattelse anføres det, at hævd kan vindes til fordel ikke for alle og enhver, men vel for begrænsede enheder, *bysamfund*, *landsbyer* eller *sogne*. Det ses imidlertid ikke, hvorfor udtrykket *andre* nødvendigvis må forstås på denne måde.

Selv om man kommer til det resultat, at reglerne i DL 3-13-13 og 5-10-21 ikke indskrænker sig til at give bestemmelser om det indbyrdes forhold i mindre, sluttede samfund, er det et spørgsmål, om bestemmelserne skal forstås som angående *egenlige sædvanedannelser*. I hvert fald har alderstidshævden – således som det opfattes i retspraksis – løsrevet sig fra, hvad der oftest kræves til en almindelig sædvanedannelse.

Det må fremhæves, at der består en *principiel forskel mellem sædvane og hævd*, hvad enten denne har karakter af ordinær hævd eller alderstidshævd. Det har været den almindelige opfattelse, at en sædvane-

dannelse er betinget af, at der er handlet *ex opinione obligationis*. Set ud fra den anden parts synspunkt er dette ensbetydende med, at han mener at have handlet som sket, fordi han er berettiget. Det er blevet nævnt, at ejendomsordenen kan gennembrydes af en (lokal) sædvane, der hjemler adgang til at tilegne sig tørre træer i en andens skov. Dette kan tages i betragtning ved en afgørelse af spørgsmålet, fordi det bedst stemmer med parternes indstillinger og forventninger og derfor føles som ret og rigtigt, *Ross* i Indledning til Retsstudiet, 1956.100, *samme*: Ret og Retfærdighed. 109 ff. Hævd kan derimod erhverves, selv om man endog er klar over, at der handles i strid med, hvad der er ret, blot man går ud fra, at denne handlen vil blive tolereret, jfr ovenfor s 425 f.

Der findes dog afgørelser, der nægter anerkendelse af alderstidshævd med den begrundelse, at rådigheden ikke har haft karakter af en »retsudøvelse«^e l, jfr f eks U 1910.144 H, 1897.455 H, 1929.605, 1916.705. Denne begrundelse kan dog ikke være rigtig i denne forbindelse, hvis den tages efter ordene. Muligvis kan meningen være, at man blot vil udelukke hævdserhvervelse, hvis rådigheden er udøvet på grundlag af ejerens velvilje.

Til det anførte kommer en *anden principiel forskel*: Hvis en ret er opstået ved sædvane, må den kunne bortfalde, ikke blot ved en ny sædvane i modsat retning, men også ved en lovbestemmelse. Dette må gælde uden nogen erstatningspligt over for private, der måtte lide tab herved, jfr *Abitz*. 215. Hvis derimod en ret er etableret ved alderstidshævd, kan en ophævelse af retten kun ske ved ekspropriation mod erstatning.

Men selv om man ser bort fra disse principielle betragtninger, bliver der tilbage en *teknisk forskel mellem sædvane og alderstidshævd*. Det er nok så ubestemmeligt, hvornår en sædvane kan anses for dannet. Derimod har der efterhånden dannet sig faste forestillinger om, hvornår alderstidshævd er erhvervet. Herved bliver sædvanedannelse og erhvervelse ved alderstidshævd to forskellige retlige fænomener. Dette kan måske udtrykkes således, at sædvanedannelser er blevet teknisk tilskåret på dette område. Denne opfattelse er dog næppe rigtig, da der ud over alderstidshævden kan forekomme retsdannelser, som må motiveres med den mere ubestemte forståelse af sædvanebegrebet.

Af retspraksis fremgår, at der til alderstidshævd kræves følgende betingelser opfyldt: 1) Vidneudtalelserne må angå en periode på mindst 45–50 år. 2) Der må ikke være tidligere modsatte erindringer,

jfr følgende afgørelser, der nægter alderstidshævd: U 1926.524 (ældre folk kunne huske, at brugen først begyndte for 50 år siden), U 1921.675 H, note 1 (et enkelt vidne kunne huske en anden ordning før 1870'erne). 3) Derimod gør det ikke noget, at der er »huller« i forklaringerne, hvis disse huller kun er kortvarige, U 1887.1044 (der manglede kun få år i rækken, usandsynligt, at der var sket ændringer i disse år). 4) At der oplyses en ældre modstridende tilstand, f.eks. ved hjælp af kort eller andre dokumenter, altså forud for vidnernes hukommelse, hindrer ikke hævd, U 1887.1044, 1883.688, men vil bewirke en tendens til at kræve noget længere tids brug oplyst. 5) Oplysninger gennem dokumenter kan til en vis grad erstatte vidneforklaringer, således at tidskravet nedsættes.

Man må på grundlag af disse overvejelser konkludere i, at *det retsinstitut, som betegnes som alderstidshævd, principielt er forskelligt fra retssædvane.*

Se hertil *Illum.* 290–91, *Brækhus-Hærem.* 610–613.

A. Det er sjældent, man træffer på afgørelser, der på dette område udtrykkeligt fremhæver muligheden af en egentlig *sædvanedannelse*. Der findes nok adskillige afgørelser, der ret svævende taler om, at alle og enhver »i umindelige tider« har udøvet en vis råden, navnlig i retning af færdsel på en bestemt vej, uden at det fremgår helt klart, om man har taget standpunkt til spørgsmålet om sædvane over for alderstidshævd. Men i disse tilfælde har det næppe heller spillet nogen rolle, om man henførte forholdet til den ene eller den anden kategori.

U 1911.531 H har dog fremhævet såvel spørgsmålet om alderstidshævd som retssædvanedannelse. Det fastslås først, at der ikke ved det fiskeri, som var udøvet af alle, så længe nogen kunne huske tilbage, var stiftet nogen ret for alle og enhver eller for visse lodsejere eller beboere. Dernæst udtales, at det ikke var godtgjort, at der ifølge sædvane tilkom lodsejerne i de pågældende byer ret til at fiske i søen. Herved er det altså lagt til grund, at det drejer sig om to forskellige retsinstitutter.

U 1946.434 antyder noget lignende, idet det først udtales, at en sti i umindelige tider har været benyttet af alle og enhver, og dernæst, at den rådende og hans fader havde færdedes ad den samme sti så langt tilbage, som gamle folk kunne mindes. Der konkluderedes derefter i, at der ikke kan støttes nogen ret på den almindelige færdsel, og at betingelserne for alderstidshævd herudover ikke var godtgjort.

Hvis der imidlertid kan godtgøres sædvanedannelse, er hermed *enhver – ved en lokal sædvane enhver inden for dette område* – berettiget, selv om han ikke personlig har udøvet en tilsvarende råden. Principielt må dette kunne påtales af *enhver, der har en retlig interesse heri*, navnlig hvis man er blevet hindret i den fortsatte råden. En *kommune* eller en *offentlig institution* kan eventuelt også være påtaleberettiget som bærer af disse interesser.

B. 1°. Efter en fast retspraksis kan der ved *alderstidshævd* stiftes ret for *beboerne i et lokalt område* svarende til den råden, som beboerne faktisk har udøvet i alderstid.

Som betingelse må kræves, at det store flertal virkelig har udøvet denne råden i større udstrækning. Denne opfattelse synes også (forudsætningsvis) anerkendt ved U 1953.40 H, 1891.69 H, 1883.542 H, 1894.1148, 1892.322. Når det drejer sig om en almindelig råden, udøvet af mange personer, må der formentlig stilles særlig strenge krav til denne rådens omfang, jfr U 1953.40 H, 1891.69 H og måske også U 1909.266 H (ikke godtgjort, at afhentning af tang havde fundet sted i »et sådant omfang«, at den kunne danne grundlag for erhvervelse af alderstidshævd), jfr endvidere U 1881.558. Denne retspraksis svarer nøje til det indhold, som DL 3-13-13 og 5-10-21 har, jfr ovenfor s 431.

Det må herefter sikkert antages, at der ved almindelig råden i alderstid kan stiftes en ret til fordel for *beboerne i et vist område*, og at denne ret må kunne *påtales* såvel af dette områdes *almindelige repræsentanter* som af *enkelte, der måtte have en retlig interesse heri*.

U 1953.40 H drejede sig om ret til at hente tang på en grundejers del af en strandbred. Sagen blev ført *dels af sognerådet, dels af to grundejere*. Underretten fastslog, at der ikke ved den udøvede råden var stiftet nogen ret for kommunens beboere i almindelighed, og om de to grundejere udtales, at der ikke var vundet alderstidshævd, da de efter deres egen forklaring kun havde hentet tang i henholdsvis 31 og 10-12 år. Landsretten stadfæster for grundejernes vedkommende i henhold til grundene. Om sognerådet siges det, at det ville være at gå strandejerens retsstilling for nær at anse sognerådet for berettiget til at hævde dom for samtlige beboere. H slår begrundelserne sammen: Det var ikke tilstrækkelig godtgjort, at der i alderstid af beboerne var hentet tang inden for vandstandslinien i *et sådant omfang og under sådanne omstændigheder*, at der på grundlag heraf kunne tilkomme sognets beboere i al almindelighed en ved alderstidshævd vundet ret. Muligvis har det været afgørende, at man ikke havde bekymret sig om, hvorvidt afhentningen skete inden for eller uden for vandstandslinien. Det var derfor usikkert, i hvilket omfang man havde handlet i strid med strandejerens ret, som jo kun går til

vandstandslinien. Se om dommen *Fr. Vinding Kruse*: Tinglysning og panteret, 1962.70.

U 1891.69 H gav ikke en individuel beboer medhold med den dobbelte begrundelse, at rådigheden ikke var udøvet i en sådan udstrækning og under sådanne omstændigheder, at der herved var begrundet en almindelig ret for enhver af byens borgere, og at vedkommende beboer heller ikke havde oplyst, at der tilkom ham en særlig ret i så henseende. Med den dobbelte begrundelse var det forudsat, at den enkelte beboer kan have påtaleret, selv om den også tilkommer borgerne i almindelighed. U 1883.542 H har anerkendt en grusgravningsret for en enkelt beboer under henvisning til, at samtlige beboere havde udøvet sådan råden i alderstid, jfr ligeledes U 1894.1148, 1892.322.

Overretsdommen i U 1908.292 udtaler derimod, at afgørelsen af, hvorvidt en færdselsvej skulle opretholdes som almindelig, alene tilkom det offentlige. Afgørelsen blev imidlertid ændret ved U 1910.144 H, der ikke kom til at tage stilling til kompetencespørgsmålet, da den stedfundne benyttelse ikke havde haft karakter af en retsudøvelse, hvilket H fandt afgørende.

U 1928.1144 anerkendte påtalebeføjelse for et *naturfredningsnævn* vedrørende en sti ved Esrom sø, hvortil almen færdsel blev anerkendt, efter at den havde været udøvet i alderstid. Afgørelsen anerkender altså en ret for alle – også for beboere uden for det lokale område – men er støttet på synspunkter fra Naturfredningslovens §§ 23 og 27 om færdselsretten ved strandbredder, jfr *Abitz*. 213–14.

Sagen blev indbragt for domstolene, efter at fredningsnævnet havde truffet afgørelse i medfør af Naturfredningslovens § 1, stk 2, hvorefter der – mod fuld erstatning – kan gives adgang til almen færdsel, hvor dette er motiveret med betydningen for befolkningens friluftsliv. Erstatning blev ikke tilkendt, fordi færdselsretten ansås vundet ved alderstidshævd, jfr Danmarks Naturfredningsforenings årsskrift 1928–29.161.

U 1932.175 nægter derimod at anerkende et sogneråd som kompetent til at påtale i en sag om færdsel »for alle og enhver« (ikke blot sognets beboere) på en sti i en skov, uanset at færdslen på stien havde foregået i alderstid. Denne afgørelse har imidlertid den specielle baggrund, at sognerådet ikke burde kunne tilsidesætte reglerne i Gangstilovent fra 1850. Gangstien skulle efter denne lov først optages på det offentlige regulativ, før sognerådet kunne påberåbe sig allemandsbrugen i alderstid for at undgå erstatningspligt, jfr *Abitz*. 159, 206.

Om forhistorien forud for Gangstilovent se *Illum*. 309 f. Der var diskussion om, hvorvidt retten ifølge DL 3–13–13 var af privatretlig eller offentligretlig beskaffenhed. Slutresultatet blev et kompromis, hvorefter også kommuner kunne gøre adkomst gældende. Medens efter Gangstilovent en tidligere almindelig benyttelse havde betydning for optagelse på de offentlige fortegnelser, er dette ikke længere afgørende efter Vejlovent, nr 95 af 29/3 1957 kap V, se Karnovs Lovsamling, 6. udg 1960.1262 note 74.

U 1910.693 H, 1904 A. 741, 1902 A. 112, 1883.729, 1873.615, har fastslået, at der skal betales erstatning til ejere, der har afspærret en sti, som tidligere benyttedes almindeligt, men derefter optages på gangstiregulativet. De

afgør intet om dette spørgsmål, cfr. derimod *Illum.* 311 f, der anser disse domme for uforenelige med den opfattelse, hvorefter kun det offentlige kan gøre retten til almindelig benyttet gangsti gældende. Dette er jo ganske selvfølgelig. Gangstiloens § 4 gav ejere ret til erstatning, når stier optages på regulativet, medmindre (bl.a.) stien »fra alders tid *upåtaget*» er bleven benyttet af alle og enhver«. Når ejeren netop har påtaget på den effektive måde, at han har afspærret stien, er det efter indholdet af reglen klart, at han skal have erstatning. I øvrigt ville dette vel også gælde, selv om man ikke havde en sådan udtrykkelig regel. Den hævd, som muligvis var i gang, er nu blevet afbrudt, og er den blevet afbrudt, må ejeren på ny have sin fulde ret igen.

