

POUL MEYER

EJENDOMSRETTE  
I STØBESKEEN

STUDIER  
VEDRØRENDE EJENDOMSRETTENS BEGRÆNSNING  
SÆRLIGT MED HENBLIK PÅ  
BYMÆSSIGE BEBYGGELSER

1951

---

*København*

UDGIVET AF  
ØSTIFTERNES HYPOTEKFORENING  
I ANLEDNING AF FORENINGENS  
50 AARS JUBILÆUM

**Poul Petri's Bogtrykkeri**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

### Kapitel 1.

#### *Lovgivningsmagten og ejendomsretten.*

I. Problemstilling .....	9
II. Hovedformerne for ejendomsrettens begrænsning .....	22
A. Finanspolitik og beskatning .....	22
B. Eksempler paa forvaltningens stigende indflydelse paa ejendomsrettens begrænsning .....	35

### Kapitel 2.

#### *Begrænsninger i adgangen til at bygge.*

I. Raadighedsindskrænkninger, der omfatter alle ejendomme af en bestemt slags .....	47
A. Raadighedsindskrænkningernes formaal og indhold ....	47
1. Bebyggelsesomraader.	
a. Bebyggelsesomraader ifølge byplanloven .....	48
b. Markplaner .....	51
c. Byudviklingsplaner .....	52
d. Bebyggelsesomraader ifølge byggevedtægterne ....	56
e. Grundkredse og byggeomraader .....	60
f. Bebyggelsesomraader ifølge bibestemmelser i ret- ningsplaner og udredningsplaner .....	63
2. Retningsplaner for veje.	
a. Ifølge byplanloven .....	66
b. Ifølge Københavns byggelov .....	67
3. Byggeforbud som forberedelse til senere ekspropriation	
a. Tilbagerykning (Udvidelseslinjer) .....	73
b. Byggelinjer .....	81
c. Forberedelse af offentlige anlæg .....	85
d. Byggeforbud i reguleringsplaner .....	87

4. Forbud imod ændring af den bestaaende byggemæssige tilstand.	
a. Byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 9 .....	87
b. Byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 10 .....	89
B. Raadighedsindskrænkningernes tilblivelse og kundgørelse	91
C. Generalitetskravet	97
D. Mulighederne for erstatning som følge af paalæg af raadighedsindskrænkninger .....	103
1. Ejerens krav paa, at det offentlige overtager ejendommen .....	104
2. Erstatning for tab ved raadighedsindskrænkninger med særligt indgribende virkninger .....	107
3. Erstatning for værdiforringelse i almindelighed .....	110
4. Udligning af fordele og ulemper ved planlægning af byggeri .....	117
E. Regelkrydsning	127
II. Raadighedsindskrænkninger, der kun omfatter en enkelt ejendom .....	134
A. Servituter, der paalægges ved ekspropriation .....	134
B. Servituter, der ophæves ved ekspropriation .....	138
C. Raadighedsindskrænkninger som betingelse for bygge- og vejtilladelser .....	140
D. Raadighedsindskrænkninger som følge af naboens raaden eller som følge af foranstaltninger paa eller ved vejene ..	146

### Kapitel 3.

#### *Ejendomsrettens beskyttelse.*

I. Forsøg paa at karakterisere forholdet mellem ekspropriation og erstatningsfri begrænsning af ejendomsretten .....	155
A. Administrative tilladelsers forhold til grundlovens § 80	155
B. Den erstatningsfri begrænsning kræver en abstrakt karakteristik af ejendommene .....	159

C. Specielle raadighedsindskrænkninger medfører kun erstatning, naar der er lidt et tab .....	168
1. Tabsberegning .....	168
2. Særligt om forrykning af panterettigheders prioritetsstilling .....	173
D. Indgrebets styrke er af afgørende betydning for afgrænsningen .....	183
E. Lighedsgrundsætningen .....	198
II. Er der mulighed for en bedre beskyttelse af ejendomsretten?	
A. Beskyttelsen ifølge grundlovens § 80 .....	203
B. Forøgede garantier imod misbrug af forvaltningsmyndighed .....	207
Lovregister .....	212
Sagregister .....	215

## LITTERATUR,

*der i teksten angives i forkortet form.*

- E. A. Abitz: Vejenes retsforhold, Kbh. 1950.  
Ernst Andersen: Forfatning og Sædvane, Kbh. 1947.  
Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret, 2. udg. 1946.  
Knud Illum: Servitutter, Kbh. 1943.  
Knud Illum: Tinglysning, Kbh. 1950.  
Fr. Vinding Kruse: Ejendomsretten I, 2. udg. 1945.  
O. K. Magnussen: Naboretlige Studier, Kbh. 1950.  
Poul Meyer: Erstatningsfastsættelse ved Ekspropriation, Kbh. 1943.  
NaT = Nordisk administrativt Tidsskrift.  
Eyvind Sivertsen: Haandbog i Bygningslovgivningen, Kbh. 1928.  
Eyvind Sivertsen: Københavns Byggeslov, Kbh. 1940.  
TfR = Tidsskrift for Retsvidenskab.  
U = Ugeskrift for Retsvæsen.  
Viggo Vasegaard: Dansk Bygningsret, Kbh. 1945.

## Kapitel 1.

# Lovgivningsmagten og ejendomsretten

### I.

#### PROBLEMSTILLING

Mange profeter har i tidens løb forsøgt at forudsige samfundsudviklingens gang og det fremtidige samfunds karakter, men det er kun lykkedes faa at skue et hanefjed ind i fremtiden. I vor tid er det vanskeligere end nogensinde at fastslaa, hvorledes udviklingen vil arte sig, dertil er vi for hjemmevante med omvæltninger af indre og ydre art. Samfundsvidenskaben maa derfor nøjes med at analysere de tilstande, som vi kender til, og udrede traadene herfra tilbage til svundne tider.

Betragter vi udviklingen i en kortere eller længere aarrække tilbage i tiden, vil vi ofte kunne udskille retningslinjer, der peger frem over. Naar erfaringsmaterialet er tilstrækkeligt stort, vil vi derfor med god grund kunne pege paa de veje, som udviklingen vil tage, hvis de bestemmende faktorer ikke ændres væsentligt. Men dette *hvis* antager i vor tid en stadig mere afgørende karakter.

Inden for den vesteuropæiske verden — med voksende tilslutning til udviklingen i Nordamerika — har vi i den sidste generation, og da især i tiden efter den anden verdenskrigs afslutning, set billedet af den saakaldte velfærdsstat antage en stadig fastere form. Det er en løsning paa de sociale og økonomiske problemer, som ligger imellem den klassiske liberalisme og den autoritære kommunisme, med

skiftende farvenuancer i de forskellige stater, præget af de varierende lokale forhold.

Under denne udvikling er den private ejendomsret kommet i støbeskeen. I vidt omfang ser man — især i Storbritannien — hvorledes staten overtager produktionsmidlerne, og jævnsides hermed oplever vi overalt en øget offentlig regulering af ejendomsretten. Den omvurdering af ejendomsretten, som er ved at finde sted ogsaa i vort land, er ikke nogen politisk ønskedrøm eller omvendt et agitatorisk skrækbillede, men en haandgribelig realitet.

Det er klart, at denne udvikling maa faa afgørende betydning for den juridiske diskussion af spørgsmaalet om ejendomsrettens karakter og beskyttelse over for offentlige indgreb. Det tjener intet til at føre en diskussion om ejendomsrettens begrænsning efter samme retningslinjer som for 50 aar siden, hvor samfundet var et helt andet end i dag, og forholdet mellem staten og borgerne et væsentligt andet end nu. Jo større statens magt over personernes handlefrihed og ejendom bliver, desto mere brændende bliver imidlertid spørgsmaalet om at beskytte borgerne imod vilkaarlig og urimelig behandling fra det offentliges side. Derfor hører spørgsmaalet om en begrænsning af forvaltningsmyndighedernes magt til de allervigtigste i tidens debat, og da lovgivningsmagten i stigende grad overlader det til forvaltningen at fastsætte grænserne for borgernes raadighed over deres egen ejendom, vil den traditionelle diskussion om ejendomsrettens begrænsning hurtigt blive præget af de almindelige forvaltningsretlige synspunkter. Ogsaa paa dette omraade ser vi, hvorledes omraader, der traditionelt hører under de retsomraader, vi kalder privatretten, i stigende grad bemægtiges af den offentlige rets synspunkter.

I den folkelige opfattelse er ejendomsretten imidlertid



stadig noget i høj grad haandgribeligt, ja man kan næsten sige massivt. Rettigheden kan man jo ganske vist ikke tage og føle paa, men den fornemmes som en gyldig realitet, hvorfra indehaveren henter sin adkomst til at raade over ejendommen, dels »faktisk« ved at benytte den, omdanne den eller ødelægge den, dels »retligt« ved helt eller delvis at overdrage sine beføjelser til andre.

Denne opfattelse af ejendomsretten — der i videnskabeligt sprogbrug kaldes substantiel, fordi rettigheden opfattes som en selvstændig substans, hvorfra beføjelserne udstråler — var i lange tider overensstemmende med den juridiske opfattelse af ejendomsretten, og hvad mere er, den ligger tilsyneladende stadig til grund for domstolenes afgørelser eller i hvert fald for deres sprogbrug. Hvis der er retssag om, hvorvidt A eller B skal have raadigheden over en ejendom, vil domstolen naturligvis først undersøge de foreliggende kendsgerninger: Hvem har besiddelsen? Hvorledes har han faaet den? Foreligger der overdragelsesdokumenter eller anden gyldig hjemmel? o. s. v. I mange tilfælde fører denne undersøgelse domstolene til den overbevisning, at den ene af parterne »har ejendomsretten« over ejendommen, og med udtrykkelig henvisning til dette resultat tilkender domstolen ham derefter raadigheden. I logisk henseende foreligger der altsaa tre led: de fremdragne retsfakta undersøges — paa grundlag heraf tages der stilling til, hvem der har »retten« — og naar dette er konstateret, udleder domstolene sagens udfald heraf, f. eks.: *da* A har bevist, at han har ejendomsretten over tingen, skal han ogsaa have den udleveret.

Synspunktet var særlig fremtrædende i diskussionen om ejendomsrettens overgang, hvor ræsonnementet var følgende: A er ejer af tingen og kan *derfor* raade over den. Naar

han udtaler sin vilje til at overdrage ejendomsretten til B og derhos foretager sig en række nærmere angivne handlinger, ændrer situationen sig saaledes, at det nu er B, som har ejendomsretten over tingen, og derfor nu ham, som kan raade over den.

Den forannævnte opfattelse af ejendomsrettens natur fik i dansk juridisk litteratur sit første grundstød netop ved behandlingen af problemerne om ejendomsrettens overgang. Efter en konsekvent gennemførelse af tankegangen, maatte ejendomsovergangen nemlig være et udeleligt hele, som paa et givet (nærmere omdebatteret) tidspunkt overførte ejendomsretten fra A til B med den virkning, at B herefter indtog nøjagtig den samme stilling, som den, der tidligere tilkom A. Dansk domspraksis var imidlertid ikke tilbøjelig til at drage denne logiske konsekvens, og i slutningen af forrige århundrede forelaa der en række domme, som viste, at ejendomsrettens overgang ikke kunne være en saadan enkelt og usammensat akt, idet dommene i visse tilfælde finder det tilstrækkeligt, at der foreligger aftale og individualisering af det solgte, medens man i andre tilfælde stiller videregaaende krav for at anerkende ejendomsrettens overgang.

Paa grundlag heraf opstillede *Carl Torp* sin saakaldte relationslære, hvorefter ejendomsretten ikke overgik til køberen paa een gang i alle relationer. Senere har *Fr. Vinding Kruses* undersøgelse af spørgsmaalet ført til en yderligere analyse af processen, men et egentligt brud med den traditionelle opfattelse forudsatte en nærmere analyse af selve begrebet »rettighed«, og først da en saadan forelaa — især *Alf Ross'* bidrag til retslæren — var det muligt at drage konsekvenserne af de synspunkter, som allerede havde arbejdet sig frem i de tidligere fremstillinger af reglerne om ejendomsretten.

Hvad der er sagt foran vedrørende den traditionelle opfattelse af ejendomsretten (i betydning subjektiv ret d. v. s. forholdet imellem en bestemt person og et bestemt gode (ejendommen) gælder ogsaa de subjektive rettigheder i almindelighed. Rettigheden opfattedes som en substans, der gav liv til en række særlige beføjelser for indehaveren. Man talte om »retten« og dens »virkninger« og opfattede altsaa de to begreber som forskelligartede.

I voldsom opposition til dette synspunkt, naar en bestemt fløj inden for svensk filosofi og retsvidenskab (den saakaldte Uppsala-skole) til det resultat, at der slet ikke findes subjektive rettigheder, og at al tale herom i virkeligheden i logisk henseende er det rene nonsens. Det er naturligvis ikke meningen, at der i nærværende afhandling skal ydes noget bidrag til den stadigt standende strid om disse til dels retsfilosofiske spørgsmaal, men det er nødvendigt at vælge et staasted for den følgende behandling af problemerne om ejendomsrettens begrænsning, og vi vil derfor indlede med nogle enkelte bemærkninger om rettighedsbegrebet i almindelighed og ejendomsretsbegrebet i særdeleshed.

Efter den overvejende opfattelse i dansk juridisk litteratur betragtes den subjektive rettighed ikke længere som en særlig substans, hvoraf man kan udlede en række retsvirkninger, men paa den anden side har tanken om de subjektive rettigheders meningsløshed heller ikke slaaet rod i dansk opfattelse. Denne voldsomme fornægtelse af rettighedernes eksistens har dog i højere grad end nogen anden faktor medvirket til, at de retlige grundbegreber er blevet taget op til kritisk revision.

Hvad vi kalder en rettighed er blot en kort, sammenfattende betegnelse for de handlemuligheder, som gældende ret giver en bestemt person. I ældre tid udledtes saadanne

handlemuligheder ofte af den substans, som antoges at ligge bag ved retsvirkningerne (jfr. »ejendomsrettens natur«), men i nyere tid er der enighed om, »at der ikke kan trækkes mere ud af begreber som ret eller pligt end det, vi forud har lagt ind i dem« (Knud Illum).

Naar vi bestemmer rettighederne ved en henvisning til »gældende ret« eller benævner de handlemuligheder, vi anvender til bestemmelse af den enkelte rettighed, for »retsvirkninger« ligger heri ingen tautologi eller ringslutning, vi har nemlig derved begrænset os til saadanne subjektive positioner, som paa en særlig maade anerkendes af samfundets magtorganisationer, regelmæssigt derved at man kan faa domstolenes medvirken til at gennemtvinge den paagældende handling eller opnaa den pgl. ydelse. Men selv om vi begrænser begrebet til at omfatte denne kreds af handlemuligheder, er det jo yderligere nødvendigt at foretage en gruppdeling, dersom rettighedsbegrebet skal faa nogen praktisk anvendelse.

Det er et rent hensigtsmæssighedsspørgsmaal, hvorledes denne opdeling skal finde sted, og i mange tilfælde kan det være overordentlig vanskeligt at træffe et valg. Opdelingen i forskellige grupper af rettigheder maa foretages paa grundlag af de forskellige goder, som kan opnaas (goder tages her i egentlig økonomisk forstand som et udtryk for alt, hvad der tilfredsstillor menneskelige behov). Man definerer med andre ord de enkelte grupper af rettigheder ved hjælp af disse goder. Saaledes defineres fordringsrettigheden som en adgang til at faa en økonomisk ydelse (ofte en pengeydelse), medens tingsrettigheden defineres som en adgang til at raade over en ydre, fysisk genstand (løsøre eller fast ejendom).

Men man kan raade over en ydre genstand paa mange

maader, og kun een af disse maader kan betegnes som ejendomsret. Hvorledes bestemmes da ejendomsretten til forskel fra andre rettigheder, der giver adgang til at raade over tingen?

Efter den traditionelle nordiske opfattelse er ejendomsretten karakteriseret ved en almindelig adgang til at raade over ejendommen i alle retninger, hvor der ikke særligt er gjort undtagelser enten af retsordenen eller ved viljeserklæring. *Fr. Vinding Kruse*, hvis opløsning af ejendomsrets-begrebet i forskellige funktioner i en vis forstand kan siges at være forløber for det egentlige funktionelle rettighedsbegreb, har ment, at konsekvensen af denne opdeling maatte blive en anden definition af ejendomsretten end den traditionelle (se *Ejendomsretten* 1, 2. udg. 151 ff), medens *Alf Ross* (*Virkelighed og Gyldighed i Retslæren* 211 ff) fastholder den traditionelle formulering, hvorefter ejendomsretten er den ikke særligt udskilte rest, som bliver tilbage, efter at de begrænsede rettigheder er udskilt fra det oprindelige helhedskompleks. Denne bestemmelse synes da ogsaa at være den mest rammende saavel i teoretisk som i praktisk henseende.

Vi har altsaa nu faaet bestemt ejendomsretten saavel kvalitativt som kvantitativt. I den første henseende er ejendomsretten en adgang til at raade over en ydre genstand (løsøre eller fast ejendom), idet vi i denne forbindelse ganske ser bort fra spørgsmaalet om, hvorvidt raadigheden over andre goder hensigtsmæssigt bør betegnes som ejendomsret. I den anden henseende bestemmes ejendomsretten dels af de begrænsninger, som følger af gældende rets specielle og generelle retsnormer, dels de begrænsninger, som den berettigede (eller hans forgængere) selv har gennemført ved at overlade en del af raadigheden til andre.

Med henvisning til, at ejendomsretten beror paa loven og ikke har andet indhold end det, der stammer fra loven, hævder *Knud Illum* (Lov og Ret 187), at det ikke kan have nogen mening at sige, at en lov krænker ejendomsretten. Der ses herved bort fra spørgsmaalet om lovens grundlovsmæssighed. Paa samme maade finder nævnte forfatter det misvisende at betegne ekspropriation som et *indgreb* i ejendomsretten, eftersom ekspropriationen jo netop sker i overensstemmelse med loven og derfor hører med til de normer, der indgaar i ejendomsretsbegrebet.

Den folkelige opfattelse vil have svært ved at godkende en saadan synsmaade (og der er givetvis grænser for, hvor langt retsvidenskaben med held kan fjerne sig fra den folkelige opfattelse). Den grundejer, som har garager paa sin ejendom, og i en aarrække har haft en indkomst ved udleje af disse garager, vil afgjort anse det for et indgreb i sin ejendomsret, dersom en ny regel forbyder en saadan anvendelse — for slet ikke at tale om en ekspropriation, der fratager ham ejendommen omend mod en erstatning.

Nogen uovervindelig forskel imellem den folkelige og den juridiske opfattelse af ejendomsrettens begrænsning behøver det forannævnte ejendomsretsbegreb dog ikke at føre til. Naar ejendomsretten opfattes som et kort udtryk for de mangeartede retsnormer, der finder anvendelse paa forholdet mellem person og ejendom, er der saa at sige tale om et øjebliksbillede. Begrebet sammenfatter de normer, som er gældende i et givet øjeblik. Men i det næste øjeblik kan en af de normer, der betinger en bestemt handlemulighed, være ændret, og den hidtidige mulighed foreligger ikke mere. Ejeren føler da, at der er foretaget et indgreb i hans ejendomsret, og juraen maa give ham ret, eftersom han er berøvet et gode, som han hidtil har haft.

En lov, der afskærer en hidtidig raadighed over ejendommen, virker som et indgreb i ejerens position, hvis han afskæres fra at anvende sin ejendom paa en saadan maade, som han hidtil har anvendt den, men selv om der ikke sker nogen ændring i hans hidtidige raaden, vil den nye raadighedsbegrænsning kunne virke som et indgreb i den forstand, at den almindelige vurdering af ejendommens muligheder nedsættes, hvilket regelmæssigt vil bevirke en værdiforringelse. Paa samme maade betyder værdiforringende raadighedsindskrænkninger en forringelse af sikkerheden for de panterettigheder, der var stiftet, forinden indskrænkningerne blev gennemført, og for senere panthavere betyder de, at ejendommens nye værdi tages i betragtning ved beregningen af den reale sikkerhed. Ejerens mulighed for at opnaa laan mod pant i ejendommen forringes naturligvis i samme grad som ejendommens værdi i handel og vandel.

Alle eksisterende grundlovsbestemmelser vedr. ejendomsrettens beskyttelse angaar spørgsmaalet om grænserne for lovgivningsmagtens adgang til at forringe de handlemuligheder, som ejerne paa et givet tidspunkt har. Den danske grundlovs § 80 fastslaar, at »ejendomsretten er ukrænkelig«, og grundlovsfædrene forudsatte utvivlsomt et substantielt ejendomsretsbegreb med selvstændig eksistens bag ved de for ejendomsforholdene gældende retsregler.

Denne opfattelse er utvivlsomt aarsagen til megen ufrugtbar spekulation, og det vil i det afsluttende kapitel blive paavist, at den ligger til grund for den sondring mellem afstaaelse af ejendom og raadighedsbegrænsning, som foreløbig har bragt diskussionen om ejendomsrettens grænser ind paa en blindvej. I modsætning hertil er læren om de saakaldte velerhvervede rettigheder langt mere i overensstemmelse med den retlige analyse af konfliktsituationerne,

jfr. den norske grundlovs § 97, der generelt forbyder love med tilbagevirkende kraft.

Det er ganske vist yderst begrænset, hvad man kan udlede af læren om de velerhvervede rettigheder, men den angiver i hvert fald problemstillingen paa en langt mere træffende maade, end det nogensinde har været muligt med udgangspunkt i det substantielle ejendomsretsbegreb, og i det omfang, denne lære overhovedet indeholder noget af værdi for den juridiske diskussion, har disse værdier i hvert fald overlevet den stedfundne revision af de retlige grundbegreber. Problemet er stadig det samme: findes der nogen grænse for lovgivningsmagtens adgang til at forringe den position, som en person indtager i forhold til en løs eller fast ejendom i kraft af den paa et givet tidspunkt gældende retsorden? Det siger sig selv, at saadanne grænser for lovgivningsmagten maa være at finde i selve grundloven eller i statsretlige grundsætninger, som udledes af grundloven, og som har samme bindende virkning i forhold til lovgivningsmagten som denne.

Afgørelsen maa i første række afhænge af, hvilke bindende regler, der kan udledes af grundlovens § 80, der foruden i almindelighed at fastslaa ejendomsrettens ukrænkelighed tillige fastslaaer, at ingen kan tilpligtes at afstaa sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Afstaaelsen kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Med dette udgangspunkt, maa det praktiske juridiske problem blive at finde grænsen imellem afstaaelse af ejendom, der ifølge grundloven kun kan ske ifølge lov, naar almenvellet kræver det, og imod fuldstændig erstatning, og den saakaldte almindelige begrænsning af ejendomsretten, hvorved forstaas saadanne ændringer i lovgivningen og de deraf afledte retsregler vedrørende ejendomsretten, som kan



gennemføres uden erstatning til de paagældende ejere. En tilsyneladende uendelig række af videnskabelige undersøgelser har forsøgt at naa frem til den rigtige grænsedragning.

Det er forstaaeligt, naar denne syndflod af teori har foranlediget en enkelt forfatter (Ernst Andersen) til paa det nærmeste at frakende retsvidenskaben enhver adkomst til paa egen haand at fortolke grundlovens § 80 og med henvisning til en saadan fortolkning erklære visse love for grundlovsstridige. Selv om jeg paa ingen maade kan slutte mig til en saadan opfattelse, er jeg dog enig i, at retsvidenskabens første opgave maa være at udfinde, hvorledes lovgivningsmagten har fortolket grundlovens bestemmelse.

Grundlaget for en undersøgelse af grænserne for lovgivningsmagtens kompetence bør derfor være en systematisering af de synspunkter, som er nedlagt i de love, der fastsætter grænserne for ejerraaen. Hvis en saadan undersøgelse havde vist en fast og afklaret opfattelse hos lovgivningsmagten, vilde det kun have haft ringe interesse, dersom teorien — maaske ad en ren retslogisk vej — var naaet til anden afgrænsning end den, som havde fundet udtryk i lovgivningsmagtens synspunkter. Forholdet er jo imidlertid det, at lovgivningen er alt andet end afklaret.

Et forsøg paa at udfinde lovgivningsmagtens egen opfattelse vil uhjælpeligt strande, eftersom lovgivningen ikke alene i tidens løb har ændret sin opfattelse af grænsedragningen, men ogsaa i samtidigt gennemførte love giver udtryk for indbyrdes modstridende synspunkter. Alene denne kendsgerning viser, at retsvidenskaben har en betydelig opgave paa dette omraade.

Skal denne opgave løses tilfredsstillende, er det imidlertid, som nævnt, nødvendigt, at de synspunkter (hvor modstridende de end er), som er kommet til udtryk i lovgivnin-

gen, lægges til grund for overvejelserne. Den metodisk rigtige fremgangsmaade ved drøftelsen af spørgsmaalet om afgrænsningen af ekspropriation fra erstatningsfri begrænsning af ejendomsretten, maa derfor være en undersøgelse af den foreliggende lovgivning. I vidt omfang er saadanne undersøgelser allerede gennemført, men alt for ofte har man indskrænket sig til at plukke enkelte bestemmelser ud af lovgivningen for visse særlige omraader og anvendt dem i den teoretiske diskussion uden det nødvendige kendskab til disse bestemmelsers baggrund og praktiske funktion.

Det følgende afsnit (II) i dette indledende kapitel vil indeholde en fremstilling af nogle hovedtræk i den lovgivning, der begrænser ejendomsretten, og hovedvægten vil blive lagt paa reguleringen af ejerraadigheden over fast ejendom. Formaålet med denne fremstilling er at beskrive nogle hovedtyper af regulerende lovgivning. Man kan ogsaa udtrykke det saaledes, at fremstillingens formaal er at fremhæve de mange forskellige veje, ad hvilke den private ejendomsret angribes af statsmagten. I den hidtidige diskussion om ejendomsrettens begrænsning har man i for høj grad hæftet sig ved enkelte af disse veje, ovenikøbet kun sjældent ved dem, hvorfra hovedangrebet sattes ind.

Byggelovgivningen i videre forstand frembyder et stort erfaringsmateriale til belysning af lovgivningsmagts syn paa forholdet mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering, og i det følgende kapitel vil begrænsningerne i adgangen til at bygge derfor blive taget op til særlig indgaaende behandling. Undersøgelsen vil imidlertid være noget mere omfattende, end en strengt gennemført systematik egentlig tilsigter, da en nærmere forstaaelse af de paagældende raadighedsindskrænkninger kun derigennem vil kunne opnaas.

Først naar behandlingen af denne vigtige del af den regulerende lovgivning er tilendebragt, vil det blive muligt at undersøge, om noget bidrag kan ydes til den altid løbende diskussion af spørgsmaalet om ejendomsrettens beskyttelse.

II.  
HOVEDFORMERNE  
FOR EJENDOMSRETTENS BEGRÆNSNING

*A. Finanspolitik og beskatning*

I finans- og skattepolitikken har statsmagten det mest effektive middel til at gribe ind i ejendomsforholdene i samfundet. Eftersom alle økonomiske værdier i det moderne samfund maales i pengeenheder, vil realværdien af en persons formue afhænge af, hvor mange pengeenheder han har til raadighed (eller kan skaffe sig ved salg af formuegoder) i forhold til de formuegoder, han kan skaffe sig for det til raadighed staaende pengebeløb.

Pengevurderingen siger i sig selv ingenting om formuens reelle størrelse, medmindre man samtidig har kendskab til den købekraft, som det paagældende pengebeløb har i den frie omsætning af kapital- og forbrugsgoder.

Som bekendt er denne købekraft imidlertid alt andet end stabil, tværtimod kan vi konstatere, at pengenes værdi praktisk talt uafbrudt forringes, i hvert tilfælde er afbrydelserne i denne udvikling saa smaa, at de ingen væsentlig indflydelse har haft paa tendensen over længere sigt. Det pengebeløb, som før 1914 var en anseelig formue, er i dag et temmeligt beskedent beløb.

Denne udvikling kan statsmagten — især paa kortere sigt — i nogen grad regulere. I de længst forsvundne dage, da pengene udmøntedes i gedigent metal, opdagede kongerne hurtigt, at der kunde tjenes betydelige beløb ved at be-

klippe mønterne og lade dem cirkulere til deres fulde paa-lydende trods deres formindskede metalværdi. I vort stærkt planøkonomiske samfund har statsmagten mere raffinerede midler til at bekæmpe eller fremme inflationen alt efter behov, men i de fleste tilfælde kræver statens politik en latent inflation og dermed en fortsat forringelse af pengenes købekraft.

En saadan politik gaar naturligvis ud over alle de mennesker, hvis formue bestaar i en eller anden form for pengefordring. Den stræbsomme sparer, som i 1930 kunde trække sig tilbage og leve af et aarligt rentebeløb paa ca. 6000 kr., kan i dag hverken klare sig halvt eller helt for det nævnte beløb og er altsaa henvist til at spise sin kapital op.

For indehavere af realværdier, først og fremmest fast ejendom, har denne fremadskridende inflation paa langt sigt (her tales altsaa ikke om de kortsigtede konjunkturbølger) ikke den samme virkning. Man fristes til at sige tværtimod. I en periode med en hurtigt fremadskridende inflation vil ejendomspriserne paa grund af den forøgede efterspørgsel efter realværdier stige mere end prisniveauet iøvrigt. Paa længere sigt vil ejendomspriserne — alt andet lige — stige saa meget, at købekraften af det pengebeløb, for hvilket en ejendom kan sælges, er den samme som af det pengebeløb, for hvilket den i sin tid blev købt.

Den udvikling, der for ejerne fører til en vis formuemæssig stabilitet, bevirker for realkrediten en forbedring af sikkerheden, omend dette jo kun er en ringe trøst for obligationskøberne, hvis renteudbytte faar tilsvarende ringere købekraft. Den fremadskridende pengeforringelse paa længere sigt har imidlertid haft en saadan stabilitet, at realkreditinstitutionerne har kunnet medregne den forøgede sikkerhed, som opstaar i den lange amortisationsperiode, ved opgørelsen

af risikomomentet. Dette har bidraget til at skabe den store tillid til realkreditinstitutionernes soliditet og har formindsket kravene til reservebeholdningerne, se *Enrico Hansen* *Virkningerne for realkrediten af det offentliges inddragning af grundværdierne 1950*, 79 og 100.

Omvendt er det klart, at realkrediten vil komme ud i en krise, dersom statsmagten svinger over til en haardhændet deflationspolitik med stærkt faldende ejendomspriser. Saa-danne foranstaltninger har i nyere tid været aktuelle i flere europæiske lande, og det moderne pengevæsens ustabile karakter inden for kortere tidsrum vil i det hele bevirke en mere forsigtig holdning fra realkreditinstitutionernes side. Svingninger af denne karakter vil dog formentlig ikke kunne have væsentlig indvirkning paa udviklingen paa langt sigt, hvor man maa regne med en fortsat forringelse af pengenes købekraft.

Medens finans- og pengepolitikens virkninger nødvendigvis maa blive af generel karakter, har statsmagten mulighed for gennem beskatninger at gribe ændrende ind i ejendomsforholdene med et mere specielt sigte. Grundloven indeholder ingen begrænsning af lovgivningsmagtens kompetence til at beskatte formuegoder af en bestemt art, og med den yderst forsigtige holdning, domstolene har indtaget over for spørgsmaalet om at tilsidesætte love som grundlovsstridige, gør man i det hele klogt i at gaa ud fra, at lovgivningsmagten har temmelig frie hænder til at inddrage formueværdier gennem beskatning, ogsaa naar denne inddragelse nærmer sig det fulde økonomiske udbytte af de paagældende formuegoder.

De paa fast ejendom hvilende skatter og afgifter til stat og kommune vil i reglen være sikret ved panteret i ejendommen forud for al viljebestemt pant, og denne panteret

er gyldig mod enhver uden tinglysning, se *Vinding Kruse* Tinglysningsloven 2. udg. 13 ff og *Knud Illum* Tinglysning 54.

De forfaldne ejendomsskatter vil derfor udgøre en særligt privilegeret førsteprioritet, der maa tages i betragtning ved beregningen af laanemulighederne. Jo større skattekrav, der hviler paa ejendommen, des mindre mulighed bliver der for at opnaa sikkerhed i den øvrige del af ejendommens værdi.

I diskussionen om virkningerne af en eventuel gennemførelse af fuld grundskyld, har det spillet en vis rolle, om en saadan foranstaltning skulde ses ud fra beskatningssynspunktet eller ud fra et prioritetssynspunkt, se *Enrico Hansen* anf. v. kap. III, hvorfra følgende skal citeres:

»Blot for at sige det populært: ved byggeri er grundkøbesummen sædvanligt 3. prioritet. Nu bliver denne tredieprioritet pludselig førsteprioritet, hvad saa med de andre prioriteter? — Kan de finde sig i ombytningen? Heri ligger det centrale i betragtningsmaaden med hensyn til skat eller prioritet. Vilde man i et tilfælde give et laan i første prioritet paa 50 % af værdien, og betragter man blot indførelse af fuld grundskyld som en skatteændring, vedbliver man at belaae restværdien efter indførelsen af fuld grundskyld med 50 %. Betragter man derimod fuld grundskyld som en prioritet, og andrager grundværdien 30 % af værdien, vil det sige, at det ordinære førsteprioritetslaan dermed er reduceret til  $50 \div 30 = 20$  % af den oprindelige værdi eller 30 % af den værdi, der bliver tilbage — idet den tilbageblevne værdi gaar ned med 30 % ved inddragelsen af grundværdien« (side 39).

Jeg stiller mig tvivlende over for en saadan — efter min mening alt for formel — betragtning. Afgørende for ejendommens muligheder som panteobjekt er og forbliver ene

og alene ejendommens nettoindtjeningsevne, d.v.s. samtlige indtægter med fradrag af samtlige udgifter, herunder ejendomsskatterne. Det er i denne forbindelse ligegyldigt, hvilket forhold der er mellem den formelle egenkapital (bestemt efter værdien i handel og vandel) og nettoudbyttet og imellem dette og beskatningen.

Teoretisk set kan en inddragelse af jordrenten ikke overvælttes paa prisen paa det færdige produkt. Derfor vil gennemførelsen af fuld grundskyld ogsaa teoretisk set kunne betragtes som en prioritet, hvis størrelse bestemmes af grundværdien (eller mere korrekt af den aarlige grundbyrdes kapitaliserede værdi), og som skydes ind foran alle viljesbestemte prioriteter.

Nu er forholdet jo imidlertid det, at det i et land som Danmark vil være ganske overordentlig svært at finde frem til en nogenlunde korrekt bestemmelse af jordrenten, store dele af den nuværende grundværdi er nemlig resultatet af forskellige investeringer, grundforbedring i videste forstand, og altsaa en kapitalværdi. En beskatning af denne kapitalværdi kan imidlertid meget vel kastes over paa prisen paa det færdige produkt, og i det omfang, en saadan overvæltning kan finde sted, kan man ikke tale om en »skatteprioritet« bestaaende af det aarlige skattebeløbs kapitaliserede værdi, idet ejerens egenkapital ikke er formindsket med dette beløb, men han kan tværtimod igennem prisforhøjelser opretholde en rimelig forrentning af den formelle egenkapital.

Imidlertid er egenkapitalen jo bestemt af ejendommens værdi i handel og vandel, og denne igen af ejendommens afkastningsevne, idet en eventuel køber naturligvis vil regne ud, hvor stort et udbytte han efter de foreliggende regnskabsresultater kan faa af sine indskudte penge. Prioritets-



betragtningen ved gennemførelsen af fuld grundskyld hviler tilsyneladende paa forestillingen om en objektivt konstateret ejendomsværdi, og da en saadan ikke eksisterer, men værdien er en funktion af afkastningsmulighederne, der igen berøres af skattebyrden, kan man næppe heller ved den konsekvente gennemførelse af fuld grundskyld tale om en grundprioritet paa anden maade end som en illustration af det forhold, at staten har berøvet grundejerne en del af deres formue. Ejendomspriserne og dermed egenkapitalen vil jo simpelthen falde med et beløb, der svarer til den kapitaliserede værdi af den del af grundskylden, som ikke kan overvælttes.