Illum. 313–14 anfører over for ER I. 565, at hævd dannelse til fordel for almenheden må anses for opgivet, og understreger, at en råden, der udøves inden for et lokalt samfund, ofte vil være baseret på vedkommende grundejeres velvilje og derefter ikke kan danne grundlag for hævd. Ligeledes afvises hævd dannelse, hvis det oplyses, at rådigheden er udøvet uden bevidsthed om, at den er sket som medlem af det pågældende samfund. Det sidstnævnte psykologiske fænomen er vanskeligt at arbejde med i retspraksis, og man vil næppe kræve ret meget for at statuere, at der foreligger sådan bevidsthed; man vil vel endda gå ud fra, at den foreligger, hvis rådigheden er udøvet almindeligt af samfundets medlemmer. Der er specielt henvist til afgørelsen i U 1885.637 H, der dog næppe afgør noget om dette spørgsmål, da den angik straf for overtrædelse af Mark- og vejfredsloven. Dommen siger, at det ikke er nødvendigt at afgøre ejendoms- eller brugsspørgsmålet; det er tilstrækkeligt, at beboerne antog, at færdslen og retten til at fjerne materialer tilkom dem som en ret. Dette kan ikke forstås anderledes, end at den tiltalte måtte findes af subjektive grunde. Afgørelsen i U 1913.173 H tager udgangspunkt i, at rådigheden var udøvet i kraft af ejerens velvilje, jfr. også U 1915.589 H (1913.842). Resultatet kom imidlertid til at afhænge af en fortolkning af et tilsagn om en vis færdsel. U 1900.626 var baseret på, at der muligvis forelå samtykke fra ejerens side, i U 1897.455 H var udøvelsen ikke betragtet som udøvelse af en ret, i U 1890.951 var det – så vidt ses – kun nogle af beboerne i kommunen, der havde udøvet rådigheden, og i øvrigt havde også andre end kommunens beboere udøvet tilsvarende råden.

Grundbyrder og grundbyrdelignende fordringsrettigheder kan kun stiftes ved alderstidshævd, jfr. foran s 417.

2°. Der har i ældre retspraksis været afgørelser, som anerkendte alderstidshævd til fordel for *enkelte personer* i tilfælde, hvor en vej ikke ved sin objektive fremtræden viste, at den var anlagt med særlig henblik på den hævdvindende, jfr. nedenfor under C, men hvor den hævdvindende dog havde udøvet en *selvstændig råden* eller *særlig brug* eller rådigheden havde haft en *særegen betydning* for hans ejendom.

Dette kom til udtryk i den ledende afgørelse, U 1868.467 H: Da der ikke ved siden af den almindeligt benyttede færdsel, som ikke kunne hjemle nogen

ret for sagsøgeren, var udøvet nogen sådan *selvstændig råden* over stien, og da der ikke havde været en sådan *særlig brug*, eller rådigheden havde haft en sådan *særegen betydning for sagsøgerens ejendom* fremfor andre, kunne der ikke hermed begrundes en servitut for sagsøgeren.

På den anden side har U 1882.394 H fastslået, at færdselsret til en vej, der på en større strækning faldt sammen med en af ejeren benyttet markvej, ikke kunne vindes ved hævde i 20 år, men brug i alderstid fandtes tilstrækkelig, da stien kun førte til den hævdenes gård og kun undtagelsesvis blev benyttet af andre end gårdens beboere og andre, der havde ærinde der.

U 1882.394 H synes at ligge meget nær op ad de afgørelser, der senere har anerkendt ordinær hævde som tilstrækkelig, idet markvejen i dette tilfælde fremtrådte på en sådan måde, at den kun kunne have væsentlig interesse for den hævden, jfr nedenfor under C. Spørgsmålet er derfor, om ikke retsopfattelsen efterhånden har skiftet. U 1918.191 H tyder på det. I dette tilfælde havde den omstridte vej eksisteret i henved 100 år. Det blev ikke anset for bevist, at vejen i sin tid var udlagt som adgangsvej for den hævdevindendes, modpartens og en trediemands ejendomme, og – så vidt man kan se – lægger H til grund, at vejen stod åben for almindelig færdsel. I en note til dommen tilføjes imidlertid: »Efter vejens beliggenhed kunne den dog ikke antages at have været af nævneværdig interesse for andre end dem, der færdedes til og fra de ved vejen liggende ejendomme«. Herefter fastslår H, at det »behørigt« var »godtgjort«, at der ved alderstidshævd var erhvervet ret til at færdes ad vejen. Det har i øvrigt interesse, at »hovedet« til dommen udtaler, at færdselsret »i hvert fald« er erhvervet ved alderstidshævd. Hermed synes der at være taget afstand fra en indskudt kategorisk bemærkning i overrettens dom, hvori det hedder: »alderstidshævd – hvorom der alene kunne blive spørgsmål –«.

Man kan følge linien videre i U 1921.668 H (Trillestisagen). I denne sag viste stiens retning vel, at den i særlig grad havde interesse for fiskerne, jfr nedenfor under C., men det var ikke oplyst i hvilket omfang stien blev benyttet af andre. Det anføres i overretsdommen, at stien oprindeligt blev benyttet ikke blot af fiskerne, men af alle og enhver, og denne udtalelse ses end ikke at være blevet bestridt under sagen.

En række afgørelser afslår at anerkende alderstidshævd på færdselsrettigheder med begrundelser, der med nogle nuancer i ordvalget stemmer med U 1868.467 H, jfr således U 1947.893, 1946.434, 1929.605, 1907.271 H, 1906.927, 1905.A.602, 1891.472, 1888.1183, 1878.675, 1875.41 H (1873.710), 1874.321 og 798.

Man kan herefter formentlig sammenfatte retsopfattelsen derhen, at en *enkeltperson* kun kan vinde hævde på en vejret, såfremt han kan godtgøre, at rådigheden har en *særegen betydning* for ham, og at dette normalt *kun* kan ske *derved*, at der skaffes oplysninger om, at vejen – hvis den ikke ved indhegning eller anbringelse af låger o l helt klart fremtræder som forbundet med noget »synbart« – som følge af sin *retning* har særlig betydning for den hævdvindende og *kun i begrænset omfang benyttes af andre*. Men i så fald anerkendes også 20-års hævde som tilstrækkelig. Mellemtilfældet – at vejen vel har særlig betydning for den hævdvindende, men ikke ved sin retning og benyttelse indicerer dette – kan vanskeligt forekomme i praksis. Herefter bliver der næppe spørgsmål om alderstidshævde vedrørende servitutter til fordel for enkeltpersoner.

Der kan måske tænkes ejendommelige tilfælde, der kan illustrere mellemgruppen, f.eks. hvis ejeren af en ejendom færdes ad en vej over en naboejendom i samme omfang som ejeren af naboejendommen, og vejen i lige høj grad peger hen imod bygningerne på begge ejendomme. I dette tilfælde har vejen nok en særegen betydning for den, der færdes over naboens ejendom, nemlig i modsætning til alle andre i nabolaget, men ikke i forhold til ejeren af den ejendom, på hvis grund han færdes. Det er muligt, at man i sådanne tilfælde med støtte i den ældre praksis vil lægge vægt på, om færdslen er udøvet i alderstid. Det er dog betænkeligt overhovedet at anerkende hævde, fordi der er større fare for snighævde og udnyttelse af naboelskverdighed end i tilfælde, hvor et stort antal mennesker jævnligt har færdes ad vejen.

C. Ved ordinær 20 års hævde har retspraksis anerkendt, at der kan vindes ret til vejservitutter, der kan ligestilles med synbare servitutter. Ganske vist har der ikke været en særlig servitutindretning i gængs forstand. Men ved vejens objektive fremtræden på grunden er det tilkendegivet, at den er *anlagt med særlig henblik på den hævdvindende*. Herom foreligger en omfattende retspraksis.

U 1921.668 H (Trillestien i Gilleleje) angik således et tilfælde, hvor *stiens retning* m v tilkendegav det specielle formål, jfr note 2 til dommen, U 1941.746 H, en vej, der ligefrem med et *hegn* var skilt fra ejerens ejendom og omvendt gik ud i ét med den tømmerplads, hvorfra færdslen udgik. Omvendt fastslog U 1943.492 H, at vejen ikke fremtrådte som udlagt eller tjenende som adgangsvej særlig for den rådighedsudøvendes ejendom. U 1930.1017 H nægter at anerkende ordinær hævde til en vejservitut med den begrundelse, at stien ikke fremtrådte som særligt anlagt eller beregnet til benyttelse for den hævdende. VLT 1938.337 anerkender ordinær hævde vedrørende en vej. Der henvises til vejens oprindelse, beliggenhed og benyttelse. Den var særlig udlagt

for formålet (vejen gik langs en skelgrøft og var eneste adgangsvej for den hævdbende til et moseskifte). U 1949.960 siger ligefrem, at vejen efter sin beliggenhed og det om færdslen oplyste måtte karakteriseres som en synbar indretning, hvorfor ordinær hævd var tilstrækkelig. U 1955.308 (Af overkørslers tilstedeværelse fremgik, at vejen benyttedes som adgangsvej til en parcel – ordinær hævdstid tilstrækkelig).

Alle disse afgørelser viser altså, at man fortsat anvender læren om de synbare ctr de usynbare servitutter. Afgørelserne i 1914.60 H (1912.1004), 1909.440 H, 1894.1232 H, ligger på linie hermed, se derimod U 1882.394 H. At vejene tillige er blevet benyttet *på en del af strækningen* af andre, kan ikke ændre sagen, og navnlig kan det ikke bevirke, at servituten kun kan gælde for den del, som er blevet særligt benyttet. Herved ville den jo blive værdiløs. Det ville dernæst også bero på rene tilfældigheder, om vejen på ejerens grund f.eks løber sammen med andre veje, der benyttes af ejeren selv, således at færdslen efterhånden foregår samlet ad en enkelt vej, eller om den henløber isoleret som en særlig vej helt ud til den offentlige vej, hvorved den skaber forbindelse. Ud fra det principielle synspunkt må det også være irrelevant: Meningen med kravet om synbarhed er jo at skabe et værn mod snighævd. Men dette lykkes, blot vejen ved sin fremtræden viser, at der er noget særligt i gang. At den derhos også for en del er usynbar, må være ligegyldigt, når den synbare del demonstrerer rådigheden.

VLT 1932.364 synes at gå videre end andre afgørelser i retning af at nøjes med ordinær hævd på en vej, idet der blot henvises til, at vejen så godt som udelukkende blev benyttet af den hævdbende til daglig færdsel.

Det er klart, at der foreligger en synbar servitut, når vejen ender med en *låge, port* el ind til nabogrunden, således at vejens betydning for naboen er indlysende, jfr U 1911.101, 1898.753, 1897.507, 1877.868, *Illum.* 292 f. Dette gælder derimod ikke, når lågen eller åbningen er anbragt tilfældigt eller med andre formål for øje, U 1918.429, 1884.1131, 1882.419.

I modsætning til, at vejen er *anlagt* eller i øvrigt fremtræder med det særlige formål for øje, står det forhold, at vejen *først dannes ved brugen*. Dette er i sig selv ikke uden videre tilstrækkeligt. I hvert fald er det flere gange fastslået, at hjulspor, der dannes ved den ulovlige færdsel, ikke bringer forholdet ind under den 20-årige hævdsfrist, U 1917.186 H, 1887.1044, 1886.201 H (1882.804), specielt hvis den stadig opløses el, *Illum.* 293 f. Det må dog nok antages – ud fra de reale betragtninger – at hvis vejen virkelig dannes efterhånden på denne måde, og der upåtalte gennem 20 år har været en tydelig vej, må dette være tilstrækkeligt til hævds erhvervelse, jfr måske U 1921.668 H.

For at demonstrere synbarheden og dermed advarslen for ejeren kan det vel ikke ubetinget kræves, at servitutindretningen findes *udelukkende* af hensyn til den hævds erhvervende; hvis blot dette er det *dominerende*, må det være tilstrækkeligt. Betænkelig er afgørelsen i U 1939.630, hvor 20-årig hævd ansås tilstrækkelig i et tilfælde, hvor der fandtes en gårdsplads til fælles brug for to ejendomme, men hvor pladsen udelukkende fandtes på den ene ejendom. Se i øvrigt om disse spørgsmål U 1943.492 H, U 1949.960, 1946.953, 1915.589 H (1913.842), 1909.440 H, 1941.746 H, 1921.668 H, VLT 1938.337.

Skal man herefter sammenfatte synspunkterne vedrørende hævd på vejservitutter, der ikke giver sig tilkende i en speciel servitutindretning, bliver resultaterne formentlig følgende:

20-årig hævd er tilstrækkelig, hvor vejen helt eller delvis *fremtræder som anlagt med henblik på servitutformålet og i det væsentlige kun benyttes med henblik på dette formål*, (retning, hegn, låge).

Ved *alderstidshævd* kan der opnås en ret for et *lokalt samfund*, såfremt dets beboere i almindelighed i alderstid har udøvet den pågældende råden. I dette tilfælde kan såvel den enkelte beboer som samfundets almindelige repræsentanter rejse påtale.

Ved *retssædvane* kan der være dannet en ret til fordel for *alle og enhver*. Påtale kan ske ved den myndighed, der nærmest repræsenterer denne almene interesse, og vel også ved enhver, der har en retlig interesse heri.

Alderstidshævd foreslås afskaffet efter svensk ret, se Jordabalk II. 500–03.

VI. Hævd i strid med offentligretlige regler

Der kan ikke erhverves hævd i strid med love eller andre lignende offentligretlige forskrifter. Man kan således ikke gennem hævd tilside-sætte de *almindelige forskrifter om grænserne for ejendomsrettens udøvelse*, f.eks. vandløbslovgivningen, U 1923.56 H, landbrugslovgivningen, U 1904 A. 179, se *Fl. Tolstrup*: Forkøbsret og koncession, 1961. 153, eller bygningslovgivningen, 1874.268, 1871.621 H (1871.383). Man kan naturligvis ikke betragte *skattelovgivningens* regler som bortfaldet, selv om en skat ikke er blevet opkrævet i alderstid. Man kan ikke vinde hævd på udgivelse af *åndsværker*, hvortil forfatterretten er udløbet, JT bd 33.251. Man kan heller ikke opnå en særlig fiskeret på søterritoriet, efter at det er blevet den almindelige opfattelse, at staten ikke har nogen almindelig råden herover, og den private kan ikke opnå en særlig ret til færdsel på offentlige veje eller stier. De kan altså nedlægges eller omlægges, uden at dette i sig selv kan medføre erstatningskrav mod det offentlige, U 1915.1012.

Det har tidligere været tvivlsomt, om der kunne vindes hævd på offentlige veje, jfr ER I. 575 f, *Illum.* 307–08. Ved Vejbestyrelsesloven, 1 nr 95 af 29/3 1957 § 12 er spørgsmålet for så vidt afgjort, som der ikke fremtidig kan vindes hævd over sådanne i vejregistret optagne offentlige veje, hvis arealer er udskilt i matriklen. Der er

samtidig givet regler, der tilsikrer, at i hvert fald hovedlandeveje og landeveje matrikuleres særskilt.

Det er antaget, at der ikke kan vindes hævde på at lade et gravsted henligge i samme stand som hidtil, U 1954.1040.

VII. Hævdens retsvirkninger

Resultatet af hævdens bliver, at den hævdvindende får en ret svarende til hans faktiske råden gennem hævdsperioden. Hvis rådigheden har været begrænset til færdsel med et begrænset formål, vindes der ikke hævde på en ret til almindelig færdsel, U 1938.867, VLT 1944.126. Men har færdslen været af generel art i hævdsperioden, vindes en generel færdselsret, der også omfatter bilkørsel, selv om denne ikke har været almindelig i hævdsperioden, U 1933.571, 1938.867, VLT 1950.33, 1958.322.

Om lysning af hævde, se i tinglysningslæren, *Formuerettigheder*. 283. Som grundlag må der foreligge dom, forlig, anerkendelse, TL § 12, stk 2. Dommen U 1940.830 har afvist – men næppe med rette – gensidige hævdeserklæringer i et tilfælde, hvor der var sket en forveksling mellem to ejendomme, ud fra den betragtning, at den påberåbte forveksling ikke var nærmere dokumenteret. I stedet henvistes til fremgangsmåden efter TL § 52 a. Se hertil ER I. 558.

Det står fast i dansk ret, jfr nu TL § 26, stk 3, at med hævdens bortfalder alle rettigheder, som ikke ved faktisk udøvelse er holdt i brug overfor den hævde. Navnlig er der ikke holdepunkter for den opfattelse, at der skal vindes frihedshævde overfor hver enkelt ret, der måtte blive stiftet. Dette ville medføre, at man måtte regne med en 20-års periode overfor en begrænset ret, der f.eks. stiftes i hævdens 15. år. Man måtte altså da råde i 35 år i alt for at opnå den fulde udnyttelse med fortrængning af den sidst stiftede ret. Det må være nok, at heller ikke den sidst stiftede ret er blevet udøvet gennem hævdens sidste 5 år; hermed er også den bortfaldet. Dette kan også udtrykkes på den måde, at den ret, der stiftes i det 15. år, *succederer i den forringede retsstilling*, som ejeren allerede da havde: hævdens var i gang overfor ham, *Illum.* 316.

Hvis derimod den hævde, der f.eks. har erhvervet ejendommen med en ugyldig adkomst, i løbet af 20 år råder sig fri fra denne

ugyldighedsindsigelse, må han naturligvis respektere de begrænsede rettigheder, f.eks. servitutter, som han har respekteret gennem de 20 år.

En dom, der anerkender hævd, må lyses med anmærkning om tinglyste hæftelser, hvis indehavere ikke var medinddraget under sagen, VLT 1955.230.

Det problem, der navnlig har givet anledning til debat, er spørgsmålet om forholdet til *underpanthavere*. Her brydes de betragtninger, som fører til anerkendelse af hævdsinstituttet: Lægger man vægt på den udnyttelse, som hævderen har vænnet sig til, må konflikten falde ud til fordel for ham. Lægger man derimod vægt på, at den oprindelig berettigede, in casu underpanthaveren, skal have vænnet sig af med at råde, må udfaldet blive til panthaverens gunst, hvis den tidligere ejer af grunden har betalt, hvad han skulle, til panthaveren.

Før TL tog stilling til spørgsmålet, var stillingen i teorien den, at Ørsted Hdb VI. 238–40, *Matzen*. 318 ff og *Grundtvig* i sine prøveforelæsninger U 1903 A. 517–28, jfr også *Hagerup*: Den norske Panteret. 451 f, gik ind for, at underpanteretten principielt skulle vige, jfr *Brækhus-Hærem*. 600 f. Navnlig Grundtvig fremhævede, at betryggelsen af den hævdenes råden var det bærende i dansk rets hævdsregler, mens derimod anfægtelsesmuligheden ikke heroverfor kunne tillægges afgørende betydning.

Heroverfor stod en opfattelse, først hævdet i JT, bd 27. 36 ff af *L. J. Holm* og tiltrådt af *Torp*. 423 ff, jfr U 1906 B. 185–90, hvorefter panteretten skulle bestå. *Torp* lagde vægt på, at panterettens eksistens jo ikke giver sig udtryk i en direkte råden over ejendommen og derfor aldrig kommer i strid med den af den hævdennde udøvede råden. Derfor kan den principielt ikke bortfalde ved ejendomshævd.

Ved den nærmere udformning af retsreglerne begrænsede Grundtvig resultatet af sin principielle opfattelse: Grundtvig forstod nemlig ved udnyttelse af ejendommen en virkelig økonomisk udnyttelse af ejendommen i enhver henseende. Dette førte på den ene side til, at hævderen ikke blot efter hævdspæriodens udløb kunne disponere *faktisk* over jorden, men også at han måtte kunne disponere *retligt* derover. Derfor måtte en panthaver være afskåret fra at realisere ejendommen, hvis den hævdennde ikke betalte pantegælden. Ellers var hans nu vundne ret til faktisk råden jo ikke meget værd. På den anden side måtte man anerkende, at hvis den hævdennde gennem hævdspærioden havde været afskåret fra *retligt* at disponere over ejendommen, fordi de af ham udstedte dokumenter ville få retsanmærkning om f.eks. panterettigheder, måtte han jo siges at have været begrænset i sin adgang til at råde gennem hele hævdspærioden. Altså måtte han også finde sig i, at disse rettigheder blev stående, efter at han i øvrigt havde vundet hævd på den faktiske udnyttelse. Følgelig var efter Grundtvigs opfattelse hævd mod panterettighederne udeluk-

ket, hvis der forelå hævde på en hel ejendom eller en parcel af en ejendom, altså hvor der var tale om selvstændige matrikelnumre.

Det er indlysende, at der er en fejl i ræsonnementet, jfr *Illum.* 319 f. Det står jo fast, at man udmærket kan vinde hævde, uanset at der findes en *tinglyst* adkomst. Også tinglyste rettigheder fortrænges af hævde. Tinglysning kan muligvis bevirke, at hævderen ikke har rådet i den fornødne gode tro. Men hertil kræves der, jfr s 425, at hævderen uden føje går ud fra, at modparten ikke vil gøre indsigelse. Det er altså for så vidt rigtigt, når det understreges, at tinglyste rettigheder principielt kan fortrænges ved hævde, fordi der ikke stilles strenge krav med hensyn til den gode tro. Det er dog et spørgsmål, om den hævden med føje kan gå ud fra, at en *tinglyst* panthaver ikke vil rejse indsigelse. Den hævden kan som hovedregel kun gå ud fra, at panthaveren er ligeglad med et ejendomsskifte ved hævde, *for så vidt han får sine penge og har sikkerhed for dem i ejendommen*. Han kan højst antage, at panthaveren er ligeglad med, *hvem* der ejer grunden.

Hvis spørgsmålet derfor ikke var lovreguleret, måtte man vist komme til det resultat, at hævderen normalt måtte respektere tinglyste underpanterrettigheder, bortset fra hævde ved grænseoverskridelser.

Imidlertid har TL § 26, stk 3, jo udtrykkeligt taget standpunkt til spørgsmålet. Alle rettigheder, der ville være i strid med den vundne brug eller udnyttelse af ejendommen, bortfalder, og det har hermed været meningen at afgøre det gamle stridsspørgsmål derhen, at panteretten skal vige, jfr ER I. 586 ff. Alligevel antages her en væsentlig modifikation i dette grundsynspunkt, nemlig i kraft af TL § 42, hvorefter tinglyst pant i fast ejendom i et vist omfang ikke forældes. Denne modifikation antages kun at gælde tilfælde, hvor der vindes hævde på en *hel* ejendom, f.eks. derved at aftaleerhververen kun har en ugyldig adkomst på ejendommen. Dette begrundes med, at forældelse og frihedshævde skal være samme retsinstitut. I det omfang forældelse udelukkes, udelukkes også frihedshævden.

Dette ræsonnement lider imidlertid også af en svaghed, jfr *Illum.* 318 f: *I relation til TL § 42 består panteretten i lige høj grad, hvad enten der er tale om hævde ved mindre grænseoverskridelser, hævde på hele parceller eller hævde på hele ejendomme*. Selv om en panteret ved en udstykning fejlagtigt ikke overføres på en enkelt af parcellernes blad i tingbogen, er panteretten jo ikke udsat for forældelse af denne grund. TL § 42 siger kun modsætningsvis, at *utinglyste* panterrettigheder forældes, men man kan ikke uden videre slutte derfra til *tinglyste, men nu uberettiget aflyste* panterrettigheder. Hvad man end vil mene om forholdet mellem forældelse og frihedshævde, er forholdet dog det, at man i denne forbindelse må holde dem ude fra hinanden: § 42 *afgør spørgsmålet om forholdet mellem pantedeitor og pantekreditor, hævden er et spørgsmål om forholdet mellem pantekreditor og en person, der bliver ejer af den pantsatte ejendom, men ikke er pantedeitor*.

Resultatet må blive, at man ikke kan indfortolke nogen begrænsning i kraft af TL § 42. Konsekvensen heraf må være, at *hævden fortrænger såvel tinglyste som utinglyste panterrettigheder, hvad enten det drejer sig om grænseoverskridelser, parceller eller hele ejendomme*.

Det rationelle havde formentlig været en regel, opbygget i overensstemmelse med de foran gengivne reale betragtninger: Altså panterettens beståen, når den er tinglyst – men med en positiv undtagelse, når det drejer sig om mindre væsentlige grænseoverskridelser. I praksis foreligger spørgsmålet sjældent. Problemet blev ikke procederet i sagen U 1948.258, hvor det kunne have været gjort gældende, at hævdens indtil auktionen i 1927 ikke kunne gælde overfor den tinglyste underpanteret. Hvis dette var blevet godtaget, ville der ikke have været tilstrækkeligt til en hævdsperiodes forløb – Se i øvrigt *Illum* i U 1949 B. 146 ff, *Vinding Kruse* i *Juristen* 1949.301 ff.

VIII. Forældelse – hævd

Det er blevet gjort gældende, at forældelse og de forskellige hævdsformer kan ses som udslag af en større almindelig grundsætning om frihedshævd i videre forstand. Afgørende er, at den blotte passivitet fra den berettigedes side skulle være tilstrækkelig til, at den forpligtede frigøres for sin forpligtelse, når der er gået en vis længere periode. Den forpligtede har vænnet sig til en friere råden, den berettigede har omvendt vænnet sig af dermed. Endvidere begrænser man antallet af processer om gamle stridsspørgsmål, hvis afgørelse vil komme til at bero på, hvem der bedst er i stand til at producere beviser. Herved betrykker man også lovligt erhvervede rettigheder, hvor beviset blot ikke kan føres. Hensynene er dog ikke ganske de samme ved de to institutter. Den korte forældelsesfrist er navnlig motiveret ved, at man *ikke behøver at opbevare kvitteringer* gennem længere årrækker, og ved forældelsesreglerne *modvirkes i det hele, at skyldforhold henstår uafviklede gennem for lang tid*, hvilket gennemsnitligt er uheldigt. Disse særlige betragtninger gælder ikke på samme måde ved hævd, jfr ovenfor s 412 f.

Alligevel bliver forskellene mellem de to institutter forældelse og hævd ikke store. Hvad angår spørgsmålet om krav til aktiv råden, bliver der dog en forskel.

Som anført s 418 ff kan man ikke komme uden om et aktivitetskrav, når det drejer sig om forhold mellem personer, som ikke på forhånd ved en aftale er sat i relation til hinanden. Netop derfor kan det være rimeligt at sætte den egentlige *frihedshævd* i klasse med *forældelse*. I disse grupper af tilfælde må det være nok at lægge vægt på den blotte undladelse af at gøre indsigelsen gældende. En udenforstående trediemand må derimod handle aktivt for at kunne opnå begunstigelser ved andre former for *hævd*.

Ussing har i Alm Del. 380 f navnlig gjort gældende, at der må være forskelle mellem ejendomshævd og forældelse med hensyn til 1) rådigheden og 2) de subjektive krav. *Vinding Kruse* havde efterhånden afsvækket kravene til aktivitet ved hævd, jfr forslaget i ER I. 590 »en aktuel ret til en hos en anden værende ejendom eller til en særlig råden herover eller en aktuel ret til en ydelse, handling eller undladelse af en anden«, jfr også NL § 470, mot. 421 f.

De subjektive krav indskrænkes i *Vinding Kruses* forslag til, at der ikke

må foreligge svig eller anden strafbar handling, jfr NL § 470 og ER I. 590. *Ussing*: Alm Del, 1. udg. 341 nævner vel nogle eksempler, hvor hævde skulle være udelukket på grund af de subjektive forhold, hvorimod tilsvarende krav ikke skal kunne stilles ved forældelse. Dette er blevet imødegået af *Vinding Kruse* i NL. 417–18, idet det hævdes, at man i tilsvarende eksempler også ville udelukke forældelse. Man må vist erkende, at de subjektive krav afviger så lidt fra hinanden, at der ikke af den grund kan være anledning til at opstille forskellige retsinstitutter. De subjektive krav vil under alle omstændigheder blive formuleret med vage standarder, som kan give anledning til afvigelser i retsanvendelsen, men ikke specielt således, at det vil afvige med en grænse fastlagt mellem hævde og forældelse.