Da grundejerne under forhold, hvor staten indkræver jordrenten, saaledes som denne bestemmes af *Henry George*, vil have fuld ejendomsret over alle de kapitalværdier, som er nedlagt i jorden, og fuld raadighed over selve jorden, der kan udnyttes eller sælges efter ejernes forgodtbefindende, vil indførelse af fuld grundskyld i denne forstand utvivlsomt kunne gennemføres, uden at domstolene vil underkende en herom udstedt lov som stridende mod grundlovens § 80.

Der findes ingen mulighed for at henføre en bestemt del af det samlede skattebeløb til jordrenten og en anden del til udbyttet af de nedlagte kapitalværdier, og hvis vi henfører hele den nuværende grundskyld til jordrenteydelse, vil vi se, at skattebetalingen for visse ejendommers vedkommende ikke er mange promille fjernet fra den fulde grundskyld, jfr. nedenfor. Men da det saaledes bliver en ren formel betragtning, der afgør, hvornaar den fulde grundskyld er naaet, vil det kunne indses, at ejerne ikke herpaa kan støtte noget krav om ekspropriationserstatning. Under alle omstændigheder kan der kun være tale om ekspropriation i det

omfang, der indføres en ægte grundskyld d.v.s. en beskatning, som ikke kan overvæltet paa andre. Ellers vilde jo enhver beskatning af realværdier bliver ekspropriation, og dette vil vel ingen turde hævde.

I det hele synes der at raade betydelig uklarhed med hensyn til de ejendomsretlige virkninger af fuld grundskyld. Ved den konsekvente gennemførelse af grundskyldstanken sker der en fuldstændig inddragning af jordrenten, saaledes at jordens værdi (i hvert fald teoretisk set) vil blive lig nul. Derved er der sket en inddragelse af jordens udbytte men ikke nogen afstaaelse af ejendomsretten til jorden. Det er stadig grundbesidderen, der ejer jorden i den forstand, at det er ham, som »sælger« den i forbindelse med salget af bygninger m. v., og det er ham, som træffer bestemmelse om dens anvendelse. Grundbesidderen staar fortsat opført i tingbogen som ejer, og hans bygninger ligger paa *egen*, ikke paa *fremmed* grund.

Helt anderledes er forholdet, hvis staten ikke alene vil inddrage det økonomiske udbytte af jorden men ogsaa overtage raadigheden over denne. De socialistiske og georgistiske programmer for indførelse af grundskyld synes ikke at have klargjort sig de ejendomsretlige virkninger af deres programmer.

Socialdemokratiet foreslaar i partiets program, at staten udsteder obligationer til skødehaverne paa et beløb svarende til grundværdien og saa forrenter og amortiserer beløbet over 60 aar. Det er tvivlsomt, om man herefter gaar ud fra, at jorden er overgaaet i offentlig eje (saaledes at kun staten kan raade over jorden ved salg), eller om dette først sker, naar amortisationen er afsluttet. Hvis det er tanken, at staten skal indtræde som ejer af jorden, maa der dog — hvad enten denne indtræden sker før eller senere — betales fuld

ekspropriationserstatning, og man kan f. eks. ikke nøjes med at betale den ved vurderingen til grundskyld fastsatte grundværdi.

Danmarks retsforbund siger derimod: »Den enkelte skødehaver vil under fuld grundskyld eje sin jord som nu, blot er der indskudt en offentlig prioritet svarende til jordens værdi« (Oluf Petersen). Mere korrekt var det vel at betegne den offentlige prioritet som en kapitalisation af grundskylden. Hvis staten overtager raadigheden over jorden, maa der betales fuld ekspropriationserstatning ikke alene for vurderingsværdien, men for grundens værdi i handel og vandel med tillæg af alle andre tab, der opstaar som følge af afstaaelsen.

Medens en køber normalt kan beregne den sædvanlige grund- og ejendomsskylds indflydelse paa ejendommens afkastningsmulighed og dermed paa det vederlag, som kan ydes for ejendommen, er det ikke paa samme maade muligt at overse den grundværdistigning og dermed den grundværdistigningsskyld, som overtages ved købet. Loven af 20/5-1933 om grundværdistigningsskyld blev med rette kritiseret, fordi den ikke gav en køber nogen mulighed for ved fastsættelse af købesummen at tage hensyn til den fremtidige grundstigningsskyld.

Denne mangel er ændret ved lov nr. 265 af 27/5-1950, der i §§ 12—15 giver en række regler til sikring af en køber. Dels har sælgeren en ubetinget pligt til at meddele en række oplysninger, og dels kan sælgeren faa ejendommens afgiftspligtige grundstigning ført à jour ved en ny værdiansættelse uden for de almindelige vurderinger.

Hvis staten afkrævede grundejerne forrentning af den fulde grundstigningsværdi, og hvis grundstigningsskylden ikke kunne overvælttes, vilde ejendomspriserne forblive uæn-

dret af den slags offentlige foranstaltninger, som loven om grundstigningsskyld tager sigte paa. Ingen af delene er som bekendt tilfældet.

Med hensyn til den økonomiske virkning af en eventuel gennemførelse af fuld grundskyld henvises til *Enrico Hansens* oftnævnte afhandling, der indgaaende beskæftiger sig med dette spørgsmål. Af denne afhandlings hovedresultater skal — med henvisning til det foran meddelte citat — fremhæves, at realkreditinstitutionernes laanegrænse efter forfatterens opfattelse ikke kan bevares efter indførelsen af fuld grundskyld, eftersom jorden er den stabileste del af pantet. Bedømmelsen af vilkaarene for den nuværende langfristede belaaning hviler bl. a. paa det forhold, at nedgang i bygningsværdien stort set opvejes af stigning i grundværdien. Naar grundværdistigningerne inddrages, vil stabiliteten i den samlede prisansættelse formindskes, og det vil gaa ud over sikkerheden og dermed over laanemulighederne.

Vigtigere er dog spørgsmaalet om den fulde grundskylds — og i det hele en forøget ejendomsbeskatnings — indvirkning paa udbudet af byggegrunde. Spørgsmaalet er især blevet aktuelt ved gennemførelsen af den skærpede grundstigningsskyld efter lov nr. 265 af 27/5-1950. Naar grundværdien fuldt ud inddrages af det offentlige, vil der ikke være nogen prisansættelse paa jord. Naar man ikke længere har grundenes værdi i handel og vandel som udgangspunkt for vurderingen, maa denne finde sted paa grundlag af fastlagte fixpunkter, ud fra hvilke man kan bestemme grundenes relative betydning, medens den absolutte vurdering bliver en ren abstraktion. Et formuegode, der ikke kan omsættes, har ingen pris i økonomisk forstand, se *Enrico Hansen* 67.

Igennem fastsættelsen af grundvurderingerne skal staten

altsaa erstatte hele den hidtidige prismekanisme, og det bliver statens opgave gennem vurderingerne at fremme eller hemme udbudet af ejendomme. Ved indførelse af fuld grundskyld, vil alle de saakaldte venteværdier svinde væk, henholdsvis overhovedet ikke opstaa, se *Enrico Hansen* 40, og da grundbesidderen ikke herigennem faar nogen mulighed for at faa dækket sin risiko ved at gøre en grund byggemoden, vil han ikke føle noget incitament hertil.

Under fuld grundskyld bliver udbudet af byggegrunde altsaa et offentligt bevillingsspørgsmaal. Staten maa gennem vurderingerne regulere grundenes anvendelsesmuligheder, og det offentlige maa ved at bevilge penge til at fremstille en byggegrund søge at fremme udbudet i det omfang, det skønnes nødvendigt, se anf. afh. 20. Noget væsentligt initiativ fra grundbesiddernes side kan ikke ventes.

Af stor betydning er det, om den forøgede inddragelse af grundværdistigninger, som finder sted i henhold til for nævnte lov af 27/5-50, efterhaanden vil bevirke en lignende forringelse af grundejernes initiativ. Det er naturligvis altid en skønssag, hvor meget betaling for risiko og forbedringer samt den personlige indsats en grundejer vil fordre for at give sig i lag med den omstændelige transaktion, der gaar forud for den endelige præsentation af en byggemoden grund, og først erfaringerne kan sige, om de nuværende regler om grundstigningsskyld vil svække initiativet i betænelig grad. For saa vidt angaar enkeltliggende grunde (somerhuse o. lign.) maa man dog regne med en betydelig prisstigning, idet ejerne næppe vil sælge, medmindre der kan opnaas en betydelig overpris i forhold til vurderingsprisen (Knud Illum i Bygge-Forum, april 1950).

Medens det offentlige inddrager en betydelig del af den værdistigning, der skyldes offentlige foranstaltninger, ydes

der i reglen ikke grundejerne noget vederlag for værdiforringelser paa grund af offentlige anlæg f. eks. omlægning af veje eller nedlæggelse af en jernbanestation. Se nedenfor side 125 f.

Den samlede grundskyld var i 1948/49 41 ‰ paa landet, 12 ‰ i provinsbyerne og 13 ‰ i hovedstaden. Naar afgiften kan naa op paa 4,1 % uden at antage karakteren af fuld grundskyld er aarsagen, at grundværdien skal ansættes under hensyntagen til de paa ejendommen hvilende faste byrder af offentligretlig karakter. Denne regel betyder, at det tryk, som skatten udøver paa prisen, skal tages ned i betragtning ved ansættelsen, saaledes at man ikke skal betale skat af skatten, se *Enrico Hansen* 25.

Som antydet foran, er vurderingen til grund- og ejendomsskyld et meget vigtigt led i skattesystemet. Ifølge de paa-gældende love skal vurderingen til ejendomsskyld ansættes til ejendommens værdi i handel og vandel og grundværdien til et beløb, der svarer til grundens værdi i ubebygget stand, se hertil og til det følgende *Enrico Hansen* anf. afh. kap. IV.

Som nævnt foran maa denne vurdering i tilfælde af statens fuldstændige inddragelse af grundværdien i høj grad erstatte den sædvanlige prisdannelse og vil altsaa for saa vidt blive et instrument i myndighedernes hænder. I nogen grad er dette dog ogsaa tilfældet efter det nuværende skattesystem. Et eksempel herpaa er den almindelige vurdering i 1945, der blev udført paa et tidspunkt, da inflationen paa det voldsomste truede dansk økonomi og tvang ejendomspriserne i vejret. Som et bevidst modtræk imod denne udvikling gennemførtes vurderingerne meget lavt, saaledes at f. eks. salgsstatistikken for mellemstore gaarde (1—12 td. hartkorn) i 1945 udviser en købesum, der ligger 21,8 % over vurderingen fra samme aar, medens købesummerne i

1937 for samme gruppe kun laa 6,4 % over vurderingen i 1936. Statistiken for samtlige beboelses- og forretningsejendomme i landet viser, at købesummerne i 1945 laa 43,4 % over vurderingen samme aar, medens købesummen i 1937 for samme gruppe kun laa 7,6 % over vurderingen i 1936. Mindst var forskellen i København, hvor købesummen i 1945 laa 8,2 % over vurderingen.

Ved vurderingen i 1950 blev misforholdet imellem vurdering og salgssummer — som naturligvis er blevet endnu større paa grund af de senere prisstigninger — i nogen grad udlignet. Dette maatte medføre en pludselig skatteforhøjelse for de fleste grundejere, og under hensyn hertil fremsattes der forslag om at lægge loft over ejendomsskatterne ved fortsat at lægge den tidligere vurdering til grund for skatteberegningen. I det lange løb vil det dog være en farlig sag baa- de økonomisk og juridisk, dersom der manipuleres med vurderingsgrundlaget for beskatningen. Skatternes størrelse er et finanspolitisk spørgsmaal, som maa afgøres af de politiske instanser, men der bør træffes en direkte afgørelse, og i det lange løb vil man fra alle sider være interesseret i at fastholde ærlige vurderinger. Det endelige resultat af overvejelserne blev da ogsaa lov nr. 46 af 14/2-1951, hvorved den nye vurdering blev lagt til grund for beskatningen, men de tilladte fradrag i vurderingssummen blev forøget. At selve vurderingsfastsættelsen er teknisk meget ufuldkommen er en anden sag, som nok kan give anledning til overvejelser i en periode, hvor beskatningen synes at have stigende betydning.

Formaalet med at manipulere med vurderingerne er jo i første række at holde ejendomspriserne stabile, men dette formaal kan ogsaa søges opnaaet ad direkte vej. I krigstidens og efterkrigstidens lovgivning har vi eksempler her-

paa i lovgivningen om erhvervelse af fast ejendom (sidst i lovbek. nr. 370 af 5/7-1946) og gældsbegrænsningsloven (sidst lovbek. nr. 198 af 3/4-1946). Ved den førstnævnte lov søgte lovgivningsmagten af forhindre spekulationshandler, bl. a. ved at forbyde salg kortere tid end 2 aar fra ejendommens erhvervelse, og ved den sidstnævnte lov søgte man at forhindre en overprioritering af ejendommene, der dels vilde medvirke til at drive ejendomspriserne i vejret, dels vilde volde vanskeligheder, naar priserne paany gik nedad. Nogen direkte kontrol med ejendomspriserne har vi derimod ikke haft.

For overhovedet at kunde antage, at visse grundskatter ikke kan overvælttes paa prisen paa det endelige produkt, maa man tillige antage, at der finder en fri konkurrence sted ved omsætningen af det paagældende produkt. Hvor der er mangel paa det paagældende gode, vil en overvæltning af alle byrder (og mere til) altid kunne finde sted. Derfor vil en forhøjelse af skatterne paa boligejendomme — hvad enten man antager, at en del af dem ikke kan overvælttes under fri konkurrence paa boligmarkedet eller ej — under alle omstændigheder føre til højere lejeafgifter, naar der er knaphed paa boliger.

Ved direkte kontrol med huslejen kan man derimod regulere ejendommenes afkastning fuldstændigt herunder ogsaa bestemme det omfang, hvori ejendomsskatter skal kunne overvælttes paa lejerne. En saadan kontrol gennemførtes under og efter den første verdenskrig og blev paany indført under den anden verdenskrig for alle lejligheder, der var udlejet den 1. september 1939, idet den dagældende husleje principielt er fastholdt, se § 58 a jfr. 58 g i lovbek. nr. 348 af 6/9-1947.

I et til grundejerforeningerne og byggesocietetet afgivet



responsum har *Fr. Vinding Kruse* hævdet, at lejestoppet var forfatningsmæssigt ugyldigt som stridende imod den i grundloven anerkendte lighedsgrundsætning. Omend jeg er enig med *Vinding Kruse* i, at lighedsgrundsætningen er en integrerende del af gældende dansk forfatningsret, se nedenfor side 198, vil domstolene, ved den nærmere fastsættelse af grundsætningens rækkevidde, give lovgivningsmagten saa vidt tøjrslag, at der ikke er nogen grund til at forvente, at krigs- og krisetidens huslejelovgivning vil kunne erklæres for ugyldig.

*B. Eksempler paa forvaltningens stigende indflydelse  
paa ejendomsrettens begrænsning*

De mange forskelligartede hoved- og undertyper paa offentlig regulering af ejendomsretten flankeres af to yderstandpunkter, som ikke giver anledning til nogen uklarhed med hensyn til forholdet mellem offentlige og private interesser.

Det ene yderpunkt er afstaaelsen af ejendom i medfør af grundlovens § 80 og mod fuldstændig erstatning, det andet er den i lovgivningen uden administrativ medvirken fastsatte almindelige begrænsning i ejerraadigheden.

I stigende grad optages der i lovgivningen hjemmel til at ekspropriere ejendom til offentlige formaal, og efterhaanden som den offentlige virksomhed udstrækker sig til stadig videre omraader, vil ekspropriationerne vokse i betydning. Ifølge grundloven kræves det, at ekspropriationsformaalet skal være udtrykkeligt angivet i loven, og det er overordentlig vigtigt, at dette krav fastholdes, saaledes at det undgaas, at det offentlige blot ved henvisning til en eller anden form for generalklausul kan overtage privat

ejendom. I denne forbindelse henvises til den i den københavnske bygge-lovs § 41 (jfr. normalbyggningsreglementets § 24) optagne bestemmelse, hvorefter kommunen kan ekspropriere til opnaaelse af en række nærmere angivne formaal, idet der tilføjes »eller af anlæg, der tjener et for staden almenyttigt formaal«. Det er tvivlsomt, om en saadan almindeligt formuleret bestemmelse afgiver den fornødne lovhjemmel for ekspropriation, se *Ross/Andersen Dansk statsforfatningsret II*; 231, *E. A. Abitz* 111 f og U 1946, 442.

Medens det første hovedkrav maa være, at en ekspropriation har den fornødne lovhjemmel, bliver det næste og vigtigste krav, at vedkommende ekspropriationslov (eller den konkrete erstatningsfastsættelse) yder den fuldstændige erstatning, som grundloven giver de private ret til. Efterhaanden som ekspropriationerne har faaet voksende betydning for den offentlige virksomhed, har der gjort sig en klar tendens gældende til at udvande grundlovens krav om fuldstændig erstatning. En nærmere redegørelse for disse spørgsmål ligger imidlertid helt uden for nærværende afhandling. Om spørgsmaalet maa henvises til *Poul Meyer Erstatningsfastsættelse ved ekspropriation 1943*, samt *Ross/Andersen* anf. v. 232 ff.

Det andet yderpunkt i rækken af regulerende forskrifter er, som nævnt, lovgivningens almindelige forskrifter for ejerraadigheden. Herved tænkes i første række paa indskrænkninger af samme natur som bygge-lovgivningens konstruktive forskrifter, landbrugslovgivningens forbud mod nedlæggelse af landbrugsejendomme, skovlovens krav om fredsskove, sanerings- og sundhedslovgivningens mindstekrav til boligernes kvalitet m. fl. En karakteristik af denne lovgivnings retlige karakter er givet nedenfor side 154.

Mellem disse to yderpunkter — ekspropriationen og den

traditionelle regulering — ligger et mylder af forskelligartede begrænsninger i ejendomsretten. Skal en sammenfattende karakteristik forsøges, vil jeg mene, at der kan spores en klar tendens henimod et stadigt mere konsekvent koncessionssystem, *d.v.s. en retstilstand, hvorefter en ejer skal have en udtrykkelig offentlig tilladelse til at raade over sin ejendom*. En tilsvarende udvikling finder sted inden for erhvervsretten, hvor der i stigende grad kræves en offentlig bevilling til udøvelse af et erhverv. Der tænkes ikke her paa næringsbeviser men paa egentlige erhvervstilladelser som f. eks. bevilling til vognmandsdrift, til slagterivirksomhed, til eksportforretninger af forskellig slags, til biografteaterdrift o.s.v. Igennem et saadant koncessionssystem kan det offentlige i de mindste enkeltheder foreskrive betingelserne for udøvelse af det paagældende erhverv, og paa samme maade vil en udvikling af koncessionssystemet for saa vidt angaar raadigheden over fast ejendom betyde, at det offentlige i hvert enkelt tilfælde kan foreskrive ejerne, hvorledes de skal raade over deres ejendom. (Den — især i tysk forvaltningsret — vidt drevne sondring imellem koncessioner og erhvervstilladelser lades i denne forbindelse ude af betragtning).

Den regulerende lovgivning kan deles i to hovedtyper, nemlig en i formen generel regulering af den pgl. raadighed med en snæver eller videre adgang til administrativ dispensation, og en koncessionsordning, hvor raadigheden kræver udtrykkelig tilladelse, men hvor loven i større eller mindre grad har fastsat retningslinjer for administrationens adgang til at meddele eller nægte tilladelser.

Det er klart, at jo videre dispensationsadgang, der gives, des mere nærmer den i formen generelle ordning sig koncessionsordningen, og omvendt kan det fastslås, at jo stær-

kere lovgivningen normerer administrationens adgang til at meddele koncession, des mere nærmer koncessionsordningen sig den generelle ordning. Nogen skarp sondring kan altsaa ikke gennemføres, naar man ikke alene tager hensyn til ordningens formulering men ogsaa til dens reelle funktion.

Paa samme maade er det ikke muligt at foretage nogen underinddeling af de to nævnte hovedtyper. I den første hovedgruppe vil der kunne opstilles en glidende skala efter omfanget af administrationens dispensationsadgang, og i den anden hovedgruppe vil der kunne opstilles en glidende skala efter omfanget af administrationens frie skøn. Man sonderer som bekendt mellem de lovbundne og de diskretionære forvaltningsakter, hvortil kommer det i angelsaksisk ret saa almindelige begreb: *standardreglen*, der ligger et sted imellem de to yderpunkter. Standarden overlader det ganske vist formelt til administrationens frie skøn at træffe afgørelsen, men opstiller selv en række ufravigelige retningslinjer for anvendelsen af den diskretionære myndighed, se *Ragnar Knoph: Retslige standarder 1939, 2 ff.*

Denne underinddeling af forvaltningsakterne kan i mange henseender være overordentlig hensigtsmæssig, men der findes ingen mulighed for at trække skarpe grænser op imellem de forskellige grupper, og det er heller ikke af nogen værdi at forsøge derpaa.

I det følgende vil vi gennemgaa nogle typiske eksempler paa regulering af ejerraadigheden inden for de to hovedtyper af retsregler, idet dog bemærkes, at eksemplerne paa ingen maade er udtømmende men kun skal tjene til belysning af karakteristiske reguleringsformer. Endvidere bemærkes, at det sikkert ikke er muligt at udskille de tilfælde, hvor en regulering alene tager sigte paa ordningen af et erhverv, der nødvendigvis maa være knyttet til en særlig ind-

retning og anvendelse af fast ejendom, men vi vil dog ikke indlade os paa en nærmere redegørelse for bestemmelser af væsentlig erhvervsretlig betydning.

1. Den generelle lovordning af ejerraadigheden hører til de klassiske eksempler paa ejendomsrettens begrænsning, men selv i ældre tid har der været en adgang for administrative myndigheder til at dispensere fra forbud og paabud.

Fra gældende ret kan eksempelvis nævnes bestemmelsen i landbrugsloven nr. 291 af 31/3-1949 § 11, stk. 4, hvorefter landbrugsministeriet, hvor særlige grunde taler derfor, kan tillade afvigelser fra lovens hovedregel, hvorefter ingen adgang til at erhverve sig en landbrugsejendom maa erhverves af en person, saafremt den paagældende eller hans nærmeste familie efter erhvervelsen vilde være ejer af tilsammen mere end to landbrugsejendomme over en vis størrelse.

I betragtning af, at landbrugslovens forbud mod at erhverve landbrugsejendomme, er et ganske overordentligt voldsomt indgreb i ejendomsretten, ikke mindst i adgangen til at lade jordegods gaa i arv, vil en dispensation efter landbrugslovens § 11 virke som et vidtrækkende privilegium af ikke mindre betydning end fortidens bevillinger til oprettelse af stamhuse og andre majorater, og man maa allerede af denne grund gaa ud fra, at ministeriet vil benytte sin dispensationsadgang med den største forsigtighed.

I forbindelse hermed kan nævnes landbrugslovens § 21, litra i, hvorefter der kan gives udstykningstilladelse for en landbrugsejendom i strid med lovens regler, naar der efter landbrugsministeriets skøn foreligger særlige forhold, som kan gøre udstykningen ønskelig. Her er der altsaa overhovedet ikke givet ministeriet noget direktiv fra lovgivningsmagtens side med hensyn til retningslinjerne for dispensationerne.

Anderledes for saa vidt angaar landbrugsministeriets i skovlov nr. 164 af 11/5-1935 § 5 meddelte bemyndigelse til at fritage for fredskovspligt, idet der i selve paragraffen henvises til en række forhold, som skal tages i betragtning: skovens daarlige form, ringe størrelse eller naturforholdene, privat bebyggelse eller offentlige anlæg, som kan gøre det rimeligt at opgive skovdriften, samt skovejeren evt. ønske om at flytte fredskovspligten over paa andre arealer.

Ifølge naturfredningslov nr. 140 af 7/5-1937 § 23, stk. 1, har offentligheden færdselsret over alle for græsvækst blottede strandbredder, som ikke før 1916 har været inddraget til have, erhvervsvirksomhed el. lign., men efter samme bestemmelses stk. 3 kan fredningsnævnet ved kendelse tilkende ejeren eneraadighed over sin strand, naar det skønnes nødvendigt for en paa ejendommen dreven erhvervsvirksomhed, eller naar andre særlige grunde taler for at udelukke eller begrænse almenhedens færdsel paa strandbredden. Fredningsnævnet er herefter temmeligt frit stillet. En lignende regel gælder for saa vidt angaar den i lovens § 24 fastsatte færdselsret gennem visse skove.

Hvor en fast ejendom anvendes til visse erhvervsvirksomheder, som i særlig grad er underkastet offentlig kontrol, vil indretningen og benyttelsen af ejendommen til dette formaal kun kunne finde sted i overensstemmelse med de særlige erhvervsretlige bestemmelser. Der vil saaledes ofte være udstedt regulativer vedr. bygningers indretning m. v. f. eks. i medfør af fabrikslovgivningen, levnedsmiddellovgivningen, herunder sundhedsvedtægter og kødkontrolvedtægter m. v. I de fleste af de nævnte tilfælde vil lovgivningen i større eller mindre udstrækning overlade det til administrationens frie skøn, om en tilladelse skal meddeles eller afslaaes, men hvor administrationen ved regulativer e. lign. har fastsat,

hvilke betingelser en virksomhed skal opfylde for at opnå den pgl. erhvervstilladelse, maa den være bundet til at udstede tilladelser i det omfang, de administrativt fastsatte betingelser er opfyldt, se *Poul Meyer* Centraladministrationens adgang til udstedelse af retsanordninger 1948, 266 f. Paa den anden side indeholder regulativer af den nævnte art som regel hjemmel for administrationen til at dispensere fra bestemmelserne. Dette vil dog i almindelighed kun finde sted i ekstraordinære tilfælde.

I naturfredningslovens regler om forbud imod, at der bygges indenfor 100 meter fra strandbredden har vi et besynderligt eksempel paa sammenblanding af almindelige raadighedsindskrænkninger og ekspropriation, se *Knud Illum* Servitutter 43 f. Statsministeren kan nemlig efter indstilling fra en særlig strandfredningskommission bestemme, at forbudet ikke skal komme til anvendelse paa bestemt afgrænsede omraader, som naturligt hører til en allerede eksisterende bebyggelse. Hvis dispensationen nægtes, gives der i kgl. an. nr. 173 af 18/5-37 § 4 ejeren adgang til at forlange sagen henvist til fredningsnævnet til behandling paa sædvanlig maade, hvilket især vil sige, at nævnet skal træffe afgørelse af spørgsmaalet, om der skal afsiges fredningskendelse i henhold til lovens § 14, i hvilket tilfælde der ydes ejeren erstatning. Principielt er byggeforbudet en almindelig raadighedsindskrænkning, men der er adgang til dispensation, og hvis dispensationen nægtes, afgør fredningsnævnet, om byggeforbudet skal opretholdes eller ej. Gives der bekræftende kendelse, faar ejeren erstatning efter de sædvanlige regler i loven, der maa opfattes som ekspropriationsregler.

Om adgangen til at dispensere fra byplaner, byggelinjer og byggevedtægter henvises til kapitel 2.

Som et udpræget overgangsled imellem den generelle raadighedsindskrænkning med adgang til dispensation og den rene koncessionsordning staar byggetilladelseerne, i det omfang disse hviler paa dispensationer fra gældende bygge lov. Da dette i høj grad er tilfældet for omraader, hvor bestemmelserne i den københavnske bygge lov ikke er gældende (og stadig til en vis grad forekommer inden for disse omraader, jfr. bygge lovens § 10), vil det ofte være nødvendigt at skaffe sig dispensation som forudsætning for en ganske sædvanlig byggetilladelse, og denne dispensation gives kun paa bestemte vilkaar, der er af en saadan karakter, at bygge myndighederne praktisk taget har en diskretionær adgang til at bestemme bebyggelsens karakter.

Igennem dispensationerne og de dertil knyttede betingelser har byggetilladelseerne mistet deres lovbundne karakter. Det er ganske vist stadig saaledes, at man har krav paa en byggetilladelse, naar byggeplanen opfylder bygningslovgivningens generelle krav, men udviklingen er uden for København løbet fra disse krav, og en dispensation vil derfor regelmæssigt være nødvendig, og dermed er vejen aaben for administrationens frie skøn. En anden ting er, at ogsaa byggetilladelseerne efter den københavnske bygge lov nærmer sig koncessionsordningen derved, at det i vidt omfang overlades til bygge myndighedernes frie skøn at afgøre om tilladelsen skal gives, se nedenfor side 101 f og 141 f.

2. Ved koncessionsordning forstaar jeg i nærværende afhandling det forhold, at en bestemt angivet raaden ikke er tilladt, medmindre der foreligger en udtrykkelig offentlig tilladelse hertil. De lovbundne tilladelser i streng forstand, f. eks. næringstilladelser, der skal meddeles, naar lovens bestemt angivne betingelser er opfyldte, har naturligvis mindre interesse i denne forbindelse. Hovedvægten vil blive



lagt paa at redegøre for nogle typer af regulering, hvor en offentlig myndighed i videre eller snævrere omfang efter eget frie skøn træffer beslutning om grænserne for raadheden.

Administrationens diskretionære beføjelser behøver ikke at være direkte hjemlet, men kan ligge i lovens anvendelse af elastiske begrebsbestemmelser, jfr. *Poul Andersen* 280 f. Et eksempel herpaa findes bl. a. i udstykningsloven nr. 290 af 31/3-1949 § 4, stk. 1, hvorefter ingen lod ved udstykning maa udlægges med en for dens benyttelse »uheldig figur«. Da landbrugsministeriet ifølge samme bestemmelses stk. 8 afgør, om betingelserne for udstykning er tilstede, maa det ogsaa være ministeriet, der frit skønner over, om en lod har en uheldig figur, og det siger sig selv, at ministeriet her ved maa have temmelig frie hænder.

Næste etape paa den glidende skala er de saakaldte standardbestemmelser, hvorefter den paagældende administrative myndighed formelt afgør spørgsmaalet efter et frit skøn, dog at der i selve loven er fastsat retningslinjer af mere eller mindre elastisk karakter for udøvelsen af dette skøn.

Eksempelvis kan nævnes bestemmelserne i vandløbslov nr. 214 af 11/4-1949 kap. VIII, hvorefter al benyttelse af vandet fra et vandløb eller en sø til vanding af jorden kræver kendelse af vedkommende vandløbsret. I lovens §§ 40—41 er der nævnt en række almindelige synspunkter, efter hvilke vandløbsretten skal afgøre spørgsmaalet, og rettens skønsræssige virksomhed er herved indskrænket i betydelig grad. Jfr. for saa vidt angaar anden videregaaende benyttelse af vandløb bestemmelserne i lovens § 50.

Ifølge naturfredningslovens § 25, stk. 2, maa der inden for en afstand af 300 m fra et skovbryn kun bygges med

fredningsnævnets samtykke. Tilladelsen afhænger altsaa af nævnets skøn, der dog skal udøves efter de i samme paragraf stk. 5 angivne retningslinjer, hvorefter nævnet skal tage hensyn til, hvorvidt bygningen ved sit udseende eller beliggenhed vil faa en skæmmende virkning paa det omgivende landskab eller ødelægge eller væsentlig forringe en for almenheden særlig værdifuld udsigt. Disse retningslinjer indeholder dog, som man vil se, ganske betydelige skønsmæssige momenter.

Byggetilladelser efter den københavnske bygge Lov afhænger — især naar der ikke er fastsat generelle byggeplaner — i vidt omfang af myndighedernes skøn med hensyn til bebyggelsens udformning og placering, men bygge Lovens almindelige formaal og en række enkeltbestemmelser indeholder dog retningslinjer af samme art som de egentlige standardbestemmelser, se nedenfor kapitel 2, side 141 ff.

Derimod er man ved den nedenfor side 52 omtalte byudviklingslov naaet frem til en temmelig renlivet koncessionsordning, idet der kræves tilladelse af vedkommende byudviklingsudvalg for at opføre nogen bebyggelse (bortset fra nogle enkelte i loven tilladte arter) inden for mellem- og yderzoner. Der er ikke i loven foreskrevet retningslinjer af nogen art for administrationen af den nævnte bemyndigelse ud over, hvad der følger af lovens og byudviklingsplanernes almindelige formaal og karakter.

Som et lille eksempel paa en koncession, der meddeles efter et temmelig frit skøn, kan nævnes bestemmelsen i § 17 i skovlov nr. 164 af 11/5-1935, hvorefter skovtilsynet — naar det kan ske uden skade paa skoven — kan meddele tilladelse til græsning paa tætbevoksede arealer i fredskove samt fastsætte særlige vilkaar for denne græsning.

I undergrundsloven nr. 181 af 8/5-1950 fastslaas det, at

raastoffer i Danmarks undergrund, som ikke før 1932 har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet, tilhører den danske stat, og da den private grundejer altsaa slet ikke har nogen ejendomsret, bliver der ikke tale om at regulere nogen raadighed. Derimod er der ved § 4 i lov nr. 411 af 12/7-1946 om sikring af indflyvning til offentlige lufthavne skabt en ren koncessionsordning for saa vidt angaar byggemæssig raaden i en højde af over 25 meter over ejendomme, der omfattes af en indflyvningsplan, se nedenfor side 136 ff.

I tilknytning hertil bør nævnes, at *Henry Ussing*, Juristen 1950, 263 med henvisning til kap. 3 i det svenske »Förslag till jordabalk«, afgivet i 1947, skønner, at en fremtidig lovgivning vedr. ulemper i naboforhold vil gennemføre et koncessionssystem, saaledes at spørgsmaalet, om en virksomhed kan tillades trods ekscessive ulemper, afgøres af særlige samfundsmyndigheder.

Et lignende resultat, som det, der opnaas ved en egentlig koncessionsordning, kan opnaas paa omraader, hvor det offentliges økonomiske bistand er nødvendig. Igennem boligstøttelovgivningen har det offentlige saaledes i vidt omfang opnaaet muligheden for at regulere betingelserne for boligudlejning ud over, hvad der har hjemmel i den almindelige lejelovgivning.

## Kapitel 2.

### Begrænsninger i adgangen til at bygge

I det følgende vil de vigtigste bestemmelser vedrørende begrænsningen i byggeadgangen blive gennemgaaet. Jeg ser i denne forbindelse bort fra saavel den egentlige fredningslovgivning som de egentlige bygningsbestemmelser, der findes i bygningslovgivning og bygningsvedtægter. Interessen vil derfor blive samlet omkring de bestemmelser, der tilsigter en planlægning af byggeriet. Det er formentlig hensigtsmæssigt at holde fremstillingen af de generelt formulerede planer ude fra fremstillingen af de specielle raadighedsbegrænsninger, der paalægges enkelte ejendomme. I systematisk henseende følger jeg ganske lovgivningens synspunkter, selv om disse i visse tilfælde gøres til genstand for kritik. Lovgivningens opfattelse er altsaa afgørende for, om en raadighedsindskrækning betragtes som generel eller speciel.

Hvad systematiken iøvrigt angaar, har jeg fundet det rigtigt at opdele de vigtigste raadighedsindskrækninger efter deres formaal og karakter. Derved opnaas en sammenligning imellem de spredte lovbestemmelser vedr. raadighedsindskrækninger af samme indhold, og en tilsidesættelse af lovgivningens geografiske fordeling skulle endvidere muliggøre et bedre overblik over dens saglige indhold.

I.  
RAADIGHEDSINDSKRÆNKNINGER,  
DER OMFATTER ALLE  
EJENDOMME AF EN BESTEMT SLAGS

*A. Raadighedsindskrænkningernes formaal og indhold*

1. Bebyggelsesomraader

Med den voldsomme udvikling af de moderne bysamfund har kravet om planmæssighed i bebyggelsen faaet voksende aktualitet. Byplanlægningen er vokset med rivende fart som videnskab og som praktisk politik. Det ligger naturligvis ganske uden for denne fremstillings opgave at redegøre for de synspunkter, der ligger til grund for byplanlægningen, det maa være nok at pege paa de tekniske, sociale og æstetiske hensyn. Hvad den sidstnævnte gruppe angaar, omfatter den dels kravet om en harmonisk regulering af forholdet mellem bebyggelse og naturværdier (i forbindelse hermed en tilfredsstillende ordning af bybefolkningens adgang til grønne omraader), dels en moderne, man kunde sige kollektiv og disciplineret, skønhedsopfattelse. Af denne opfattelse udspringer ideen om, at bygningerne tilpasses til hinanden, d. v. s. ordnes saaledes, at karréen eller kvarteret, hvad den ydre linjeføring angaar, udgør et ubrudt hele. Det samme synspunkt ligger til grund for kravene om facade-censur og regulering af bebyggelsens højde.