FORKORTELSER

- Algreen-Ussing* – T. Algreen-Ussing: Læren om Servitutter og andre dermed beslægtede Ejendomsbyrder efter de danske Love, 1836.
- Andersen, Bendt* – Bendt Andersen: Byggeret, 2 udg, 1966.
- Andersen, Poul* – Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udg, 1965.
- Andersen, Poul*: Statsforfatningsret – Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret, 1954.
- Arnholm III* – Carl Jacob Arnholm: Privatreth III. Almindelig obligationsrett, Oslo 1966.
- Aschehoug* – T. H. Aschehoug: Norges nuværende Statsforfatning I-III, Christiania, 1891–1893.
- Boas* – Vejbestyrelsesloven. Lov nr 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje med kommentarer af F. J. Boas, 1962.
- Brækhus-Hærem* – Sjur Brækhus og Axel Hærem: Norsk Tingsrett, Oslo, 1964.
- Castberg* – Frede Castberg: Norges statsforfatning I-II, Oslo, 3. udg, 1964.
- Dreyer* – Erik Dreyer: Lov om almindelig arbejderbeskyttelse. 1957.
- Egon Larsen* – Egon Larsen: Ekspropriationserstatningen, 1958.
- Ehrenreich* – N. Ehrenreich: Brandlovgivningen. 1965.
- ER I-III* – Fr. Vinding Kruse: Ejendomsretten, bd 1–3, 3. udg, 1951, med tilføjelser om ny lovgivning, domspraksis og litteratur, 1962.
- Expropriationsmål* – Domar i expropriationsmål 1951–60, Statens offentlige utredninger 1963:73, Stockholm, 1963.
- Formuerettigheder* – W. E. v. Eyben: Formuerettigheder, 2. udg, 1963.
- Gjelsvik* – N. Gjelsvik: Norsk Tingsrett, 3. udg ved Erik Solem, Oslo, 1936.
- Gomard*: Fogedret – Bernhard Gomard: Fogedret, 2. udg., 1966.
- Gram*: Formueret I-III – F. T. J. Gram: Den danske Formueret I, 2. udg, 1858, II, 1860, III, 1864.
- Hagerup*: Den norske Panteret – Hagerup: Den norske Panteret, 3. udg. Kristiania, 1917.
- Hedfeldt* – Erik Hedfeldt: Expropriation för tättbebyggelse, Stockholm, 1950.
- Hillert* – Sten Hillert: Servitut: Förmån och last, Stockholm, 1960.
- Hurwitz-Gomard* – Stephan Hurwitz og B. Gomard: Tvistemål, 4. udg 1965.
- Illum* – Knud Illum: Dansk Tingsret, 2. udg, 1966.
- Illum* 1. udg. I-II – Knud Illum: Dansk Tingsret, bd 1 og 2, 1952.
- Illum*: Servitutter – Knud Illum: Servitutter, 1943.
- Illum*: Tinglysning – Knud Illum: Tinglysning, 1950.
- Jordabalk I-IV* – Lagberedningens förslag till Jordabalk m m I. Lagtekst, II. Motiv til balken, III. Motiv till lagen om införande av nye Jordabalken m m. Statens offentliga utredningar, 1960:24–26, Stockholm, 1960. Revideret förslag till Jordabalk m m, 1963:55, Stockholm 1963
- Juridisk Grundbog* – W. E. v. Eyben: Juridisk Grundbog, 2. udg, 1967.
- Jørgensen, Stig* – Stig Jørgensen: Erstatningsret, 1966.

- Larsen, J. E.*: Samlede Skrifter – J. E. Larsen: Samlede Skrifter I–IV, 1857–61.
- Ljungmann*: Expropriationsrätt – Seve Ljungman og Per Stjernquist: Den rättsliga kontrollen över mark och vatten, II, Stockholm, 1961.
- Ljungmann* – S. Ljungmann: Om skada och olägenhet från grannfastighet, Uppsala, 1943.
- Matzen* – Henning Matzen: Forelæsninger over den danske Tingsret, 2. udg, 1891.
- Meyer, Poul* – Poul Meyer: Erstatningsfastsættelse ved Ekspropriation, 1943.
- NAT* – Nordisk Administrativt Tidsskrift.
- Nielsen, Thøger* – Thøger Nielsen: Studier over ældre dansk formueretspraksis, 1951.
- N L* – Fr. Vinding Kruse: En nordisk lovbog, 2. udg. 1962.
- Panterettigheder* – W. E. v. Eyben: Panterettigheder, 2. udg. 1963.
- Ross*: Ret og retfærdighed – Alf Ross: Om ret og retfærdighed, 1953.
- Ross*: Statsret I–II – Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret, 2. udg I–II, 1966.
- Schjødt* – Magne Schjødt: Norsk Ekspropriationsrett, Oslo, 2. udg, 1947.
- Secher* – A. V. Secher: Samling af Kongens Rettertingsdomme 1595–1604, 1881–1883.
- Strahl* – Ivar Strahl: Fyra expropriationsrättsliga uppsatser, Stockholm, 1926.
- Tolstrup* – Flemming Tolstrup: Lærebog i Landboret, 2. udg, 1962.
- Tolstrup*: Landbrugsejendomme – Flemming Tolstrup: Landbrugsejendomme, Landbrugspligten, 1958.
- Tolstrup*: Forkøbsret – Flemming Tolstrup: Forkøbsret og Koncession, Jordpolitiske Studier, 1961.
- Torp* – Carl Torp: Dansk Tingsret, 2. udg (ved L. A. Grundtvig), 1905, optryk, 1916 (1. udg 1892).
- Troels G. Jørgensen* – Troels G. Jørgensen: Erstatning for Ejendomsafståelse, 1905.
- Trolle* – Jørgen Trolle: Risiko og Skyld i Erstatningsretten, 1960.
- Ussing*: Aftaler – Henry Ussing: Aftaler på Formuerettens områder, 3. udg, 1950.
- Ussing*: Alm Del – Henry Ussing: Dansk Obligationsret, almindelig del 4. udg ved A. Vinding Kruse, 1961.
- Ussing*: Enkelte Kontrakter – Henry Ussing: Enkelte Kontrakter, 2. udg. 1946 (uforandret optryk af §§ 25–41 og § 53 i 1956).
- Ussing*: Erstatningsret – Henry Ussing: Erstatningsret, 1937.
- Vinding Kruse, A.*: Erstatningsret I – A. Vinding Kruse: Erstatningsretten I, 1964.
- Värdering vid expropriation* – Värdering vid expropriation, Stockholm, 1954.
- Aagesen*: Indledning – Andreas Aagesen: Indledning til den danske Formueret (ved Evaldsen og Goos), 1881.
- Udgivelsesstedet for bøger er København, hvor intet andet er anført. Betegnelser for lovsamlinger, domsamlinger, tidsskrifter og vigtigere love m v er forkortet på den måde, som er den sædvanlige i dansk litteratur. Særligt bemærkes, at Expl betegner lov nr 186 af 4/6 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom, Expbet I 1. betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen, 1963 nr 330, AL betegner lovbkg nr 223 af 25/5 1960 om opførelse af arbejderboliger på landet, EL lov nr 344 af 23/12 1959 om erhvervelse af fast ejendom med senere ændring, IL lov nr 127 af 16/4 1957 om sammenlutningers og institutioners landbrugsjord, LL lovbkg nr 259 af 8/8 1958 om landbrugsejendomme med senere ændringer, UL lovbkg nr 252 af 7/6 1963 om udstykning og sammenlægning m m af faste ejendomme.

SAGREGISTER

- Adkomst*, hævd til bestyrkelse af adkomst, 428 ff.
- Administrationsvedtægt*, begrebet, 187 f
- Advokatomkostninger*, se *Sagsomkostninger*
- Afbrydelse* af hævd, 422 f
- Affektionsinteresse*, ikke erstatning for – ved ekspropriation, 318
- Aftaler* mellem private og myndigheder som led i offentlig regulering, 70 f
- Alderstidshævd* ved frihedshævd, 419 f – ved grundbyrder, 421, 437 forskelle mellem – og sædvanedan-
nelser, 432 ff
betingelser for –, 433 f
– for beboere i lokalt område, 435 ff
– for enkeltpersoner, 437 ff
- Anlægsmyndigheden*, –s forberedelse af ekspropriationen, 326
- Anvendelsesformål*, –s betydning ved bebyggelse, 195 f
- Arealændringer*, kontrol med – 291 ff
- Bebyggelse*, ændring af – i strid med Landsbyggeoven, 191 f
krav om friareal ved –, 193 f
maksimale udnyttelsesgrader ved –, 194
højdebegrænsning ved –, 195
facadecensur ved –, 196
anvendelsesformålets betydning ved –, 195 f
– på områder, der er omfattet af by-
udviklingsplan, 178 f
fredskovspligt til hinder for –, 280
–sspørgsmål i forbindelse med fred-
ningssag, 220
forbud mod – i henhold til Natur-
fredningslovens § 22, 227 ff
almindelig begrænsning af – efter
Naturfredningsloven, 234 ff
- Bebyggelsesplan*, eksempel på plan, 48
– i byplanvedtægt, 134 ff
ekspropriation til gennemførelse af –, 157 ff
– som forudsætning for dispensation, 198
tinglysning af –, 198
- omdannelse af – til partiel byplan-
vedtægt, 198
- Besigtigelsesforretning* ved ekspropria-
tion, 330 ff
indkaldelse til –, 330 f
partsprincippets gennemførelse ved –, 331
- Boligministeriet* som byreguleringsor-
gan, 171
- Brugshævd*, begrebet, 416
- Brugsret*, ekspropriationserstatning ved –, 322
bortfald af – i strid med byplan, 139
afgrænsning mellem – og servitut, 381
- Brugsværdien*, –s betydning for ekspro-
piationserstatningen, 303 ff
- Byggelinie*, erstatning ved fastlæggelse af – i byplanvedtægt, 154 ff
– ved strand, 234 ff
– ved skov, sø, å og vej, 238 ff
- Byggeoven*, se *Landsbyggeoven*
- Byggeområde*, fastlæggelse af – i byg-
ningsvedtægt, 197 f, 199 f
– eksempel på plan, 46
- Byggeservitut*, stiftelse af –, 385 f
påtaleret ved –, 388 f, 203 f
straf for overtrædelse af –, 392 f
- Byggetilladelse*, begrebet, 189
bebyggelsesregulerende bestemmelser
til hinder for –, 193 ff
- Bygningsattest*, begrebet, 189
- Bygningsmyndigheder* i henhold til
Landsbyggeoven, 188 f
- Bygningsreglement* for købstæderne og
landet, 187
- Bygningsvedtægt*, begrebet, 187
bebyggelsesregulerende bestemmelser
i –, 193 ff
- Byplan*, eksempel på plan 45, 54
– begrebet, 108 ff
pligt til udarbejdelse af –, 113 f
indholdet af en –, 114
–myndigheder, 120 f
fastlæggelse af bebyggelsesarten ved –, 127 ff
virkninger af –, 139 ff
klage og søgsmål angående –, 149

- Byplanloven* og dens historie, 111 ff
 ekspropriation efter –, 157 ff
Byplannævn, begrebet, 170 f
Byplanpligt, 113 ff
Byplanvedtægt, gennemførelse af –, 119 f
 partiell –, 118 f
 indholdet af –, 121 ff
 standard –, 122
 – vedrørende veje etc, 123 ff
 – vedrørende arealer til offentligt formål, 125
 fastlæggelse af grundstørrelser ved –, 133
 bebyggelsesplan i –, 134 ff
 fredningsbestemmelser i –, 137 f
 påtaleret ifølge –, 142
 dispensation fra –, 142 ff
 erstatning som følge af –, 150 ff
 kommuners pligt til overtagelse af areal, der omfattes af –, 152 ff
 normal gennemførelse af –, 157
 gennemførelse af – ved ekspropriation, 157 ff
 – med landbrugszonebestemmelse, 181 f
Byregulering, almindelige synspunkter vedrørende –, 162 ff
 erstatning som følge af –, 182 ff
Byreguleringsloven, –s anvendelsesområde, 169 f
Byudviklingsplan, eksempel på plan 46
 – fuldstændig eller partiell –, 172
 –s gyldighedsperiode, 172
 fastlæggelse af zoner ved –, 173 ff
 indholdet af –, 176 f
 bekendtgørelse og tinglysning af –, 176
 –s betydning for bebyggelse, 178 f
 dispensation fra –, 180 f
Byudviklingsudvalg, –s sammensætning, 170

Chikane, se *Skadehensigt*
Culpaansvar i naboretlige forhold, 361 ff

Danmarks Naturfredningsforening, adgang for – til at rejse fredningssager, 212, 259
Delekspropriation, afkortning af erstatning ved –, 315 ff
Deling af tjenende ejendom, 405
 – af fast ejendom 293 ff
Dispensation, anvendelse af – i reguleringslovgivningen 37 ff
 – fra byplanvedtægt, 142 ff
 – fra dispositionsplan, 146 ff
 – fra bygge Lovgivningen, 189, 198
 – fra Byreguleringsloven, 180 f
 – fra Naturfredningsloven, 268
Dispositionsplan, eksempel på plan 52, 54
 – ved byplanlægning, 114 ff
 dispensation fra –, 146 ff
Domstole, indbringelse af ekspropriationsspørgsmål for de almindelige –, 339 f
Driftstab, erstatning for – ved ekspropriation, 312
Dyr, fredning af –, 242
Dyrehavereglen, begrebet, 240

Ejendomshævd, stiftelse af rettigheder ved –, 414 ff
 regelmæssig råden ved stiftelse af –, 422
Ejerservitut, begrebet, 382 f
Ekspropriation, sagsomkostninger ved –, 312 f
 fremgangsmåden ved –, 326 ff
 domstolsprøvelse af –, 339 f
 virkninger af –, 340 f
 – efter Byplanloven, 157 ff
 – efter Landsbygge Loven, 208
 stiftelse af servitut ved –, 384
 – af servitut, 410 f
Ekspropriationsbemyndigelse, begrebet, 332 f
Ekspropriationserstatning
 almindelige synspunkter ved –, 298 ff
 naturalerstatning som –, 299
 salgsverdiens betydning for –, 300 ff
 tilbuds betydning for –, 301
 maksimalprisers betydning for –, 302
 brugsværdiens betydning for –, 303 ff
 – ved delekspropriation, 305
 genanskaffelsesverdiens betydning for –, 305 ff
 ulempeerstatning som del af –, 307 ff
 genoptagelse af sag om –, 310 f
 driftstab som del af –, 312
 fordeles betydning for –, 314 ff
 tab, der er omfattet af –, 318 f
 tidspunktet for vurderingen af –, 319 ff
 –s udmåling ved enkelte rettighedstyper, 321 ff
 udbetaling af –, 339
Ekspropriationsforretning, indkaldelse til –, 333
 partsprincippets gennemførelse ved –, 334
Ekspropriationskommission, indbringelse for –, 327 ff