I virkeligheden er denne side af byplanlægningen et udtryk for en helt ny skønhedsopfattelse, som har faaet sin afgørende udformning i *Le Corbusiers* funktionalisme, saa-

ledes som han især har fremstillet den i bogen *Vers une architecture*, og som (hvilket være sagt uden nogen ondskabsfuld bagtanke) har naaet sin yderste praktiske konsekvens i det fascistiske Italiens anlæg af de nye byer i de udtørrede pontiske sumpe og i Hitlers nygermanske byplaner. Jeg nævner dette, fordi denne side af sagen næsten altid overses, og fordi der ganske vist stadig er arkitekter og æstetikere, som forfægter den naturgroede vildskabs berettigelse paa bekostning af den disciplinerede uniformitet, men det er jo faktisk uniformiteten, som er ved at sejre i den arkitektoniske skønhedsopfattelse. Iøvrigt kan bl. a. henvises til *Lewis Mumfords* essay, som udkom paa dansk i 1946 under titlen: »Det sociale grundlag for byggeriet i efterkrigstiden«, og som er en videre udvikling af de tanker, han har nedlagt i sin banebrydende bog »The Culture of Cities«.

Saa meget om baggrunden for lovgivningens indgreb. Hvis vi vender os til de gældende bestemmelser, er det naturligt i første række at behandle de bestemmelser, der har til formaal at fordele bebyggelsesarterne i bestemt afgrænsede grupper, f. eks. en bykerne med høj bebyggelse og en periferi med lav bebyggelse, eller adskillelse af omraaderne for industribebyggelser og beboelser.

Ønsket om at bevare et bykvarters bygningsmæssige karakter kender vi jo fra den private servitutret, hvor disse synspunkter især kommer frem ved behandlingen af de vanskelige spørgsmaal vedrørende naboret og private villaservituter. Her skal vi imidlertid kun beskæftige os med de offentligretlige servituter, der stiftes i medfør af bygge-lovgivningen.

a. Hovedbestemmelsen vedr. planlæggelsen af bebyggelses karakter (»zoning«) findes i byplanloven af 1938 § 2,

stk. 2. nr. 5 (nu lovbek. nr. 242 af 30/4-1949), hvorefter der i byplaner kan træffes bestemmelse om bebyggelsesarterne og deres fordeling paa området for planen, derunder i henseende til benyttelse saa som til bolig- forretnings- eller industriformaal.

Byplanloven gælder for hele landet herunder saavel land- som købstadskommuner samt København. Lovens formaal er dog i første række at planlægge bebyggelsen af endnu ikke udbyggede omraader. Ønsker man en bedre fordeling af bebyggelsesarterne i fuldt bebyggede omraader, vil dette ikke kunne opnaas ved en byplan, der for saa vidt angaar zoning kun kan paalægge tilstandsservituter, men ikke nogen ændring i den bestaaende tilstand. Ønskes en saadan gennemført, maa det ske ved hjælp af ekspropriation, i hvilken henseende især henvises til lov nr. 212 af 31/5-1939 om boligtilsyn og sanering af usunde bydele samt regulering og udredning i henh. t. den københavnske bygge lov, se nedenfor side 118 f.

Ifølge indenrigsministeriets cirkulære nr. 186 af 21/10-1939 er det hensigten med en saadan regulering at opnaa de forskellige omraaders rigtige anbringelse i forhold til byplanen d. v. s. indbyrdes og i forhold til bysamfundet i dets helhed. »Dette er ikke blot til fordel for byen som helhed af hensyn til dennes tilvejebringelse af de for byen fælles anlæg (samfærdselsmidler, skoler m. v.) men ogsaa og ikke i mindre grad for den enkelte grundejer, der ikke skal lide ulempe og efter omstændighederne økonomisk tab som følge af, at nabogrundene udnyttes paa en for ham uheldig maade. Den, der inden for et reguleret omraade søger en grund til et specielt formaal, bør kunne være sikker paa at erhverve en grund, som ifølge reguleringen netop har de egenskaber, som han søger og betaler for. Paa den anden side bør prin-

cippet ikke haandhæves unødigt stift, og ligesom det er rimeligt, at der i beboelseskvarterer aabnes adgang til indretning af butikker til levering af beboernes daglige fornødenheder, saaledes vil det ogsaa kunne være rimeligt og ikke i strid med formaalet, at der aabnes adgang til indretning af smaaværksteder, der paa tilsvarende maade tilsigter udførelse af de i den daglige husholdning forekommende reparationer.« Cirkulæret tilføjer, at bebyggelsen ogsaa bør reguleres i henseende til højde og tæthed, navnlig saaledes at visse omraader forbeholdes opførelse af helt aaben og lav bebyggelse (villakvarterer).

Det er noget tvivlsomt, hvor specialiserede bestemmelserne vedr. bebyggelsens karakter inden for de enkelte omraader kan være, se *Kaj Olfert Møller NaT 1945*, 30, men spørgsmaalet faar ikke større betydning, eftersom der i byplanlovens § 2, stk. 2, nrr. 6—8, samt i byggevedtægterne og byggelove er hjemmel til at stille vidtgaende krav til bygningernes individuelle udformning.

Kaj Olfert Møller oplyser, at indenrigsministeriet om end med et vist forbehold har antaget, at der i nr. 5 (eller dog nr. 4) er fornøden hjemmel til at stadfæste en bestemmelse om, at visse arealer skal udlægges til kolonihavebebyggelse, selv om kommunen ikke overtager arealerne, hvad den efter nævnte forfatters opfattelse muligvis er forpligtet til efter en analogi af byplanlovens § 14, dersom den private forlanger det.

Retsvirkningen af byplanbestemmelser vedr. byggeomraader er, at intet areal, der omfattes af planen, maa bebygges eller paa anden maade anvendes i strid med planen og ingen bebyggelse maa udvides ved om- eller tilbygning i strid med planen, jfr. byplanlov § 11.

Overtrædelser af byplanvedtægtens bestemmelser straffes



i medfør af byplanlovens § 25 med bøder, lige som den pgl. er pligtig efter kommunalbestyrelsens forlangende at omgøre den ved overtrædelsen skabte retstridige tilstand. Den sidstnævnte bestemmelse udtrykker blot den almindelige regel inden for servitutretten, hvorefter bygninger, der opføres i strid med en servitut, kan kræves nedrevet af den paataleberettigede. Indenrigsministeriet, nu boligministeriet, kan dog efter indhentet erklæring fra kommunalbestyrelsen gøre undtagelser fra kravet om nedrivning af en ulovlig opført bygning.

b. Fastsættelsen af en byplan vil i første række have interesse for omraader, der allerede er inddraget under bymæssig bebyggelse, eller som dog helt eller delvis er bygge-modne. For andre omraader vil det være meget vanskeligt at fastlægge en detaljeret plan for bebyggelsen, men det ligger i planlægningens natur, og det er nødvendigt af hensyn til grundejerne, at byplanlægningen paabegyndes paa et saa tidligt tidspunkt som muligt.

Disse synspunkter har ført til, at byplanlovens § 3, stk. 1, har givet adgang til vedtagelsen af de saakaldte markplaner for omraader paa landet og paa købstædernes markjorder, som ikke er inddraget under bymæssig bebyggelse. Nogen egentlig fordeling af byggearterne kan ganske vist ikke foretages ved en markplan, men i planen kan der i hovedtræk træffes bestemmelse om de i lovens § 2, stk. 2, nr. 5, nævnte forhold.

Hovedformaalet er, som nævnt, at redegøre for myndighedernes synspunkter med hensyn til byudviklingen paa et saa tidligt tidspunkt som muligt, saaledes at man paa den ene side undgaar spekulation og paa den anden side sikrer grundejerne mod alt for ubehagelige overraskelser. Samtidig fordrer planens karakter en vis frihed for myndighederne

til senere at fastlægge byplanbestemmelser, saaledes at der ikke lægges strammere baand, end at planens hovedformaal kan opnaas uden at lægge hindringer i vejen for en fornuftig à jour føring ved den endelige fastsættelse af byplanen.

Den udvikling, som byplanlægningen i praksis har gennemgaaet, har imidlertid medført, at markplanerne praktisk taget ikke har faaet nogen betydning. Hensynet til grundejernes berettigede krav om, at planlægningen foretages saa tidligt, at unødige overraskelser og økonomisk tab undgaas, er hurtigt blevet tilsidesat ved systemet med uforbindende dispositionsplaner i forbindelse med successive detalj-byplaner, og dermed har man ogsaa mistet vaabnet imod grundspekulationen. Medens lovgivningsmagten aabenbart ikke har følt sig foruroliget over den stigende tilsidesættelse af grundejernes berettigede interesser, har man søgt at afhjælpe de ulemper, som den alt for sene planlægning forvolder de offentlige interesser. Denne afhjælpning skal finde sted i henhold til lov nr. 210 af 23/4-1949 om regulering af bymæssige bebyggelser, se straks nedenfor under c.

c. I forannævnte lov er der hjemmel til at vedtage de saakaldte *byudviklingsplaner* i København og en række større købstæder med omliggende landkommuner, se lovens § 1, stk. 2. Det drejer sig om Aarhus, Aalborg og Odense med omliggende kommuner, dog saaledes at boligministeren med byplannævnets tilslutning kan udvide loven til at gælde for andre omraader, naar dette skønnes nødvendigt for en hensigtsmæssig udvikling af bymæssig bebyggelse.

Ifølge lovens motiver, se rigsdagstid. 1947/48 tillæg A. sp. 4686 ff, tilsigter loven at tilvejebringe hjemmel for hurtigt at fastlægge rammerne for den bymæssige udvikling, medens den nærmere regulering af bebyggelsen inden for de

afstukne rammer maa ordnes gennem byplan- og bygningsvedtægter. Baggrunden for loven er den stadig stigende spredning af de bymæssige bebyggelser, som finder sted. Derved foraarsages, at store byggemodne arealer, der allerede er udstykkede og forsynet med vej-, vand- og kloakanlæg, for en stor del henligger ubebyggede, medens der til gengæld i vidt omfang finder en fortsat udstykning sted af arealer, som ikke er byggemodne. Denne udstykning finder ofte sted i ren spekulationshensigt og paa tværs af rimelige byplanmæssige og samfundsøkonomiske hensyn.

Medens den hidtidige danske lovgivning — i hvert tilfælde saaledes som den er blevet praktiseret — ikke har formaaet at standse denne udvikling, har man adskillige steder i udlandet gennemført effektive foranstaltninger. Regeringens forbillede synes især at have været den engelske Town and Country Planning Act fra 1947, der praktisk talt har nationaliseret udnyttelsesretten til jorden, d. v. s. retten til at bygge i videste forstand, uden fuldstændig erstatning til grundejerne. I en lang række tilfælde vil der dog blive ydet ejerne en vis erstatning. Fra den engelske lovgivning har man iøvrigt hentet det i den seneste byplan- og bygge-lovgivning indførte princip, hvorefter der principielt ikke ydes erstatning, men angives bestemte konkrete tilfælde, hvor indgrebet i ejerens ret er saa voldsomt, at fuld eller delvis erstatning skal gives.

Byudviklingsplanerne skal inddele det paagældende omraade i en inder-, mellem- og yderzone. Under inderzoner kan ifølge lovens § 5 kun inddrages arealer, hvor en bymæssig bebyggelse skønnes hensigtsmæssig. Der skal inddrages saa store arealer, at disse omraader til enhver tid kan anses tilstrækkelige til dækning af efterspørgslen efter byggrunde og andre arealer til den bymæssige udvikling. I in-

derzonen skal bebyggelsen altsaa fremmes, og udstykningen skal frit kunne finde sted, ligesom det paahviler kommunalbestyrelserne at træffe de fornødne bygningsmæssige og byplanmæssige bestemmelser til fremme af bebyggelsen.

Det samme gælder for saa vidt om mellemzonerne, dog at udstykning ikke maa finde sted uden samtykke af byudviklingsvalget. I mellemzoner maa desuden kun opføres bygninger til brug for landbrug, skovbrug, gartneri, frugtplantager o. lign. samt funktionærboliger i tilslutning hertil. Vedkommende byudviklingsudvalg skal meddele tilladelse til anden bebyggelse end den, der udtrykkeligt er tilladt efter lovens § 9. Udvalget kan tillade, at der paa arealer, som er udlagt til haver, opføres kolonihavehuse paa betingelse af, at disse kun anvendes til sommerbeboelse.

I mellemzoner skal byudviklingsudvalgets tilladelse indhentes til vej- og kloakanlæg samt anlæg af ledninger til gas og vand.

For yderzonerne gælder nøjagtigt det samme som for mellemzoner, dog at byudviklingsudvalget kan give en almindelig tilladelse til opførelse af sommerhuse paa betingelse af, at disse kun bruges til beboelse i sommermaanederne.

Det oprindelige regeringsforslag indeholdt kun bestemmelser om en inder- og en yderzone, og folketingsudvalgets betænkning, rigsdagstidende 1948/49 tillæg B sp. 1985 ff, indeholder kun ringe bidrag til forstaaelse af sontringen. Fællesbetænkningen indeholder slet intet herom, men mindretalsudtalelsen fra venstre og konservative udtaler, at formaalet med mellemzonerne har været at sikre den opsparring, som hidtil har fundet sted paa den maade, at mindre-bemidlede køber grunde paa grænsen mellem land og by for en lille pris og med ringe udbetaling og derefter ind-

betaler vej- og kloakbidrag i en aarrække, medens grundene anvendes som kolonihaver. Dette menes opretholdt ved etableringen af mellemzoner, hvor prisen paa jord maa formodes at ligge lavt, fordi den indtil videre ikke kan bruges til bymæssig bebyggelse, men hvor udstykning til haver kan finde sted, og hvor der ved byplan er sørget for den senere udvikling.

Ifølge lovens ordlyd er der ikke anden forskel paa mellem- og yderzoner, end at udvalgene i de sidste kan give en almindelig tilladelse til opførelse af sommerhuse paa visse betingelser, hvilket maaske forudsætter (hvad dog ingenlunde er sikkert), at udvalgenes adgang til at tillade bebyggelse i mellemzoner ikke kan benyttes til at give en *almindelig* tilladelse, i modsætning formentlig til de konkrete byggetilladelser fra udvalget, hvortil der jo er klar hjemmel i lovens § 9, stk. 2 (ovenikøbet uden at indskrænkende betingelser er fornødne).

Den korte mening i den lange tale om mellem- og yderzoner er simpelthen, at der udkræves byudviklingsudvalgets tilladelse i begge zoner til opførelse af andre bebyggelser end de i lovens § 9, stk. 1, anførte.

Man tør vist dog forvente, at kommunalbestyrelserne vil opfylde den pligt, der ifølge lovens § 6, stk. 1, paahviler dem til at træffe de fornødne bygningsmæssige og byplanmæssige bestemmelser til sikring af omraadets hensigtsmæssige bebyggelse, noget mere aktivt i mellemzonerne end i yderzonerne, og det kan vel ogsaa forventes, at byudviklingsudvalgene vil være mere tilbøjelige til at tillade bebyggelse i de førstnævnte zoner end i de sidstnævnte. Sondringens betydning vil komme til at bero paa, i hvilket omfang grundejerne kan nære tillid til, at raadigheden er friere i mellemzoner end i yderzoner, og at paa den anden side de

varige byplanbestemmelser er mere nærliggende i de førstnævnte end i de sidstnævnte.

Under alle omstændigheder vil imidlertid raadighedsindskrænkningernes karakter og omfang helt afhænge af udvalgenes praksis m. h. t. at meddele byggetilladelse, og i saa henseende er udvalgene jo praktisk taget frit stillede. Bestemmelsen i byudviklingslovens § 17 vedr. overtrædelser svarer til byplanlovens § 25, se ovf. side 50 f.

d. De byggeretlige forskrifter for købstæderne (herunder ikke København) findes dels i købstadsbygningsloven lov-  
bek. nr. 210 af 1/8-1912 (for Frederiksberg lov-  
bek. nr. 212 af s. d.) dels i de efter mønster af disse love udstedte byg-  
ningsvedtægter og reglementer.

De nævnte bygningslove indeholder ikke egentlige zonebestemmelser, men ifølge *Kaj Olfert Møller* NaT 1945, 33 f, tillader indenrigsministeriet, (nu boligministeriet), at zonebestemmelser optages i bygningsvedtægterne, naar de angaar et større omraade og har en mere generel karakter, medens de mere differentierede zonebestemmelser henvises til optagelse i en byplanvedtægt.

Ifølge lov nr. 20 af 11/2-1876 og § 1 i lov nr. 216 af 5/12-1894 er der hjemmel til at overføre de i bygningslovene for Frederiksberg og købstæderne indeholdte bestemmelser til kommunale vedtægter for landdistrikterne med saadanne forandringer, som de særegne kommunale og stedlige forhold gjorde nødvendige. Ved lov nr. 109 af 23/4-1915 ombyttedes ordet »nødvendige« med »tilraadelige«. Det fremgaar af forarbejderne til loven (særlig rigsdagstid. 1914/15 tillæg A sp. 3181—84), at ændringen tilsigtede at give hjemmel for, at der ved udfærdigelsen af bygningsreglementer kunde tages mere hensyn til de stedlige forhold paa landet, saasom ved fastsættelse af mindre bygningshøjde og

begrænsning af etageantallet. Under hensyn hertil statuerer østre landsretsdom U 1934, 1003, at et bygningsreglement for Gentofte kommune, der begrænsede grundejernes adgang til at udføre høj bebyggelse ud over, hvad der direkte var hjemlet i bygningslovene, var lovmedholdigt, og det tilføjes, at den omstændighed, at reglementets bestemmelser var af byplanmæssig karakter, ikke kunde bringe det i strid med den dagældende byplanlov.

Under den dagældende byplanlov, der som bekendt i vidt omfang hjemlede erstatning til grundejerne for paalæg af raadighedsindskrænkninger, virkede det naturligvis fra et retligt synspunkt uheldigt, at der uden om byplanloven kunde gennemføres byplanbestemmelser uden erstatning.

En langt mere vidtgaaende hjemmel til at optage saadanne bestemmelser i bygningsvedtægterne findes nu i Københavns byggelov nr. 148 af 29/3-1939 § 75, hvorefter indenrigsministeren bemyndiges til efter indstilling af vedkommende kommunalbestyrelse at stadfæste kommunale vedtægter, hvorved bestemmelserne i den københavnske byggelov helt eller delvis og med de forandringer, som det paa gældende steds særegne kommunale og stedlige forhold gør tilraadelige, gøres anvendelige i de pgl. kommuner.

Bestemmelsen maa forstaas saaledes, at ethvert af de emner, der er behandlet i den københavnske byggelov, kan optages til behandling i en kommunal vedtægt, hvorimod man naturligvis ikke kan optage andre emner end disse. Bemyndigelsen til at tillempe byggelovens bestemmelser til de lokale forhold er saa vidtgaaende, at bestemmelsen praktisk taget indeholder en ubegrænset bemyndigelse for indenrigsministeren til at stadfæste vedtægtsbestemmelser vedr. de af byggeloven omfattede forhold. Imidlertid maa det dog sikkert antages, at vedtægterne ikke i medfør af denne be-

stemmelse kan indeholde bestemmelser ang. større begrænsning af grundejernes handlefrihed end den, der er hjemlet i byggeloven. Paa den anden side er bestemmelserne heri saa vidtgaaende og ubestemte, at det ofte vil være umuligt at trække nogen grænse. Spørgsmaalet om vedtægter, der udstedes i medfør af § 75 kan ændre bestemmelser i bygningslovene for Frederiksberg og købstæderne, behandles nedenfor side 129 f.

Hvor det er muligt at udfinde en byggelovsbestemmelser formaal i snæver forstand, kan forholdet vist udtrykkes paa den maade, at byggevedtægten ikke kan indeholde nogen regel, der gaar ud over det formaal, som den tilsvarende byggelovsbestemmelse har sat sig. Bestemmelsen i byggelovens § 59 er saaledes utvivlsomt blot en fortsættelse af de i hidtidig lovgivning indeholdte hegnbestemmelser, hvorfor østre landsret ved to lejligheder, U 1945, 996 og 1949, 684, da ogsaa har statueret, at en tilsvarende bestemmelse i byggevedtægt (vedtaget i henhold til byggelovens § 75) ikke kunde indeholde forskrifter af rent naboretligt indhold. Dommen fra 1945 siger, at byggevedtægten griber »ind i et forhold af stor betydning for grundejerne, et forhold, som i tilfælde af uenighed hidtil har fundet sin afgørelse ved domstolene efter de for naboerhold gældende regler, og som derfor ikke uden klar lovhjemmel kan henskydes til summarisk administrativ afgørelse alene ud fra de om hegn gældende regler«.

Medens der for saa vidt angaar specielle bestemmelser af den nævnte karakter kan søges nogen begrænsning i bemyndigelsen ved en formaalsfortolkning, vil zonebestemmelser, der overføres fra byggelov til byggevedtægt, undervejs kunne gennemgaa betydelige ændringer, og resultatet kan derfor meget vel blive, at de vigtigste byplanbestemmel-



ser vil være at finde i byggevedtægterne og ikke i de i medfør af byplanloven udstedte byplaner. Selv om erstatningsspørgsmaalet efter den nuværende lov kun spiller en ringe rolle, kan en saadan lovgivning dog ikke anses for hensigtsmæssig.

Københavns byggelovs § 75 omfatter alle kommuner, altsaa ogsaa landkommunerne, hvor zonebestemmelserne dog næppe faar nogen synderlig betydning.

*E. A. Abitz*, 111 f, mener at kunne hævde, at § 75 ikke indeholder hjemmel til at indføre enhver tænkelig regel i den københavnske byggelov i en hvilken som helst kommune i landet. Bestemmelsen kan efter hans mening ikke føre til, at byggelovens regler indføres i kommuner, hvor deres antagelse vilde føre til, at den københavnske lovs regler dermed kunde gives almindelig gyldighed for hele landet.

Hvilken praktisk begrænsning, der skulde kunne gives bemyndigelsen, dersom disse — noget uklare — betragtninger antages, kan det være vanskeligt at afgøre, men der synes ikke at være nogen mulighed for at indlægge nogen form for begrænsning i lovens ord, der formentlig netop har til hensigt, at byggelovens bestemmelser skal kunne faa gyldighed over hele landet. Nogen støtte for sit standpunkt kan *Abitz* heller ikke hente i lov nr. 350 af 20/7-1945 om særlige foranstaltninger i anledning af krigsskaderne paa Bornholm, thi naar denne lov indeholder bestemmelser om *regulering* i lighed med den københavnske byggelovs bestemmelser, i stedet for at disse bestemmelser kunde være gennemført ved vedtægt, skyldes dette formentlig rene hensigtsmæssighedsbetragtninger, og der er ikke i lovens motiver grundlag for at antage, at der derved er taget stilling til eventuelle begrænsninger i bemyndigelsen efter den københavnske byggelovs § 75.

Skønnet over, om optagelsen af københavnske bestemmelser i byggevedtægterne kan anses for *tilraadeligt* tilkommer alene de administrative myndigheder. Domstolene vil ikke give sig til at efterprøve dette skøn, jfr. U 1895, 842. Derimod maa domstolene kunne paadømme, om der ved en vedtægt, som udstedes i medfør af § 75, kan foretages ændringer i lovbestemmelser, der yder grundejerne en beskyttelse af deres ejendomsret, en beskyttelse som vedtægten tilsigter at unddrage dem, se nedenfor side 130.

e. De følgende afsnit omhandler nogle særlige bestemmelser i den københavnske byggelov om raadighedsindskrænkninger. Under hensyn til det foran under d fremskillede, hvoraf fremgik, at byggelovens bestemmelser ved vedtægt kan udvides til at gælde i andre af landets kommuner, vil gennemgangen af disse bestemmelser naturligvis faa en videre betydning end som en fremstilling af lokal københavnsk ret.

Vi vil da først behandle den i byggelovens §§ 11—12 omtalte hovedinddeling i *grundkredse* og *byggeomraader*.

Inddelingen af byen i grundkredse er ikke nogen egentlig zoning og har kun karakteren af en generel raadighedsindskrænkning i den henseende, at de konkrete byggevilkaar er forskellige i de forskellige grundkredse, saaledes at en ejendoms beliggenhed i den ene eller anden grundkreds er afgørende for, hvilke bestemmelser, der gælder for opførelse af bygninger m. v. paa ejendommen, se *E. Sivertsen* 1940, 25 ff.

Hovedbetydningen af inddelingen i grundkredse er den forskel i den tilladte bygningshøjde i de forskellige kredse, som fastslaas i lovens § 52. Lovens princip er, at der kan tillades størst bygningshøjde i 1. grundkreds, som omfatter den indre by, og mindst i yderkredsene. Den maksimale

bygningshøjde har — ligesom ifølge den tidligere lovgivning — relation til bredden af den tilstødende gade, men vægten er lagt paa afstanden fra bebyggelsen til den modstaaende gadelinje, saaledes at en større højde i og for sig vil kunne opnaas ved en tilbagerykning fra gadelinjen, se *Sivertsen* 1940, 116. Saafremt særlige bestemmelser af anden karakter ikke forhindrer det, kan der dog tillades ubegrænset højde (skyskrabere).

Iøvrigt fremgaar forskellen paa byggemulighederne i de forskellige grundkredse af lovens regler om gadebredde (§ 19), hjørneafskæring (§ 20, stk. 2), gadeudvidelse (§ 21), byggelinjer (§ 22), udnyttelsesgrad (§ 49) og opholdsareal (§ 50, stk. 4). Tilsvarende forskelligheder er gennemført ved bygningsvedtægt, afgiftsvedtægt og gaderegulativ, se *Sivertsen* 1940, 26.

Den københavnske bygge-lovs egentlige zonebestemmelser findes i lovens § 12 om byggeomraader.

Efter denne lovbestemmelse kan kommunalbestyrelsen bestemme, at nærmere angivne omraader skal være forbeholdt henholdsvis boligbebyggelse, forretningsbebyggelse og industribebyggelse. Retsvirkningerne af en saadan bestemmelse er angivet i lovens § 44, hvorefter der paa omraader, som er forbeholdt boligbebyggelse, kun maa opføres beboelsesbygninger med de dertil hørende nødvendige udhuse, garager o. lign. samt forretningslokaler og værksteder, som efter magistratens skøn har en naturlig tilknytning til boligbebyggelsen.

Paa omraader, som er forbeholdt forretningsbebyggelse, maa ud over denne kun indrettes nødvendige boliger til driftsledere, opsyn og andre personer, der paa lignende maade er knyttet til den paagældende virksomhed. I industriomraader maa kun opføres bygninger til industrielt brug

saa som fabriker og værkstedsbygninger. Det kan dog tillades, at der indrettes visse forretningslokaler og boliger.

Bygeomraadebestemmelserne, der fastsættes i medfør af den københavnske byggelov, eller som er optaget i købstædernes byggevedtægter, har samme retlige karakter som tilsvarende byplanbestemmelser. Der maa altsaa ikke raades over nogen ejendom, for hvilken særlig bestemmelse er truffet, paa nogen maade, der strider imod denne bestemmelse.

Hvad enten bestemmelserne om byggeomraader findes i byplanvedtægt eller i byggevedtægt eller er truffet i medfør af den københavnske byggelovs § 12, vil de altid kunne haandhæves ved nægtelse af byggetilladelse. Vedkommende myndighed maa nemlig være berettiget til at nægte at give tilladelse til byggeri, som strider imod omraadebestemmelserne, selv om byggeriet er i overensstemmelse med bygningslovgivningens konstruktive bestemmelser. Dette følger for den københavnske byggelovs omraade allerede af den vidtgaaende adgang til at give eller nægte byggetilladelsen efter et sagligt, men temmeligt frit skøn, som byggeloven hjemler, men tilsvarende maa gælde for andre omraader. Det kan naturligvis ikke være nødvendigt, at byggetilladelse skal gives, naar de konstruktive betingelser er opfyldt, og byggeriet derefter hindres i medfør af byplanbestemmelserne.

Paa den anden side burde grundejerne have sikkerhed for, at en meddelt byggetilladelse betød, at de gældende byggeomraadebestemmelser i byplanvedtægt, byggevedtægt eller byggelov ikke var til hinder for arbejdets udførelse. Naar den myndighed, som udsteder byggetilladelsen, er den samme, som fastsætter eller dog i hvert fald overvaager zonebestemmelserne, maa grundejerne kunne gaa ud fra, at

disse bestemmelser er taget i betragtning ved byggetilladelsens meddelelse. Ifølge den københavnske administrationsvedtægts § 7, stk. 2, 2. pktm., skal imidlertid afvigelser fra love, vedtægter, servituter og andre forskrifter udtrykkeligt angives i andragendet om byggetilladelse og kan kun anses for bevilget, saafremt de har været nævnt i andragendet og derhos tillige er nævnt i byggetilladelsen, se *Vasegaard* 128. Hvor saadanne udtrykkelige bestemmelser ikke er gennemført, eller udtrykkeligt forbehold ikke tages i tilladelsen, maa den ovenfor refererede opfattelse imidlertid have gyldighed.

f. I forbindelsen med vedtagelsen af forskellige planer, der ikke direkte har noget at gøre med zonebestemmelser, kan der træffes foranstaltninger, som griber ind i det paagældende omraades almindelige byplanmæssige karakter.

Der er saaledes intet i vejen for, at der i de nedenfor omtalte *retningsplaner* kan optages bestemmelser om beliggenhed, omfang og udformning af bebyggelsen paa de af retningsplanen omfattede grunde, se *Vasegaard* 168, men det maa antages, at denne adgang kun vil blive anvendt i ganske særlige tilfælde. Enten vil nemlig det ønskede formaal kunne opnaas ved en lovlig betingelse for den konkrete byggetilladelse eller ogsaa henhører de foranstaltninger, der er nødvendige til formaalets opnaelse, under andre planer end retningsplanen, hvis eneste formaal er at faa fastlagt vejenes beliggenhed.

Naar en af de nedenfor omtalte *reguleringsplaner* er offentliggjort, medfører planen efter byggelovens § 31, stk. 3, den retsvirkning, at fremtidige nybygninger eller ombygninger inden for omraadet skal finde sted i overensstemmelse med den paagældende plan. For saa vidt der ikke fra grundjernens side kræves gennemført en *udredningsplan*, vil de i

reguleringsplanen indeholdte raadighedsindskrækninger være af varig karakter og faa virkning paa samme maade som zonebestemmelserne i en byplan, men hvis udredning kræves, er det kun de af reguleringskommissionen stadfæstede bestemmelser, der bliver endeligt bindende.

Reguleringskommissionens bemyndigelse til ved udredningsplan at fastsætte begrænsninger i grundejernes raaden over deres ejendomme findes især i bgl. § 33, litra a): Gaders retning og bredde, de enkelte byggegrundes beliggenhed, form og størrelse, bebyggelsens anvendelse og dens beliggenhed og omfang paa de enkelte grunde samt andre enkeltheder i den tilsigtede regulering, som ikke maatte være bestemt i reguleringsplanen. Hertil kommer bemyndigelser i andre af lovens bestemmelser, jfr. § 39, stk. 1, litra f).

Det vil heraf ses, at der praktisk taget er givet kommissionen uindskrænket myndighed til at fastsætte, hvorledes der byggemæssigt skal raades over de ejendomme, der omfattes af udredningsplanen.

Ifølge bgl. § 36, stk. 2, er det imidlertid kun grundejere, der hindres i at udføre en bebyggelse som følge af bestemmelser i en reguleringsplan, der gaar ud over, hvad der er hjemlet i byplanlovens § 2, stk. 2, nrr. 1, 6 og 7, som kan fordre, at planen forelægges reguleringskommissionen til paakendelse. Sker saadanne indgreb ikke, vil reguleringsplanen uden nærmere paakendelse være bindende for alle.

Ifølge *Sivertsen* 1940, 72 skal bestemmelsen i § 36, stk. 2 forstaas saaledes, at der i en reguleringsplan med bindende virkning for alle kan optages enhver bestemmelse, der har hjemmel i den øvrige lovgivning. Dette kan ikke være rigtigt. For det første er det dog klart, at naar bestemmelsen kun nævner de pgl. nrr. i byplanloven, maa man modsætningsvis kunne slutte, at der ikke uden kommissionens ken-

delse kan træffes beslutninger af den art, som omfattes i byplanlovens øvrige bestemmelser. Bestemmelsen i § 36, stk. 2, harmonerer ikke med byggelovens bestemmelser om kommunalbestyrelsens og magistratens beføjelser iøvrigt, men det maa fastholdes, at grundejerne, ud over bestemmelser i henhold til de særligt nævnte dele af byplanloven, ikke uden reguleringskommissionens kendelse kan være pligtig at finde sig i reguleringsplanbestemmelser, som gaar videre, end hvad magistraten eller kommunalbestyrelsen ifølge byggelovens øvrige bestemmelser eensidigt kan fastsætte.

## 2. Retningsplaner for veje

Den ældste form for byplanlægning er naturligvis fastlæggelsen af veje, der jo i høj grad er bestemmende for bebyggelsens udvikling. For det offentlige gælder det dels om at fastlægge vejnettet i saa god tid, forinden det pgl. omraade er udbygget, at planlægningen kan foregaa uhindret og mindst ulempe opstaa for grundejerne, dels at sikre sig mulighed for at forbedre tidligere vejanlæg ved udvidelser og omlægning. Til opnaaelse af det førstnævnte formaal har lovgivningen en række bestemmelser om vejanlæg, som betingelse for byggetilladelse samt egentlige retningsplaner; til opnaaelse af det sidstnævnte formaal findes bestemmelserne om byggelinjer (og tilbagerykning, der jo imidlertid ikke er nogen generel indskrænkning af ejendomsretten, jfr. nedenfor under 3 a.). Byggelinjerne maa imidlertid betragtes som ekspropriationsforberedende byggeforbud og vil blive behandlet i forbindelse med fremstillingen af de øvrige bestemmelser af lignende karakter.

a. Det følger af byplanlægningens princip, at begyndelsen maa gøres med fastlæggelse af vejnettet. Jo tidligere en saadan fastsættelse kan finde sted, desto bedre. I byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 1, er der hjemmel til i byplanvedtægten at optage bestemmelser om vejes beliggenhed, retning og bredde, byggelinjer samt hjørneafskæringer og vejes indbyrdes tilslutning.

Allerede forinden den københavnske byggelov af 1939 var der i den øvrige lovgivning en vis hjemmel til fastsættelse af saadanne bestemmelser, men bygningslovgivningen kunde kun faa anvendelse i tilfælde af udstykning, og byggelinjeloven af 1928 tager sigte paa allerede eksisterende veje. Byplanloven aabnede derimod mulighed for at træffe regulerende bestemmelser om disse forhold paa et tidligere tidspunkt og mulighed for med bindende virkning at regulere dem tidligere og i større sammenhæng end ifølge bygnings- og byggelinjelovene, jfr. indenrigsmin. cirk. nr. 186 af 21/10-1939.

Byplanloven hjemler imidlertid kun adgang til at faa fastlagt vejenes beliggenhed, byggelinjer o. lign., hvorimod selve vejenes tilvejebringelse ved deres anlæg og videre udstyr maa ske i henhold til vej- og byggelovgivning, jfr. nævnte cirk.

Da en i henhold til den nævnte bestemmelse fastsat vejplan i første række har egentlige byggemæssige formaal og ikke vejretlige, maa byplanvedtægten ogsaa kunne træffe bestemmelse om beliggenheden af private veje, jfr. *Kaj Olfert Møller*, NaT. 1945, 29.

De nævnte bestemmelser om vejenes beliggenhed kan ogsaa optages i en i henhold til byplanlovens § 3 vedtaget markplan. Vedr. overtrædelse af byplanbestemmelser henvises til fremstillingen foran side 50 f ang. byplanlovens § 25.



b. Det har overalt i den nyere tids byggelovgivning været et bærende princip, at byggetilladelse ikke kunde meddeles, med mindre vejforholdene var i orden, og af dette princip er bestemmelserne i den københavnske byggelov § 17 ff om *retningsplaner* udsprunget. Anlæg af nye gader skal nemlig ske i overensstemmelse med en af magistraten godkendt retningsplan, ved hvilken de pgl. gaders beliggenhed og retning samt deres tilslutning til tidligere godkendte gader fastlægges. En retningsplans godkendelse er betinget af, at gaderne paa hensigtsmæssig maade indgaar i det øvrige system af godkendte gader, samt at vandafledning og vandtilførsel kan ordnes paa hensigtsmæssig maade.

Som nævnt foran under 1, f, kan der i en retningsplan optages bestemmelser om beliggenhed, omfang og udformning af bebyggelsen ved de pgl. gader. Efter byggelovens § 17, stk. 3, kan godkendelsen af en retningsplan for større sammenhængende omraader, der i det væsentlige er ubebygget, betinges af, at der i planen optages bestemmelser af den nævnte art. Uanset den stærkt udvidede adgang til fastsættelse af egentlige byplanbestemmelser, der findes dels i byplanloven og dels i den københavnske byggelov, har lovgiveren altsaa alligevel fundet det for godt at legalisere magistratens adgang til at benytte sin overvejende diskretionære myndighed til at godkende eller afvise retningsplaner, til gennemførelse af byplanbestemmelser saa at sige ad bagvejen. Hvorledes man end vil forsvare en saadan fremgangsmaade, der jo simpelthen skyldes ønsket om at komme saa nemt fra ejendomsrettens begrænsning som muligt, maa den i hvert fald forekomme lovteknisk besynderlig.

Det følger af retningsplanernes udspring af det almindelige krav om tilvejebringelse af gader og veje som betingelse for bebyggelse, at initiativet til en plan regelmæssigt udgaar

fra grundejerne, jfr. *Vasegaard* 169. Det er jo i første række dem, der paa grund af ønsket om at kunne iværksætte en bebyggelse, maa føle sig tilskyndet til at søge en plan gennemført. I det omfang, grundejerne kan enes om en retningsplan, der kan godkendes af magistraten, bliver der imidlertid ikke tale om nogen tvangsmæssig begrænsning af ejendomsretten, og for saa vidt falder planerne uden for denne fremstilling. Hvis den fornødne tilslutning ikke kan opnaas fra samtlige ejere, panthavere og andre berettigede (og det er i praksis den sædvanlige situation), kan reguleringskommissionen imidlertid i medfør af § 18, stk. 5, med forbindende virkning for alle vedkommende træffe endelig bestemmelse om, hvorvidt planen vil kunne godkendes. Kommissionen kan i denne anledning foretage ændringer i planen.

Kommissionen kan i kraft af den nævnte bemyndigelse fastsætte, hvor vejene skal gaa, og der er saaledes intet til hinder for, at den, hvor dette skønnes hensigtsmæssigt, kan lægge de fornødne veje over en eller enkelte grundejers jord, medens de øvrige — som maaske er de direkte interesserede i vejanlægget — slipper for udlæg af jord. Nogen ligelighed i saa henseende skal ikke tilstræbes, og for den ulige byrde ydes der ingen godtgørelse. Derimod bliver byrder og ulemper naturligvis lige fordelt, naar selve anlægget skal udføres, jfr. nedenfor side 119 ff.

Der er ikke i bygningslovene for Frederiksberg og for købstæderne nogen hjemmel til tvangsmæssigt at gennemføre en vejplan for et større omraade end det areal, der grænser op til den pgl. byggegrund, ligesom der formentlig ikke i forbindelse med paalæg af vejservitut kan stilles andre betingelser end dem, som er nødvendige for at gennemføre lovens krav om vejanlæg. Der erindres dog om, at den københavnske byggeplans bestemmelser i medfør af lo-

vens § 75 kan optages i de kommunale vedtægter uden for København.

For saa vidt der skal anlægges nye *private* gader, kræver den københavnske byggelovs § 19, at de skal være udlagt efter en anmærkningsfrit tinglyst retningsplan. I praksis udfærdiges derimod ikke retningsplaner for de offentlige gader. Naar et gadeanlæg omfatter flere grunde, og der ikke kan opnaas enighed mellem disses ejere om udførelsen af anlægget, kan spørgsmaalet om tidspunktet for anlæggets udførelse, og om dette skal udføres i sin helhed eller foreløbig kun for en eller flere deles vedkommende samt om fordelingen paa grundejerne af arbejdet eller de med dette forbundne omkostninger, af magistraten indstilles til reguleringskommissionens afgørelse.

Før den københavnske byggelov bevirkede et areals udlæg til gade ikke nogen ændring i grundejerens formelle ejendomsret til arealet, der vedblev at staa i tingbogen som tilhørende den private grundejer. (Derimod var ejeren ifølge vejlovgivningen, se *Vasegaard 174*, pligtig at afstaa anlagte vejarealer vederlagsfrit). Det antages, at arealets optagelse i gadefortegnelsen i hvert fald betød et forbud imod at raade over arealet paa nogen maade, der stred imod arealets senere anvendelse som vej, selv om denne retsvirkning ikke udtrykkeligt var fastsat i lovgivningen.

Hvis der forefindes bygninger paa et areal, der i medfør af tidligere lovgivning er udlagt som vej, maa det normale være, at der i vejdeklarationen er taget stilling til disse bygningers forbliven. Hvis der ikke er truffet en saadan bestemmelse, antager *Vasegaard 174*, at formodningen maa være for, at bygningerne skal fjernes, i hvert fald for saa vidt deres forbliven vil være til hinder for vejens gennemførelse. Den sidste bemærkning kan jeg tiltræde, eftersom

vejservitutens formaal jo netop er at stille arealet til raadighed som vej, men saa længe der ikke træffes forberedelser til vejens anlæg paa en saadan maade, at bygningerne er til hinder for disse arbejders udførelse i marken, ligger det ganske uden for vejservitutens formaal at kræve bygningerne fjernet.

Ifølge den københavnske byggelov § 14, stk. 3, skal saavel anlægsarealer som arealer, der er udlagt til gadens udvidelse, og som ikke ejes af de tilstødende grundejere, udgaa af matriklen og dermed af tingbogen, saa snart arealerne er optaget i gadefortegnelsen som anlagt gade. Sammenholdt med § 14, stk. 4, maa bestemmelsen forstaas paa den maade, at optagelse i gadefortegnelse afsnit A (anlagte gader) medfører, at ejendomsretten overføres fra grundejeren til det offentlige.

Hverken lovens ord eller motiver giver nogen støtte for den af *E. A. Abitz 275* fremsatte opfattelse, hvorefter ejendomsretten først overføres efter den i § 14, stk. 4, nævnte procedure. Nævnte bestemmelse kan ikke omfatte ejendomsretten, hvilket heller ikke antages i administrativ praksis. Dommen i U 1944, 497, som angik et udlagt areal, der endnu ikke var slettet af matrikel og tingbog, kan ikke anføres herimod.

Efter nævnte § 14, stk. 4, berøres de til besiddelsen af de pgl. arealer knyttede privatretlige rettigheder og forpligtelser ikke af arealets udslettelse af matrikel og tingbog. Reguleringskommissionen kan paa begæring af en af parterne i et saadant retsforhold træffe bestemmelse om afløsning af forpligtelsen mod erstatning til de berettigede af den anslaaede kapitaliserede værdi af forpligtelsen med fradrag af den tilsvarende værdi af mulige modydelser.

Bestemmelsen er dunkelt affattet og dens betydning maa

efterspores i motiverne, der oplyser, at bestemmelsen især tager sigte paa »de aftaler, ifølge hvilke den oprindelige ejer af en ejendom i forbindelse med dennes udstykning i smaa-parceller, betinger sig visse vejafgifter mod at sørge for vejenes vedligeholdelse. ... Særlig ved boopgørelser vil slige forhold kunne fremkalde betydelige vanskeligheder i henseende til at opnaa samtlige parcelejeres tilslutning til en rimelig afløsning af forholdet, og det er derfor fundet rimeligt at aabne en adgang til saadan afløsning ved det offentliges medvirken.« (Rigsdagstidende 1938/39 till. A. sp. 3095).

Den københavnske byggelov indeholder lige saa lidt som tidligere lovgivning nogen bestemmelse om retsvirkningerne af et areals optagelse i en retningsplan og som følge deraf dets optagelse i gadefortegnelsens afsnit B (udlagte, men ikke anlagte gader), men det maa antages, at ejeren derved i hvert fald afskæres fra at udføre nyt byggeri paa det udlagte areal. Saa længe gaden ikke skal anlægges, er der ikke hjemmel til at paalægge ham yderligere byrder, saaledes især ikke til at paalægge ham at fjerne eksisterende bygninger o. lign. Retningsplanens tinglysning maa betyde, at den bestaaende tilstand skal opretholdes, hverken mere eller mindre.

### 3. Byggeforbud som forberedelse til senere ekspropriation

En rationel byplanlægning fordrer, at visse arealer paa forhaand udpeges til at skulle tjene offentlige formaal, saa som veje, torve og andre offentlige pladser samt til offentlige bygninger. Som paavist i det foregaaende afsnit kan grund-

ejerne under visse omstændigheder være pligtige til at stille areal til raadighed for anlæg af veje.

I andre tilfælde maa det offentlige ved køb eller ekspropriation skaffe sig de fornødne arealer til de i byplanen forudsete formaal, det gælder især arealer til offentlige anlæg o. l. Gennemførelsen af disse anlæg kan ikke ske umiddelbart ved fastsættelse af byplanvedtægten, men først naar arealet erhverves af det offentlige. Hvis byplanen skal tjene sit formaal, maa den imidlertid fastsættes paa et tidspunkt, der ligger væsentligt forud for det tidspunkt, da gennemførelsen af de nævnte offentlige anlæg bliver aktuel, og det vil kunne være en uoverkommelig økonomisk opgave for kommunen at sikre sig samtlige nødvendige grunde maaske en aarrække forinden de skal udnyttes til offentlige formaal.

Eksproprieres der ikke, risikerer man imidlertid, at grundene bebygges, og naar ekspropriationen til sin tid skal gennemføres, vil den dels medføre væsentligt forøgede omkostninger for kommunen, dels et betydeligt samfundsmæssigt spild og dels betydelig ulempe for grundejerne.

Lovgivningen har paa flere omraader forsøgt at afveje de modstridende interesser mod hinanden, og resultatet er blevet en række bestemmelser, der hjemler forbud imod bebyggelse af arealer, som paa særlig fastsat maade er forudbestemt til offentlige formaal. Derved opnaar man, at den senere ekspropriation billiggøres, hvilket ikke alene er en fordel for det offentlige men sædvanligvis ogsaa for grundejerne, der afholdes fra at foretage nytteløse investeringer i arealerne. Man opnaar endvidere, at ekspropriationen kan udskydes, og at grunden i mellemtiden kan være ejeren til nytte inden for de rammer, som maa fastsættes af hensyn til den fremtidige ekspropriation.

a. Som nævnt foran er det en betingelse for bebyggelse af et areal, at der tilvejebringes de fornødne veje af den i loven fastsatte mindstebredde. I den frederiksbergske lov § 10 (normalbygningsreglementet § 20) er der udtrykkelig hjemmel til at fravige lovens krav om mindstebredde paa betingelse af, at der mellem bebyggelsen og vejlinjen udlægges et ubebygget areal af en saadan bredde, at der senere kan gives vejen den fulde bredde.

Da grundejerne er pligtige at udlægge den fulde bredde, er det klart, at der ikke gives erstatning, naar det ubebyggede areal ved senere vejudvidelse kræves afstaaet, jfr. den frederiksbergske lov § 10, 2 pktm., og normalbygningsreglementet § 20, stk. 2. Forholdet er jo det, at kravet om vejens anlæg i den paabudte bredde kun er blevet udsat. Det er derfor ogsaa klart, at de bestemmelser, der fastsætter den større bredde, maa være gældende, da vejen blev anlagt, se *E. A. Abitz* 252.

Mere indviklet bliver forholdet, hvis der vedtages nye bestemmelser om vejenes mindstebredde, efter at en vej er anlagt. I saa fald kan der ikke være tale om, at kravet om den nye bredde har været »udsat«, thi paa det tidspunkt, da vejen blev anlagt, opfyldte den lovens eller vedtægtens bestemmelser. Da det er et gennemgaaende træk i dansk bygningsret, at den lovlige bygningshøjde er afhængig af vejbredden (for den nuv. københavnske lovs vedkommende er princippet dog ikke længere helt konsekvent gennemført, se *Sivertsen* 1940, 116), maa det være klart, at den, der ejer en grund ved en til bebyggelse godkendt vej, maa have lov til at bebygge grunden i den højde, som var lovlig paa det tidspunkt, da vejen blev godkendt, selv om der senere kræves større vejbredder. Det er lige saa klart, at dersom han vil benytte sig af den adgang til større bygningshøjde, som

nyere bestemmelser maatte give som følge af nye mindstebredder for vejene, maa det ogsaa kunne fordres, at han yder det samme offer som grundejere, der skal anlægge veje efter de nye bestemmelsers gennemførelse. Tager man fordelene, maa man ogsaa tage ulemperne.

Paa dette princip hvilede § 11 i den tidligere københavnske bygningslov, der svarer til § 11 i den stadig gældende frederiksbergske bygningslov. Efter denne bestemmelse kunde magistraten forlange, at bygninger, der opføres ved en ikke eller kun tildels bebygget vej eller gade, skal holdes inden for en saadan afstand fra vejens midtlinje, som svarer til halvdelen af den paabudte mindstebredde. Hvis den byggede herefter udnytter den adgang til bygningshøjde, som denne mindstebredde giver efter lov eller vedtægt, bliver han til gengæld pligtig at afstaa det areal, som ligger imellem den gamle vejlinje og byggelinjen, uden vederlag. Afstaaelsen kan dog kun finde sted, naar vejen skal udvides.

Denne bestemmelse antages kun at gælde for grunde, der ikke var bebyggede ved lovens eller vedtægtens ikrafttræden, se *Sivertsen* 1928, 563. Derimod er det vanskeligt at se, at bestemmelsen, saaledes som *Sivertsen* 1928, 93 antager det, ikke kan faa anvendelse paa veje, som er approberet forinden bestemmelsens ikrafttræden. Den vederlagsfri afstaaelse er jo betinget af, at grundejeren udnytter de fordele i henseende til maksimal bygningshøjde, som de nye bestemmelser giver ham, og til gengæld maa han naturligvis ogsaa yde det samme bidrag til tilvejebringelse af fornøden vejbredde, som grundejere, der skal bygge ved veje, som anlægges efter de nye bestemmelser. Udnytter han ikke denne ret, kan kommunen heller ikke kræve vederlagsfri afstaaelse, men den kan altid kræve, at den nye afstand mellem vejens midtlinje og byggelinjen iagttages, blot maa



der saa ydes erstatning for afstaaelse af det mellemliggende areal til vejudvidelse.

Hvis grunden allerede er bebygget, indeholder den ældre københavnske lov ingen regler om tilbagerykning, men saadanne indeholdes i § 13 i den frederiksbergske lov, jfr. § 22 i normalbygningsreglementet. Bestemmelsen angaar udtrykkeligt grunde ved en vej, der er anlagt forinden loven eller vedtægtens ikrafttræden. § 13 i den frederiksbergske lov maa (naar den sammenholdes med § 11) antages udelukkende at angaa bebyggede grunde, medens de vedtægter, der udfærdiges efter normalbygningsreglementets mønster, og som ikke har en til den frederiksbergske § 11 svarende bestemmelse, omfatter baade bebyggede og ubebyggede grunde.

Ifølge den nævnte bestemmelse kan kommunen, naar en bygning agtes opført paa en grund ved en ældre vej, forlange, at bygningen skal holdes i en afstand fra vejens midtlinje, der svarer til halvdelen af den nye vejs mindste bredde. Naar saadan en tilbagerykning er fordret, og grundejeren benytter sig af den adgang til at overskride den hidtidige maksimale bygningshøjde, som de nye bestemmelser paa grund af den udvidede vejbredde giver, vil han ogsaa være pligtig at stille det mellemliggende areal vederlagsfrit til raadighed for en senere vejudvidelse.

Man vil se, at kravet om vederlagsfri afgivelse af jord til vejudvidelse i alle tilfælde er begrundet med, at ejeren opnaar og udnytter den fordel i henseende til bygningshøjde, som den projekterede nye vejbredde giver ham. Man kan ogsaa udtrykke det paa den maade, at afstaaelsen er en betingelse for, at der gives bygningstilladelse til opførelse af bygninger i den paagældende højde. Hvor disse forudsætninger ikke var til stede, har det utvivlsomt, forinden den

københavnske byggelov af 1939, været den almindelige opfattelse, at det vilde være grundlovsstridigt at paalægge vederlagsfri afstaaelse af jord til vejudvidelse.

Spørgsmaalet belyses af højesteretsdommen i U 1927, 954: Efter bygningsreglementet for Sundby 1899 § 4 skulde villaveje have en bredde af 20 alen, men bygninger skulde holdes mindst 15 alen fra midtlinjen. Ved et tillæg i 1901 til vedtægten bestemtes det, at »gader og veje, der herefter anlægges« skulde være 12,55 meter brede, men afstanden fra bygningerne til vejens midtlinje skulde være mindst 9,415 meter. Det mellemliggende areal skulde vederlagsfrit afstaas, naar vejen skulde udvides. (Sammenlign med den ovenfor nævnte § 20 i normalbygningsreglementet).

Der var ved landsretten tvist om tidspunktet for den i sagen omhandlede vejs anlæg, men for højesteret var der enighed mellem parterne om, at vejen var anlagt og approberet forinden det ældre reglements ikrafttræden (1899). Herefter statuerede højesteret, at bestemmelsen i tillægget om vederlagsfri afgivelse af jord ikke kunde anvendes paa den pgl. vej. Landsretten havde udtalt, at tillægget ikke var stridende mod grundlovens § 80, da det indeholdt en almindelig begrænsning af ejendomsretten. I en note til Ugeskriftets referat af dommen polemiseres der imod denne bemærkning, idet det hævdes, at krav om vederlagsfri afstaaelse af jord til udvidelse af lovligt anlagte og godkendte veje formentlig maa være i strid med grundlovens § 80, og der henvises til, at den adgang til at kræve saadan afstaaelse, som er hjemlet i den frederiksbergske byggelovs § 11, jo er stærkt begrænset, jfr. ovenfor.

Den foranstaaende fremstilling har været nødvendig for at forstaa de problemer, som rejser sig af reglerne om tilbagerykning i den nuværende københavnske byggelovs §

21. Paragraffens første stykke svarer i formuleringen ganske til den frederiksbergske lovs § 13: »For efterhaanden at kunne udvide de ved lovens ikrafttræden bestaaende gader til den for nye gader fastsatte bredde kan det fordres, at enhver bebyggelse ved en gade . . . . holdes i indtil . . . . fra gadens midtlinje«. Sammenholdt med normalbygningens reglementets § 22, jfr. § 20, maa den københavnske bestemmelse forstaas saaledes, at der ved ubebyggede grunde ikke gives tilladelse til at bygge uden for en linje, hvis afstand fra gadens midtlinje er halvdelen af den for nye gader fastsatte mindstebredde (udvidelseslinjen), og for bebyggede grunde betyder bestemmelsen, at der vel ikke gøres indgreb i det bestaaende bygningsmæssige forhold, men at det i hvert fald maa staa klart, at der i tilfælde af bygningens nedbrænding eller nedrivning ikke vil blive givet tilladelse til at opføre en ny bygning foran udvidelseslinjen. Om bestemmelsen rækker videre vil straks nedenfor blive diskuteret.

Til det nævnte første stykke i § 21 knytter sig andet stykke, som siger: »Naar der i henhold til stykke 1 kræves tilbagerykning til en fastlagt udvidelseslinje, kan arealet mellem denne og den tidligere gadelinje til enhver tid fordres afgivet til gadens udvidelse.« Det er altsaa ikke nogen betingelse for kravet om vederlagsfri afstaaelse, at grundejeren udnytter de bygningsmæssige fordele, som vejens udvidelse vil give ham. Det maa staa fast, at kommunalbestyrelsen til enhver tid kan fastlægge de nævnte udvidelseslinjer, ganske uanset, hvorledes der i bygningsmæssig henseende raades over grunden. Spørgsmaalet er blot, om der er nogen begrænsning i adgangen til at kræve vederlagsfri afstaaelse af det mellemliggende areal.

Efter at det ikke længere er nogen betingelse for veder-

lagsfri afstaaelse, at ejeren udnytter de dermed forbundne bygningsmæssige fordele, svæver formuleringen af § 21, stk. 2, frit i luften. Bestemmelsens ordlyd tyder nærmest paa, at meningen har været et ubetinget krav paa vederlagsfri tilbagerykning, naar det mellemliggende areal enten hele tiden har været bygningsfrit eller ved ejerens egne dispositioner er blevet bygningsfrit.

For saa vidt det førstnævnte tilfælde angaar, indeholdt kommunalbestyrelsens forslag en bestemmelse om, at »alle-rede udlagte gadearealer, arealer, som i henhold til tidligere bygningslovgivning har skullet holdes ubebyggede, samt arealer, der henligger uindhegnede som en del af gade-arealet« til enhver tid kunde fordres afgivet til udvidelse af gaden. Bestemmelsen blev imidlertid ikke optaget i regeringsforslaget og den endelige lov og kan derfor ikke have gyldighed i videre omfang, end det samme krav kan stilles i medfør af andre bestemmelser. Det er i saa henseende klart, at arealer, der ifølge de tidligere bestemmelser har været holdt bygningsfrit, og som principielt var omfattet af den ved gadens anlæg gældende mindstebredde (anlægget var blot »udsat«), stadig maa kunne kræves afgivet uden vederlag.

Indtil udstedelsen af den københavnske byggelov har det, som foran nævnt, utvivlsomt været en almindelig anerkendt opfattelse, at krav om vederlagsfri afstaaelse af jord til udvidelse af lovligt anlagte veje og gader maatte være i strid med grundlovens § 80, og da byggeloven ikke tager nogen klar stilling til, om lovgivningsmagten har villet tage afstand fra denne opfattelse (motiverne indeholder heller intet om dette spørgsmål), maa loven saa vidt muligt underkastes indskrænkende fortolkning.

Ikke alene har § 21, stk. 2, forladt kravet om ejerens byg-

ningsmæssige udnyttelse af tilbagerykningen som betingelse for den vederlagsfrie afstaaelse, men der indeholdes intet i bestemmelsen, som knytter tilbagerykningskravet til den bygningsmæssige raaden. I de hidtidige kommentarer har man — aabenbart ved en analogislutning fra spørgsmaalet om at knytte betingelser til byggetilladelse — ment, at kravet om vederlagsfri afstaaelse var knyttet til bygningsmæssig raaden fra ejerens side. *Sivertsen* 1940, 45 mener, at dersom gadeudvidelsen kræves effektueret i forbindelse med et nyt byggeforetagende mod gaden, maa afstaaelsespligten komme til anvendelse »da der jo her er tale om en ny under byggeloven henhørende handling fra grundejernes side«. Herefter maa afstaaelsen altsaa være en slags betingelse for at faa tilladelse til at bygge med facade i udvidelseslinjen. (Byggeri imellem udvidelseslinje og gammel gadelinje er jo forbudt efter § 23, se nedenfor). Denne opfattelse stemmer med byggelovens § 51, stk. 3, hvorefter magistraten afgør, om en bebyggelse skal lægges i en fastsat gadeudvidelses- el. byggelinje eller kan rykkes tilbage fra denne.

*Vasegaard* 179 vil imidlertid hævde, at ikke alene et nyt facadebyggeri, men ethvert byggeforetagende paa ejendommen uden hensyn til, hvor paa ejendommen dette skal finde sted, og uden hensyn til, om der er tale om nybygning henholdsvis tilbygning til eller ombygning af bestaaende bebyggelse, skal kunne medføre krav om vederlagsfri afstaaelse af arealet mellem gadelinje og udvidelseslinje. Ifølge § 23, stk. 1, medfører en udvidelseslinje, at der ikke maa opføres tilbygning eller bagbygning eller anden bebyggelse, der vil være til hinder for eller i væsentlig grad vanskeliggøre en senere bebyggelse paa samme grund i en for denne fastsat udvidelseslinje. *Vasegaard* maa følgelig mene, at magistraten udover denne regel kan nægte tilladelse til et

hvilketsomhelst byggeforetagende paa grunden, med mindre ejeren river sine bygninger ned indtil udvidelseslinjen.

En saadan regel vil ikke alene indeholde et ubetinget krav om tilbagerykning, naar det mellemliggende areal er ubebygget, men i realiteten ogsaa et krav om, at ejeren skal bringe det mellemliggende areal i ubebygget stand, idet man vil kunne nægte tilladelse til selv de mindste bygningsmæssige forandringer, medmindre han stiller arealet til raadighed for gadeudvidelse. Et saadant krav er paa ingen maade hjemlet i reglerne i § 21, der lige som sine forgængere forudsætter, at det mellemliggende areal ved ejerens egne dispositioner er blevet bygningsfrit, og det kan heller ikke begrundes som en betingelse for byggetilladelsen, da en saadan betingelse — selv naar magistratens vidtgaaende praksis tages i betragtning — maa være ugyldig som udslag af magtfordrejning.

Da lovens i sig selv uforstaaelige bestemmelser gør en fortolkning nødvendig, vil den af *Sivertsen* fremsatte foranævnte opfattelse efter min mening falde sammen med det standpunkt, domstolene maa antages at ville indtage.

Endnu gælder i visse omraader den gamle hæderkronede, men efterhaanden miskendte regel om, at jord kun kan afstaas imod fuld erstatning, saaledes at vi inden for det samme retsomraade maa gennemløbe hele registret fra fuld erstatning over delvis afgivelse af jord til vejudvidelser uden erstatning til fuldstændig vederlagsfri afgivelse af jord til dette formaal. Den almindelige regel i vejforordningen af 13/12-1793 § 14, hvorefter grundejere er pligtige at afgive jord til veje eller vejes udvidelse imod billig godtgørelse har fortsat gyldighed ved landeveje anlagt i henhold til denne forordning og er særlig optaget i § 2 i bygningslov for købstæderne, se lovbek. nr. 212 af 1/8-1912.

Ud fra et retligt synspunkt er det vanskeligt at tilbageholde en undren over, at en grundejer i København maa stille jord vederlagsfrit til disposition, medens en grundejer paa Frederiksberg kun er pligtig hertil, naar han benytter sig af de bygningsmæssige fordele, som er forbundet med en større gadebredde, og atter andre grundejere ubetinget kan forlange fuldstændig erstatning.

b. Hvis gader og veje ønskes udvidet ud over den bredde, der kan opnaas ved anvendelse af de foran omtalte bestemmelser om tilbagerykning, maa de kommunale myndigheder imidlertid yde vederlag for arealernes afstaaelse, og til sikring af, at afstaaelsen kan finde sted med mindst ulempe for grundejeren og mindst bekostning for kommunen, findes der en række regler om paalæg af *byggelinjer*.

Byggelinjeloven nr. 275 af 28/11-1928 gælder for hele landet, dog undtages købstædernes bygrunde, hvortil lovens bestemmelser dog kan udvides, naar de optages i en kommunal vedtægt. København er ikke direkte omtalt, men *Vasegaard* 78 antager, at loven ikke gælder for hovedstaden. Formelt er dette standpunkt maaske lidt tvivlsomt, men efter gennemførelsen af reglerne i den københavnske bygge-lovs § 22 ff er byggelinjelovens bestemmelser overflødige i København.

Ifølge loven af 1928 kan vedkommende kommunalbestyrelse beslutte, at der sikres en landevej eller anden offentlig vej, som er underlagt kommunalbestyrelsens myndighed, den fornødne mulighed for udvidelse, derved at bygninger, som fremtidig opføres ved saadanne veje og gader, hvad enten dette sker paa en hidtil ubebygget del af en grund eller i stedet for nedbrændte eller nedrevne bygninger, skal holdes i en afstand fra den paagældende vejs midtlinje af indtil 17,5 m, saafremt vejen er landevej, og indtil 12,5 m,

naar bygningen opføres ved anden offentlig vej eller gade. I visse tilfælde kan den nævnte afstand udvides til 15 m. Sportspladser, kirkegaarde, tankanlæg og andre lignende anlæg er i henseende til byggelinjer underkastet de samme bestemmelser som bygninger.

Paalæg af byggelinjer medfører, at der ikke kan opføres nye bygninger paa det planlagte vejareal, og heri maa sikkert ogsaa lægges, at der ikke kan foretages til- eller ombygninger af bestaaende bygninger, naar saadanne foranstaltninger paa nogen maade ændrer bebyggelsens omfang eller karakter. Derimod er der ikke i byggelinjeloven hjemmel til at begrænse ejerens adgang til at opføre bygninger inden for byggelinjen, selv om disse bygninger ikke tilpasses den fremtidige gadelinje. I vidt omfang vil der dog i bygningsvedtægterne være hjemmel til at betinge byggetilladelse af, at bygningen opføres paa en maade, der passer ind i den nye gadelinje. For saa vidt de københavnske regler ved vedtægt er gjort gældende, henvises til fremstillingen nedenfor vedrørende byggelovens § 23.

I byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 1, er der hjemmel til ved byplanvedtægt at fastsætte byggelinjer. Loven indeholder ingen begrænsning med hensyn til størsteafstand mellem gade- og byggelinje, og det maa saaledes staa det offentlige frit for at lægge byggelinjer saa langt inde paa ejendommen, som det skønnes hensigtsmæssigt. Nogen betænkelighed ved en saa ubegrænset myndighed er der næppe, da byplanloven indeholder en lignende erstatningsbestemmelse som byggelinjeloven (men ligesom den intet krav paa ekspropriation af restejendommen).

Ifølge den københavnske byggelovs § 22 kan kommunalbestyrelsen, naar den anser det for nødvendigt, at der sikres en gade udenfor 1. grundkreds mulighed for udvidelse til



en større bredde, end hvad der er muligt efter tilbagerykningsreglerne i § 21, beslutte, at bebyggelse ved gaden skal holdes inden for en byggelinje, der skal bestemmes paa grundlag af en afstand fra gadens midtlinje af indtil 12,5 meter i 2. grundkreds og indtil 15 meter i 3. og 4. grundkreds.

En byggelinje medfører efter den københavnske byggelov ikke alene et forbud imod bebyggelse af det til gade fastsatte areal, men efter § 23 er det forbudt at opføre tilbygning, side- eller bagbygning eller anden bebyggelse, der vil være til hinder for eller i væsentlig grad vanskeliggør en senere bebyggelse paa samme grund i en for denne fastsat udvidelses- eller byggelinje. En saadan regulering af bebyggelsen bag udvidelses- eller byggelinjer staar for øvrigt allerede kommunen aaben i kraft af de vidtgaaende regler i § 50, stk. 1 og 3, hvorefter nybygninger skal anbringes saaledes, at der ikke alene paa selve grunden men ogsaa i forhold til de tilstødende grunde opnaas de bedst mulige bebyggelsesforhold, ligesom magistraten afgør, om en bebyggelse i forhold til naboskel skal anlægges som fritliggende eller sluttet bebyggelse, samt om bebyggelsen skal lægges i den fastsatte gadeudvidelses- eller byggelinje eller kan rykkes tilbage fra denne.

Formaalet med paalæg af byggelinjer er, som nævnt, at forberede en senere ekspropriation af arealet imellem den nuværende gadelinje og byggelinjen. Derfor maa bestemmelserne om byggelinje begrænses af den eksisterende ekspropriationshjemmel. Ifølge byggelinjelovens § 2 kan kommunalbestyrelsen, naar den endelige iværksættelse af udvidelse af den paagældende vej- eller gadestrækning er vedtaget, fordre hel eller delvis afstaaelse af det areal, der er beliggende mellem den ældre vej- eller gadelinje og den af

kommunalbestyrelsen i medfør af lovens § 1 fastsatte nye byggelinje, og naar saadan afstaaelse fordres, skal der ydes grundejerne erstatning. Loven indeholder desuden de særlige regler om ekspropriationens iværksættelse og erstatningens fastsættelse. I den københavnske byggelov er der ikke i direkte forbindelse med bestemmelserne om byggelinjer fastsat nogen ekspropriationsadgang, men denne følger af denne almindelige ekspropriationshjemmel i lovens § 41.

Naar der er fastsat byggelinjer i byplanen, maa byplanlovens § 12 afgive tilstrækkelig hjemmel til at ekspropriere arealet mellem gadelinje og byggelinje, naar dette areal ved ejerens egne dispositioner bliver bygningsfrit.

Ved reguleringsplan og eventuel udredning kan der i København og andre steder, hvor tilsvarende bestemmelser er indført i byggevedtægten, paalægges byggelinjer i videre omfang end efter reglerne i lovens § 22.

Bortset fra de tilfælde, hvor de i forbindelse med byggelinjerne paalagte raadighedsindskrænkninger er af saa indgribende karakter, at lovgivningen har givet grundejerne adgang til at kræve hele ejendommen eksproprieret med det samme, se nedenfor side 106, har grundejeren ingen mulighed for at fremskynde ekspropriationen, selv om arealet maatte være frigjort og henlagt ubebygget. Paa den anden side kan grundejerne ikke være pligtige til at lade arealet henligge til disposition i ubegrænset tid. Dersom det forløbne tidsrum og de kommunale dispositioner viser, at kommunen ikke i en overskuelig fremtid har i sinde at gennemføre vejudvidelsen eller det ligefrem kan godtgøres, at vejudvidelsen er endeligt opgivet, maa grundejerne have krav paa, at byggelinjen slettes, og de vil i givet fald kunne faa dom for, at dette skal ske.

Byggelinjelovens § 6 indeholder en bestemmelse om overtrædelser af samme indhold som byplanlovens § 25, der er omtalt foran side 50, jfr. U 1948, 243 (V). Tilsvarende bestemmelser findes i den københavnske byggelovs §§ 69-70, der tillige indeholder hjemmel til at gøre en undtagelse fra nedrivningskravet betinget af, at der erlægges en bod.

c. Medens grundejerne saaledes i vidt omfang er pligtige at stille jord til raadighed for veje og gader, kan der naturligvis ikke være tale om at paalægge dem en saadan pligt for saa vidt angaar offentlige pladser og torve, endsige arealer til opførelse af offentlige bygninger. Bortset fra nogle specielle tilfælde, hvor grundejerne maa afstaa jord til pladser, som betingelse for dispensationer fra byggelovgivningen, se den københavnske byggelov § 19, stk. 3, maa det offentlige altsaa sikre sig den til det nævnte formaal fornødne jord ved køb eller ekspropriation.

Paa samme maade som byggelinjerne skal nedsætte omkostningerne ved den senere ekspropriation til vejudvidelse, findes der i byplanlovens § 2, stk. 2, nrr. 2-4, hjemmel til i byplanen at optage bestemmelse om beliggenheden af de nævnte offentlige arealer med den virkning, at grundejerne ikke maa raade over de fastlagte arealer paa en saadan maade, at de fordyrer den senere ekspropriation.

Ifølge nævnte bestemmelses nr. 2 kan byplanen indeholde bestemmelse om beliggenheden af torve og andre til almindelig færdsel bestemte pladser. Ifølge indenrigsministeriets cirkulære nr. 186 af 21/10-1939 skal der ved torve i denne forbindelse i almindelighed forstaas færdselsarealer af større udstrækning end de i bygnings- og vejlovgivningen forudsatte gader og veje, hvoraf følger, at deres endelige tilvejebringelse som regel ikke vil kunne fordres tilvejebragt i medfør af disse lovgivningers bestemmelser og i forbin-

delse med bebyggelsen, medmindre det kan ske efter nærmere aftale og til gengæld for tilladelse til nedsatte vejbredder paa andre dele af det paagældende udstykningsareal.

Ifølge nr. 3 kan der træffes bestemmelse om beliggenheden af spor og ledningsanlæg. Indenrigsministeriet har udtalt, at jernbaneanlæg ikke falder uden for byplanlovens bestemmelser, men at disse kan anvendes til i forstaaelse med vedkommende jernbaneselskab at sikre mulighederne for nye baneanlæg i forbindelse med en planlagt bymæssig udvikling. Der kan naturligvis ikke i medfør af byplanloven træffes bestemmelser, der begrænser lovgivningsmagtens bestemmelsesret, se *Kaj Olfert Møller NaT 1945, 30*.

Endelig er der i byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 4 hjemmel til, at der i byplanen udlægges de fornødne arealer til offentlige bygninger og anlæg. Efter praksis gælder dette saavel kommunale som statslige bygninger.

Retsvirkningerne af en byplan er fastsat i lovens § 11, se foran side 50, hvoraf foruden byggeforbudet særligt fremhæves kravet om, at ingen udstykning kan approberes, forinden det ved attest fra en landinspektør er godtgjort, at den ikke er i strid med planen. Overtrædelser straffes i medfør af byplanlovens § 25, se foran side 50.