- s sammensætning, 328
- habilitetsregler vedrørende –, 329 f
- afgørelse af erstatningsspørgsmålet ved –, 335 ff
- kendelse, afsagt af –, 336
- Ekspropriationsplan*, begrebet, 333
- Engrosmålestok* ved beregning af erstatning efter Naturfredningslovens § 22, 228 f
- Erhvervsservitut*, indholdet af –, 399 ff
- Erstatning* som følge af offentlig regulering af brugen af fast ejendom, 85 ff
 - som følge af mistet byggechance, 88 ff
 - , forholdet mellem reguleringslovgivningen og Grl § 73, 101 ff
 - som følge af byplanvedtægt, 150 ff
 - som følge af byregulering, 90, 182 ff
 - ved naturfredning, 90, 221 ff
 - i naboretlige forhold, 361 ff
- Facadecensur*, se *Bebyggelse*
- Fast ejendom*, begrænsninger i adgangen til erhvervelse af –, 282 ff
- ejendomshævd ved –, 414
- brugshævd ved –, 416
 - som genstand for servitut, 386 f
- Forbud*, anvendelse af konkrete – i offentlig regulering, 38 ff
 - mod udstykning efter Landsbygge-loven, 205 ff
 - mod ulemper i naboforhold, 355 ff
- Fordringsret*, ekspropriationerstatning ved –, 324
 - stiftelse af – ved hævde, 415, 416 f
- Forkøbsret*, se *Offentlig forkøbsret*
- Fortidsminder*, beskyttelse af – efter Naturfredningsloven, 240 f
- Forældelse* sammenholdt med hævde vedrørende løsøre, 415 f
- forholdet mellem – og hævde, 445 f
- Fredning*, frivillig –, 217
 - betingelser for –, 218 f
 - status-quo –, 219 ff
 - af planter og dyr samt geologiske dannelser, 242
 - klit–, 246 f
 - fremgangsmåde ved –, 255 ff
 - ophævelse af –, 267 f
- Fredningerstatning*, fastsættelse og fordeling af –, 221 ff, 263 f
 - til rettighedshavere, 223 ff
 - for mistet byggechance, 225 ff
 - ved opgivelse af fredningssag, 229 ff
 - til offentlige institutioner ved vej-arbejder etc, 231 f
 - til dækning af advokatomkostninger, 232
 - udbetaling af –, 263 f
 - indbringelse for domstolene af spørgsmål om –, 264 f
 - s fordeling på de offentlige kasser, 265 f
- Fredningskendelse*, eksempel på plan, 40
 - s gennemførelse, 266 f
- Fredningsmyndigheder* i henhold til Naturfredningsloven, 255 ff
 - s indbyrdes kompetence, 257 ff
 - s behandling af andre sager end fredningssager, 265
- Fredningsnævn*, begrebet, 255
 - anmeldelse til – vedrørende vej-arbejder etc, 260
- Fredningsplan*, almindelige bemærkninger vedrørende –, 49, 54, 215 ff
- Naturfredningslovens regler om –, 248 ff
- Fredningsplanudvalg*, begrebet, 257
- Fredningssag*, initiativ til rejsning af –, 217 f, 259 f
 - s behandling for fredningsnævn, 261 f
 - s behandling for overfredningsnævn, 262 f
- Fredskovspligt*, skove, der er omfattet af –, 277
 - angivelse i skøde af –, 278
 - indholdet af –, 278 ff
 - til hinder for udstykning, 231
 - ophævelse af –, 281 f
- Frembringelsessynspunkt* ved naboretlige forhold, 356 f
- Friareal*, se *Bebyggelse*
- Frihedshævd*, krav til rådighedsudøvelsen ved –, 419 f
 - sammenholdt med forældelse, 445 f
- Frijord*, begrebet, 272
- Færdselsret*, Naturfredningslovens regler om –, 242 ff
- Færdselsservitut*, indholdet af –, 402 f
- Genanskaffelsesværdien*, –s betydning for ekspropriationerstatning, 305 ff
- Genoptagelse* af sag om ekspropriation, 310 f, 342
- Gensidig påtaleret* ved servitutter, 388 ff
- Geologiske dannelser*, fredning af –, 242
- God tro* ved hævdeserhvervelse, 424 ff
- Grundbyrde*, stiftelse af – ved hævde, 417
 - regelmæssig råden ved stiftelse af – ved hævde, 422

- afgrænsning mellem – og servitut, 381 f
- Grundkreds*, fastlæggelse af – i bygningsvedtægt, 46, 197
- Grundstørrelser* efter Byplanloven, 133
- Gårdrydningsplan*, begrebet, 51, 203
- Habilitetsregler* ved behandling i ekspropriationskommission, 329 f
- Hegn*, regler om –, 372 ff
- Herskende ejendom* ved servitut, 274
- ændring af den –, 382
- Hævd*, instituttet og dets begrundelse, 412 ff
- stiftelse af rettigheder ved –, 414 ff
- hvilken rådighed kræves ved stiftelse af –, 418 ff
- regelmæssig råden som betingelse for –, 422
- afbrydelse af –, 422 f
- ændringer i rådigheden ved –, 423 f
- rådighed gennem repræsentanter ved –, 424
- kravene til den gode tro ved stiftelse af –, 424 ff
- perioden, 431 ff
- i strid med offentligretlige regler, 441 f
- retsvirkninger af –, 442 ff
- sammenholdt med forældelse, 445 f
- Hævdsperiode* ved alderstidshævd, 433 f
- ved ordinær hævd, 439 ff
- Højdebegrænsning*, se *Bebyggelse*
- Immissioner* i naboforhold, 343 f
- Inddæmninger*, naboulempen ved –, 375 f
- Inderzone*, fastlæggelse af – ved byudviklingsplan, 173 f
- Indflyvningsplan*, eksempel på plan 47
- Inhabilitet*, se *Habilitetsregler*
- Institutionsloven*, 283 f
- Jordfordeling*, eksempel på plan, 50
- Jordpolitiske love*, 269 ff
- Juridisk person*, –s erhvervelse af fast ejendom, 283 f
- Kendelse* afsagt af ekspropriationskommission, 336 f
- frednings–, 266 f
- Klitfredning*, begreb og indhold, 246 f
- Kloakplaner*, 51, 54
- Kommissarius*, begrebet, 327 f
- Kompensationssynspunkt* ved bedømmelse af ulemper i naboforhold, 349 f
- Koncession* som betingelse for erhvervelse af fast ejendom, 283 ff
- procedureregler ved ansøgning om –, 286 ff
- Kulturministeriet*, –s kompetence vedrørende naturfredning, 257
- Kystfredning*, eksempel på plan 50
- Kystlinier*, anlæg ud for –, 374 ff
- Landbrugsejendom*, begrebet, 269 f
- udstyknings af –, 273 f
- sammenlægning af –me, 274 ff
- i relation til Landsbyggeoven, 189, 192 f
- Se *Koncession*, *Offentlig forkøbsret*
- Landbrugsområder* efter Byplanloven, 70 f, 114
- Landbrugspligt* ved landbrugsejendom, 269 ff
- bortfald af –, 274
- Landsbyggeoven*, –s saglige område, 190 ff
- ændring af bebyggelse i strid med –, 191 ff
- benyttelsesændring i strid med –, 192
- regulering af bebyggelse efter –, 193 ff
- ekspropriation efter –, 208
- straf efter –, 208 f
- Landsplanudvalg*, 53
- Landzonevedtægt* i henhold til Byplanloven, 177
- Lejeret*, ekspropriationserstatning ved –, 322
- Løbende tilladelser*, anvendelse af – i offentlig regulering
- Løspøre*, hævdserhvervelse og forældelse ved –, 415 f
- Magelægsplan* ved byplanmæssige dispositioner, 51, 203
- Maksimalpriser*, –s betydning for ekspropriationserstatning, 302
- Mellemzone*, fastlæggelse af – ved byudviklingsplan, 174 f
- Ministeriel forberedelse* af ekspropriation, 327
- Mortifikation*, ophør af servitut ved –, 411
- Naboret*, indledende afgrænsning af reglerne om –, 347 ff
- mindstemål for at reglerne om – finder anvendelse, 349 ff
- virkninger af –skrænkelse, 355 ff

- sammenholdt med frembringelseslæren, 356 f
- erstatning ved -skrænkelser, 361 ff
- Naboulempen*, den retlige bedømmelse af -, 349 ff
- ved nye vejanlæg, 374 f
- ved inddæmninger, 375 f
- Naturfredning*, almindelige synspunkter vedrørende -, 210 ff
- hensyn, der tilgodeses ved -, 213 f
- i konflikt med afgørelse i henhold til anden lovgivning, 233 f
- planlægning af -, 247 ff
- Se *Fredning*.
- Naturfredningsforening*, se *Danmarks Naturfredningsforening*
- Naturfredningsloven*, almindelige bemærkninger om -, 210 ff
- overtagelse til rekreative formål i henhold til -, 221
- s anvendelsesområde, 233 f
- almindelige begrænsninger efter -, 234 ff
- love, der supplerer -, 245 ff
- planlægningsforanstaltninger i henhold til -, 247 ff
- særligt om -s § 22, 251 ff
- lovforslaget af 1963 om ændringer i -, 253 ff
- Naturfredningsråd*, 256
- Negativ servitut*, se *Tilstandsservitut*
- Næringsstab*, erstatning for - ved ekspropriation, 325
- Objektivt ansvar* i naboretsforhold, 363 ff
- Offentlig ejendom*, råden over -, 59 ff
- Offentlig forkøbsret*, indholdet af -, 288 ff
- procedureregler ved -, 290
- forholdet mellem køber og sælger ved indtræden af -, 291
- Offentlig regulering* af brugen af fast ejendom, alm synspunkter om -, 9 ff
- midler til -, 16 ff
- retlige direktiver til -, 21 ff
- mål for -, 70 ff
- myndigheder til varetagelse af -, 81 ff
- erstatning som følge af -, 85 ff
- Ophavsret*, stiftelse af - ved hævd, 416, 441
- Ordinær hævd*, hævdperioden ved -, 439 ff
- Overfredningsnavn*, begrebet, 255 f
- Pant*, forlæning og forsvar• til hinder for hævd, 428 ff
- 29 Fast ejendoms regulering og beskatning.
- Pantere*, stiftelse af - ved hævd, 415, 416 f
- erstatning for - ved ekspropriation, 325
- udbetaling af ekspropriationserstatning til ejer trods -, 339
- hævd fortrænger -, 442 ff
- Parkering*, byplanvedtægter om -, 132
- Landsbyggelovents krav om -sarealer, 193 f
- Partiel byplanvedtægt*, begrebet, 118 f
- forholdet mellem - og retningsplan, 201 f
- forholdet mellem - og reguleringsplan, 202 f
- Se *Byplanvedtægt*
- Partsprincippet*, gennemførelse af - ved besigtigelsesforretning, 331
- ved ekspropriationsforretning, 334
- ved ekspropriationskommissionens afgørelse af erstatningen, 335
- ved taksationskommissionen, 338
- Passivitet*, -s betydning i naboretlig forhold, 352
- som retsstiftende kendsgerning ved hævd, 418 ff
- Personel servitut*, sontring mellem reel og -, 382
- Planer*, anvendelse af - i offentlig regulering, 43 ff
- Planter*, fredning af -, 242
- Positiv servitut*, sontring mellem negativ og -, 379
- Projekt*, udarbejdelse af ekspropriations-, 326 ff
- Præklusion*, ophør af servitut ved -, 411
- Præklusivt varsel* ved udbetaling af ekspropriationserstatning, 339
- Påbud*, anvendelse af konkrete - i offentlig regulering, 38 ff
- Påtaleret*, bestemmelse i fredningskendelse om -, 268
- privat - i naboforhold ved tilsidesættelse af særlige lovforskrifter, 370 ff
- ved servitut, 387 ff
- Reel servitut*, 382, 388
- Regnskabsmøde* ved ekspropriation, 339
- Regionsplaner*, 54 f
- Reguleringsplaner*, 51, 202 f
- Reklamer*, Naturfredningslovens regulering af -, 241 f
- Repræsentant*, hævd ved -, 424
- Retningsplan* ved byplanmæssige dispositioner, 48, 201 f