Naar de offentlige anlæg m. v., som søges sikret ved de forannævnte bestemmelser, skal udføres, er der i byplanlovens § 12 den fornødne hjemmel til ekspropriation. Paa samme maade som tilfældet er ved paalæg af byggelinjer, maa grundejerne kunne kræve byplanservituten aflyst, naar det af kommunens dispositioner fremgaar, at de ved planens fastsættelse paatænkte anlæg ikke længere tænkes gennemført, og maaske ogsaa, naar det maa staa enhver klart, at gennemførelsen i hvert fald er udskudt til en ubestemt fremtid. Da bestemmelserne har direkte ekspropriationsforbere-

dende formaal, kan man ikke forlange af grundejerne, at de skal holde deres jord rede i det uendelige uden at kunne benytte den og uden at faa erstatning.

Ved *markplaner* i medfør af byplanlovens § 3 kan der træffes bestemmelse om de i byplanlovens § 2, stk. 2, nrr. 2-3 nævnte forhold samt i hovedtræk om de i nr. 4 nævnte forhold.

d. Ved en reguleringsplan, eventuelt gennemført ved udredning i medfør af den københavnske byggelovs §§ 31-36, kan der ifølge § 31, stk. 1, træffes bestemmelse til sikring af adgangen til tilvejebringelse eller udvidelse af kommunale institutioner eller virksomheder eller af anlæg, der tjener et for staden almenyttigt formaal. I byggelovens § 41 er der en tilsvarende hjemmel til at ekspropriere saadanne grunde, som ved reguleringsplanen er udpeget til at tjene de nævnte formaal.

Saadanne bestemmelser i reguleringsplanen vil betyde et absolut byggeforbud med de sædvanlige retsvirkninger, jfr. lovens § 31, stk. 3, og §§ 69-70.

#### 4. Forbud imod ændring af den bestaaende byggemæssige tilstand

a. Bestræbelserne for at bevare et omraades naturmæssige og bygningsmæssige karakter kan have to formaal, dels de formaal, der har ført til naturfrednings- og bygningsfredningslovene, dels de formaal, som har fundet udtryk i byplanlægnings- og byggelovene.

Ifølge byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 9, kan der i byplaner træffes bestemmelser, der tilsigter bevaring af et omraade i overensstemmelse med dettes hidtidige karakter i henseende til bebyggelse og beplantning.

Bestemmelsen tilsigter ifølge indenrigsministeriets cirkulære nr. 186 af 21/10-1939 bl. a. at aabne adgang til at sikre, at visse omraader, som maa anses for værdifulde, og hvis bevaring maa anses for at være af almen interesse for den øvrige bymæssige udvikling, kan indgaa i denne paa en maade, hvorved deres hidtidige karakteristiske ejendommeligheder og værdier bevares. Dette vil kunne gælde ikke alene allerede bebyggede omraader saa som villakvarterer med værdifuld bevoksning, eller karakteristisk købstad eller forstadsbebyggelse med værdifulde baghaver, eller mange ældre landsbybebyggelser af betydelig skønhedsværdi, men vil ogsaa kunne gælde hidtil ubebyggede omraader. I denne henseende vil bestemmelsen kunne finde anvendelse til sikring af, at omraader, som maaske ogsaa iøvrigt er uegnede til bebyggelse, ikke bebygges, men forbliver som aabne omraader inden for de iøvrigt til bebyggelse regulerede arealer.

Det vil ses, at naturfredningshensynene har en vis overvægt, og en gennemførelse af bestemmelser af denne art vil fordre samarbejde mellem de kommunale myndigheder og de stedlige naturfredningsnævn.

Nu er forholdet jo imidlertid det, at natur- og til dels bygningsfredning er ekspropriationsforanstaltninger, der medfører erstatningskrav, medens raadighedsindskrænkningerne efter byplanloven sædvanligvis ikke medfører nogen ret til erstatning. Det vil derfor være tillokkende for kommunale myndigheder, der er interesseret i at faa gennemført fredningsforanstaltninger, at anvende byplanen i stedet for naturfredningsloven. Ved forelæggelse af forslaget til den nye byplanlov var indenrigsministeren opmærksom paa dette problem og pegede paa, at byplanen ikke tilsigtede nogen konkurrence med bygningsfredningen, hvis formaal

var at bevare eksisterende bygninger, medens byplanens formaal er at sikre indseende med, at de iøvrigt naturligt begrundede nybygninger eller ombygninger inden for omraadet sker i overensstemmelse med dettes tidligere karakter (Rigsdagstid. 1937/38 FF sp. 2916). Indenrigsministeren pegede ogsaa paa, at byplaner og naturfredning havde forskellige funktioner, og at der næppe er fare for nogen konflikt. (s. st. sp. 2920-21). I praksis har saadanne konflikter da heller ikke vist sig, hvilket sikkert især skyldes, at bestemmelsen i nr. 9 kun benyttes i ringe omfang.

*Kaj Olfert Møller NaT 1945, 32* peger paa, at der maa lægges afgørende vægt paa, at nr. 9 kun tillader bevaring af et omraade i henseende til »bebyggelse og beplantning«. En fuldstændig bevaring af ældre kvarterer skulde herefter ikke kunne gennemføres ved byplanlægning. Meningen med bestemmelsen har efter denne opfattelse været at bevare f. eks. eksisterende villakvarterer som saadanne, ikke de enkelte bygninger i kvarteret.

Ifølge forannævnte forfatters oplysninger har indenrigsministeriet i flere afgørelser udtalt, at et areal ikke i medfør af byplanloven kan kræves holdt fri for bebyggelse overhovedet, medmindre arealet af det offentlige agtes udlagt og erhvervet til parkanlæg eller lignende. For omraader, der er underkastet fredning i henhold til særlig fredningslovgivning, har indenrigsministeriet nægtet at stadfæste byplanvedtægter. I denne forbindelse nævnes, at der ikke er hjemmel til generelt at undtage statsejendom, der ikke er underkastet særlig fredningslovgivning, fra den i byplanloven paabudte byplanlægning.

b. Medens byplanvedtagelser i medfør af byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 9, i overvejende grad præges af fredningssynspunkter, herunder tilvejebringelsen af grønne omraader for

byernes befolkning, har vedtagelser i medfør af nr. 10 i udpræget grad byggemæssige formaal.

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 211 af 23/4-1949 i forbindelse med gennemførelsen af loven om byudviklingsplaner, og den har samme formaal som disse planer, nemlig at forhindre byggespekulation og friholde et omraade for bebyggelse, indtil dette hensigtsmæssigt kan paabegyndes.

Efter bestemmelsen kan der ved byplan fastsættes en regulering af bebyggelse af ejendomme, der drives som landbrug (herunder landarbejderboliger), frøavl, skovbrug, gartneri, frugtplantager, fiskeri eller hønserier, idet det kan fastsættes, at der paa disse kun maa opføres bygninger til brug for de nævnte formaal, samt funktionærboliger i tilslutning til eksisterende virksomheder og bygninger, der paa lignende maade som forannævnte tjener et paa stedet naturligt formaal, erhverv eller beboelse.

Tanken er altsaa, at medens byudviklingsplanerne skal sikre en hensigtsmæssig udvikling af bebyggelsen inden for de særligt fastsatte omraader, vil man i det øvrige land kunne opnaa det samme formaal ved at hindre en uhensigtsmæssig bebyggelse gennem byggeforbud i henhold til byplanbestemmelse. Bestemmelsen er ikke saa vidtgaende som byudviklingsplanerne, men efter boligministeriets mening fuldt tilstrækkelig til sikring af en hensigtsmæssig udvikling i og omkring de mindre byer, hvor de endog maa foretrækkes frem for de administrativt mere omfattende byudviklingsplaner, se rigsdagstid. 1947/48, tillæg A sp. 4711.

I lovens motiver (anf. st. sp. 4713), anføres det, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at ejendomme opdeles i flere brug, ligesom de vedtægtsmæssige bestemmelser maa kunne holde muligheden aaben for at f. eks. et landbrug — drifts- og bebyggelsesmæssigt, helt eller delvis — overgaar til



gartneridrft. Udtrykket: »saadanne bygninger, der har tilknytning til driften« maa tages i ret vid forstand som f. eks. ogsaa omfattende landarbejderboliger og aftægtshuse. Det maa ifølge lovens motiver betragtes som en selvfølge, at ejeren af en ejendom, der belægges med byplan- eller markplanmæssig bestemmelse af denne art, i skattemæssig henseende maa kunne kræve sin ejendom omvurderet.

Ved markplaner kan der fastsættes bestemmelser i henhold til byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 10, men *ikke* i henhold til § 9.

#### *B. Raadighedsindskrænkningernes tilblivelse og kundgørelse*

Medens de forannævnte raadighedsindskrænkninger, naar de løsrives fra deres placering i de enkelte love og behandles efter deres retlige indhold, lader sig fremstille i systematisk sammenhæng, er bestemmelserne vedrørende de enkelte planers fastsættelse og kundgørelse saa forskelligartede, at nogen sammenhæng overhovedet ikke lader sig ane.

Den interesserede grundejer, der søger oplysning i byplanloven, maa nødvendigvis faa det indtryk, at der senest den 21. maj 1943 (5 aar fra lovens ikrafttræden) fandtes byplaner i alle købstæder og for al jord, der hørte under købstædernes byomraade, se lovens § 1, stk. 2. Forskellen mellem den gamle lov fra 1925 og den nye fra 1938 var jo nemlig bl. a., at byplanerne blev gjort obligatoriske for alle købstæderne. Den interesserede grundejer vil imidlertid i adskillige tilfælde (formentlig de fleste) forgæves eftersøge sin ejendoms blad i tingbogen for at finde oplysninger om

byplanvedtægten. Hvis han i tillid til, at der saa heller ikke er truffet nogen byplanbestemmelse for hans ejendom, gaar i gang med planlæggelsen af et byggeri efter sit eget for-godtbefindende, vil han hurtigt blive belært om sin fejl-tagelse. Han vil nemlig i saa fald kunne udsættes for, at der i henhold til byplanlovens § 9 nedlægges et forbud imod bebyggelsen efterfulgt af en detaljbyplan, der formentlig ikke omfatter ret mange andre ejendomme end hans, og som udstedes med henvisning til en saakaldt dispositionsplan, der angiver bystyrets hensigter med byens byggemæssige udvikling, men som ikke findes kundgjort paa nogen maade.

Forholdet er det, at indenrigsministeriet i vidt omfang har benyttet sig af retten til at dispensere fra kravet om indførelse af en byplan paa betingelse af, at byraadet udfærdiger en dispositionsplan, der skal angive retningslinjerne i store træk for den paatænkte byggemæssige udvikling af byen. Efterhaanden som de kommunale myndigheder er rede til at gaa et skridt videre (eller blive tvunget dertil som følge af grundejernes modstand imod dispositionsplanens bestemmelser), vil der blive gennemført detaljbyplaner, som ofte kun omfatter en ringe del af byen, ja endog kan omfatte en begrænset del af et bykvarter eller endnu mindre, se nedenfor side 99.

*Knud Illum* Servitutter 34 f har med føje kritiseret denne praksis og mener, at det i høj grad er tvivlsomt, om den er i overensstemmelse med byplanloven. Den ophæver nemlig den beskyttelse, som ligger i, at grundejerne faar adgang til at gøre indsigelse imod de trufne beslutninger og paaklage dem til indenrigsministeriet. Dispositionsplanen savner desuden den fasthed, som er forbundet med en godkendt byplan, den vil uden formaliteter kunne ændres af de kommunale myndigheder.

Naar *Kaj Olfert Møller* NaT 1945, 25 tilbageviser Illums kritik bl. a. med henvisning til, at indenrigsministeriet kan dispensere fra kravet om tilvejebringelse af byplaner, og at ministeriet har benytte sig heraf paa betingelse af, at der udarbejdes en dispositionsplan, overser han, at der ikke alene er tale om, hvorvidt den benyttede fremgangsmaade er formelt lovlig — hvad der iøvrigt kan være meget tvivlsomt, eftersom en dispensationsadgang, der ganske aabenbart sigter paa ekstraordinære tilfælde, næppe lovligt kan anvendes til tilvejebringelse af en generel ordning af en helt anden karakter end lovens — men kritikken retter sig ogsaa imod fremgangsmaadens reelle betydning, idet praksis i hvert fald strider imod byplanlovgivningens bærende principer, som dog ellers i tide og utide paaberaabes til støtte for de betydelige erstatningsfri indgreb.

Man har udtrykkeligt paaberaabt sig byplanernes *generelle* karakter som forsvar for den radikale ændring af erstatningsbestemmelserne, der fandt sted i 1938, og denne begrundelse vil naturligvis fuldstændig svæve i luften, naar hele byplanen kun bestaar i successive paalæg af servituter over meget begrænsede bydele.

Forinden et forslag til en by- eller markplan indsendes til boligministeriet, skal det ifølge byplanlovens § 7 fremlægges til offentlig eftersyn paa et for beboerne bekvemt sted i mindst 3 uger. Om fremlæggelsen skal der ske offentlig bekendtgørelse, der skal indeholde en frist paa ikke under 6 uger fra bekendtgørelsens dato for adgang til at fremkomme med indsigelser mod og ændringsforslag til forslaget. Direkte meddelelse »bør« — det vil formentlig sige »skal« — tilsendes alle grundejere og andre berettigede, hvis adkomst fremgaar af tingbogen.

Saa snart denne bekendtgørelse har fundet sted, maa ind-

til videre intet areal, der er omfattet af planen, bebygges eller paa anden maade anvendes i strid med bestemmelserne i byplanlovens § 11, se foran side 50, medmindre der gives samtykke hertil af den myndighed, som har udarbejdet det fremsatte forslag. Naar byplanen er endelig godkendt, skal der ske offentlig bekendtgørelse herom, og denne bekendtgørelse skal tinglyses paa alle de ejendomme, der omfattes af planen. Tinglysningen kræver ikke samtykke fra ejere eller nogen anden berettiget i ejendommen, da planen ifølge lovens § 10 skal respekteres af alle rettighedshavere, ligegyldigt hvornaar deres respektive rettigheder er stiftede.

Byudviklingsplanerne udarbejdes af byudviklingsudvalgene og skal godkendes af byplannævnet, dog at dettes beslutninger kan indankes for boligministeriet. Iøvrigt bekendtgøres og tinglyses byudviklingsplanerne paa tilsvarende maade som byplanerne, saaledes at det af de paagældende ejendommers tingbogsblade fremgaar, om ejendommen ligger i en inder-, mellem- eller yderzone. Planerne skal ligeledes respekteres af alle rettighedshavere.

I modsætning til, hvad tilfældet er med raadighedsindskrænkninger i henhold til de egentlige byplanlove, skal fastsættelsen af byggeomraader efter den københavnske byggelov eller tilsvarende bestemmelser i byggevedtægterne overhovedet ikke tinglyses, ligesom beslutninger om fastsættelse af saadanne omraader træffes paa en mindre betryggende maade, uanset raadighedsindskrænkningerne efter disse beslutninger er lige saa vidtrækkende som efter de egentlige byplanlove. Kommunalbestyrelsen kan suverænt fastsætte byggeomraaderne, boligministeriets samtykke kræves saaledes ikke, jfr. dog byggelovens § 9, og der gives ikke forinden beslutningen grundejerne nogen mulighed for at fremsætte indvendinger eller forslag til ændrin-

ger. Naar beslutningen er truffet, kundgøres den ved en offentlig bekendtgørelse, men der findes ikke tinglysning sted, og der skal ikke sendes meddelelse til de rettighedshavere, som er indført i tingbogen.

En grundejer, der jo ikke i større omfang end andre borgere læser de offentlige bekendtgørelser, kan altsaa meget let risikere, at hans ejendom placeres i et byggeomraade paa en for ham meget generende maade, uden at han overhovedet har været opmærksom paa det. Der kan ganske vist ankes til indenrigsministeren, men ankefristen udløber 30 dage efter den offentlige bekendtgørelses udfærdigelse, og da grundejerne ikke faar særlig meddelelse, risikerer de let at komme for sent.

Det er jo i sig selv mærkværdigt, at bestemmelser af en vis karakter samtidig kan udstedes efter to forskellige love, men forholdet bliver endnu mere mærkværdigt, naar de to love indeholder forskellige regler med hensyn til udfærdigelse af bestemmelser af helt ensartet karakter. Det er indlysende, at de kommunale myndigheder i videst muligt omfang vil anvende den københavnske byggelovs § 12 og tilsvarende bestemmelser i stedet for at skulle anvende de mere besværlige regler i byplanloven. Men disse sidstnævnte regler er jo netop fastsat for at give borgerne en minimal beskyttelse paa et omraade, hvor det offentliges magt til at gribe ind i private ejendomsforhold i forvejen er meget betydelig, og naar disse sikkerhedsbestemmelser torpederes af en anden — samtidigt gældende — lov, er vi kommet ud i en uholdbar tilstand. Københavns kommune anvender fortrinsvis byggelovens bestemmelser, men mener sig forpligtet til at udfærdige byplanvedtægt, naar det drejer sig om regulering af større omraader.

Byggelinjeloven nr. 275 af 28/11-1928 indeholder bestem-

melser, der for en stor del har været mønster for byplanlovens bestemmelser, dog skal beslutning om byggelinje ikke godkendes af højere administrativ myndighed, men beslutninger kan paaankes til ministeriet. Forslaget til beslutning skal ikke offentliggøres i forvejen, men selve beslutningen skal kundgøres og tinglyses. Der kræves ikke samtykke af nogen i ejendommen berettiget for at faa byggelinjen anmærkningsfrit tinglyst, jfr. byggelinjelovens § 4, stk. 3.

Den københavnske lovs regler om byggelinjer (§§ 22 ff) indeholder derimod hverken krav om offentlig kundgørelse eller om tinglysning, og grundejeren faar overhovedet først kendskab til byggelinjen, naar han søger om byggetilladelse eller henvender sig i magistraten som forberedelse til en saadan ansøgning. Den københavnske lov opfatter altsaa nærmest byggelinjen som en speciel raadighedsindskrænkning, der paalægges den enkelte ejendom og ikke som byggelinje — og byplanloven som en »generel« begrænsning.

Denne ændring i opfattelsen har dog ikke givet sig udslag i lovens erstatningsbestemmelser og er heller ikke udtrykt i lovens motiver. Under alle omstændigheder er det urimeligt, at der gælder forskellige regler for byggelinjer i de forskellige omraader af landet, og det er en besynderlig mangel ved den københavnske lov, at den end ikke paalægger magistraten at give vedkommende grundejere oplysning om, at en byggelinje er fastsat.

Reguleringsplaner i henhold til den københavnske bygge-lovs § 31 vedtages af kommunalbestyrelsen uden forudgaaende offentliggørelse af forslaget og uden mulighed for grundejerne til paa forhaand at gøre indsigelser. Hver enkelt grundejer skal have meddelelse om en vedtaget reguleringsplan. Hvis der ikke opnaas tilslutning af alle grundejere, og reguleringskommissionen fastsætter en udrednings-

plan, er yderligere kundgørelse ikke paabudt, og udredningsplanen skal ikke tinglyses.

Retningsplaner forudsættes principielt udarbejdet af grundejerne, men da disse sjældent kan naa til enighed, udarbejdes planerne næsten altid i samarbejde med magistraten. Ifølge byggelovens § 18, stk. 4, og § 19, stk. 1, er en anmærkningsfrit tinglyst retningsplan en betingelse for anlæg af gader, og det vil igen sige for opnaaelse af byggetilladelsen. Det forudsættes altsaa, at alle rettighedshaveres samtykke er fornødent. Dette gælder dog ikke, hvis retningsplanen er tvangsmæssigt fastsat af reguleringskommissionen i medfør af § 18, stk. 5, idet en saadan fastsættelse maa respekteres af alle.

### C. *Generalitetskravet*

Sondringen imellem generelle og specielle raadighedsindskrænkninger er uden nærmere redegørelse lagt til grund for nærværende fremstilling. Som bekendt spiller denne sontring en betydelig rolle i debatten vedrørende afgrænsningen af de saakaldte almindelige begrænsninger i ejendomsretten fra ekspropriationstilfældene. En lignende rolle spiller kravet om, at de almindelige begrænsninger skal hvile ligeligt paa alle enheder inden for den enkelte art af de ramte ejendomme.

Paa nærværende sted i fremstillingen skal vi ikke gaa ind paa spørgsmaalet om det begrebsmæssige indhold af betegnelserne *generel* og *ligelig*, men jeg vil foreløbig bruge dem efter deres konventionelle værdi. Generelt er et indgreb her efter, naar det rammer en større flerhed af ejendomsgoder, der er udpeget begrebsmæssigt, d.v.s. efter abstrakte karakteristika, i modsætning til det specielle indgreb, hvis gen-

stand beskrives ved navn eller paa anden konkret maade. Ligelig er en begrænsning, naar den rammer alle enheder inden for flerheden med samme kvantitative styrke. Den nærmere begrebsanalyse maa saa vente til det afsluttende kapitel, hvor problemet om ejendomsrettens beskyttelse behandles i større almindelighed.

*Fr. Vinding Kruse*, hvis teoretiske synspunkter ligger til grund for byplan- og byggelovens erstatningsbestemmelser, fremhæver i »Ejendomsretten« (2. udg. 277), at der med føje ikke gives erstatning »for de almene begrænsninger, som byplanen medfører for bebyggelsen«. Vinding Kruse sammenstiller byplan- og byggelovene med skovlovgivningen og den nu ophævede lov om landbrugsejendomme af 1925, hvis raadighedsbegrænsninger altid har været anerkendt som erstatningsfri indskrænkninger i ejendomsretten. Ved denne sammenstilling understreger Vinding Kruse yderligere, at han mener, at byplan- og byggelovene er baa- ret af de samme grundprinciper som de traditionelt anerkendte ejendomsbegrænsninger.

Efter at have læst den foranstaaende redegørelse for de saakaldt generelle raadighedsindskrænkninger med hensyn til bebyggelsen, bør man et øjeblik tænke paa karakteren af det almindelige krav om opretholdelse af fredskov og dermed i forbindelse staaende pligter eller det almindelige landbrugsbaand, som efter lovgivningen paalægges visse ejendomme. Er det virkelig muligt at finde nogensomhelst lighed mellem de nævnte bestemmelser og de foran under afsnit A behandlede raadighedsindskrænkninger?

Lad os kort trække nogle hovedtræk op af retstilstanden paa det undersøgte omraade. Byplanerne udfærdiges praktisk talt aldrig for hele byens omraade men ofte for ganske smaa omraader. Disse detaljplaner fastsættes ganske vist



som regel paa grundlag af en uformel dispositionsplan, der imidlertid ikke er bindende for nogen, og selve detaljplanens gennemførelse afhænger ikke af rationelle planlægningshensyn men af de praktiske gennemførelsesmuligheder eller nødvendigheden af at overvinde en grundejers modstand. Dertil kommer, at der kan dispenseres fra byplanerne, hvilket jo i høj grad medvirker til at nedbryde deres almene karakter, og ligeledes gør opfyldelsen af lighedskravet tvivlsom.

Hvor langt den i medfør af byplanloven fulgte praksis har udviklet sig bort fra de traditionelle synspunkter illustreres af østre landsrets i U 1946, 193 refererede dom:

Et sogneraad ønskede at opføre en centralskole paa et nærmere angivet areal, men da ejeren ikke vilde afstaa arealet, anmodede sogneraadet indenrigsministeriet om at nedlægge forbud i medfør af byplanlovens § 9 imod, at arealet anvendtes paa en maade, der kom i strid med skoleplanen. Efter at forbudet var nedlagt, udfærdigede sogneraadet en »Byplanvedtægt for matr. nr. 10 g Krogstrup by og sogn«, hvorefter en parcel af det nævnte matrikelnr. blev udlagt til anlæg af en centralskole, medens resten af ejendommen kunde udstykkes og forsynes med lav bebyggelse.

Ejeren protesterede imod planen bl. a. under paaberaabelse af, at byplanloven, for at der kan være tale om en byplan, forudsætter et vist mindstemaal af bebyggelse, og at den omhandlede plan, der kun omfatter en mindre del af et enkelt matrikelnummer og en forsvindende del af kommunens samlede areal, ikke kan betegnes som en byplan i lovens forstand.

Sogneraadet havde i skoleloven den fornødne hjemmel til at ekspropriere ejendommen, men skoleplanerne var ikke saa fremskredne, at man allerede paa det givne tidspunkt

kunde ekspropriere, og raadet havde en begrundet formodning om, at grundejeren vilde benytte arealet til opførelse af landarbejderboliger. Byplanens formaal var altsaa udelukkende af ekspropriationsforberedende karakter.

Landsretsdommen henviser til de nærmere omstændigheder — en henvisning man ikke bliver klogere af — og statuerer derefter, at man ikke kan give sagsøgeren medhold i, at den omhandlede plan som følge af sit begrænsede omfang ikke opfylder byplanlovens krav til en by- eller markplan, idet der i hvert fald findes at have foreligget forudsætninger for udarbejdelse af en gyldig markplan.

Naar tages i betragtning, at der i sagen overhovedet ikke omtales nogen dispositionsplan og ej heller noget ønske fra sogneraadets side om senere at udarbejde en samlet by- eller markplan for kommunens omraade, er det klart, at aktionen var udtømt med denne specielle foranstaltning. Man skulde tro, at det maatte være vanskeligt at paastaa, at den paa-gældende byplanvedtægt for matr. nr. 10 af Krogstrup by og sogn har noget at gøre med de generelle raadighedsbegrænsninger, hvormed byplanlovgivningen sammenstilles som et led i forsvaret for de erstatningsfri begrænsninger.

Der er vel nogen grund til at tro, at domstolene ikke vil anerkende, at en byplanvedtægt udfærdiget i medfør af byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 9, lovligt kan indskrænkes til et saa begrænset omraade som den forannævnte »byplan«. *Vasegaard* 66 f anfører med rette, at det vil være særlig betænkeligt, dersom nævnte nr. 9 angaaende bevarelse af et omraade i overensstemmelse med dettes hidtidige karakter i henseende til bebyggelse og beplantning kan forstaas saaledes, at »omraadet« kan være en enkelt ejendom, men han synes dog at antage, at dette kan være tilfældet. Herimod indvender *Götzsche Juristen* 1945, 167, at en byplanvedtægt ef-

ter nr. 9 vel nok kan begrænses til at omfatte en enkelt ejendom, men kun for saa vidt denne kan betegnes som et »omraade«, hvilket f. eks. ikke er tilfældet med en enkelt byejeendom. Naar man tager domstolens tolerance med hensyn til fortolkningen af vedtægter i medfør af de øvrige bestemmelser i § 2 i betragtning, er det dog vist tvivlsomt, om man kan forvente, at anvendelsen af betegnelsen »omraade« i nr. 9 vil føre til fastsættelsen af synderligt snævrere grænser end dem, der trækkes for de øvrige bestemmelser.

Næste trin i udviklingen er den københavnske byggelov med dens vidtgaaende diskretionære beføjelser for de kommunale myndigheder. For det første er forholdet naturligvis ogsaa for denne lovs vedkommende det, at de tilsyneladende generelle raadighedsbegrænsninger kan paalægges et saa begrænset udsnit af byens areal, at de faar karakteren af en speciel foranstaltning for enkelte ejendomme. Dernæst har udviklingen af byggetilladelsens retlige karakter sat hele dette retsomraade i skred.

Traditionelt opfattes byggetilladelsen som en lovbunden forvaltningsakt, d.v.s. tilladelsen skal meddeles, naar de i loven anførte — ofte rent konstruktive — betingelser er opfyldte, se til det følgende *Vasegaard* 128 ff. Imidlertid er der i samtlige byggelove og byggevedtægter en stigende tendens til at overlade udstedelsen af tilladelser til de kommunale myndigheders diskretionære skøn. Højdepunktet er naaet med den københavnske byggelovs § 51, hvorefter bygningerne skal anbringes saaledes, at der ikke alene paa selve grunden, men ogsaa i forhold til de tilstødende grunde opnaas de bedst mulige bebyggelsesforhold, og saafremt der ikke foreligger godkendte servituter, bebyggelses- eller retningsplaner, byplaner eller beslutninger om byggeomraader, beror det udelukkende paa magistratens skøn, hvorvidt be-

byggelsen forsaavidt angaar beliggenhed, benyttelse, det ubenyttede areals anlæg og størrelse m. v. kan tillades, se *Vasegaard* 129.

Det vil altsaa kort og godt sige, at de forskellige i lovgivningen omtalte mere eller mindre generelle planer betegnes som meget ønskværdige og som regel ogsaa afgørende for bebyggelsens karakter, men dersom de mangler, kan magistraten opnaa nøjagtig det samme ved at knytte betingelser til byggetilladelsen. Da saaledes byggetilladelsen i vidt omfang beror paa myndighedernes frie skøn, vil de ogsaa kunne knyttes til betingelser, og disse betingelser vil være lovlige i det omfang, de tjener formaal, som er anerkendt i byggelovgivningen. Hertil maa naturligvis føjes, at der ogsaa i vidt omfang kan dispenseres fra bestemmelserne i de i medfør af bygge-loven fastsatte planer af forskellig art.

Det foreløbig sidste skridt i denne udvikling er byudviklingsloven fra 1949. Som paavist foran side 55 kan denne lov i virkeligheden sammenfattes i en enkelt regel, nemlig at der ikke i mellem- og yderzoner maa bygges uden byudviklingsudvalgets tilladelse, og det er klart, at udvalget kan gøre sine tilladelser betinget af indgaaende forskrifter med hensyn til bebyggelsens omfang og karakter. Over for denne hovedregel tæller det kun grumme lidt, at der i selve loven er angivet en række bebyggelser, som uden særlig tilladelse kan opføres i de respektive zoner.

Forholdet er altsaa i virkeligheden det, at vi fra den almindelige planlægning af bebyggelsen ved hjælp af omfattende byplaner, saaledes som det oprindeligt har været byplanlovgivningens hensigt, er naaet til en simpel og enkelt regel, hvorefter det offentlige skal give sin tilladelse til, at der overhovedet bygges, og at denne tilladelse kan knyttes

til enhver betingelse, som tjener det formaal at regulere den bymæssige bebyggelses udvikling og bebyggelsens karakter. Hvad dette betyder for den almindelige debat om ejendomsrettens begrænsning vil blive undersøgt i kapitel 3. Paa dette sted skal vi derfor ikke gaa nærmere ind paa de almindelige ejendomsretlige problemer, som den foran fremstillede del af byggelovgivningen rejser, men skal blot pege paa nødvendigheden af, at hele denne lovgivning samordnes og forenkles.

Det vil i længden være uholdbart, at saa varierende regler er fordelt paa saa mange enkeltlove og vedtægter, som tilfældet er paa dette omraade. Vejen maa utvivlsomt gaa over en for hele landet fælles landsbyggelo, der udtømmende gør op med de problemer, som er behandlet i de foregaaende afsnit, jfr. *O. Forchhammer* i Beretning fra dansk byplanlaboratorium 1930, 13—46 og *Vasegaard* 27 f. Den foranstaaende fremstilling vil dernæst have vist, at udviklingen i lovgivningen helt har sprængt den traditionelle opfattelse af ejendomsrettens begrænsning. Garantien for borgernes ejendomsret maa nu i overvejende grad søges paa anden maade end ved fastsættelsen af teoretiske kriterier for den erstatningsfri regulering, se nedenfor side 207 f.

#### *D. Mulighederne for erstatning som følge af paalæg af raadighedsindskrænkninger*

Hvis man nærer nogen tvivl om retsvidenskabens betydning for retsudviklingen, bør man bemærke sig den indflydelse, som den herskende teori vedrørende ejendomsrettens saakaldte almindelige begrænsning har haft paa den

lovgivningsudvikling, der kan markeres af naturfredningsloven fra 1937, byplanloven fra 1938, Københavns bygge lov fra 1939 og byudviklingsloven fra 1949.

Hvad der i den juridiske videnskab var en med forsigtige træk tegnet teori om paalæg af raadighedsindskrænkninger uden erstatning, er i de ministerielle bemærkninger til lovforslagene og endnu mere i udtalelser paa rigsdagen og i udvalgene blevet til en haandfast og unuanceret regel om lovgivningsmagtens adgang til at paalægge grundejerne raadighedsindskrænkninger uden at yde dem erstatning.

Fremstillingen foran i afsnit B af planlægningens tilblivelse og kundgørelse udgjorde et højst forvirret helhedsbillede af lovgivningen paa hele det omhandlede omraade. Den samme forvirring raader — med betydelig mere skæbnesvanger virkning — inden for kredsen af de erstatningsbestemmelser, som findes optaget i den nævnte lovgivning. Med gennemførelsen af byudviklingsloven har tilstanden — man fristes næsten til at sige heldigvis — naaet en saadan fuldkommenhed i henseende til forvirring, at der nu snart skulde være gode udsigter til, at hele spørgsmaalet blev taget op til en samlet revision.

Erstatningsbestemmelserne (i videre forstand) deler sig i tre grupper, nemlig 1) mulighed for at kræve øjeblikkelig ekspropriation i de tilfælde, hvor der er paalagt ejendommen ekspropriationsforberedende byggeforbud, 2) erstatning for paalæg af raadighedsindskrænkninger, der bevirker, at ejendommen ikke kan udnyttes paa hensigtsmæssig maade, 3) erstatning for den værdiforringelse, som en raadighedsindskrænkning i almindelighed medfører og 4) udredning.

1. Det er et almindeligt princip, der findes optaget i de fleste ekspropriationslove, at ekspropriatus i tilfælde af en delekspropriation, der lader ham beholde en saa ringe del

af den oprindelige ejendom, at han ikke kan udnytte den til noget fornuftigt, kan forlange, at ekspropriationen skal omfatte hele ejendommen.

Formaalet med de ovenfor under B omhandlede raadighedsindskrænkninger er en anticiperet ekspropriation, der i retlig henseende lader tiden staa stille, indtil det passer vedkommende offentlige myndighed at ekspropriere. Fordelene for det offentlige ved en saadan fremgangsmaade er aabenbare og langt mere fremtrædende end den fordel, som grundejeren kan have ved at faa besked i tide. Naar byggeforbudet er gennemført, vil grundejeren kunne beregne, hvorledes hans udnyttelsesmuligheder vil være, naar ekspropriationen er gennemført. Hvis situationen til den tid bliver en saadan, at den bebyggelige del af ejendommen er saa lille, at den ikke kan udnyttes hensigtsmæssigt, er det jo klart, at han, naar ekspropriationen gennemføres, i kraft af det forannævnte princip vil kunne forlange hele ejendommen eksproprieret.

Naar dette er tilfældet, vil det jo være ganske urimeligt, dersom grundejeren skulde være tvunget til at holde sin ejendom til disposition for det offentlige maaske igennem en lang aarrække, i hvilken en økonomisk rimelig udnyttelse ikke var mulig, idet størstedelen af grunden var underkastet et byggeforbud, og resten var saa lille, at en fornuftig udnyttelse ikke lod sig gennemføre. Under de nævnte omstændigheder burde der derfor altid gælde en regel, hvorefter grundejeren kan kræve ekspropriationen gennemført med det samme.

Ifølge byplanlovens § 14 kan en grundejer, hvis ejendom er blevet paalagt et byggeforbud ved en byplanvedtægt i henhold til lovens § 2, stk. 2, nr. 4, kræve ejendommen overtaget af kommunen, hvis han efter vurderingskommissio-

nens skøn som følge af byggeforbudet er afskaaret fra en efter ejendommens beliggenhed og øvrige beskaffenhed økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse af arealet. Det er imidlertid uforstaaeligt, hvorfor grundejeren skal have en saadan adgang, naar byggeforbudet er gennemført efter byplanlovens nr. 4 (offentlige bygninger og anlæg, flyvepladser m. v.), men *ikke* naar byggeforbudet er udstedt i medfør af nrr. 2—3 (torve, pladser, spor- og ledningsanlæg). Motiverne oplyser intet om aarsagen til denne sondring, der jo da i hvert fald ikke har nogen indflydelse paa ejerens mulighed for at raade fornuftigt over sin ejendom. *Kaj Olfert Møller* NaT 1945, 34 f anfører med rette, at der burde være korrespondens imellem kommunernes ekspropriationsret og deres ekspropriationspligt i den forstand, at ekspropriationspligten indtræder, naar den bundne anvendelse fra et økonomisk synspunkt bliver urimelig. Der peges i denne forbindelse paa, at en saadan regel findes optaget i den norske byggelov. Møller mener, at man kan anvende § 14 analogt paa alle tilfælde af ekspropriationsforberedende byplaner, men det er vel tvivlsomt om en saadan opfattelse vil blive fulgt af domstolene, der formentlig vil holde sig til lovens ord.