- forholdet mellem – og partiel byplanvedtægt, 201 f
Rådighedsservitut, begrebet, 379
- Sagsomkostninger*, krav på – ved ekspropriation, 312 ff
 krav på – ved fredningssag, 232
Salgsværdien, -s betydning for ekspropriationserstatningen, 300 ff
Samfundssynspunkt ved naboretlige forhold, 357 ff
Sammenlægning af landbrugsejendomme, 274 ff
Sandflugt, bekæmpelse af – ved klitfredning, 246 f
Saneringsplan, eksempel på plan, 51
Sauerske grunde, sagen om de –, 123, 126
Servitut, ekspropriationserstatning ved –, 323 f
 – i strid med byplan, 139 ff, 385, 411
 – i strid med bygningsvedtægt, 199
 – i strid med byplanvedtægt, 200
 regulering af privat bygge– efter Landsbyggelovent, 203 f
 fredningserstatning ved –, 223 f
 hævde på –, 417
 afgrænsning af begrebet –, 379 ff
 stiftelse af –, 383 ff
 genstanden for –, 386 f
 påtaleret ved –, 387 ff
 indholdet af –, 393 ff
 –s prioritetsstilling, 403 f
 ændring i indholdet af –, 404 ff
 –s ophør, 406 ff
 –s bortfald ved ændrede forhold, 408 ff
 ekspropriation af –, 410 f
 Se *Ejerservitut*, *Positiv servitut*, *Synbar servitut*, *Tilegnelsesservitut*, *Tilstandsservitut*
Servituthævd, begrebet, 417
 regelmæssig råden som betingelse for –, 422
Skadehensigt, -s betydning i naboretlige forhold, 352 f
Skel, regler om –, 372 ff
Skov, begrebet, 276
 Se *Fredskovspligt*
Skovbyggelinie, se *Byggelinie*
Skovlag, begrebet, 280
Skovnavn, begrebet, 279
Snighævd, begrebet, 425
Snikhevdlov, norsk, 417
Sommerhusudstyknings, forbud mod – i Landsbyggelovent, 205 f
Standarder, anvendelse af retlige – i reguleringslovgivningen, 28 ff
- Statens Jordlovsudvalg*, -s køb af jord ved sammenlægning af landbrugsjendomme, 275
 adgangen for – til at gøre statens forkøbsret gældende, 288 ff
Straf for byggelovsovertrædelse, 208 f
 392 f
 – for overtrædelse af Naturfredningsloven, 267
 – i naboforhold, 370
Strandbyggelinie i henhold til Naturfredningsloven, 235 ff
Succession i hævdsudøvelse, 424
Supplering af landbrugsejendomme, 274 f
Synbar servitut, krav til rådigheden ved hævde over –, 422
 hævdsperioden ved –, 439 ff
 sondring mellem usynbar og –, 382
Sædvane sammenholdt med alderstids-hævde, 432 ff
Særfordele ved ekspropriation, 317 f
Søgsmål om ekspropriationsspørgsmål, 339 f
 – til gennemførelse af servitutter, 391 f
Søterritorium, fredning af –, 233
- Taksationskommission*, indbringelse af erstatningsspørgsmål for –, 337 ff
 gennemførelse af partsprincippet ved –, 338
 – i henhold til Naturfredningsloven, 256
Tidspunkt for vurdering ved ekspropriation, 319 ff
Tilegnelsesservitut, begrebet, 379 f
 – sammenholdt med grundbyrden, 381
Tilstandsservitut, begrebet, 379
Tinglysning af bebyggelsesplan, 198
 – af byudviklingsplan, 176
 – af servitut, 384 f
Tjenende ejendom, ved servitut, 382
 deling af den –, 405
Trillestisagen, 438
Træer, regler om –, 372 ff
- Udbetaling*, ekspropriationserstatningens –, 339
 præklusivt varsel ved –, 339
 – af fredningserstatning, 263 f
Udlændinge, begrænsninger i -s adgang til erhvervelse af fast ejendom, 283 ff
Udnyttelsesgrad, se *Bebyggelse*
Udredningsplan, se *Reguleringsplaner*
Udskiftningsplan, 50, 54
Udstykning, forbud mod – efter Landsbyggelovent, 205 ff

- inden for rammerne af en byudviklingsplan, 177 f
- af landbrugsejendom, 273 f
- af skov, 281
- Uforbindende udtalelser* som led i offentlig regulering, 66 ff
- Ulempe*, se *Naboulempe*
- Ulempeerstatning* ved ekspropriation, 307 ff
 - ved afståelsen, 308
 - ved anlægsarbejdet, 308 f
 - ved driften af anlægget, 308 f
 - genoptagelse af sag om –, 310 f
- Ulempeservitut*, indholdet af –, 398 f
- Underpanteret*, se *Panteret*
- Uskadelighedsattest*, anvendelse af – ved servitut, 404
- Usynbar servitut*, krav til rådigheden ved hævde over –, 422
- sondring mellem synbar og –, 382
- Vandafledningsplaner*, 51, 54
- Vandløb*, regler om –, 374
- Vandstrandvejssagen*, 376
- Vejbestyrelsesloven*, ekspropriation efter –, 342 f
- Villaservitut*, stiftelse af –, 203, 385 f
- påtaleret ved –, 388 ff
- indholdet af –, 394 ff
- Yderzone*, fastlæggelse af – ved byudviklingsplan, 175
- Zoner*, fastlæggelse af – ved byudviklingsplan, 173 ff
- Økonomisk tab*, erstatning for – ved ekspropriation, 318 f
- Åndsværker*, se *Ophavsret*

DOMSREGISTER

(De kursiverede tal angiver sider).

Rettertingsdom 1598, Secher. 191 ff 424 JT bd 33.251 266
Landstingsdom, Schjøttz: Fra Sjæl- JU V 283 415
landsfars Landsting. 18, nr 82 421 JU VII 239 415
Schlegels samling I. 210 416

JU 1855.531 100, 101	U 1887.1044 434, 440	U 1904 A. 179 441
JU 1861.534 309	U 1888.272 309	U 1904 A. 211 374
U 1865.253 H 73	NRt 1888.457 302	U 1904 A. 227 354
U 1868.467 H 437, 438	U 1888.1183 438	U 1904 A. 231 101
U 1871.383 441	U 1889.95 H 404	U 1904 A. 437 411
U 1871.621 H 441	U 1890.141 352, 353,	NRt 1904.605 302
JU 1872.250 420	364	U 1904 A. 741 436
U 1873.615 436	U 1890.176 391	U 1905 A. 443 356
U 1873.710 438	U 1890.951 437	U 1905 A. 602 438
U 1874.32 438	U 1891.69 H 435, 436	U 1906.77 391
U 1874.268 441	U 1891.472 438	U 1906.927 438
U 1874.321 438	U 1891.688 H 390	U 1907.11 H 417
U 1874.709 430	U 1891.755 101	U 1907.35 H 354, 356
U 1874.798 438	U 1892.322 435, 436	U 1907.250 H 422
U 1875.41 H 438	U 1892.896 404	U 1907.271 H 438
U 1875.98 H 430	U 1892.1254 H 376	U 1907.673 407, 408
U 1876.153 408	U 1893.286 428, 430	NRt 1907.704 314
U 1877.868 440	U 1893.1059 100	U 1907.843 417
U 1878.157 H 417	NRt 1894.151 321	U 1908.73 H 391
U 1878.163 H 417	U 1894.389 404	U 1908.314 H 100
U 1878.675 438	U 1894.814 96	U 1908.337 H 422
U 1879.844 387	U 1894.1148 435, 436	U 1908.568 H 424
U 1881.471 H 408	U 1894.1232 H 440	U 1908.651 389
U 1881.558 435	U 1895.842 98, 101	U 1908.870 417
U 1881.1121 298	U 1895.932 H 390	U 1908.873 390
U 1882.394 H 438, 440	NRt 1897.17 421	U 1909.30 H 417
U 1882.419 440	U 1897.455 H 433, 437	U 1909.42 411
U 1882.804 438	U 1897.507 440	U 1909.223 361
U 1883.70 H 298	U 1898.314 430	U 1909.266 435
U 1883.542 H 435, 436	U 1898.753 440	U 1909.326 400
U 1883.688 434	U 1899.195 373	U 1909.422 H 389
U 1883.729 436	U 1899.906 H 390, 391	U 1909.440 H 402, 440
U 1883.1054 H 404	NRt 1900.194 315	U 1909.708 368
U 1884.158 H 430	U 1900.236 H 430	U 1909.782 387
U 1884. 372 403	NRt 1900.273 321	U 1909.930 H 391
U 1884.1129 100	NRt 1900.536 323	U 1909.954 H 390, 409
U 1884.1131 H 424, 440	U 1900.626 437	U 1910.77 361, 366
U 1885.558 392	U 1901.155 H 97	U 1910.144 H 433, 436
U 1885.637 H 437	U 1902 A. 112 436	U 1910.182 H 100
U 1886.201 H 440	U 1902 A. 715, 389, 409	U 1910.200 H 400
U 1886.965 H 430	U 1903 A. 125 401	U 1910.329 397

- U 1910.693 H 436
 U 1911.101 440
 U 1911.531 H 434
 U 1911.788 H 361, 366
 U 1912.161 H 400
 U 1912.285 H 407
 U 1912.780 390
 U 1912.1004 440
 U 1913.18 375, 377
 U 1913.23 354
 U 1913.38 354, 356
 U 1913.173 H 437
 U 1913.550 H 390
 U 1913.556 H 354, 361, 366
 U 1913.758 309
 U 1913.804 408
 U 1913.842 437, 440
 U 1914.21 H 375, 377
 U 1914.47 H 309
 U 1914.60 H 440
 U 1914.158 417
 U 1914.779 407
 U 1915.31 390
 U 1915.88 422
 U 1915.248 H 407
 U 1915.296 364
 U 1915.328 387
 U 1915.341 368
 U 1915.472 390
 U 1915.583 H 365
 U 1915.589 H 437, 440
 U 1915.982 397, 399
 U 1915.1012 441
 NRt 1916.366 317
 NRt 1916.381 317
 U 1916.406 H 430
 U 1916.705 433
 NRt 1916.741 377
 U 1916.835 424
 U 1917.11 H 387
 U 1917.131 354, 356
 U 1917.186 H 440
 U 1917.217 H 390
 U 1917.445 H 401
 U 1917.534 364
 U 1917.866 H 422
 U 1918.53 H 428
 U 1918.191 H 438
 U 1918.429 440
 U 1918.468 100, 101
 U 1918.475 401
 U 1918.629 390
 U 1918.807 402
 U 1918.903 347, 361, 366
 U 1918.953 H 325
 U 1918.957 H 325
 U 1919.215 368
 U 1919.313 H 402
 NRt 1919.631 315
 U 1919.780 369
 U 1919.790 399
 U 1920.33 303
 U 1920.849 354, 360
 U 1921.225 H 407
 U 1921.233 H 303
 U 1921.447 H 422
 U 1921.550 430
 U 1921.668 H 424, 429, 438, 439, 440
 U 1921.675 H 422, 434
 U 1921.880 400
 U 1922.805 224
 U 1922.945 397, 399
 U 1923.56 H 441
 NRt 1923.208 324
 U 1923.531 H 368
 U 1923.667 400
 U 1923.760 403
 NRt 1924.180 306
 U 1924.254 H 351
 U 1924.679 368
 U 1925.217 430
 U 1925.326 H 390, 396
 U 1925.507 399
 U 1925.717 376
 U 1925.853 H 376
 U 1925.929 H 371
 NRt 1925.1014 303
 U 1926.122 320
 U 1926.429 399
 U 1926.524 434
 U 1926.549 H 352
 U 1926.946 H 430
 U 1927.206 360, 364
 U 1927.261 H 407
 U 1927.484 416
 U 1927.750 381
 U 1927.954 H 101
 U 1928.1079 H 381
 U 1928.1144 243, 436
 U 1929.149 404
 U 1929.605 433, 438
 U 1929.814 417
 NRt 1929.1011 324
 U 1930.201 224, 404
 U 1930.261 H 390, 396
 U 1930.495 390, 399
 U 1930.557 388
 U 1930.639 261
 U 1930.784 411
 U 1930.1017 H 439
 U 1930.1059 353, 354 369
 U 1931.127 426
 U 1931.439 H 410
 U 1931.594 392, 397
 U 1931.626 400
 U 1931.708 H 364
 U 1931.719 H 390, 400
 U 1931.790 387
 U 1932.39 H 426, 427
 U 1932.175 436
 U 1932.302 H 424
 VLT 1932.364 440
 U 1932.429 371
 U 1933.228 H 354
 U 1933.398 H 387, 405
 U 1933.434 H 353, 356
 U 1933.571 402, 442
 U 1933.644 H 309
 U 1934.66 H 404
 U 1934.1003 96
 U 1934.1104 364
 U 1935.121 405
 U 1935.276 427
 U 1935.319 H 106
 U 1935.663 H 364
 U 1935.686 H 365
 U 1935.722 H 356
 U 1935.817 368
 U 1935.840 410
 U 1935.1053 H 391
 U 1935.1148 390
 U 1936.43 H 390
 U 1936.87 H 376, 377
 U 1936.94 H 409
 U 1936.264 H 364
 U 1936.397 384
 U 1936.441 368
 U 1936.446 371
 U 1936.782 351, 354
 U 1936.1050 H 391
 U 1937.39 H 406
 U 1937.100 106
 NRt 1937.158 421
 U 1937.283 H 309
 U 1937.309 H 278
 U 1937.327 98, 101
 NRt 1937.452 421
 U 1937.568 414
 U 1937.616 403
 U 1937.730 H 390
 U 1937.806 411
 U 1937.825 391
 U 1937.1068 H 391
 U 1938.111 H 390, 410
 U 1938.160 381
 U 1938.317 H 353
 VLT 1938.337 439, 440
 U 1938.346 404
 U 1938.370 390, 407, 409
 U 1938.533 H 376
 U 1938.548 H 403

- U 1938.664 387
 U 1938.790 421
 U 1938.817 407
 U 1938.827 354
 U 1938.867 402, 403, 442
 U 1938.1002 404
 U 1939.147 371
 U 1939.163 387
 U 1939.180 160
 U 1939.252 H 405
 U 1939.292 H 387
 U 1939.390 410
 U 1939.630 440
 U 1939.1032 354, 360
 U 1939.1092 HKK 323
 U 1939.1178 400
 U 1940.736 H 395, 401
 U 1940.830 442
 U 1940.943 371
 U 1940.977 244
 U 1940.1036 96, 156
 U 1940.1051 H 351, 354
 U 1940.1124 383
 VLT 1941.138 420
 U 1941.204 364
 U 1941.370 374
 U 1941.428 244
 U 1941.680 H 401
 U 1941.746 H 439, 440
 U 1941.871 368
 U 1942.32 427
 U 1942.168 149
 U 1942.273 86, 148
 U 1942.356 H 354
 U 1942.628 303
 U 1942.867 385
 SvJT 1943.rf59 402
 U 1943.137 364
 U 1943.241 H 401, 408
 U 1943.301 H 354, 359, 365
 U 1943.492 H 439, 440
 U 1943.592 H 96, 152
 U 1943.798 H 303
 VLT 1944.126 441
 VLT 1944.169 360, 366
 U 1944.336 395
 U 1944.440 H 410
 U 1944.568 403
 U 1944.667 368
 U 1944.671 401
 U 1944.1069 H 424
 U 1944.1195 396
 U 1944.1211 396
 U 1945.387 416
 U 1945.478 H 353, 354, 359, 366
 U 1945.547 368
 U 1945.1081 H 149, 152
 U 1946.132 414, 426
 U 1946.193 123, 126
 U 1946.273 H 354
 U 1946.434 434, 438
 U 1946.581 H 400
 U 1946.713 384
 U 1946.844 233
 U 1946.851 H 396
 U 1946.944 368
 U 1946.953 440
 U 1946.983 400
 U 1946.1320 405
 U 1947.721 H 303, 335 336
 U 1947.767 381
 U 1947.776 397, 399, 400
 U 1947.893 438
 U 1948.202 H 414
 U 1948.258 422, 426, 430
 U 1948.285 387
 U 1948.445 H 63, 126, 136, 160
 U 1948.931 241
 U 1948.1005 H 354, 356 365
 U 1948.1021 H 398, 399
 U 1948.1056 H 398
 U 1949.488 352, 367, 368
 U 1949.492 42
 U 1949.658 420
 NRt 1949.772 323
 U 1949.960 440
 U 1949.1052 399
 U 1949.1103 H 325
 VLT 1950.30 442
 U 1950.262 373
 U 1950.554 241
 U 1950.624 H 392, 396, 400, 409
 U 1951.36 H 390, 409
 NRt 1951.135 427
 U 1951.178 367, 368
 NRt 1951.212 362
 U 1951.218 320
 U 1951.454 H 240
 U 1952.126 H 99
 VLT 1952.316 417
 U 1952.411 96, 152, 156
 U 1952.502 H 286
 U 1952.520 H 140
 U 1952.641 427
 U 1952.781 H 123, 126
 U 1952.1097 99
 U 1952.1101 371
 U 1953.40 H 435
 U 1953.173 407
 U 1953.190 354
 VLT 1953.198 355, 360, 366
 U 1953.357 305
 VLT 1953.376 364
 U 1953.532 407
 U 1953.576 360
 U 1953.905 355, 396
 U 1953.915 351, 368
 U 1954.110 H 320
 HRT 1954.115 427
 U 1954.164 224
 U 1954.200 399
 U 1954.241 H 272
 U 1954.253 H 414, 431
 U 1954.484 427
 NJA 1954.513 321
 U 1954.755 185
 U 1954.797 368
 U 1954.1040 442
 U 1955.31 H 320
 NRt 1955.33 373
 U 1955.160 241
 VLT 1955.230 443
 U 1955.308 430, 440
 VLT 1955.374 355, 368
 U 1955.478 H 354, 355, 356, 359, 365
 NRt 1955.571 324
 U 1955.572 262
 U 1955.880 396
 VLD 20/7 1955 148
 U 1956.49 H 185
 JD 1956.198 355, 356
 U 1956.325 106
 U 1956.609 H 372
 U 1956.640 H 355
 U 1956.734 H 98
 U 1956.898 388
 U 1956.975 406
 U 1956.1071 H 73, 86, 152
 U 1957.49 H 90
 JD 1957.77 373
 NJA 1957.162 321
 U 1957.286 301
 U 1957.469 H 309, 316
 U 1957.871 75
 U 1957.897 408
 NRt 1957.920 422
 U 1957.1045 160
 VLD 11/3 1957 145
 U 1958.300 H 368
 VLT 1958.322 442
 U 1958.365 H 362
 U 1958.401 367
 U 1958.535 H 422
 U 1958.894 H 159

- U 1958.946 75, 148
 U 1958.1103 H 362
 U 1958.1231 415
 U 1959.124 H 316
 U 1959.535 75, 148
 U 1959.547 96, 136, 149
 U 1959.815 420, 421
 U 1959.929 399
 ØLD 15/4 1959 185
 ØLD 12/6 1959 141
 ØLD 27/6 1959 142, 149
 U 1960.220 410
 U 1960.231 354
 U 1960.459 373
 NRt 1960.568 307
 U 1960.576 H 363
 U 1960.878 397
 U 1960.885 242
 NRt 1960.1171 308, 323
 U 1961.213 H 146, 148
 U 1961.218 240
 U 1961.337 H 322
 U 1961.361 HKK 361
 U 1961.497 H 302
 U 1961.558 H 313
 U 1961.563 323
 U 1961.943 355
 U 1962.20 H 323
 U 1962.187 237
 U 1962.223 242
 NRt 1962.294 307
 U 1962.409 236
 U 1962.427 393, 400
 U 1962.529 301
 NJA 1962.704 404
 U 1962.722 75, 190
 U 1962.785 128, 149
 U 1962.791 305
 U 1962.805 410
 U 1962.864 96, 101
 U 1962.894 H 152, 156
 U 1962.901 236
 U 1962.910 242
 U 1963.6 H 307, 313
 U 1963.31 H 149
 U 1963.159 H 401
 U 1963.199 424
 U 1963.230 322
 U 1963.232 353, 354
 U 1963.236 H 144
 U 1963.308 H 393, 400
 U 1963.349 H 116, 134
 U 1963.360 H 301, 313
 U 1963.607 242
 U 1963.685 229, 316
 NRt 1963.986 307
 NRt 1963.1128 336
 NRt 1963.1288 304
 U 1964.143 H 348
 U 1964.210 185
 U 1964.216 90
 U 1964.222 H 338
 U 1964.483 410
 U 1964.854 300
 ØLD 21/12 1964 374
 U 1964.878 128, 131, 144
 NRt 1964.134 304
 NRt 1964.1319 307
 U 1965.253 H 68, 138, 152
 U 1965.275 H 306
 U 1965.363 373
 U 1965.477 H 301
 U 1965.659 H 141, 192
 U 1965.696 100
 U 1965.761 H 347, 351, 352, 353, 355, 364, 367
 U 1965.815 206, 209
 U 1965.863 H 323
 U 1965.912 242
 U 1966.71 H 141
 U 1966.193 221, 262
 U 1966.198 388
 U 1966.209 149
 U 1966.311 206, 207
 U 1966.383 408
 U 1966.499 141

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. del. Offentlig regulering

§ 1. <i>Almindelige synspunkter</i>	7
Af professor <i>Bent Christensen</i> .	
I. Indledning	9
a. Synsvinkel (10–11). b. Offentligretlig regulering (11–15). c. Andre reguleringsmidler end retlige direktiver (15). d. Oversigt over indholdet (15).	
II. <i>Midler</i>	16
A. Forudsætninger. 1. Faktiske (16–19). 2. Ideologiske (19–21). B. Retlige direktiver. 1. Indledning. Sondringsgrundlag (21–26). 2. Præ- cise generelle direktiver (26–28). 3. Standarder (28–31). 4. Løbende tilladelser (31–37). 5. Undtagelser (37–38). 6. Konkrete forbud/påbud (38–43). 7. Planer (43–55). a. Bindende planer for fremtiden (45–50). b. Bindende planer for ændring i status quo (50–51). c. Mønster for retlige direktiver (51–54). d. Mønster for råden over offentlige res- sourcer (54–55). C. Tilskyndelse via autoritative retsakter. 1. Ube- hageligheder (55–57). 2. Fordele (57–59). D. Råden over offentlig ejendom. 1. Afhændelse af offentlig ejendom (60–62). 2. Erhvervelse af offentlig ejendom (63–64). 3. Anden råden (64–66). E. Andre midler. 1. Uforbindende konkrete udtalelser (66–69). 2. Uforbindende generelle udtalelser og planer (69–70). 3. Aftaler (70–71). 4. Besvær- liggørelse (71–73). 5. Offentlig førerskab (73–74). 6. Opinionspåvirk- ning (74). 7. Den økonomiske politik (74). F. Afslutning (74–76).	
III. <i>Mål</i>	76
IV. <i>Myndigheder</i>	81
V. <i>Erstatning</i>	85
1. Indledning (85–88). 2. Fremtidig bebyggelse hindres (88–92). 3. Bevaring af eksisterende bebyggelse (92–93). 4. Fremtidig bebyggelse reguleres (93–97). 5. Ændringer i status quo (97–101). 6. Grund- lovens § 73 (101–105). 7. Erstatning for anvendelsen af andre regu- leringsmidler end retlige direktiver (105–107).	

§§ 2–6 af kontorchef i Boligministeriet *Vagn Rud Nielsen*.

§ 2. *Byplaners indhold* 108

I. Byplanloven og byplanlægningen. (108–113). A. Byplanbestemmelser. (108–111). 1° Lovgivning. (108–109). 2° Koordination og rationalisering. (109–110). 3° Planformer. (110). 4° Byplanbegrebet. (111). 5° Tekniske og retlige synspunkter. (111). B. Byplanlovens historie. (111–113).

II. Byplanpligt og dispositionsplaner. (113–119). A. Byplanpligten. (113–114). 1° Geografisk udstrækning. (113–114). 2° Indholdet af en byplan. (114). B. Dispositionsplaner. (114–119). 1° Begreb og begrundelse. (114–115). 2° Hjemmel. (115–116). 3° Indhold. (116–117). 4° Fleksibilitet. (117–118). 5° Anvendelse af partielle byplanvedtægter. (118–119).

III. Byplanvedtægter. (119–138). A. Oversigt over reglerne for gennemførelse af en byplanvedtægt. (119–120). B. Byplanmyndighederne. (120–121). C. Indholdet af byplanvedtægter. (121–138). 1° Almindeligt om indholdet. (121–123). 2° De enkelte byplanbestemmelser. (123–138). a) Veje, torve og ledninger (123–125). aa) Byplanlovens bestemmelser. (123–124). bb) Forholdet til anden lovgivning. (124–125). b) Arealer til offentlige formål. (125–126). c. Bebyggelsesarter. (127–133). aa) Fastlæggelse af bebyggelsesarter ved byplanvedtægt eller ved Landsbyggelo. (129–130). bb. Bestemmelser om enkeltheder i byplanvedtægter. (130). cc) Enkelte ejendommers anvendelse. (130–132). dd) Bebyggelsesregulerende bestemmelser for landbrugsområdet. (132). ee) Beplantning og parkering. (132). d) Grundstørrelser (133). e) Bebyggelsesplaner. (134–136). f) Opretholdelse af et kvarters beskaffenhed. (137). g) Landbrugsområder. (137). h) Fredning af arkitektonisk værdifulde bydele. (137–138).

§ 3. *Byplaners virkninger* 139

I. Forholdet til ejere og indehavere af begrænsede rettigheder. (139–141).

II. Forholdet til eksisterende bebyggelser. (141–142).

III. Påtaleret og dispensation. (142–149). A. Påtaleret (142). B. Dispensation. (142–145). C. Vilkår for dispensation. (145–146). D. Fravigelse fra dispositionsplaner. (146–149).

IV. Klage og søgsmål. (149).

§ 4. *Erstatning som følge af byplanvedtægt* 150

I. Erstatningspligten og dens grundelse. (150–152).

II. Kommunens pligt til overtagelse mod erstatning. (152–154). A. Af arealer udlagt til offentlige bygninger og anlæg. (152–153). B. Af bygninger der skal sikre værdifulde gadebilleder m v. (153–154).

III. Erstatning i forbindelse med fastsættelse af vej- og byggelinier. (154–156). A. Historie. (154–155). B. Fremgangsmåden. (155). C. Betingelserne. (155–156).

§ 5. Ekspropriation til gennemførelse af byplaner 157

I. Gennemførelse af en byplanvedtægt. (157).

II. Byplanlovens ekspropriationsbestemmelser. (157–161). A. Bestemmelserne og deres baggrund. (157–158). B. Ekspropriation til offentlige bygninger og anlæg m v (158–159). 1° Byplanlovens bestemmelse. (158). 2° Andre lovbestemmelser. (158–159). C. Ekspropriation til gennemførelse af en byplanvedtægt. (159–161). 1° Hovedreglen. (159). 2° Anvendelse ved bebyggelsesplaner. (159). 3° Domstolsafgørelser. (159–160). 4° Anvendelse, når der forlanges urimelig pris. (160). 5° Anvendelse til fremskaffelse af byggegrunde. (160–161). D. Ekspropriation af servitutter m v. (161). E. Anke. (161). F. Restejendommens ubebygghed ved delekspropriation. (161).

§ 6. Byregulering 162

I. Baggrunden for byreguleringslovgivningen. (162–168). A. Planlægningsmæssige og økonomiske hensyn. (162–165). 1° Byspredningen. (162). 2° Planlægningsmæssigt uheldige følger. (162–163). 3° Investeringspild. (163). 4° Andre ulemper. (163). 5° Den offentligretlige interesse. (163–164). 6° Fremtidens arealforbrug til byer. (164). 7° Grundpriser og byregulering. (165). B. Overvejelser forud for Byreguleringsloven. (165–166). 1° Udvalgsarbejdet. (165–166). 2° Lovarbejdet. (166). C. Ændringerne i 1965 af Byreguleringsloven (166–168).

II. Byreguleringslovens områder. (169–170). A. Byudviklingsområder. (169). B. Landbrugsområder. (169–170).

III. Byreguleringsorganerne. (170–172). A. Byudviklingsudvalgene. (170). B. Byplannævnet og boligministeriet samt folketingsudvalget. (170–172). 1° Byplannævnet. (170–171). 2° Boligministeriet. (171). 3° Folketingsudvalget. (171). 4° Byreguleringsorganernes samvirke. (171–172).

IV. Byudviklingsplanerne. (172–177). A. Byudviklingsplaners område m v. (172–173). 1° Fuldstændige eller partielle byudviklingsplaner. (172). 2° Gyldighedsperiode. (172). 3° Foreløbigt forbud (173). B. Zonerne. (173–176). 1° Inderzoner. (173–174). 2° Mellemzoner. (174–175). 3° Yderzoner. (175). 4° Kolonihaver og sommerhuse. (175–176). C. Byudviklingsplanernes indhold og sikring. (176–177). 1° Byudviklingsplanernes indhold. (176). 2° Bekendtgørelse og tinglysning. (176). 3° Bestemmelser om bebyggelse. (176–177). D. Landzonevedtægter i henhold til Byplanloven. (177).