Saafermt der i medfør af reglerne i den københavnske byggelovs §§ 20—22 er truffet bestemmelse om udvidelseslinie, byggelinie eller hjørneafskæring paa en saadan maade, at en *hidtil ubebygget grund* ikke kan anvendes til selvstændig bebyggelse i forhold til den for det paagældende omraade forudsatte udnyttelsesgrad og bebyggelsesart og under overholdelse af de for samme gældende bestemmelser om bygningsafstande, kan ejeren ifølge § 23 fordre ejendommen som helhed overtaget af kommunen imod er-



statning, medmindre de paagældende ulemper kan afhjælpes ved regulering i henhold til lovens §§ 31—39. Den samme ret tilkommer ejeren af en hidtil bebygget grund efter stedfunden nedbrydning af bebyggelsen.

Tilsvarende bestemmelser gælder derimod ikke efter byggelinjelovent, der alene indeholder den nedenfor under 2 omhandlede adgang til erstatning i visse tilfælde. Det er saaledes ikke rigtigt, naar *Illum* Servitutter 49 anfører, at ejeren under i § 2, stk. 5, i byggelinjelovent beskrevne omstændigheder, se nedenfor, enten kan forlange erstatning for værdiforringelse eller ekspropriation af hele ejendommen. Adgang til at kræve totalekspropriation har ejeren efter byggelinjelovent først, naar den del af ejendommen, der ligger uden for byggelinjen kræves overtaget af kommunen, se *Vasegaard* 79.

Efter Frederiksberg-lovens § 13, jfr. normalbygningsreglementets § 23, stk. 2, kan en grundejer, der uden vederlag har afgivet jord efter reglerne om tilbagerykning, kræve hele ejendommen overtaget, naar afstaaelsen bevirker, at han faar mindre ubebygget grund, end lovent ved bygningernes opførelse hjemlede, eller naar lovens afstandsbestemmelse ikke kan overholdes. Efter købstadslovens § 2 kan en grundejer, der mødes med kravet om tilbagerykning, altid vælge at fordre hele ejendommen overtaget af kommunen.

2. Medens det er den herskende opfattelse, at raadighedsindskrænkninger normalt ikke kan berettige grundejere til erstatning, vil man dog gøre en undtagelse for de tilfælde, hvor raadighedsindskrænkningerne har en saa indgribende karakter, at de maa sidestilles med afstaaelse. Det er dog sikkert ikke denne opfattelse i teorien, men derimod en analogi fra det under 1. nævnte ekspropriationsprincip, der har

ført til reglen i byggelinjelovens § 2, stk. 5, hvorefter der skal ydes grundejeren erstatning, naar fastsættelsen af en byggelinje bevirker, at den bebyggelige del af ejendommen bliver saa lille eller saaledes beskaffen, at den efter taksationsmyndighedernes skøn ikke hensigtsmæssigt kan anvendes til bebyggelse. Erstatningen udgør det tab, som ejeren kan godtgøre at have lidt. Tilsvarende regler findes i byplanlovens § 15. Det er kun det tab, som kan godtgøres allerede ved fastsættelsen af byggelinjen, der erstattes, og erstatningsberegningen kan ikke udskydes, indtil bebyggelse bliver aktuel.

I sagen U 1940, 1036 (H) paastod den paagældende kommune, at byggelinjelovens § 2, stk. 5, overhovedet kun gjaldt ubebyggede grunde, der efter paalæg af byggelinje var blevet ubebyggelige. Underretten fandt, at en saadan opfattelse ikke kunde støttes paa lovens ord, der ikke klart afgav hjemmel for at sondre imellem retten til erstatning for henholdsvis ejere af bebyggede ejendomme og ejere af ubebyggede ejendomme, men landsretten fandt, at lovbestemmelsen kun angik ubebyggede grunde. Sagen blev indbragt for højesteret, der ikke tog stilling til det nævnte spørgsmål, men statuerede, at vurderingskommissionen ikke havde været berettiget til at tilkende de paagældende grundejere erstatning, da det forhold, at grundens bebyggelse paa grund af byggelinjen vilde blive mere bekostelig end tidligere, ikke kan sidestilles med det i lovens § 2, stk. 5, nævnte tilfælde. Maaske kan dommen opfattes som et udtryk for, at højesteret forudsætter, at lovens erstatningsregel kan udvides ved en analogi, se *Illum Servitutter* 37 note 25.

Det fremgaar i hvert fald af højesteretsdommen U 1943, 592 at tilfælde, der ikke direkte kan henføres under ordene

i byplanlovens § 15, men som dog kan sidestilles dermed, vil kunne medføre ret til erstatning, naar fastsættelsen af vejlinjer medfører en ikke uvæsentlig nedsættelse af bebyggelsesgraden, se *Illum Servitutter* 37.

I det nævnte tilfælde havde vurderingskommissionen tilkendt en grundejer erstatning for det tab, han havde lidt derved, at der ved byplan var paalagt hans ejendom bygge- linjer, som foraarsagede store ulemper ved bebyggelsen af restejendommen. Landsretten fastslog, at den omstændig- hed, at den fremtidige bebyggelse af ejendommen, som følge af byplanforslagets raadighedsindskrænkninger, ikke fik samme økonomiske værdi for ejeren som den bebyggelse, der kunde have været gennemført, dersom raadighedsind- skrænkningen ikke var paalagt ejendommen, ikke kunde si- destilles med det i § 15, stk. 1, nævnte tilfælde. Højesteret nøjedes med at statuere, at raadighedsindskrænkningen ikke hindrede, at restejendommen hensigtsmæssigt kunde anven- des til en efter forholdene rimelig bebyggelse og stadfæstede derfor landsretsdommen, der havde underkendt vurderings- kommissionens erstatningstilkendelse.

Ganske bortset fra spørgsmaalet om, hvad der maa kræ- ves efter grundlovens § 80 — et spørgsmaal som vi foreløbig helt lader ude af betragtning — vil en rimelig ordning først kunne opnaas, hvis man udvider princippet i byplanlovens § 15 til at omfatte en videre kreds af tilfælde, jfr. nedenfor under 3.

Bortset fra den foran under 1 nævnte adgang til i visse tilfælde at kræve fuldstændig overtagelse af hidtil ube- byggede grunde, der paalægges bygge- linjer efter den kø- benhavske bygge- lov, findes der ikke i denne lov nogen hjemmel til at yde erstatning som følge af paalæg af bygge-

linjer, og for saa vidt angaar den endnu ubebyggede del af bebyggede grunde findes der hverken hjemmel til at kræve ekspropriation eller til at kræve erstatning.

Naar *Abitz* 251 sammenligner normalbygningsreglementets (og bygningslovenes) adgang til tilbagerykning uden erstatning med byggelinjelovens erstatningsbestemmelser, er dette uberettiget, fordi tilbagerykningen maa forstaas paa baggrund af grundejerens almindelige pligt til at placere bebyggelsen ved lovlige veje, medens byggelinjerne først faar betydning, naar der kræves udvidelser udover, hvad de begrænsede regler om tilbagerykning hjemler. I afsnit I.A. 3. har vi behandlet spørgsmaalet om tilbagerykning i forbindelse med de ved byggelinjer paalagte raadighedsindskrænkninger, selv om spørgsmaalet kun har en ringe forbindelse hermed. Det var imidlertid nødvendigt for at give den fornøden baggrund for forstaaelsen af grundejernes retsstilling i forhold til vejene. De i forbindelse med tilbagerykningen fremkaldte erstatningsspørgsmaal har imidlertid intet med erstatning for raadighedsindskrænkninger at gøre, og vi skal derfor paa dette sted indskrænke os til en henvisning til det under forannævnte afsnit anførte.

3. Byplanlovens og byggelovens bestemmelser om byggeomraader eller bevaring af status quo medfører ingen ret til erstatning for grundejerne. Det er raadighedsindskrænkninger af denne art, som man i første række har sidestillet med de traditionelle begrænsninger af ejendomsretten nemlig landbrugs- og skovlovgivningen o. lign., og det er ogsaa paa dette omraade, sammenligningen er mest forsvarlig, hvis vi i denne forbindelse ser bort fra indgrebenes større eller mindre specialitet.

Jo mere specielle raadighedsindskrænkningerne bliver, des mere nærmer de sig en egentlig afstaaelse af begrænsede

ejendomsrettigheder og des mere føles savnet af erstatningsbestemmelser. Uanset at lovgivningen i henseende til indgrebets omfang og form har fjernet sig længere og længere fra de traditionelle forbilleder, har man imidlertid fastholdt ligheden og udnyttet den til at udelukke erstatning. *Knud Illum* siger meget træffende: »Kun ved en vældig overspænding af den tanke, at byplanen er en udformning af de naturlige udnyttelsesmuligheder, naar man til den sammenstilling af byplanlovgivningen og den tidligere lovgivning om udnyttelse af fast ejendom« (Servitutter 32). Vi har tidligere peget paa, hvor ringe lighed der er imellem skovlovgivningens almindelige baand og byplanvedtægten for matr. nr. 10 g af Krogstrup by og sogn.

Med byudviklingsloven og den i forbindelse med denne lov gennemførte tilføjelse til byplanloven er der sket et betydningsfuldt brud paa den hidtidige opfattelse fra lovgivningsmagtens side, og det paa en saadan maade, at ethvert forsøg paa at udlede almindelige principer af den paa dette omraade gennemførte lovgivning synes haabløs.

Medens der i medfør af byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 9, kan gennemføres bestemmelser til bevaring af et omraades hidtidige karakter i henseende til bebyggelse og beplantning, kan man nu yderligere — efter bestemmelsens nr. 10, der er tilføjet ved lov nr. 211 af 23/4-1949 — regulere bebyggelsen paa ejendomme, der drives som landbrug o. lign., idet det kan fastsættes, at der paa disse ejendomme kun maa opføres bygninger til brug for den hidtidige drift af ejendommen samt funktionærboliger og andre bygninger, som tjener et paa stedet naturligt formaal, erhverv eller beboelse.

At nævnte nr. 10 betyder en udvidet kompetence i forhold til nr. 9, er allerede paavist foran side 90. Meningen har ifølge tillægslovens motiver (Rigsdagstid. 1947/48 til. A.

sp. 4713) været en regulering af bebyggelsen, ikke blot som hidtil paa omraader, der tænkes anvendt til offentlig, boligmaessig eller industriel udbygning, men ogsaa paa ejendomme, der drives som landbrug o. lign. Alligevel er det vanskeligt at se, at raadighedsindskrænkningerne i de to tilfælde er saa væsensforskellige, at der i det ene tilfælde — nr. 9. — overhovedet ikke ydes erstatning for eventuel værdiforringelse af ejendommen, medens der i det andet tilfælde — nr. 10 — ydes fuld erstatning.

Sammen med nævnte nr. 10 indføjedes nemlig byudviklingslovens erstatningsbestemmelse i byplanloven som § 15 a, hvorefter ejeren er berettiget til erstatning af statskassen, dersom en ejendom, der omfattes af byplanbestemmelser, truffet i henhold til lovens § 2, stk. 2, nr. 10, skønnes at være sunket i værdi som følge af disse bestemmelser.

Erstatningen skal fastsættes under hensyntagen alene til den værdinedgang, som skønnes at være en følge af de paa-gældende bestemmelser og uden hensyn til raadighedsindskrænkninger, der iøvrigt i medfør af byplanloven eller anden lovgivning maatte være paalagt ejendommen, og for hvilke der ikke er fastsat erstatningspligt for det offentlige. Denne bestemmelse er for en del overflødig, fordi den er selvfølgelig, for en del et udslag af det almindelige princip for erstatningsfastsættelse ved ekspropriation, som bl. a. har fundet udtryk i den københavnske byggelovs § 42, stk. 2 b), jfr. *Poul Meyer* 42 ff.

Denne erstatningsbestemmelse er hentet fra den samtidig vedtagne byudviklingslov. Selv om byudviklingsplanerne er tidsmæssigt begrænset, har man ment det rigtigt at give erstatning for den værdiforringelse, som en plan kan bevirke. Hvis vi i denne forbindelse ser bort fra byudviklingsudvalgenes adgang til at meddele byggetilladelser, bestaar byud-

viklingsplanernes retsvirkning altsaa deri, at der ikke i mellem- og yderzoner maa opføres andre bygninger end de særligt i loven tilladte.

Planerne er altsaa kun en udbygning af de i medfør af byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 5, jfr. § 3, (Den københavnske bygge-lovs § 12) fastsatte byggeomraader og den i byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 9, hjemlede status quo-fredning. Der kan kun blive tale om en gradsforskel mellem den kompetence, der gives i medfør af de to sæt lovbestemmelser, og det er givet, at de paa flere omraader sagligt dækker hinanden, saaledes at en bestemt raadighedsindskrænkning kan paalægges enten efter den ene lov eller efter den anden. Da byplanloven gælder fuldt ud for de af byudviklingsloven omhandlede omraader, opstaar der altsaa den meget besynderlige situation, at det offentlige kan vælge imellem, om en foranstaltning skal gennemføres efter den ene lov, der giver grundejeren ret til erstatning, eller efter den anden, der ikke giver ham nogen ret til erstatning.

Det vil utvivlsomt være af interesse at efterspore oprindelsen til denne lovgivningsmæssige tilstand.

I det oprindelige regeringsforslag til lov om regulering af bymæssige bebyggelser (Rigsdagstid. 1947/48 tillæg A sp. 4681 ff) fandtes ikke nogen erstatningsbestemmelse. Ministeriets bemærkninger til forslaget viser, at man betragter det som en logisk udbygning af den gældende ret paa disse omraader og ikke som noget brud paa den hidtidige retsudvikling.

Under forhandlingerne paa rigsdagen rejste der sig imidlertid fra de borgerlige partiers side en betydelig modstand imod gennemførelse af det forelagte forslag, og det er karakteristisk, at kritikken anvender en begrundelse, der ikke alene rammer det foreliggende forslag men store dele af den gæl-

dende byplan- og byggelovgivning. I venstres og det konservative folkepartis mindretalsudtalelse til folketingsudvalgets betænkning hedder det bl. a. (anf. st. sp. 1989) »at forsaavidt samfundet ønsker at træffe regulerende bestemmelser, der bevirker, at der sker saadanne indskrænkninger i en ejers hidtidige raadighedsret, at en ejendom faar en faktisk mindre værdi, skal den enkelte ikke ofre for samfundets interesse, men at i saadanne tilfælde bør der gives erstatning.« Det oplyses videre, at denne indstilling har ført til udarbejdelsen af lovens erstatningsbestemmelser.

Paa linje hermed udtaler den konservative ordfører sig under lovforslagets 2. behandling (Folketingstid. 1948/49 sp. 4685 f): »Det vilde være urimeligt, om en lille kreds af mennesker skulde betale de fordele, som de store byer faar gennem disse planer. . . . De foranstaltninger, der er nødvendige for samfundet, skal naturligvis gennemføres, men lige saa naturligt er det, at den enkelte person, som de rammer, har krav paa at faa sit tab erstattet.« Som man ser en argumentation, der rækker langt, langt videre end til det behandlede lovforslag.

Helt anderledes lyder tonen imidlertid fra anden side. I den udvalgsbetænkning, som *alle* partierne tiltraadte, hedder det bl. a.: »Der er enighed om, at raadighedsindskrænkninger af den bl. a. i byplanloven og bygningslovgivningen omhandlede karakter ikke bør give grundejerne adgang til erstatning, hvilket da heller ikke er tilfældet.« Som begrundelse for den nye erstatningsbestemmelse anføres, at der kan opstaa tilfælde, hvor det vilde virke ubilligt, om der ikke ydes erstatning.

Paa samme linje — d.v.s. med den opfattelse, at erstatningsbestemmelsen kun gælder nogle sjældne undtagelsestilfælde — er den socialdemokratiske ordfører ved lovforsla-



gets 2. behandling (Folketingstid. 1948/49 sp. 4683 f): »Endelig er der blevet indført en erstatningsparagraf. Den gælder saadanne tilfælde, hvor der er tale om grundarealer, der faktisk har været byggemodne og er blevet vurderet derefter, og som nu bliver placeret i en mellemzone eller en yderzone, hvilket betyder, at de ikke vil kunne udstykkes eller bebygges i meget lang tid fremover. Her yder man erstatning. . . . Endvidere fremhæves det, at der ikke kan være tale om at yde erstatning for raadighedsindskrænkning.«

De foranstaaende udpluk fra byudviklingslovens tilblivelseshistorie viser følgende interessante træk: man siger, at der er enighed om, at raadighedsindskrænkninger ikke skal medføre ret til erstatning, men man gennemfører en lov, hvorefter dette bliver tilfældet. Man siger dernæst, at erstatningsbestemmelsen kun skal træde i funktion i visse nærmere beskrevne, sjældne undtagelsestilfælde, men man gennemfører en lov, hvorefter der skal gives fuld erstatning for enhver værdiforringelse af ejendommen, der skyldes de ved loven gennemførte raadighedsindskrænkninger. Forstaa det, hvo som kan.

Karakteristisk for lovens ekstraordinære karakter er det endvidere, at den lokale vurderingskommissions afgørelse af erstatningens størrelse — i strid med de hidtil fulgte principer for erstatningsfastsættelse af denne karakter — kan indbringes for domstolene, se hertil *Max Sørensen* U 1950 B, 293 f.

Lovens tilblivelse kunde nok give anledning til adskillige bemærkninger angaaende nødvendigheden af at sikre lovgivningsarbejdet en højere kvalitet, men vi skal i denne forbindelse afstaa fra de statsretlige betragtninger, som materialet kunde give anledning til. Dog bør det vist for en fuldstændigheds skyld tilføjes, at denne lov, der paa afgø-

rende maade bryder med det hidtidige princip, hvorefter generelle raadighedsindskrænkninger ikke medfører krav paa erstatning, blev gennemført med betydelig hast. Folketingsudvalget afsluttede sit arbejde den 5/4-1948 ved 12-tiden, og først sent om aftenen forelaa der en trykt betænkning. Forslaget blev vedtaget ved en 2. behandling næste dag kl. 10 og endeligt vedtaget ved 3. behandling samme dag kl. 17,40. Hvordan skulde der saa ogsaa blive tid til at sætte sig ind i de principielle spørgsmaal af vidtrækkende betydning, som loven tager stilling til?

At byudviklingslovens § 14 og byplanlovens § 15 a hjemler fuld erstatning for enhver værdiforringelse, der skyldes paalæg af de paagældende raadighedsindskrænkninger, er ganske klart, lovens ord frembyder ikke den mindste tvivl. At lovgivningsmagten ikke har gennemtænkt følgerne af, at man saaledes gennemfører et princip, der er det diametralt modsatte af den hidtidige lovgivnings erstatningsfri raadighedsindskrænkninger, er lige saa klart. Men man kan sikkert heller ikke have gennemtænkt denne erstatningsbestemmelses nærmere funktion.

Hvis en byggemoden ejendom placeres i en mellemzone med den følge, at ejendommen falder i værdi, vil ejeren kunne indbringe sagen for taksationskommissionen inden for en frist af 6 uger fra planens bekendtgørelse. Saafremt kommissionen skønner, at ejendommen er sunket i værdi, skal den tilkende ejeren erstatning herfor. Hvis nu den paagældende ejer et par maaneder efter, at erstatningen er udbetalt, opnaar byudviklingsudvalgets tilladelse til at opføre den bebyggelse, som han havde tænkt sig at opføre, forinden byudviklingsplanen forhindrede ham deri, vil der opstaa den barokke situation, at han har modtaget erstatning, for paalæg af en raadighedsindskrænkning, som senere

ophæves med den virkning, at hans raadighed er præcis den samme, som forinden planen blev vedtaget. Da der ikke i loven er givet byudviklingsudvalgene retningslinjer af nogen art for meddelelsen af byggetilladelser i strid med planens bestemmelser, vil der intet som helst være i vejen for, at den nævnte situation kan indtræde, og alene denne muligheds eksistens er tilstrækkelig til at karakterisere loven som uigennemtænkt hastværksarbejde.

4. I dansk lovgivning har vi eksempler paa, at det paa-bydes en kreds af borgere at gennemføre en foranstaltning til fælles nytte, samtidig med at loven fastsætter, hvorledes udgifterne ved gennemførelsen af den paagældende foranstaltning skal fordeles paa de deltagende. Eksempelvis kan nævnes de i medfør af lov nr. 53 af 10/4-1874 oprettede *digelag* og de i medfør af lov nr. 214 af 11/4-1949 oprettede *pumpelag* samt andre foranstaltninger vedrørende vandløb.

Det er et grundlæggende princip i denne lovgivning, at udgifterne skal betales af de grundejere, hvis ejendomme nyder godt af anlægget, i forhold til den nytte deres ejendomme drager deraf. Afstaaelse af jord eller paalæg af arbejdsforpligtelser eller ulemper betragtes som ekspropriationsforanstaltninger, og der skal ydes fuldstændig erstatning, men det karakteristiske ved systemet er, dels at det er de interesserede ejendomme, der skal betale erstatningen, dels at der foretages en udligning mellem de fordele og de ulemper, som anlægget forvolder de enkelte ejendomme. Ved enkeltstaaende ekspropriationer gælder som bekendt ofte den regel, at erstatningen for delvis ekspropriation af en ejendom kan nedsættes med den værdistigning, som restejendommen har opnaaet som følge af ekspropriationsforanstaltningerne, jfr. den københavnske byggelov § 42, stk. 2, litra a).

Principet i den nævnte lovgivning genfindes i den københavnske byggelovs bestemmelser om udredning (§§ 32—36). Hvis magistraten ikke kan faa alle de berettigedes samtykke til gennemførelse af en reguleringsplan, kan reguleringskommissionen vedtage en for alle parter bindende udredning af det paagældende omraade samt fastsætte de erstatningsbeløb, som tilkommer ejere og rettighedshavere for de afstaaede grunde samt paaligne de paagældende beløb og øvrige omkostninger ved planen paa alle de i bebyggelsens tilvejebringelse og i reguleringen iøvrigt interesserede grundejere, jfr. § 33, litra d) og e). Et paalignet bidrag kan i intet tilfælde overstige værdien af foranstaltningens betydning for den bidragpligtige, og ved paakendelse af erstatninger skal der tages hensyn til de med foranstaltningernes gennemførelse forbundne fordele for vedkommende ejendomme, jfr. § 39, stk. 2, litra a) og d).

Ifølge bemærkningerne til regeringsforslagets § 32 indeholder udredningsplanen i juridisk henseende en opgørelse og vurdering af de til omraadet og bebyggelsen paa denne knyttede rettigheder og en angivelse af, hvorledes disse som følge af reguleringen skal afløses ved erstatning eller ved udligning i form af andre rettigheder af tilsvarende værdi.

Reguleringskommissionens myndighed gaar ikke ud over, hvad der følger af den almindelige ekspropriationsret, og der er ikke hjemmel til at paalægge andre erstatningsfri raadighedsindskrænkninger end dem, der kan paalægges ifølge lovens øvrige bestemmelser. Det er kun ejendomme, som omfattes i planen, der kan opnaa erstatning for de værdiforringelser, som planens gennemførelse medfører, og det er paa den anden side ogsaa kun saadanne ejendomme, der kan paalignes bidrag paa grund af værdistigninger som følge af planen.

I Københavns kommunalbestyrelses oprindelige forslag til byggeloven fandtes en bestemmelse, hvorefter reguleringskommissionen afgjorde, hvorvidt og paa hvilken maade ejendomme, der ikke direkte omfattedes af reguleringsplanen, men for hvilke dens gennemførelse betød en paa viselig værdiforøgelse, skulde yde bidrag til gennemførelsen, men bestemmelsen udgik af regeringsforslaget med den begrundelse, at der snarere var tale om et almindeligt beskatningssynspunkt end om det til grund for reguleringen liggende særlige udligningssynspunkt, og at en saadan bestemmelse i alt fald maatte suppleres med en bestemmelse om erstatning til saadanne ejendomme inden for reguleringen, der faldt i værdi paa grund af denne, men det er klart, at en saadan bestemmelse vilde bryde fuldstændigt med det hidtidige synspunkt med hensyn til erstatningspligt for saadanne foranstaltninger, se *Sivertsen* 1940, 70.

I begrænset omfang genfinder vi udligningsprincippet i to andre instituter i den københavnske byggelov, nemlig den tvangsmæssige gennemførelse af en retningsplan efter § 18, stk. 5, og den tvangsmæssige gennemførelse af anlæg af private veje, § 19, stk. 5.

Ifølge nævnte § 18, stk. 5, kan reguleringskommissionen foretage ændringer i en retningsplan, hvorom ejerne ikke kan blive enige, for saa vidt angaar fordelingen af de med planens gennemførelse forbundne omkostninger, men her ved er ikke tænkt paa nogen udligning af tab og fordele ved planens gennemførelse, men kun paa fordeling af omkostninger og byrder ved planens fastsættelse i marken, udfærdigelse af tegninger m. v. samt tinglysning, se § 18, stk. 4, i kommunalbestyrelsens forslag, hvis indhold det ifølge regeringsforslagets bemærkninger ikke har været meningen at ændre ved den endelige redaktion af bestemmelsen. Der

gives ikke erstatning for de raadighedsindskrækninger, som planen medfører og ingen udligning af værdiforringelser og værdistigninger.

Bestemmelsen i § 23, stk. 2, hvorefter grundejeren, naar der paalægges hans ejendom udvidelseslinje, byggelinje eller hjørneafskæring, i visse tilfælde kan kræve hele sin ejendom overtaget af kommunen, gælder ikke, naar den tvangsmæssige gennemførelse af en retningsplan maatte gøre den del af ejendommen, som ikke er paalagt byggeforbud, uanvendelig for ejeren. Som nævnt foran under 2, findes der heller ikke i byggeloven nogen hjemmel til at kræve erstatning i tilfælde, der kan sidestilles med de i byggelinjelovens § 2, stk. 5, og byplanlovens § 15 nævnte tilfælde.

Sædvanligvis vil manglen af saadanne bestemmelser i forbindelse med selve fastsættelsen af retningsplanen dog ikke virke synderligt stødende, da retningsplanen i almindelighed er en umiddelbar forløber for anlægget af de i planen fastsatte veje. Naar dette anlæg finder sted, er det klart, at der, for saa vidt der er tale om offentlige veje, gives fuld erstatning for jordafstaaelsen efter lovens ekspropriationsregler, hvorunder især maa fremhæves reglen i § 41, stk. 3, hvorefter ekspropriatus kan kræve hele sin ejendom overtaget af kommunen, dersom restejendommen efter afstaaelse af en del af ejendommen ikke hensigtsmæssigt kan udnyttes.

Regelmæssigt vil der dog ved fastsættelse af retningsplan være tale om private veje, og anlægget heraf paahviler jo grundejerne selv. Dersom disse ikke selv kan blive enige om fordelingen af omkostningerne, foretages denne fordeling ifølge § 19, stk. 5, af reguleringskommissionen, der i sin fordeling vil afveje deltagernes fordele af vejen med de ulemper, de har haft ved anlægget, herunder selvfølgelig

især afstaaelse af jord. Selv om saavel retningsplanen som fordelingen af omkostningerne ved vejanlægget fastsættes af reguleringskommissionen, kan man dog næppe opfatte de gennemtvungne jordafstaaelser som egentlig ekspropriation. Jordafstaaelsen falder saaledes ikke direkte ind under ordlyden i § 41, stk. 3: »Hvis kommunalbestyrelsen . . . gør fordring paa en del af en ejendom . . .«, idet kommunalbestyrelsen overhovedet ikke gør krav paa nogetsomhelst areal, men overlader det til grundejerne, om de vil tilvejebringe de fornødne forudsætninger for bebyggelse, i dette tilfælde tilvejebringelse af private veje.

Det vil imidlertid være i høj grad ubilligt, dersom en grundejer, der af reguleringskommissionen tvinges til at lægge areal til en vej, som han maaske slet ikke selv er synderlig interesseret i, men som i overvejende grad tjener de øvrige grundejeres interesser, skulde være ringere stillet end en grundejer, fra hvem kommunen har eksproprieret den paagældende jord. Hvis den del af hans ejendom, som ikke medgaar til vejens anlæg, er saaledes beskaffen, at den ikke hensigtsmæssigt kan udnyttes, maa han derfor efter min mening kunne paaberaabe sig analogien af § 41, stk. 3, og kunne kræve sin resterende ejendom overtaget af kommunen. Kommunen har ganske vist ikke direkte overtaget nogen del af hans jord, men dels er afstaaelsen dog gennemtvunget i det offentliges interesse af reguleringskommissionen, dels taler bestemmelserne i § 14, stk. 3 og 4, i høj grad for at behandle tilfældet paa samme maade som de egentlige afstaaelsestilfælde.

Reguleringskommissionen maa ved fordelingen af omkostningerne ved vejanlægget i henhold til § 19, stk. 5, iøvrigt anvende lignende grundsætninger, som dem, der finder anvendelse ved fastsættelsen af erstatning for og

bidrag til en udredningsplan, d. v. s. kommissionen maa anvende de almindelige ekspropriationsregler med afvejelse af en grundejers fordele og ulemper ved anlægget, og de ulemper, der kan tages i betragtning er de samme, som ved egentlig ekspropriation. Nogen almindelig udligning af de af anlægget foraarsagede værdistigninger og værdiforringelser er der derimod ikke hjemmel til.

Der er knyttet betydelige fordele for grundejerne til udligningsordninger, som de i det foregaaende omtalte. I dansk ret kendes saadanne ordninger imidlertid kun i forbindelse med ekspropriation af jord, og vi kender intet tilfælde, hvor der er hjemmel til udligning af fordele og ulemper ved det blotte paalæg af raadighedsindskrænkninger. Denne mangel fører i visse tilfælde til besynderlige resultater. Forholdet kan bedst illustreres ved en henvisning til dommene om varige ulemper ved ændringer i vejforholdene, se iøvrigt om dette spørgsmaal nedenfor side 146. Hvis der eksproprieres jord fra en facadeejer til udvidelse af vejen, har ejeren ikke alene krav paa erstatning af selve jordens værdi, men han har ogsaa krav paa at faa erstattet de varige værdiforringende ulemper, som vejanlægget medfører, jfr. højesteretsdommen U 1937, 286, der statuerer, at ejeren i et saadant tilfælde havde krav paa erstatning for den af ekspropriationen følgende besværliggørelse af ejendommens drift paa grund af vejens hævnning, snelæg og forringelse af udsigtsforholdene.

Hvis derimod ejeren udsættes for ulemper af ganske tilsvarende art, men uden at skulle afstaa noget areal, er det langt vanskeligere at faa anerkendt et krav paa erstatning. En lang række domme statuerer, at de paagældende ulemper, som til dels var langt mere indgribende end de i den fornævnte dom fra 1937 nævnte, ikke udgjorde et saa posi-



tivt og effektivt indgreb i den paagældendes ejendomsret, at der forelaa erstatningspligt. Som bekendt er højesteretsdommen U 1933, 644 det eneste eksempel paa, at der gives erstatning for ulemper af denne art i et tilfælde, hvor der ikke tillige blev eksproprieret noget areal.

Belysende for denne retstilstand er ogsaa formuleringen af § 37 i kommunalbestyrelsens forslag til den københavnske boliglov. Det fastsættes heri, at grundejerne ved udredningsplaner har krav paa erstatning for alle afstaaelser af jord, for nedbrydning og ombygning af bebyggelse *saavel som andre tab af økonomisk værdi*, hvorimod de almindelige indskrænkninger i ejerens eller andre berettigedes raader over eller benyttelse af ejendommen ikke skulde give ret til erstatning.

Lad nu være, at denne formulering er uklar, og at den hviler paa de uigennemtænkte forestillinger om forskellen mellem afstaaelse og raadighedsindskrænkninger, saa er bestemmelsens affattelse dog et udtryk for, hvad der er gældende ret, for saa vidt som man i tilfælde af afstaaelse af en egentlig »rettighed« faar erstatning (for ethvert økonomisk tab som følge af afstaaelsen), men naar der ikke afstaas en saadan »rettighed«, men kun paalægges ejeren en begrænsning i raadigheden, ydes der ingen erstatning, selv om tabet er ganske tilsvarende.

Ved udligningsordninger som de forannævnte, der alle har haft ekspropriationskarakter, vil ulemper, som ikke selvstændigt berettiger til erstatning imidlertid kunne blive taget i betragtning ved fastsættelsen af, om den paagældende grundejer skal have erstatning eller yde bidrag. Derfor er det ogsaa en mangel ved dansk ret, at vi ikke kender saadanne udligningsordninger i de tilfælde, hvor et større antal ejendomme paalægges raadighedsindskrænkninger,

der for nogle betyder en værdistigning og for andre en værdiforringelse. Det af boligkommissionen af 1918 udarbejdede forslag til en lov om boligforholdene (Kommissionsbetænkning II, 1921) indeholdt imidlertid bestemmelse om, at der skulde ydes erstatning for tab ved byplanbestemmelser, medens der paa den anden side skulde paalignes de ejendomme bidrag, som havde opnaaet en værdiforøgelse ved byplanbestemmelserne.

Det vil fremgaa af den foranstaaende fremstilling af den københavnske byggelovs bestemmelser, at det maa bero paa en misforstaaelse, naar *Knud Illum* Servitutter 33, henviser til, at regler, der svarer til boligkommissionens nævnte forslag, er optaget i byggelovens bestemmelser om fastlæggelse og udførelse af veje i henhold til retningsplaner. For det første angaar den af *Illum* nævnte § 18, stk. 5, kun fastsættelsen af retningsplaner og ikke anlægget af vejene, og for det andet er der ikke i nogen af byggelovens bestemmelser, ej heller de nævnte bestemmelser om udredning, hvor man dog snarest skulde kunne finde saadanne regler, nogen hjemmel til erstatning af tab forvoldt ved de saakaldte almindelige raadighedsindskrænkninger eller til udligning af tab og gevinst ved paalæg af saadanne foranstaltninger ud over den afregning mellem ulemper og fordele, som følger af de almindelige ekspropriationsgrundsætninger.

Efter at der er gennemført vidtgaaende bestemmelser om grundstigningsskyld, er det imidlertid klart, at en videre udvikling af de forannævnte udligningsordninger kun kan finde sted i harmoni med de tilsvarende skattebestemmelser. Allerede den gældende ret frembyder eksempler paa uheldige forhold, som opstaar paa grund af manglende harmoni imellem skattelovgivning og ekspropriationslovgivning.

Bestemmelsen om, at en grundejer, hvis ejendom delvis eksproprieres, maa finde sig i en nedsættelse af erstatningen som følge af en af ekspropriationsforetagendet opstaaet værdistigning for restejendommen, findes nu i en række vigtige ekspropriationslove, men det antages ikke, at reglen kan anvendes uden for de tilfælde, hvor der er lovhjemmel hertil, se *Poul Meyer* 81. Hvor der er hjemmel til en almindelig udligning af fordele og udgifter ved et kompliceret ekspropriationsforetagende, maa reglen dog kunne anvendes uden udtrykkelig hjemmel.

Hvor reglen finder anvendelse, vil der opstaa en ubillig forskel imellem den grundejer, som har afstaaet jord, og som paa grund af de opnaaede fordele kun faar en mindre eller slet ingen erstatning herfor, og nabogrundejeren, som ikke har afstaaet jord, men som i fuldt maal nyder godt af de samme fordele. I det omfang, disse fordele giver sig udslag i en grundværdistigning, vil alle grundejere komme til at betale større ejendomsskatter og især grundstigningsskyld i henhold til lov nr. 265 af 27/5-1950.

Dette kan — i det omfang man overhovedet kan anerkende lovens samfundsmæssige berettigelse — være meget rimeligt for saa vidt angaar de grundejere, der opnaar en værdistigning uden noget offer, men den grundejer, som dels har afstaaet jord, dels har maattet taale en nedsættelse af erstatningen herfor paa grund af de opnaaede fordele, vil være urimeligt stillet, hvis man ogsaa skal betale grundstigningsskyld i forhold til den værdistigning, som restejendommen har opnaaet. Han har jo nemlig selv betalt for denne værdistigning igennem nedsættelse af erstatningen, og den kan derfor paa ingen maade siges at være samfundsskabt.

I det nævnte tilfælde er der ikke nogen mulighed for at opnaa fradrag i grundbeløbet for foretagne forbedringer i henhold til grundstigningsskyldloven § 1, stk. 1, eftersom værdistigningen ikke skyldes ejerens egen virksomhed. Hvis det afstaaede areal er det højst vurderede forareal paa ejendommen, vil grundværdistigningen ovenikøbet blive uforholdsmæssig stor paa restejendommen og grundstigningsskylden tilsvarende høj. For saa vidt angaar enkelte ekspropriationer kan forholdet dog ordnes paa den maade, at vurderingskommissionen, hvor der skal ske fradrag for fordele sted, maa tage den fremtidige grundstigningsskyld med i betragtning ved beregningen af de for restejendommen opnaaede fordele. Det maa kunne gennemtvinges ved domstolene, at der ved erstatningsfastsættelsen tages dette hensyn, men hvis kommissionen hævder, at grundstigningsskylden er taget med i betragtning, vil ekspropriatus ikke kunne anfægte afgørelsen. Kommissionen er som bekendt ikke pligtig til at begrunde sin erstatningsfastsættelse og gøre nærmere rede for, hvorledes resultatet er opnaet.

Denne udvej vil imidlertid være vanskeligt tilgængelig ved udredninger og lignende udligningsordninger, hvor det ofte vil være umuligt at udskille de enkelte bestanddele i den økonomiske opgørelse mellem deltagerne.

Dersom en ejendoms grundværdi er faldet paa grund af offentlige foranstaltninger, f. eks. omlægning af vejene, vil ejeren i medfør af § 22 i nævnte lov af 27/5-1950 indtil den næste almindelige vurdering (hvor værdinedgangen jo maa blive registreret) faa en nedsættelse i den aarlige grundskyld, men vi har ikke nogen almindelig bestemmelse, hvorefter der ydes grundejerne en godtgørelse for værditab paa grund af offentlige foranstaltninger.

*E. Regelkrydsning*

Fra de almindelige fremstillinger af dansk bygningsret vil det vides (og det fremgaar ogsaa delvis af forestaaende fremstilling), at byggeretten i høj grad er lokalt bestemt, dels paa grund af de forskellige byggelove for København, Frederiksberg og købstæderne, dels paa grund af de forskellige bygningsvedtægter og bygningsreglementer, som ikke alene holder sig til de enkelte loves omraade, men som i vidt omfang udvider de enkelte loves bestemmelser til andre omraader end dem for hvilke loven direkte gælder. Derved faar byggeretten naturligvis — ikke mindst naar de særlige bestemmelser om vejene tages med i betragtning — et meget broget udseende.

Men selv inden for samme »retsomraade« kan der paa forskellig maade være tale om at anvende den ene eller den anden bestemmelse paa et bestemt retstilfælde.

Det fremgaar saaledes af det foranstaaende, at de kommunale myndigheder inden for byggelinjelovens omraade kan vælge imellem, om der skal fastsættes byggelinjer i medfør af denne lov eller i medført af byplanloven. I København kan kommunalbestyrelsen vælge imellem at fastsætte byggeomraader i medfør af byggelovens § 12 eller i medfør af byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 5, og en lignende valgsituation kan opstaa imellem naturfredningsloven og byplanlovens nr. 9 og 10.

Nogen egentlig regelkrydsning foreligger ikke i disse tilfælde, da de paagældende lovbestemmelser alle kun indeholder en hjemmel til udformning af en bestemt forbudsnorm. Derimod er det naturligvis et vigtigt problem, om vedkommende myndighed i et bestemt tilfælde skal anvende

den ene eller den anden hjemmel. Der kan næppe være tvivl om, at myndighederne maa have valgfrihed, men til gengæld maa valget ogsaa træffes fuldt ud, saaledes at de byggeomraader, der fastsættes i medfør af byplanloven, i alle forhold maa behandles efter denne lovs bestemmelse, og de kan ikke delvis behandles efter byggelovens bestemmelser om byggeomraader. En administrativ raadighedsindskrænkning, der ikke angiver sin hjemmel i tilfælde, hvor der kan blive tale om et valg, maa være ugyldig.

En egentlig regelkrydsning kan forekomme, hvor den ene vedtægt eller administrative bestemmelse strider imod den anden, uden at det af teksterne fremgaar, at en af bestemmelserne skal ophæves.

*Vasegaard* 62 anfører utvivlsomt med rette, at tidsprioriteten maa være afgørende for forholdet imellem bygningsvedtægter (-reglementer) og byplaner, da alle de nævnte vedtægter fastsættes af samme myndighed. Hvis byplanens bestemmelser strider imod en tidligere stadfæstet bygningsvedtægt — uden at nærmere bestemmelse herom er truffet — maa byplanen, som den yngre, gaa forud. Derimod mener *Vasegaard* ikke, at en senere bygningsvedtægt kan ændre en bestaaende byplan, idet han antager, at dette vil være i strid med byplanlovens regler om fremgangsmaaden ved ændring af byplaner.

Det sidstnævnte resultat er dog tvivlsomt. Naar det antages, at en ministeriel bekendtgørelse kan have derogatorisk kraft overfor ældre lovbestemmelser, se *Poul Meyer Centraladministrationens adgang til udstedelse af retsanordninger* 1948, 228 f og 243 f, kan der heller ikke være noget i vejen for, at den ene administrative vedtægt kan ændre den anden, uanset saadan ændring normalt kræver særlig fremgangsmaade.

Hvis bygningsvedtægtens formaal ikke kan opnaas uden ved tilsidesættelse af en ældre byplan, maa det derfor sikkert antages, at planens regler maa vige for bygningsvedtægtens modstaaende bestemmelser. Spørgsmaalets afgørelse maa dog afhænge af en konkret fortolkning, hvorved naturligvis vedtægtens tilblivelseshistorie vil faa en væsentlig betydning. Hvis det nemlig heraf klart fremgaar, at det har været meningen, at byplanen skulde bestaa uændret, maa bygningsvedtægtens regler forstaaes med forbehold heraf. De kommunale myndigheder maa dog sikkert i alle tilfælde kunne nægte at give byggetilladelse, indtil spørgsmaalet — eventuelt i vedtægtsform — er endeligt afgjort, jfr. grund-sætningen i den københavnske byggelovs § 74, stk. 2.

Det næste spørgsmaal bliver, om der i bygnings- eller byplanvedtægter kan stadfæstes bestemmelser, som strider imod gældende love.

Som nævnt foran antages det, at anordninger kan have derogatorisk kraft, men dette forudsætter normalt, at der er udtrykkelig hjemmel herfor i bemyndigelsesloven. En saadan hjemmel findes nu for det første i § 2 i lov nr. 216 af 5/12-1894, hvorefter de regler, som findes i den frederiksbergske bygningslov kan optages i bygningsvedtægter, uanset at købstadsbygningslovens bestemmelser derved forandres eller lempes.

Ifølge den københavnske byggelovs § 75 bemyndiges indenrigsministeren (nu boligministeren) til efter indstilling fra vedkommende kommunalbestyrelse at stadfæste kommunale vedtægter, hvorved byggelovens bestemmelser helt eller delvis og med de forandringer, som det paagældende steds særegne kommunale og stedlige forhold gør tilraadelige, gøres anvendelige i de paagældende kommuner. Bestemmelsen indeholder ingen udtrykkelig hjemmel for, at

de i medfør af samme udstedte vedtægter kan ophæve bestemmelser i købstadsbygningsloven eller eventuelt den frederiksborgske bygningslov. Ifølge Vasegaard 21 maa dette dog være lovens mening, idet § 75 ellers vilde blive uden praktisk betydning for købstadskommunerne.

Denne opfattelse maa sikkert tiltrædes, i hvert fald for saa vidt angaar konstruktive bestemmelser, men da den københavnske lov i videre omfang end nogen tidligere lov tilsidesætter hensynet til de private rettigheder, vil det kunne virke stødende, at saadanne bestemmelser i købstadsbygningsloven, som tilsigter at værne den private ejendomsret, skulde kunne tilsidesættes ved en vedtægt i medfør af byggelovens § 75.

Medens der er hjemmel til ved vedtægt at bringe den frederiksborgske regel om tilbagerykning i anvendelse paa købstædernes omraade paa trods af den rene ekspropriationsregel, som findes i købstadsbygningsloven, se foran side 129, vil det virke meget stødende, dersom denne bestemmelse skulde kunne erstattes med den københavnske regel om udvidelseslinjer med deraf følgende ubetingede pligt til erstatningsfri afgivelse af jord til vejudvidelser. Ved en formel fortolkning af de modstaaende regler, naar man faktisk ingen vegne, og man maa vistnok affinde sig med, at ordlyden af byggelovens § 75 er saa vidtgaaende, at de i medfør af denne stadfæstede bygningsvedtægter maa have fuld derogatorisk kraft.

Det samme problem vil opstaa i landkommunerne, hvor en tilpasset vedtægt efter § 75 let vil kunne komme i strid med de for disse omraader gældende bestemmelser om afgivelse af jord til veje og med reglerne i byggelinjeloven. Bestemmelser, der alle tager sigte paa at give grundejerne en



vis beskyttelse, som ganske nægtes dem efter den københavnske byggelov. Spørgsmaalet lader sig kun rationelt løse ved en fremtidig landsbyggelov, der ikke mindst af denne grund er nødvendig. Den nuværende retstilstand maa ud fra ethvert synspunkt anses for stødende.

Endelig kan man rejse det spørgsmaal, om en byplanvedtægt kan ændre bygnings- og byggelovgivningen paa omraader, hvor den ikke allerede lovligt er ændret ved anden vedtægt. Da byplanerne fremtræder som kommunale vedtægter, og da der i medfør af forannævnte lov nr. 216 af 5/12-1894 kan gennemføres kommunale vedtægter, som ændrer købstadsbygningslovens bestemmelser, kan der ikke være tvivl om, at ogsaa byplanerne maa kunne tilsidesætte denne lovs bestemmelser. *Vasegaard* 63 antager, at det samme er tilfældet med den frederiksbergske bygningslov, og det er formentlig ogsaa rigtigt, men begrundelsen kan ikke være den samme, eftersom der ikke (uden for den københavnske byggelov) er udtrykkelig hjemmel til at ændre denne lovs bestemmelser ved vedtægt. Alligevel maa det antages, at byplanloven indeholder tilstrækkelig hjemmel til at ændre bestemmelser i den frederiksbergske byggelov, der maatte stride imod byplanens formaal.

Vanskeligere er det at afgøre spørgsmaalet, for saa vidt angaar den københavnske byggelov, thi dels er denne yngre end byplanloven og dels er dens bestemmelser betydeligt »skærpede« i forhold til byplanlovens, i den betydning at den indeholder hjemmel til dybere indgreb i ejendomsretten og tager mindre hensyn til grundejernes interesser og økonomi. Ifølge byggelovens § 2, stk. 4, kan lovens bestemmelser ikke medføre nogen indskrænkning i det offentliges beføjelser i medfør af byplanlovgivningen. Dermed er i hvert

tilfælde udtalt, at byggelovens byplanbestemmelser i hvert fald ikke erstatter byplanlovens, men at det offentlige kan vælge imellem de to bemyndigelser, se ovenfor side 128.

Bestemmelsen maa dog sikkert ogsaa indeholde forudsætningen om, at der ved byplanvedtægt kan foretages ændringer i byggeloven eller de i medfør af dennes § 75 udfærdigede vedtægter. Meningen med den nævnte § 2, stk. 4, maa utvivlsomt være, at den almindelige planlægning, som forudsættes at ligge til grund for byplanvedtægterne (ogsaa i tilfælde, hvor den kun gennemføres successivt ved detaljplaner), maa have fortrinsret frem for byggelovens bestemmelser, der ifølge sagens natur ikke kan anlægge et saadant synspunkt.

Vasegaard 63 anfører, at en byplanvedtægt maa kunne skærpe byggelovens bestemmelser, medens det paa den anden side er tvivlsomt, om man ogsaa i en byplan kan lempe byggelovens regler. Hertil maa for det første bemærkes, at udtrykkene *lempes* og *skærpes* ikke giver fornøden vejledning til at anlægge en praktisk gennemførlig sontring. Meningen maa sikkert være, at en betingelse er skærpende, naar den forringer borgernes retsstilling i forhold til det offentlige, men at den er lempende, naar det modsatte er tilfældet. Det kan imidlertid være uhyre tvivlsomt, hvorledes en forandring af en bestemmelse i et givet tilfælde skal karakteriseres.

Til støtte for sin opfattelse henviser Vasegaard til en almindelig grundsætning, der skal gaa ud paa, at administrationen ikke i medfør af en ældre lov kan fastsætte bestemmelser i strid med bestemmelserne i en yngre speciel lov. En grundsætning af dette indhold er mig imidlertid ikke bekendt, og jeg maa hævde, at den ikke eksisterer. Hvis der i den ældre lov er udtrykkelig hjemmel til at ud-

stede derogatoriske anordninger eller vedtægter, kan der næppe være tvivl om, at de paagældende administrative bestemmelser ogsaa maa kunne ændre bestemmelserne i love, der er udstedt senere end bemyndigelsesloven. Derimod kan det fremgaa af den yngre lov, at det er meningen at undtage denne lovs omraade fra den i den ældre lov indeholdte bemyndigelse, men herom er der ikke tale i det foreliggende tilfælde.

Jeg maa derfor i det hele mene, at der ved byplanvedtægt kan foretages ændringer i byggeloven og de i overensstemmelse med denne udstedte byggevedtægter.

Et andet spørgsmaal er, hvilken virkning det faar, dersom det offentlige anvender alternative bemyndigelseslove til at udstede modstridende bestemmelser, f. eks. hvis Københavns kommunalbestyrelse i medfør af byggelovens § 12 bestemmer, at et kvarter skal være industrikvarter, medens det paagældende kvarter efter den bestaaende byplan er villakvarter, eller der udstedes en byplan, hvorefter kvarteret forbeholdes boligbebyggelse, uanset det tidligere i medfør af § 12 er bestemt, at det paagældende kvarter skal være industrikvarter. Ved saadanne konflikter maa tidsprioriteten gælde, se foran side 128.

II.  
RAADIGHEDSINDSKRÆNKNINGER,  
DER KUN OMFATTER EN ENKELT EJENDOM

Medens de raadighedsindskrænkninger, som har været genstand for fremstillingen foran under I, efter lovgivningens opfattelse er »almindelige«, d. v. s. at de paalægges alle ejendomme inden for en nærmere angivet gruppe og kun kan opnåa deres formaal ved at ramme samtlige disse ejendomme, kender dansk lovgivning ogsaa flere eksempler paa, at der paalægges enkelte ejendomme specielle raadighedsindskrænkninger, hvis formaal er naaet, naar blot den konkrete ejendom er underkastet begrænsningen. Hvor lovgivningen anerkender, at en raadighedsindskrænkning er speciel, anerkendes der tillige en erstatningspligt i henhold til grundlovens § 80 om afstaaelse af privat ejendom.

A. De paagældende raadighedsindskrænkninger vil som regel have form af servituter, der tvangsmæssigt paalægges de enkelte ejendomme. Eksempel herpaa findes bl. a. i § 7 i lov nr. 28 af 1/2-1930, hvorefter myndighederne, hvor det findes fornødent af hensyn til vejkryds og farlige vejsving, ved ekspropriation kan paalægge servituter til hindring af bebyggelse, der vil komme i vejen for den frie oversigt paa de nævnte steder. Erstatningen fastsættes efter vejlovgivningens regler om ekspropriation af jord. I denne forbindelse bemærkes, at den i færdselsloven nr. 129 af 14/4-1932 § 34 fastsatte pligt til at holde træer og levende hegn paa

eller ved gade, vej eller plads saaledes studsede, at de ikke er til ulempe for færdselen, klart omfattes af den nedenfor side 154 givne karakteristik af de »klassiske« ejendomsbegrænsninger, der gennemføres direkte ved lov og uden erstatning.

Et interessant eksempel paa servituter, der paalægges ved ekspropriation og mod fuld erstatning, udgør bestemmelserne vedrørende sikring af indflyvning til offentlige lufthavne, se hertil betænkning afgivet den 15/5-1943 af udvalget angaaende sikring af indflyvning til lufthavne.

Med hjemmel i luftfartloven (lovbek. nr. 251 af 6/8-1937 § 50) havde man i en kortere aarrække sikret indflyvningen til Kastrup lufthavn ved paalæg af servituter mod bebyggelse m. v. i en højde af indtil 25 meter, idet myndighederne gik ud fra, at byggeforbud under den nævnte højde udgjorde et saadant indgreb i ejendomsretten, at de kun kunde finde sted efter reglerne om ekspropriation.

I et udvalg til udarbejdelse af en særlig lov om sikring af indflyvningen drøftede man grænserne for adgangen til at paalægge byggeforbud uden erstatning. Jeg kan imidlertid ikke være enig med *Ernst Andersen* 61, naar han karakteriserer betænkningen som en udførlig drøftelse af forholdet til grundlovens § 80 og da slet ikke, naar han fremhæver den kontinuitet, der skulde være skabt mellem indflyvningslovens regler og reglerne i byggelinjeloven, byplanloven og Københavns bygge- og saneringsloven, tværtimod forsøger betænkningen slet ikke at analysere ligheder og forskelle mellem de forskellige foranstaltninger.

Betænkningen (side 11-12) anfører ganske kort, som tidligere tilfælde af tilsvarende almindelige raadighedsbegrænsninger, reglerne vedrørende vandforsyningsanlæg med begrænsningen i adgangen til anvendelse af vandet, bygge-

linjelovens byggeforbud, undergrundslovens begrænsninger i ejerens raaden over jorden, naturfredningslovens regler om færdsel ved strand og byggelinjer ved skov og strand samt byplanloven. Denne opregning af spredte eksempler giver anledning til følgende konklusion: »som resultat af den foretagne undersøgelse (sic!) er udvalget herefter af den opfattelse, at bestemmelserne i grundlovens § 80 ikke vil være til hinder for, at der til sikring af indflyvningen til offentlige lufthavne og landingspladser paa tilsvarende maade som ved de ovenfor citerede lovbestemmelser til supplerung af luftfartslovens ekspropriationsbestemmelser træffes visse indskrænkende bestemmelser for den frie udnyttelse af højden af en ejers raaden over luftrummet over hans faste ejendom«. Saa langt kan man være enig med udvalget, der imidlertid karakteristisk nok viger tilbage for i almindelighed at fastslaa, at ingen har ret til at udnytte sin ejendom til bebyggelse ud over 25 meter over terrænet, og derfor nøjes med at anbefale, at en saadan udnyttelse nægtes, naar den vil være i strid med en væsentlig samfundsinteresse, i dette tilfælde luftfarten. Dette er baggrunden for, at § 4 i lov nr. 411 af 12/7-1946 om sikring af indflyvning til offentlige lufthavne med en begrundelse, der logisk maatte føre til en generel lovordning i den forstand, som er beskrevet foran side 36 f, naar frem til en ren koncessionsordning, uden at dette har givet anledning til nogen forklarende bemærkning. I og for sig ganske karakteristisk for udviklingen.

At der for samtlige ejendomme kan fastsættes begrænsninger i udnyttelsen af luftrummet er naturligvis ganske klart, og spørgsmaalet er blot, hvor kraftig denne begrænsning kan være, før der bliver tale om et indgreb i ejendomsretten af en saadan art, at grundlovens § 80 maa bringes til

anvendelse. Den forannævnte betænkning har i overensstemmelse med tidligere praksis sat grænsen ved 25 meter, og i bemærkningerne til lovforslaget (Rigsdagstid. 1945/46 tillæg A II sp. 4705) begrundes det med, at en saadan grænse »praktisk talt intet indgreb gøres i ejendomsrettens normale udnyttelse«. Kvantitative synspunkter har altsaa her med rette været afgørende.

Byggeforbud i en højde af indtil 25 meter skønnes imidlertid at være et saa kraftigt indgreb i raadigheden, at de kun kan gennemføres ved ekspropriation, jfr. fornævnte lov § 3. Det er bemærkelsesværdigt, at de byggeforbud, der gennemføres i medfør af indflyvningsloven paa ingen maade er mere *specielle* end f. eks. tilsvarende højdebegrænsninger, der fastsættes i en byplan. Efter lovens § 2 skal der nemlig for hver enkelt flyveplads udarbejdes en plan, der skal angive de omraader uden om pladsen, inden for hvilke det skønnes nødvendigt at fastsætte højdebegrænsninger. Det er kun de ejendomme, som omfattes af en saadan plan, der falder ind under bestemmelserne i lovens §§ 3-4. Hverken i henseende til generalitetskravet eller med hensyn til indgrebets styrke og væsentlighed synes der at være nogen principiel forskel mellem en byplans zonebestemmelser og en indflyvningsplans højdebegrænsninger. Forskellen maa altsaa være at finde paa andre omraader, og en »nøje forudgaaende overvejelse« i forbindelse med »en udførlig drøftelse« (Ernst Andersen) vilde formentlig have givet svar herpaa. Nu faar det staa hen, hvad der har ligget til grund for »lovgiverens« overvejelser.

Om ekspropriativt paalæg af servituter se iøvrigt *Knud Illum Servitutter 1943*, 127 ff, *Sivertsen 1928*, 106 ff og 565 og *O. K. Magnussen 135*. I denne forbindelse maa fremhæves, at det ikke er lykkedes nogen af forkæmperne for

den opfattelse, at de sædvanlige naturfredningskendelser skulde falde uden for ekspropriationsbegrebet, at paavise nogen forskel imellem en fredning af en ejendom og en af de i det foregaaende nævnte paalæg af servituter, der ifølge lovgivningen medfører fuld erstatning i henhold til grundlovens § 80. Det maa derfor fastholdes, at fredningsindgreb i medfør af naturfredningslovens § 14 er et ekspropriativt paalæg af servitut, jfr. *Fr. V. Petersen* U 1942 B, 350 noten, *Knud Illum* anf. v. 41 f samt *Ernst Andersen* 62, der dog kun vil strække sig til at anerkende, at konkret gennemførelse af et byggeforbud paa byggemodne arealer er ekspropriation.

B. Paa samme maade, som der i en række tilfælde er hjemmel til at paalægge en ejendom en servitut ved ekspropriation, findes i flere tilfælde hjemmel til at ophæve en servitut ved ekspropriation. Ophævelsen kan ske dels ved en ekspropriation af den tjenende ejendom, dels ved isoleret ekspropriation af servitutretten.

Naar ejendommen eksproprieres, vil de begrænsede rettigheder, der hviler paa ejendommen, som regel falde bort, se *Poul Meyer* 93 ff, men det kan direkte eller forudsætningsvis fremgaa af ekspropriationsforretningen, at en eller flere saadanne rettigheder skal bestaa, se *Vagn Jensen Juristen* 1943, 392 og *Poul Andersen*, *Sagførerbladet* nr. 4, 1949, afsnit VI. Den servitutberettigede faar ved ekspropriationen af den tjenende ejendom et direkte krav imod eksproprianten paa fuldstændig erstatning af det økonomiske tab, han lider ved rettighedens bortfald.

Som en almindelig regel maa det ligeledes antages, at servituter, der strider imod almindelige raadighedsindskrænkninger, som paalægges ved eller ifølge lovgivningen uden erstatning til ejeren, bortfalder, uden at den servitut-



berettigede opnaar ret til nogen erstatning af eventuelle økonomiske tab i den anledning, se *Illum* Servitutter 259 ff, især 264. De begrænsede erstatningsbestemmelser i bygge-  
linjelovens § 2, stk. 5, og byplanlovens § 15, se foran side 108, tager direkte kun sigte paa grundejeren, men da de tilfælde, der omfattes af de nævnte bestemmelser, ifølge deres motiver betragtes som tilfælde af egentlig ejendomsafstaaelse, se rigsdagstid. 1937/38, tillæg A II sp. 3848 og *Ernst Andersen* 61, maa de begrænsede ejendomsrettigheder ogsaa have samme stilling som i andre tilfælde af ekspropriation. De indehavere af raadighedsrettigheder, der bortfalder paa grund af det tiloversblevne grundstykkets byggemæssige uanvendelighed, vil derfor have krav paa erstatning for det derved forvoldte tab. Bortset fra disse særlige tilfælde vil indehavere af servituter o. lign., der bortfalder som følge af almindelige raadighedsindskrænkninger paa ejendommen, lige saa lidt som ejeren have noget krav paa erstatning, se *Illum* anf. v. 260.

En af reguleringskommissionen i medfør af den københavnske bygge-lovs § 18, stk. 5, fastsat og tinglyst retningsplan har gyldighed imod alle, der besidder rettigheder over de ejendomme, der omfattes af planer og maa desuden have samme opløsende virkning paa servituter og brugsrettigheder som byggelinjer og byplaner.

Derimod skal byggeomraader, der fastsættes i medfør af bygge-lovens § 12 ikke tinglyses, og der findes ikke i loven nogen direkte udtalelse om, at de skal respekteres af rettighedshavere. For byggeservituters vedkommende fremgaar det forudsætningsvis af § 38, stk. 1, at de bortfalder i det omfang, de strider imod omraadebestemmelserne, og enhver positiv byggemæssig raaden i strid med omraadebestemmelserne er udelukket i henhold til bestemmelserne i § 44

sammenholdt med kravet om byggetilladelse, og dette gælder, uanset hvem der søger at gennemføre en saadan raaden.

Det er ikke rigtig, naar *Knud Illum* Servitutter 264, anfører, at reguleringsplaner efter den københavnske bygge-lov har samme virkning paa servituter som byplaner, eftersom reguleringsplanen ikke giver nogen adgang til at paalægge andre raadighedsindskrænkninger end dem, som er hjemlet i de øvrige bestemmelser i loven, se foran side 118. Saadanne indskrænkninger kan — imod nogen rettighedshavers protest — kun gennemføres ved udredning som ekspropriation imod fuld erstatning.

I byplanlovens § 12, stk. 2, og den københavnske bygge-lovs § 38, stk. 1, findes der hjemmel til ekspropriation af servituter, der ikke allerede er bortfaldet som følge af de paalagte raadighedsindskrænkninger. Benyttes denne adgang, har rettighedshaveren krav paa fuldstændig erstatning i henhold til grundlovens § 80.

Ifølge § 38, stk. 5, skal ophævelse eller forandring af servituter, der alene gaar ud paa opretholdelse af en vis tilstand paa en grund, sædvanligvis ikke berettiger til erstatning. Som paavist af *Illum* anf. v. 263 faar denne bestemmelse ingen praktisk betydning for de tilfælde, hvor der ved generelle raadighedsindskrænkninger træffes foranstaltninger, i strid med servituten, idet de negative servituter, som strider imod indskrænkningerne, bortfalder lige saa vel som de positive. For de egentlige ekspropriationstilfælde bliver der imidlertid heller ikke nogen anvendelse for bestemmelsen, thi ifølge stk. 4 er rettighedshaveren berettiget til erstatning for økonomisk tab — hvilket jo allerede følger af grundlovens § 80 — og den mærkelige udtalelse i stk. 5 kan ikke antages at gøre nogen indskrænkning heri.

C. I det omfang, myndighederne lovligt kan gøre bygge-

og vejretlige tilladelser afhængige af særlige betingelsers opfyldelse, vil der i medfør af saadanne betingelser kunne paalægges enkelte ejendomme specielle raadighedsindskrænkninger. Dette kan ske dels som vilkaar for meddelelsen af en dispensation, dels som vilkaar for en diskretionært meddelt koncession. I begge tilfælde gælder det, at betingelsen er ulovlig naar den har et videre formaal end det, som søges opnaaet ved de lovregler, i medfør af hvilke tilladelsen udkræves. Om dette spørgsmaal maa henvises til den almindelige fremstilling af spørgsmaalet om ulovlige betingelser for meddelelsen af forvaltningsakter hos *Poul Andersen* side 383 f. For byggetilladelsers vedkommende henvises til den indgaaende fremstilling hos *Vasegaard* 127—44 og for vejapprobationers vedkommende henvises til *E. A. Abitz* 252 ff samt U 1946, 983 (H) med note.

Før den københavnske bygge lov af 1939 hvilede en række vigtige omraader inden for byggeretten paa myndighedernes adgang til at dispensere fra lovgivningens bestemmelser imod opfyldelse af særligt fastsatte betingelser, uden for den københavnske lovs omraade gælder dette i vidt omfang endnu, men er heller ikke ukendt indenfor den københavnske bygge lovs omraade. Begrænsningen i adgangen til at knytte betingelser til saadanne dispensationer er nu antydet i bygge lovens § 10, hvori det hedder, at dispensationerne kun kan gøres afhængige af vilkaar af bebyggelsesmæssig art. I bemærkninger til regeringsforslaget forklares dette saaledes, at betingelsen skal »have hensyn til udførelsen eller udnyttelsen af de ved den indrømmede lempelse tilstaaede øgede byggeret, anvendelsen af den paagældende bebyggelse eller foranstaltninger ved denne, som tilsigter at udelukke eller begrænse mulige ulemper som følge af den indrømmede lempelse«.

Blandt de raadighedsindskrænkninger, der kan være tale om, kan nævnes de meget almindelige dispensationer fra reglerne om det bebyggede areals omfang, der f. eks. gives til opførelse af skure mod tinglysning af en deklaration, hvorefter skurene kun maa benyttes til henstilling af cykler, barnevogne o. lign., se *Sivertsen* 1928, 133 f, 572. Efter den københavnske byggevedtægts § 63, stk. 3, kan der gives tilladelse til opførelse af visse skure o. lign., imod at ejeren forpligter sig til at fjerne dem igen, naar magistraten forlanger det. Lignende deklarationer kendes ogsaa i andre forbindelser.

*Vasegaard* 136 f nævner, at der i København ofte stilles krav om afskrivning inden for en kortere periode af værdiforøgelsen som følge af en ombygning, der hviler paa en dispensation fra byggelinjebestemmelser. Ved egentlige ombygninger antager *Vasegaard*, at en saadan betingelse er lovlig, da byggelinjebestemmelsernes formaal jo er rent økonomisk, nemlig at billiggøre den efterfølgende ekspropriation, hvorfor der heller ikke kan være noget i vejen for, at man ved dispensationen forfølger det samme formaal. Mere tvivlsomt mener han imidlertid det er, om en betingelse, som den nævnte, er lovlig, naar der kun er tale om en bygningsforandring, men, da der i realiteten er tale om en tidsbegrænset byggetilladelse, maa byggelovens § 57, stk. 2, formentlig afgive den fornødne hjemmel.

Ogsaa udenfor den københavnske byggelovs omraade vil kravet om, at den paagældende bygning skal fjernes efter myndighedernes krav eller om afskrivning af værdiforøgelsen over en kortere aarrække kunne opstilles i forbindelse med dispensationer. Krav om fjernelse paa anfordring vil være lovligt og berettiget, naar den bygning, der tillades opført, strider imod en allerede gennemført bebyggelses-

plan eller fastlagte byggelinjer. Det vil jo ofte vare en lang aarrække, forinden hele den pgl. vej er rykket tilbage til den fastsatte byggelinje, eller forinden kvarterets karakter ved nedrivning og nybebyggelse er ændret i overensstemmelse med planerne, og indtil dette kan gennemføres, vil en bebyggelse, som strider imod planlægningen, kunne tillades, naar blot myndighederne har sikkerhed for, at de kan faa den fjernet, saa snart planlægningen staar foran den endelige realisation. Det er derimod meget tvivlsomt, om byggemyndighederne kan have lov til at stille saadanne krav i forbindelse med dispensationer, der ikke vedrører en egentlig planlægning af nævnte art, og selv om en planlægning virkelig paatænkes, maa der dog være grænser for, hvor lang tid i forvejen myndighederne kan forberede den ved at betinge eventuelle dispensationer fra bygningslovgivningen paa denne maade. Helt klart er forholdet kun, naar planlægningen er vedtaget og gennemført.

Paa samme maade er det klart, at dispensationer fra byggelinje- eller byplanbestemmelser kan betinges af, at den efterfølgende ekspropriation ikke fordyres for det offentlige som følge af den pgl. nybygning, men jo fjernere ekspropriationsmuligheden er paa det tidspunkt, da dispensationen gives, desto mere tvivlsom bliver byggemyndighedernes berettigelse til at stille saadanne betingelser, og en betingelse af denne art kan ikke legaliseres blot ved en almindelig henvisning til eventuel fremtidig ekspropriation, naar en saadan ikke paa nogen maade er bebudet igennem kommunens planlægningsarbejde.

Hvor der ikke er tale om dispensation fra planlægningsbestemmelser men fra bestemmelser af overvejende konstruktiv art, bliver byggemyndighedernes kompetence endnu mere begrænset. Hvis der intet foreligger om, at en bygning

indenfor et kortere eller længere aaremaal skal eksproprieres, kan det saaledes ikke være lovligt at betinge en tilladelse til opførelse af en tagetage som 6. beboelseslag i strid med den frederiksbergske lovs § 15 af, at den relative værdiforøgelse ved taglejlighedens indrettelse, der fastsættes ved en eventuel ekspropriation, ikke medregnes til ejendommens værdi.

Der kan i byggemyndighedernes praksis spores en udpræget tendens til at anvende de betingede dispensationer til at afhjælpe mangler ved byggelovgivningen og tiltage sig en kompetence, som loven ikke har givet de paagældende myndigheder. Naar det i almindelighed siges, at myndighederne maa kunne betinge dispensationer fra byggelovgivningen, naar blot betingelserne er af byggemæssig karakter, er denne kompetencebestemmelse efter min mening alt for vid. I det fornævnte tilfælde, hvor der gaves en dispensation fra en bestemmelse om antallet af beboelseslag, bør man ikke kunne betinge tilladelsen af, at ejeren forpligter sig til at indgaa i et fælles gaardanlæg med naboejerne. Bestræbelserne for at gennemføre saadanne fælles gaardanlæg fortjener al mulig støtte, og det er paaskønnelsesværdigt, at det offentlige medvirker til, at saadanne anlæg gennemføres i størst muligt omfang, men naar loven ikke har taget sig af sagen, kan man ikke gennemføre en tvingende bestemmelse ad køkkenvejen ved at knytte kravet om gaardanlæg til dispensationer, der intet har med gaardarealets benyttelse at gøre. Den samme betragtning gør sig gældende ved en lang række betingelser med mere og især mindre tilknytning til den tilladelse, som ønskes opnaaet.

Men det er ikke alene dispensationerne, der giver anledning til fastsættelse af særlige raadighedsindskrænkninger, det gælder ogsaa meddelelsen af sædvanlig byggetilladelse.

Nogen praktisk betydning har denne adgang til at fastsætte særlige vilkaar dog først faaet med den københavnske lov, idet byggetilladelse efter den øvrige byggelovgivning i overvejende grad er lovbundne. Ifølge byggelovens § 51 er det imidlertid i vidt omfang overladt til magistraten efter et temmeligt frit skøn at afgøre, om byggetilladelse skal meddeles, og dermed er vejen ogsaa aabnet for fastsættelsen af betingelser.

I bemærkningerne til regeringsforslaget hedder det om nævnte paragraf, at den i modsætning til tidligere bygningsloves faste lovregler tilstræber »at muliggøre et friere skøn ved bestemmelsen af bebyggelsens udformning og udstrækning paa den enkelte grund ved at forudsætte, at bebyggelsen af denne sker i henhold til en godkendt og samlet planlægning. . . .« Da denne friere skønnende myndighed ikke findes at gaa ud over den tilsvarende myndighed efter byplanloven, kan ministeriet tiltræde forslaget. Denne bemærkning er overordentlig karakteristisk for den overfladiske maade, hvorpaa man fra ministeriets side har behandlet disse vigtige spørgsmaal, thi det overses aabenbart ganske, at byplanernes indgreb over for grundejerne udtrykkeligt retfærdiggøres fra lovgivningsmagtens side med en henvisning til deres generelle karakter, der sidestiller byplanerne med landsbrugs- og skovlovgivning. Dette synspunkt harmonerer ikke med, at indenrigsministeriet begrundet en bemyndigelse til ganske konkret i hvert enkelt tilfælde at bestemme ejendomsrettens indhold med en henvisning til byplanerne. Det er ikke uberettiget at hævde, at man i disse spørgsmaal bestræber sig paa at blæse og have mel i munden paa samme tid.