V. Byudviklingsplanernes administration. (177–182). A. Udstykning og bebyggelse inden for rammerne af en byudviklingsplan. (177–179). 1° Udstykning. (177–178). 2° Bebyggelse. (178–179). 3° Ændret anvendelse. (179). B. Dispensationer eller tilladelser. (180–181). 1° Hjem-

len. (180). 2° Praksis. (180–181). 3° Andre tilladelser. (181). 4° Annul-
lation. (181). 5° Anke. (181). C. Byplanvedtægter med landbrugszone-
bestemmelser. (181–182).

VI. Erstatning som følge af byregulering. (182–185). A. Erstatnings-
pligten (182–183). B. Erstatningskravets størrelse. (183–185). B. Er-
statningskravets behandling. (185).

§ 7. Byggelovgivningen 186

Af ekspeditionssekretær i Boligministeriet *Bendt Andersen*.

I. Lovgivningen. (186–188).

II. Bygningsmyndighederne. (188–189).

III. Byggetilladelse og bygningsattest. (189).

IV. Byggelovens saglige område. (190–193).

V. Byggelovens bebyggelsesregulerende (byplanmæssige) bestemmelser.
(193–204). A. Lovens almindelige bestemmelser. (193–196). B. Byg-
ningsvedtægternes bebyggelsesregulerende bestemmelser. (196–200).
C. Forskellige planinstitutter. (200–203). 1° Retningsplaner. (201–202).
2° Reguleringsplaner (202–203). 3° Magelægsplaner. (203). 4° Gård-
rydningsplaner. (203). D. Servitutter. (203–204).

VI. Det åbne land. (204–208).

VII. Ekspropriation. (208).

VIII. Overtrædelser. (208–209).

§ 8. Naturfredning 210

Af viceformand i Overfredningsnævnet *J. Garde*.

I. Indledning. Især om formål før og nu. (210–217). A. Indledende be-
mærkninger om Naturfredningslovens karakteristiske træk. (210–213).
B. Hovedtræk af udviklingen på lovens hovedområder. (213–217). 1.
Fredningsobjekter og fredningshensyn. (213–214). 2. Byggelinier og
andre almindelige begrænsninger (214–215). 3. Planlægningens stilling
(215–217).

II. Egentlige fredninger. (217–234). A. Initiativ til rejsning af fred-
ningssager. Frivillige fredninger. (217–218). B. Betingelser for fred-
ning (218–219). C. Fredningsbestemmelsernes indhold. (219–221).
D. Fredningserstatningen (221–233). 1. Fredningserstatningens fast-
ansættelse og fordeling (222–225). 2. Erstatning for mistet bygge-
chance. (225–229). 3. Særlige erstatningsspørgsmål. (229–232). a.
Erstatning for forsinkelse, hvor fredning opgives. (229–231). b. Vej-
arbejder og anlæg af el-ledninger (el-master), § 9, jfr § 14. (231–232).
c. Sagsomkostninger. (232). E. Naturfredningslovens anvendelsesom-
råde. (233–234). 1. Grænseområder for anvendelse af Naturfrednings-
loven. (233). a. Søterritoriet. (233). b. Fredning af hensyn til bygnin-
ger og i byer. (233). 2. Konflikt mellem fredningskendelser og afgø-
relser truffet i henhold til anden lovgivning. (233–234).

III. Byggelinier og andre almindelige begrænsninger (234–247). A. Indledende bemærkninger, især om reglernes baggrund. (234–235). B. Begrænsninger, der navnlig tjener bevaringshensyn. (235–242). 1. Strandbyggelinien, § 25, stk 1, jfr 5. (235–238). a. Lovens hovedregel. (235–236). b. Undtagelser. (236–238). 2. Byggelinier ved skov, sø, å og vej, § 25, stk 2 og 4. (238–240). a. Lovens hovedregel (238–239). b. Undtagelser. (239–240). 3. »Dyrehavereglen«, § 25, stk 7. (240). 4. Jordfaste fortidsminder og disses beskyttelseszone, § 2. (240–241). 5. Reklamer, § 30 (241–242). 6. Fredning af planter og dyr samt geologiske dannelser, § 28. (242). C. Naturfredningslovens generelle regler om færdselsret. (242–245). 1. Retten til færdsel på stranden, § 23. (242–245). a. Lovens hovedregel. (242–243). b. Undtagelser fra færdselsretten. (244–245). 2. Andre regler om færdselsret, § 1, stk 3 jfr § 24. (245). D. Beslægtede frednings- og sikringslove. Klitfredning. (245–247).

IV. Planlægningsforanstaltninger. (247–255). A. Indledende bemærkninger. (247–248). B. Naturfredningslovens kapitel V. Fredningsplaner. (248–250). C. Almindeligt om § 22. (251–253). D. Konkrete fortolkningsbidrag til § 22. (253). E. Nogle hovedlinier i lovforslaget af 1963. (253–255).

V. Myndigheder og proces. (255–268). A. Fredningsmyndighederne. (255–257). 1. De i henhold til Naturfredningsloven særligt oprettede fredningsorganer, lovens kapitel II. (255–257). 2. Andre naturfredningsmyndigheder. (257). B. Fredningsmyndighedernes kompetence. (257–259). C. Fredningsprocessen. (259–265). 1. Egentlige fredninger. (259–265). a. Fredningssagers rejsning. Offentlige myndigheders anmeldelsespligt. (259–260). b. Fredningssagers behandling for fredningsnævnene. (261–262). c. Anke og forelæggelse for overfredningsnævnet. (262–263). d. Fredningerstatningens fastsættelse og udbetaling. (263–264). e. Indbringelse for domstolene. (264–265). 2. Fredningsmyndighedernes behandling af andre sager. (265). D. Fredningsudgifternes fordeling på de offentlige kasser. (265–266). E. Fredningskendelsers gennemførelse. Tilsyn. Straf. (266–267). F. Ophævelse af fredninger. Dispensationer. (267–268).

§ 9. Jordpolitiske grundregler 269

Af professor *Fl. Tolstrup*.

I. Landbrugsejendomme. (269–276). A. Indledning. (269–271). B. Ejerens forpligtelser. (271–273). C. Ejerens rettigheder. (273). D. Ejendomsændringer. (273–276).

II. Skove. (276–282). A. Indledning. (276–278). B. Ejerens forpligtelser. (278–281). C. Ejerens rettigheder. (281). D. Ejendomsændringer. (281–282). E. Særbestemmelser. (282).

III. Koncessionsregler. (282–288). A. Erhvervelsesbegrænsninger. (282–286). B. Procedureregler. (286–288).

IV. Offentlig forkøbsret. (288–291). A. Formål og afgrænsning. (288–

289). B. Rettens omfang. (289–290). C. Procedureregler. (290). D. Forholdet mellem parterne. (291).

V. Kontrol med arealændringer (291–297). A. Indledning (291–293).

B. Formelle delingsregler (293). C. Materiel delingskontrol (294–296).

D. Kontrol med arealforøgelser (296–297).

§§ 10 og 11 af professor *W. E. v. Eyben*.

§ 10. *Ekspropriationserstatningen* 298

I. Værdien af det afståede (300–307). A. Salgsværdien. (300–303). B. Brugsværdien. (303–305). C. Genanskaffelsesværdien. (305–307).

II. Erstatning for ulemper. (307–312).

III. Erstatning for andre tab. (312–314).

IV. Fordele som følge af ekspropriationen. (314–318). A. Ekspropriation af hele ejendomme. (314–315). B. Delekspropriation (315–318). 1° Fordele og ulemper af samme art. (315–316). 2° Andre tilfælde. (316–318).

V. Kun økonomisk tab vedrørende det eksproprierede erstattes. (318–319).

VI. Tidspunktet for vurderingen. (319–321).

VII. Erstatningsfastsættelse ved enkelte grupper af rettigheder. (321–325).

§ 11. *Fremgangsmåden ved ekspropriation* 326

I. Forberedelse ved anlægsmyndigheden. (326).

II. Ministeriel forberedelse. (327).

III. Indbringelse for ekspropriationskommission. (327–330).

IV. Besigtigelsesforretning. (330–332).

V. Ekspropriationsbemyndigelse. (332–333).

VI. Ekspropriationsforretning. (333–335).

VII. Afgørelse af erstatningsspørgsmål ved ekspropriationskommission. (335–337).

VIII. Indbringelse af erstatningsspørgsmål for taksationskommission. (337–339).

IX. Udbetaling af erstatning. (339).

X. Indbringelse for almindelige domstole. (339–340).

XI. Ekspropriationens virkninger. (340–341).

XII. Genoptagelse af ekspropriationssager. (342).

XIII. Særligt om Vejbestyrelsesloven. (342–343).

2. del. Privat regulering

<i>2. del. Privat regulering</i>	345
--	-----

Af professor *W. E. v. Eyben*.

<i>§ 12. Naboret</i>	347
----------------------------	-----

I. Terminologi. (347–349).

II. Mindstemålet for, at naboen kan reagere. (349–355). A. Ulempen overstiger, hvad der er sædvanligt på det pågældende sted, kompensationspunktet. (349). B. Ulempen må ikke kunne forventes under tilsvarende forhold andetsteds. (350). C. Væsentlighed. (350–351). D. Om øget modtagelighed ændrer grænsen. (351–352). E. Om nedsat modtagelighed ændrer grænsen. (352). F. Passivitet. (352). G. Skadehensigt. (352–353). H. Ulempens art. (353). J. Prioritetsprincippet. (353). Domspraksis. (354–355).

III. Virkningerne, når mindstemålet er passeret. (355–370). A. Forbud mod de forulempende foranstaltninger. (355–361). 1° Undtagelse ud fra frembringelsessynspunkter. (356–357). 2° Undtagelse, hvis almene samfundsinteresser taler for foranstaltningens bevaring. (357–359). Retspraksis (359–361). B. Erstatning. (361–370). 1° Culpaansvar. (364). 2° Objektivt ansvar ud fra frembringelses- eller samfundssynspunkter. (365–366). 3° Objektivt ansvar for tekniske fejl og farlige handlinger. (366–368). 4° Objektivt ansvar iøvrigt. (368–369). C. Straf. (370).

IV. Privat påtale ved tilsidesættelse af særlige lovforskrifter. (370–372).

V. Særlige tilfælde. (372–378). 1. Skel, hegn og træer. (372–374). 2. Vandløb. (374). 3. Naboulempen ved nye vejanlæg og anlæg uden for kystlinien. (374–378). a. Vejanlæg. (375). b. Inddæmninger. (375–378). 1° Foretagendet tilsigter at varetage en almen interesse. (375–376). 2° Foretagendet tilsigter at varetage private interesser. (376). 3° Mellemløsningen. (377–378).

<i>§ 13. Servitutter</i>	379
--------------------------------	-----

I. Begreb. (379–383). A. Rådigheds-, tilstands- og tilegnelsesservitutter. (379–380). B. Private og offentlige servitutter. (380–381). C. Afgrænsning over for andre rettigheder. (381–382). D. personelle og reelle servitutter. (382). E. Synbare og usynbare servitutter. (382). F. Ejerservitutter. (382–383).

II. Stiftelse. (383–386). A. Aftale, hævde og ekspropriation. (383–384). B. Tinglysning. (384–385). C. Særlige betingelser for stiftelse ifølge lovgivningen. (385–386). D. Habilitet, gyldighed og kompetence. (386).

III. Genstanden for servitutten. (386–387).

IV. Påtaleret. (387–393). A. TL § 10, stk 5. (387–388). B. Fortolkning af aftaler. (388–391). C. Virkninger af påtale. (391–392). D. Straf. (392–393).

V. Indhold. (393–403). A. Villaservitutter. (394–398). B. Ulempe-servitutter. (398–399). C. Erhvervsinstitutter. (399–402). D. Færdselsservitutter. (402–403).

VI. Prioritetsstilling. (403–404).

VII. Ændring i servituttens indhold. (404–406). A. Forøgelse af ulemper. (404). B. Udvidelse af den herskende ejendom. (404–405). C. Deling af den herskende ejendom. (405). D. Deling af den tjenende ejendom. (405). E. Ændring i udøvelsen. (405). F. Ændringer i lovgivningen. (405–406).

VIII. Ophør. (406–411). A. Ifølge indhold. (406). B. Ved viljeserklæring. (406–408). C. Ved ændrede forhold. (408–410). D. Ekspropriation. (410–411). E. Hævd. (411). F. Mortifikation og præklusion. (411). G. Bortfald efter Byplanloven m v. (411).

§ 14. Hævd 412

I. Hævdsinstituttet og dets begrundelse (412–414).

II. Hvilke rettigheder kan erhverves ved hævd. (414–417). A. Stiftelse af rettigheder med fuldstændig fortrængning af den oprindeligt berettigedes ret. (414–416). 1. Ejendomshævd vedrørende fast ejendom. 2. Panterettigheder og fordringsrettigheder. 3. Ejendomshævd og forældelse vedrørende løsøre. 4. Ophavsrettigheder. B. Stiftelse af en begrænset ret i forhold til den oprindeligt berettigedes ret. (416–417). 1. Brugshævd. 2. Panterettigheder og fordringsrettigheder. 3. Servitut-hævd. 4. Grundbyrder.

III. Rådigheden. (418–424). A. Aktivitet – passivitet. (418–421). B. Regelmæssig råden. (422). C. Afbrydelser. (422–423). D. Ændringer i rådigheden. (423–424). E. Rådighed gennem repræsentanter og gennem flere led. (424).

III. God tro. (424–431). A. Hvad der ligger i kravet om god tro. (424–428). B. Særlige aftaler m v, der udelukker hævdserhvervelse. Slutningsbestemmelsen i DL 5–5–1. (428–431).

IV. Hævdstiden. (431–441). A. Sædvanedannelse. (434–435). B. Alderstidshævd. (435–439). 1° Til fordel for en større gruppe af personer. (435–437). 2° Til fordel for enkelte private. (437–439). C. Ordinær 20 års hævd. (439–441).

V. Hævd i strid med offentligretlige regler. (441–442).

VI. Hævdens retsvirkninger. (442–445).

VII. Forældelse – hævd. (445–446).

Forkortelser	447
Sagregister	449
Domsregister	456