Under alle omstændigheder medfører bestemmelserne i den københavnske byggelovs § 51, at en stor del af de raa-

dighedsindskrænkninger, som normalt kun kan gennemføres ved hjælp af de foran under afsnit I nævnte bebyggelsesplaner af forskellig art, inden for området af den københavnske bygge lov kan gennemføres i forbindelse med de konkrete byggetilladelser. Man kan vel ikke tænke sig en mere oplysende illustration til paastanden om, at udviklingen bevæger sig i retning af et koncessionssystem. I samme takt, som dette sker, vil de generelle planer derfor blive uden afgørende betydning, de vil efterhaanden udelukkende have til formaal at give befolkningen visse oplysninger om myndighedernes syn paa den fremtidige byggeudvikling i hovedtræk.

Om de forannævnte raadighedsindskrænkningers retlige karakter og eventuelle tinglysning se *Knud Illum* Tinglysning 37 f.

D. I et vist omfang kan der — bortset fra de forannævnte raadighedsindskrænkninger — være hjemmel til at paalægge en ejendom raadighedsindskrænkninger i form af foranstaltninger, der medfører varig ulempe for raadigheden over ejendommen. Denne hjemmel kan dels findes i offentligretlige forskrifter — især vejlovgivningen — dels i naboretten.

Med hensyn til omfanget af de ulemper, der retmæssigt kan paaføres naboejendommen og de øvrige spørgsmaal i forbindelse med konflikten imellem naboejendommens kolliderende interesser, henvises til de almindelige fremstillinger af naboretten, se *Vinding Kruse* 339 ff, *Henry Ussing Erstatningsretten* 1937, 108 ff og *O. K. Magnussen* 249 ff.

Omlægning af en vej kan undertiden medføre, at færdslen til og fra en ejendom, der støde rop til vejen, bliver besværliggjort i en saadan grad at ejendommens anvendelighed forringes. Hvis der som et led i vejomlægningen er eksproprieret jord fra den paagældende ejendom, vil ejeren ikke



alene faa erstatning for den afstaaede jord men ogsaa for de varige ulemper, som vejoplægningen har ført med sig.

At denne ulempeerstatning er en egentlig ekspropriationserstatning fremgaar allerede deraf, at taksationskommissionerne efter fast praksis fastsætter erstatningsbeløbet som en post i den samlede ekspropriationserstatning, og deres pligt hertil er udtrykkelig fastslaaet af domstolene, se f. eks. U 1937, 283 (H). Der er grund til at fremhæve dette, fordi *E. A. Abitz* 308 og 351 under eet hævder, at det er naboretlige synspunkter, der har ført til anerkendelse af en ejers krav paa erstatning af værdiforringelse som følge af varige ulemper, der paaføres en ejendom ved vejoplægning, hvad enten der eksproprieres jord fra ejendommen eller ej. For saa vidt angaar ulemper i forbindelse med arealafstaaelse, afgiver de foreliggende domme imidlertid ingen støtte for antagelsen af naboretssynspunktet, og dette har da heller ikke været hævdet af nogen af de øvrige forfattere, der har beskæftiget sig med emnet.

Derimod har der hersket nogen uklarhed med hensyn til de tilfælde, hvor en vejoplægning medfører forringelse af en ejendom, der ikke har afgivet jord til vejanlægget. En række domme, herunder bl. a. højesteretsdommen U 1914, 47, har nægtet at give erstatning i saadanne tilfælde med den begrundelse, at der in casu ikke forelaa noget væsentligt («positivt og effektivt») indgreb i ejerens adgang til at udøve sin ejendomsret, se om dommene *Poul Meyer* 67 ff. Disse domme forudsætter altsaa, at raadighedsbegrænsningen kan blive saa kraftig, at foranstaltningen maa opfattes som en egentlig ekspropriation af ejendom, og dette synspunkt ligger ganske paa linje med de synspunkter, der har ført til erstatningsreglerne i byggelinjelovens § 2, stk. 5, og byplanlovens § 15.

I det i højesteretsdommen i U 1933, 644 omtalte tilfælde var indgrebet imidlertid saa voldsomt, som det overhovedet kunde blive, hvis der ikke ligefrem skulde være tale om arealafstaaelse, hvad der ikke var. Eksempelvis kan nævnes, at den paagældende vejoplægning medførte, at fortovets bagkant blev hævet 1,4 meter, og at der opførtes støttemure op til ejendommen med lyskasser foran vinduerne og trapper ned til indgangsdøre samt løftning af portgulv. I konsekvens af de tidligere domme skulde man have ventet, at højesteret havde statueret, at dette indgreb var saa væsentligt, at der var tale om ekspropriation, men i stedet valgte man at tilkende ejeren en erstatning med en uklar henvisning til »lovgivningens almindelige regler«. *Troels G. Jørgensen TfR 1934, 418 f* antager, at der herved henvises til naborettens grundsætninger, og denne opfattelse deles af *Henry Ussing U 1947 B, 285*.

Højesteretsdommens vage begrundelse aabner imidlertid mulighed for at tolke den i overensstemmelse med de tidligere domme i lignende tilfælde, og i saa fald bliver der ikke plads for naboretten. Ogsaa bortset herfra er opfattelsen dog uholdbar. Den raadighedsindskrænkning, som en ejer kan paaføre sin nabo — i nogle tilfælde dog kun mod at erstatte ham den værdiforringelse, som hans ejendom undergaar — har sin hjemmel i retsreglerne vedrørende ejerraa-den. Retsordenen afvejer de to ejeres indbyrdes kolliderende interesser og samfundets større eller mindre interesse i de forskellige former for raadighed.

Dersom det offentlige ejer det vejareal, hvor foranstaltningerne skal iværksættes, er det klart, at vedkommende offentlige myndighed i kraft af ejendomsretten kan udøve en vis raadighed, selv om denne er til ulempe for facadeejerne, men jeg anser det for hævet over enhver tvivl, at for-

anstaltninger af saa indgribende karakter som dem, der er tale om i den foreliggende domspraksis, ikke kan være berettiget i kraft af ejendomsretten over arealet. I alle andre relationer vil man da heller ikke et øjeblik være i tvivl om, at spørgsmaalet om retmæssigheden af vejmyndighedernes handlinger alene kan finde sin løsning ved at undersøge den hjemmel, som myndighederne har i gældende vejlovgivning. Hvis vejmyndighederne har den fornødne hjemmel til at træffe de paagældende foranstaltninger, er disse retmæssige, ellers er de uretmæssige.

Dermed at vejmyndighederne har godtgjort deres hjemmel til at udføre de paagældende foranstaltninger, er erstatningsspørgsmaalet dog paa ingen maade afgjort. Hvis den lovgivning, hvori hjemlen findes, ikke indeholder nogen afgørelse af erstatningsspørgsmaalet, og det vil praktisk taget aldrig være tilfældet, maa dette afgøres ved en undersøgelse af, om ulemperne er af saa væsentlig karakter, at der foreligger afstaaelse af ejendom. Det er en saadan undersøgelse, som dommene før den fornævnte højesteretsdom af 1933 har gennemført, dog i alle tilfælde med negativt resultat.

Hvis den nævnte højesteretsdom havde henvist til lovgivningens regler om *erstatning for tvangsmæssigt paalagte raadighedsindskrænkninger*, i stedet for den orakelagtige henvisning til lovgivningens regler i al almindelighed, vilde en saadan begrundelse ikke alene have været i overensstemmelse med tidligere domspraksis men ogsaa — og især — med lovgivningen vedrørende særligt indgribende raadighedsindskrænkninger. Lovgivningen gaar nemlig ud fra, at der skal ydes erstatning, naar enkelte ejendomme paalægges specielle raadighedsindskrænkninger i form af servituter, se nedenfor side 160 f, og de forannævnte erstatningsbestemmelser i byggelinjeloven og byplanloven viser, at raadig-

hedsindskrænkninger, som overstiger en vis styrke, maa opfattes som ekspropriation. Efter de synspunkter, som jeg har fremsat i det foranstaaende, burde højesteret for at være i overensstemmelse med sin egen tidligere praksis og lovgivningens almindelige grundsætninger derfor have begrundet sin afgørelse dermed, at det konkrete indgreb i facadeejerens raadighed var saa indgribende, at der var tale om ekspropriation.

Ekspropriationskommissionernes praksis med hensyn til det nævnte spørgsmaals løsning er ikke ganske afklaret, og især er besigtigelses- og ekspropriationskommissionen, som er nedsat i henhold til forordningen af 5/3-1845, hidtil vejet tilbage for en anerkendelse af, at der kan foreligge ekspropriation i forhold til en ejer, der vel ikke afgiver areal til vejanlægget, men alligevel rammes af de varige ulemper, som vejomlægningen fører med sig. En betydningsfuld ændring i den nævnte kommissions praksis synes dog at vise, at man er paa vej til en saadan anerkendelse, idet der — første gang ved en ekspropriation foretaget i anledning af Gl. Horsens landevejs omlægning — er ydet ekspropriationserstatning til ejere, hvis ejendomme blev forringede ved vejomlægningen, men som ikke har afgivet noget areal, se Udskrift af forhandlingsprotokollen for besigtigelses- og ekspropriationskommissionen vedr. arealerhvervelser i henhold til lov nr. 28 af 1/2-1930 om sikring af færdslen ved vejkrydsninger m. v., 163 hefte, side 1619 ff (Ibnrr. 45—47).

I det nævnte tilfælde drejede det sig ganske vist ikke om omlægning af offentlig vej, men om en privat fællesvej, hvorover facadeejerne havde ejendomsretten. Nu skal jeg ikke ved denne lejlighed komme ind paa det spørgsmaal, om det overhovedet har nogen fornuftig mening at tale om ejendomsret i denne forbindelse (faktisk var forholdet det,

at de paagældende ejere hellere end gerne vilde opgive deres saakaldte ejendomsret, som kun paalagde dem vedligeholdelsespligten, og ingen fordele, men kommunen vilde ikke overtage vejen), afgørende for tilfældets bedømmelse er imidlertid, at der ikke fandt nogen afstaaelse af jord sted, og at man selv ved en eventuel ekspropriation af vejarealet efter en meget fast praksis ikke vilde have givet een øre i erstatning. Det maa erkendes, at den nævnte ændring af praksis, hvorefter man nu giver erstatning i tilfælde, hvor man tidligere har nægtet erstatning, ikke direkte kan tages som et udtryk for, at kommissionen vilde indtage det samme standpunkt i et tilfælde, hvor omlægningen drejer sig om en offentlig vej, men ændringen faar ikke megen mening, hvis man ikke drager denne naturlige konsekvens.

Hvis kommissionspraksis, hvad man under hensyn til den fornævnte kommissions særlige betydning maa antage, vil udvikle sig efter de synspunkter, som ligger til grund for den omtalte afgørelse, vil højesteret i et paakommende tilfælde utvivlsomt ogsaa føle sig styrket til at anvende en noget mere haandgribelig begrundelse end den, som er anvendt i dommen fra 1933, og en saadan begrundelse maa nødvendigvis tage livet af naboretssynspunktet. At gøre grundejernes retsstilling med hensyn til erstatning for varige ulemper som følge af vejomlægning afhængig af, om der eksproprieres en i givet fald minimal jordstrimmel eller ej, synes heller ikke antageligt.

### Kapitel 3.

## Ejendomsrettens beskyttelse

Det ligger ganske udenfor disse studiers ramme at forsøge en udtømmende behandling af forholdet imellem ekspropriation, der kun kan foretages paa de i grundlovens § 80 angivne betingelser, og andre ændringer eller indgreb i borgernes ejendomsret, der kan gennemføres uden erstatning. Af nyere fremstillinger, der tilsigter en saadan samlet opgørelse med problemet, henvises til *Fr. Vinding Kruse* 269 ff. og *O. K. Magnussen* 113 ff, hvilket sidste værk indeholder referat og kritik af de fleste tidligere fremsatte opfattelser. Blandt de mindre omfattende undersøgelser af spørgsmaalet fra nyere tid kan især henvises til *Knud Illum* *Servitutter* 24 ff og *Ernst Andersen* 53 ff. *Poul Andersens* bemærkninger om erstatning for raadighedsindskrænkninger i *Festskrift til Henry Ussing* 1951, 28 ff fremkom først, da nærværende afhandling forelaa i korrektur, og jeg har derfor kun i begrænset omfang kunnet tage hensyn til bemærkningerne ved udarbejdelsen af min fremstilling af problemet.

Formaalet med dette afsluttende kapitel er derimod at behandle de spørgsmaal i forbindelse med afgrænsningen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering, som de foregaaende afsnit direkte har givet anledning til. Som nævnt i det indledende afsnit af denne undersøgelse, maa det i første

række være retsvidenskabens opgave at analysere lovgivningsmagtens stilling til problemerne og paa grundlag af en saadan undersøgelse dels at paavise eventuelle inkonsekvenser, d. v. s. tilfælde, der viser, at lovgivningsmagten ikke har klargjort sig sin egen opfattelse af spørgsmaalet, men gør sig skyldig i anomalier, dels at pege paa muligheder for at faa saadanne anomalier bragt ud af verden ved anerkendelsen af bestemte retningsgivende synspunkter. Den sidste del af opgaven er af videnskabelig karakter i det omfang, disse synspunkter kan udledes af grundlovens bindende krav, men bortset herfra er der naturligvis tale om en ren retspolitisk virksomhed. Saaledes som grundlovens § 80 er affattet, vil dog selv de synspunkter, som formelt støttes paa dens bestemmelser, reelt være bestemt af visse retspolitiske grundopfattelser. Vi staar her overfor en sammenblanding af den eksakte deskriptive og analytiske virksomhed med agitatorisk, politisk farvede bedømmelser, som i større eller mindre grad gør sig gældende ved behandlingen af de fleste juridiske spørgsmaal.

Naar det erfaringsmateriale, som er hentet frem og behandlet systematisk i de foregaaende afsnit, skal udnyttes ved behandlingen af spørgsmaalet om borgernes beskyttelse overfor det offentliges indgreb i ejendomsretten, vil det være naturligt at indlede med en karakteristik af de tilfælde af offentlig begrænsning af ejerraadigheden, som efter en sammenstemmede opfattelse kan gennemføres uden erstatning til ejerne. Jeg tænker paa de foran side 36 nævnte bestemmelser i skovlovgivningen, landbrugslovgivningen m. fl. Disse almindelige baand paa ejendomsretten har jo betydet overordentlig meget i diskussionen og anvendes i tide og utide som bevis for, at man erstatningsfrit kan indskrænke ejernes raaden. Det kan imidlertid ikke kraftigt nok understreges, at

en saadan argumentation naturligvis kun er noget værd, saa længe de nye reguleringer, man ønsker at forsvare, i alle væsentlige træk er overensstemmende med de tidligere gennemførte reguleringer, man henviser til. At der ikke er megen lighed imellem fredsskovspligten og den ofte omtalte byplan for matr. nr. 10 g af Krogstrup by og sogn, har vi allerede ved flere lejligheder haft anledning til at konstatere. En nærmere karakteristik af de »klassiske« reguleringslove kan kun bekræfte dette.

Saa vidt jeg kan se, maa en saadan karakteristik i hovedsagen se saaledes ud: 1) det paagældende paabud eller forbud findes i selve loven, der altsaa direkte — uden administrativ mellemkomst — finder anvendelse paa det enkelte ejendomsgode, 2) den paagældende norm er abstrakt formuleret, d. v. s. den bestemmer sit objekt begrebsligt (»bygninger«, »landbrugsejendomme« o. s. v.). I denne forbindelse kan anføres den rent statistiske iagttagelse, at de anvendte begreber omfatter et betydeligt antal enheder, som altsaa alle falder ind under den paagældende norm. 3) raadighedsbegrænsningen er kvantitativt kun af beskedent omfang, d. v. s. indgrebets styrke er kun ringe, og det har ingen afgørende betydning for den normale udnyttelse af ejendommen, og 4) raadighedsbegrænsningen rammer alle de af begrebet omfattede enheder med lige styrke.

I tilknytning til de enkelte punkter i denne karakteristik vil vi gøre nogle bemærkninger om forholdet til grundlovens § 80 i de tilfælde, der i særlig grad har været genstand for fremstillingen i de tidligere kapitler.



I.  
FORSØG PAA AT KARAKTERISERE FORHOLDET  
MELLEM EKSPROPRIATION OG  
ERSTATNINGSFRI BEGRÆNSNING AF EJENDOMSRETTE

*A. Administrative tilladelsers forhold til  
grundlovens § 80.*

Naar den norm, der er bestemmende for ejerens raadighed, findes optaget i selve loven, kan man naturligvis gøre dennes bestemmelser til genstand for diskussion med henblik paa overensstemmelsen med grundlovens § 80. Her vil hele den hidtidige teoretiske diskussion, i det omfang man tilslutter sig dens resultater, kunne faa direkte anvendelse. Tilslutter man sig en teori, der mener at have fundet et fast kriterium for afgrænsningen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering, vil man ved en mekanisk anvendelse af det paagældende kriterium kunne afgøre, hvorvidt grundlovens bestemmelser er iagttaget eller ej, og hvis man staar paa det standpunkt, at grænsen er flydende, maa man undersøge de karakteristiske momenter, som bestemmelsen indeholder, og afveje, hvor tungt de hver især vejer, og til hvilken side, man skønner, at vægtskaalen synker.

Anderledes er forholdet, hvis administrativ virksomhed er nødvendig for at fastsætte normens indhold eller foretage den fornødne subsumption. Størst lighed med de fornævnte tilfælde har de tilfælde, hvor selve normen findes i loven, men den enkelte ejendoms henførelse derunder overlades til administrative myndigheder. Det vil da kunne undersøges, om den paagældende bestemmelse overhovedet grund-

lovsmæssigt kan gennemføres i noget tilfælde uden erstatning, f. eks. om det er grundlovsmæssigt, at landbrugsministeren i medfør af § 8 i loven om smitsomme husdyrsygdomme kan paabyde, at smittede dyr dræbes. I dette tilfælde er betingelserne for administrationens virksomhed imidlertid fastsat i loven ved temmeligt objektive kriterier, idet sygdommen skal være konstateret af en dyrlæge, men i andre tilfælde er betingelserne mere vage for i visse tilfælde at gaa over i et frit skøn. I saa fald kan det ikke antages, at loven eentydigt har gjort op med forholdet til § 80, men det maa i hvert enkelt tilfælde afgøres, om indgrebet har karakteren af ekspropriation eller ej.

Dette bliver naturligvis særligt tydeligt, naar loven ikke alene overlader subsumptionen men ogsaa fastsættelsen af normens indhold til administrative myndigheder. Lad os tage et ukompliceret tilfælde f. eks. § 1 i lov nr. 188 af 1. maj 1923 om tillæg til loven om smitsomme husdyrsygdomme, hvilken bestemmelse efter lang og fast praksis antages at indeholde en almindelig hjemmel for landbrugsministeren til at fastsætte enhver bestemmelse — generel eller speciel — der tjener til at bekæmpe udbredelsen af smitsomme husdyrsygdomme. Det er efter min mening ganske klart, at bortset fra de tilfælde, hvor loven har taget stilling til erstatningsspørgsmaalet, maa det i hvert enkelt tilfælde særskilt afgøres, om den af ministeren fastsatte bestemmelse kan give en ejer krav paa ekspropriationserstatning eller ej. Det siger sig selv, at bemyndigelsen som saadan ikke kan have tilsigtet at tage stilling til erstatningsspørgsmaalet i alle forekommende tilfælde. Hvis man tænkte sig, at det var af afgørende betydning for bekæmpelsen af en alvorlig smitsom sygdom, der maaske truede med at lægge millionværdier øde, at nogle landbrugsejendomme blev nedrevet, maatte

landbrugsministeren utvivlsomt i fornævnte lovbestemmelse have den fornødne hjemmel til at paabyde en saadan foranstaltning. Men det er i hvert fald klart, at ejerne af de ejendomme, der kræves nedrevet, ville have krav paa fuld erstatning efter reglerne om ekspropriation, ganske uanset om ministeren havde taget stilling til dette spørgsmaal eller ej.

Hvor en saadan bemyndigelse anvendes til udstedelsen af abstrakt formulerede forskrifter, der faar umiddelbar indflydelse paa ejeres raaden over deres ejendom, vil de paagældende retsnormer kunne bedømmes paa samme maade som de tilfælde, hvor normen findes i selve loven. Hvis der derimod udstedes konkrete forskrifter for specielle ejendomme, maa det i hvert tilfælde afgøres om indgrebet er et ekspropriationsindgreb eller ej. Et karakteristisk eksempel herpaa er de foran side 146 f nævnte omlægninger m.v. af gader og veje paa en saadan maade, at der paaføres facadeejendommene varige ulemper. Retmæssigheden af disse foranstaltninger er afgjort dermed, at de omfattes af vejlovgivningens bemyndigelser, men dermed er spørgsmaalet om en eventuel ekspropriationserstatning ikke afgjort. Hvis indgrebet er af saa afgørende betydning for ejerraadigheden, at det maa betragtes som afstaaelse af ejendom, skal der betales fuld erstatning i medfør af grundlovens § 80.

Derimod vil en koncessionsordning praktisk taget altid bringe de paagældende begrænsninger af ejendomsretten udenfor grundlovens rækkevidde. Der kan næppe i grundlovens bestemmelser være noget til hinder for, at ejerraaaden gøres betinget af en offentlig tilladelse, og forbudet mod fri raaden skal i hvert tilfælde være meget omfattende, forinden det overhovedet kan tænkes, at domstolene vil statuere, at der i og med selve forbudet foreligger afstaaelse af ejendomsret. I adskillige tilfælde vil der intet være til hinder for,

at lovgivningen fastsætter krav om offentlig tilladelse til enhver væsentlig raaden over ejendommen. En almindelig regel om, at al byggemæssig raaden over fast ejendom kun kan finde sted efter en i hvert enkelt tilfælde meddelt offentlig tilladelse, der gives efter visse i loven fastsatte ubestemte retningslinier, vil i hvert fald ikke kunne rammes af grundlovens bestemmelser, og dog er det klart, at en saadan regel er betydeligt mere tyngende for grundejerne end mange af de indgreb, der i tidens løb har foraarsaget megen diskussion under paaberaabelse af, at de ikke var grundlovs-mæssige.

Principielt maa man vel fastholde, at det offentliges meddelelse eller nægtelse af tilladelse til at raade maa bedømmes særskilt under hensyn til karakteren af det indgreb i ejendomsretten, som derved gøres, men som regel vil man ikke have mulighed for at anvende grundlovens bestemmelser overfor konstellationen: almindelig forbudsnorm + konkrete administrative undtagelser, og da udviklingen, som paavist i det indledende kapitel, utvivlsomt gaar i retning af en udvidelse af koncessionsordningerne, vil den traditionelle diskussion af afgrænsningen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering efterhaanden reduceres til at blive et intellektuelt monument over en svunden tid. Skal man fremtidigt virkelig opnaa noget i retning af en større beskyttelse af ejendomsretten overfor indgreb fra det offentliges side, maa vejen gaa over en forøgelse af de formelle garantier for de administrative afgørelses »rigtighed«, d. v. s. deres overensstemmelse med lovens aand og bogstav og deres samfundsmæssige hensigtsmæssighed, samt en forøget efterfølgende prøvelse af disse afgørelser. Nogle bemærkninger om de muligheder, der foreligger i saa henseende, vil blive gjort nedenfor side 207 ff.

*B. Den erstatningsfri begrænsning kræver en abstrakt  
karakteristik af ejendommene*

Ældre forfattere fandt forskellen imellem ekspropriationsindgreb og erstatningsfri indskrænkninger i ejendomsretten deri, at de førstnævnte var af speciel karakter, de sidstnævnte af generel karakter. O. K. Magnussen 134 har genoptaget anvendelsen af kriteriet og karakteriserer ekspropriationsindgrebene i modsætning til en ny fastsættelse af ejendomsrettens grænse derved, at de kun rammer et enkelt eller nogle enkelte retsgoder blandt flere af samme slags.

Alf Ross indvendte ved det offentlige forsvar af O. K. Magnussens disputats, at tingene ikke eksisterer i naturen som »slags«, det bliver de først ved den begrebslige bestemmelse af dem. Enhver ting kan tilhøre mange forskellige »slags« alt efter den begrebsbestemmelse, man foretager. Matr. nr. 7 med bygninger kan være en enhed i begrebet »fast ejendom«, men ogsaa i hvert af begreberne »landejendom«, »husmandsbrug«, »jordrentebrug« m. fl. (eksemplerne er mine PM). Ross hævder derfor, at kriteriet er uanvendeligt, fordi enhver lov, der bestemmer indgrebets genstand ved almindelige kendetegn eller begreber (i modsætning til individuel udpegning gennem angivelse af navn eller paa anden konkret maade saasom ved tidsrumlig bestemmelse) omfatter alle genstande af en bestemt slags, *fordi den selv bestemmer denne slags.*

Endnu skarpere kan det siges, at praktisk taget ethvert antal af enhederne i et bestemt overbegreb, kan bringes til at omfatte et underbegreb, hvis samtlige enheder det paagældende antal ejendomme udgør. Sagt med andre ord; man kan omskrive et eller flere konkrete kriterier (f. eks. bestemt

angivne matrikelnumre) til et abstrakt kriterium paa en saadan maade, at man kan faa antallet af enheder til stærkt at nærme sig een. Til syvende og sidst beror muligheden for en saadan karakteristik blot paa koncipistens fantasi og formuleringsevne. »Søren Madsens kørehest med de to hvide prikker i panden« er en overordentlig konkret karakteristik, medens »heste med to prikker i panden« er en abstrakt karakteristik af indbegrebet af alle de heste, der omfattes af det nævnte kriterium. Men det kan jo godt hænde, at Søren Madsens kørehest er den eneste i landet, som rammes af karakteristiken.

De forudgaaende afsnit har imidlertid vist, at dansk lovgivning faktisk anvender sondringen mellem generelle og specielle indgreb og knytter den retsvirkning dertil, at der ydes erstatning for tab, der lides ved paalæg af specielle indgreb, og det kan altsaa fastslaas, at specielle ejendomsindgreb (d. v. s. indgreb, der rammer igennem en konkret udpegning af sin genstand) falder indenfor grundlovens § 80's omraade og medfører krav paa erstatning efter reglerne om ekspropriation. Det er i saa henseende ligegyldigt, om indgrebet bestaar af afstaaelse eller raadighedsindskrænkninger og blandt de sidstnævnte falder saavel positive som negative servituter, raadigheds- som tilstandsservituter. Indgrebets styrke er ligeledes uden betydning, naar blot der kan dokumenteres et aktuelt tab. Det er efter min mening ikke nogen undtagelse fra denne grundsætning, at myndighederne, i kraft af det, jeg nedenfor kalder offentligretlig nødværge, kan gribe ind i ejendomsretten og kræve et gode tiltetgjort eller raadigheden derover begrænset, se nedenfor side 190. Af det foregaaende følger naturligvis ikke, at alle generelle indgreb er erstatningsfri, jfr. ndf.

Naar dette er sagt, maa det dog tillige fremhæves, at den

lighedsgroundsætning, der kan udledes heraf, nødvendigvis maa blive af formel karakter. Denne formelle lighedsgroundsætning kan udtrykkes paa den maade, at det er en nødvendig om end ikke tilstrækkelig betingelse for lovgivningens eller administrationens adgang til at gribe ind i ejendomsretten paa en saadan maade, at der opstaar et tab, men uden at det offentlige derved paadrager sig erstatningspligt, at indgrebet rammer ejendommene efter en abstrakt karakteristik. Hvor dette ikke er tilfældet, foreligger der ekspropriation. Det er ikke nogen synderlig stor beskyttelse af ejendomsretten, der ydes af denne formelle groundsætning, men det er dog altid nogen. Man maa nemlig gaa ud fra, at myndighederne trods alt vil vige tilbage for de groveste misbrug af adgangen til en abstrakt karakteristik af de enkelte ejendomme, man ønsker at ramme.

O. K. Magnussen 137 henleder opmærksomheden paa, at det ikke er tilstrækkeligt, at den lov, der hjemler indskrænkningen, i *formen* fremtræder som en begrænsning af al ejendom af en bestemt slags, naar den dog i virkeligheden kun tager sigte paa at gøre undtagelse for et enkelt eller enkelte tilfældes vedkommende. Det afgørende maa være, om den *aarsag*, der fremkalder begrænsningen, kræver, at denne rammer al ejendom af samme slags — ligegyldigt iøvrigt, om der er meget eller lidt heraf.

Denne betragtning faar kun selvstændig betydning, hvis man vil mene, at tingene i naturen befinder sig i »slags«, eller at kun visse kriterier er tilladte til skabelse af nye »slags«. Men dette er jo ikke tilfældet. Loven kan skabe hvilke »slags«, den vil, og O. K. Magnussens eksempler viser, at hans opfattelse er uholdbar. Han nævner nemlig, at et almindeligt forbud mod svinehold paa samtlige lossepladser med rette betragtes som en erstatningsfri begræns-

ning, medens et forbud imod svinehold paa lossepladser, der ligger op ad en banelinje skulle være et klart eksempel paa ekspropriation. Hvis der er tale om en bestemt banelinje — f. eks. Roskilde til København — er jeg enig med forfatteren, men hvis forbudet gælder ved alle banelinjer, er spørgsmaalet langt mere tvivlsomt. Hvis lovgivningen en dag udnævner alle ejendomme, der ligger ved banelinjer, til en særlig »slags«, vil dette næppe medføre, at raadighedsbegrænsninger, der paalægges disse ejendomme, alene i kraft af deres specielle karakter, faldt ind under grundlovens § 80.

I de tilfælde, hvor raadighedsbegrænsningen paalægges af administrationen, er O. K. Magnussens grundsætning imidlertid anvendelig i den forstand, at administrationen ikke vilkaarligt kan undtage enkelte ejendomme fra raadighedsbegrænsningen, jfr. nedenfor om ulovligheden af at tillade huller i byggelinjen.

Hvis den abstrakte formulering er saa hasarderet, at domstolene føler sig sikre nok til at anse loven for en omgaaelse af grundlovens § 80, vil O. K. Magnussens grundsætning for saa vidt have gyldighed, men det samme resultat vil vel allerede være opnaaet ved den foran omtalte formelle lighedsgrundsætning, thi der vil naturligvis være grænser for, hvor langt ud i parodien, domstolene vil anerkende en abstrakt karakteristik af et faatal ejendomme. Men vi maa vist regne med, at disse grænser ligger meget langt ude.

Hvor svag denne beskyttelse er, viser ikke mindst undersøgelsen i kapitel 2 i nærværende fremstilling. Lovgivningsmagten har nemlig i ly af den formelle lighedsgrundsætning, hvis krav er opfyldt blot ved den abstrakt formulerede karakteristik, udvidet den erstatningsfri begrænsning af ejen-



domsretten til omraader, der ligger langt uden for de traditionelle eksempler paa en saadan begrænsning.

Den første udvidelse (med *første* tænkes der her ikke paa den kronologiske men paa den typologiske udvikling) findes i naturfredningslovgivningens særlige baand paa ejendomme, der ligger ved skov og strand. Naar man hidtil har inddelt ejendommene i »slags«, har det i første række været deres varierende objektive egenskaber (skov, agerjord, vandløb etc.) eller deres varierende økonomiske anvendelse (landbrugsejendom, boligudlejningsejendom etc.), som har ligget til grund for begrebsbestemmelsen. Med de nævnte bestemmelser i naturfredningslovgivningen udvider lovgivningen grundlaget for en mulig begrebsbestemmelse til at omfatte *beliggenheden*: alle ejendomme, der grænser til skov eller strand.

Nu er det vel vanskeligt overhovedet at tale om »lovgivningsmagtens opfattelse« paa disse omraader, hvor lovene er blevet til ved en utilstrækkeligt gennemtænkt forberedelse i administrationen og en endnu mindre gennemtænkt behandling paa rigsdagen, men vi er jo nødt til at anvende betegnelsen som et udtryk for, hvad en rimelig forstaaelse af lovtæksten fører til. Man maa derfor ogsaa have lov til at pege paa, at lovgivningsmagten selv synes at være af den opfattelse, at der er visse grænser for, hvor langt man kan gaa i retning af at danne nye »slags« ejendomme ved hjælp af en karakteristik af disses beliggenhed i forhold til eet eller andet.

Man er jo, saaledes som det fremgaar af fremstillingen foran side 136, vejet tilbage for at paalægge alle ejendomme, der har en vis beliggenhed i forhold til offentlige lufthavne, servituter om indskrænket byggeadgang uden at yde erstat-

ning derfor, og ingen tænker vel i øjeblikket paa, at det skulle være muligt at paalægge samtlige ejendomme, der støder op til en jernbane, væsentlige raadighedsindskrænkninger eller endog paabyde erstatningsfri afgivelse af jord.

*Ernst Andersen (Ross/Andersen Statsforfatningsret II 225)* hævder, at det ved byggelinjelen er fastslaaet, at konkrete raadighedsbegrænsninger kan lægges paa fast ejendom uden erstatning, saafremt deres virkninger ikke er meget vidtgaende (*Abitz 330* synes at være af samme opfattelse). I to afgørende retninger er denne opfattelse urigtig: for det første betragter lovgiveren *ikke* byggelinjerne som konkrete, men som generelle raadighedsindskrænkninger, og for det andet kan man paa grund af byggelinjelovens særlige forhistorie *ikke* drage saa vidtgaende slutninger fra denne lovs bestemmelser.

Der er intet i byggelinjelovens motiver, som tyder paa, at lovgivningsmagten vil bryde med den hidtidige opfattelse, hvorefter konkrete raadighedsbegrænsninger kun kan gennemføres imod erstatning af eventuelle tab. En saadan opfattelse fra lovgivningsmagtens side vilde jo ogsaa være saa meget vanskeligere at forstaa, som man endnu paa det tidspunkt, da loven blev vedtaget, i almindelighed antog, at adskillige af de raadighedsindskrænkninger, som senere lovgivning har karakteriseret som almindelig fastsættelse af ejendomsrettens grænser, medførte erstatningspligt, jfr. byplanloven af 1925 og naturfredningsloven af 1917.

Ifølge byggelinjelovens motiver (rigsdagstidende 1927/28 tillæg A II sp. 3112) var loven ment som en udvidelse af bestemmelserne i den frederiksbergske byggelovs §§ 11 og 13, se om disse foran side 74 f, om adgang til udvidelse af veje indtil 20 meter. Loven opfattedes under rigsdagsforhandlingerne uimodsagt som et supplement til byplanloven

af 1925 (Folketingstidende 1927/28 sp. 3159 f), og med denne byplanlovs erstatningsbestemmelser i erindring, maatte man jo finde det besynderligt, dersom de kunne suppleres af en lov, som hvilede paa stik modsatte principer.

Dette er da heller ikke tilfældet. Lovgivningsmagten betragtede byggelinjerne som generelle raadighedsindskrænkninger, fordi de omfattede *alle* ejendomme, der stødte op til landevejene, og naar loven ikke — som byplanloven af 1925 — i almindelighed giver erstatning for disse generelle raadighedsindskrænkninger, forklares det i motiverne med en henvisning til, at der praktisk taget aldrig vil være lidt noget tab: »Den raadighedsindskrænkning, som fastsættelse af den paagældende byggelinje paalægger de til vejen stødende grundejere, vil som regel ikke kunne hindre disse i at benytte deres ejendomme som hidtil, altsaa i de fleste tilfælde landbrugsdrift, og man mener derfor, at der kun undtagelsesvis vil være anledning til at yde dem erstatning for selve fastsættelsen af byggelinjen« (Rigsdagstidende 1927/28 tillæg A II sp. 3114).

Da sondringen mellem generelle og specielle begrænsninger, som paavist foran, er et rent formuleringsspørgsmaal, bliver vi nødt til at holde os til lovens egen formulering. Det har ingen interesse at høre, om den ene eller anden forfatter mener, at indgrebet er generelt eller specielt, naar loven ved sin formulering har valgt den ene af mulighederne. Byggelinjelovent formulerer begrænsningens genstand abstrakt dels derved, at der er tale om alle veje og gader indenfor bestemte omraader, dels derved at administrationen ved anvendelsen af sin bemyndigelse er tvunget til at paalægge alle ejendomme ved den paagældende vej- eller gadestrækning en sammenhængende byggelinje. Det vil være ulovligt at tillade »huller« i byggelinjen, selvom en saadan linjes ak-

tuelle betydning for de enkelte ejendomme ganske afhænger af disses byggemæssige tilstand og altsaa for saa vidt kan blive meget varierende. Da loven betragter begrænsningen som et generelt indgreb, kan man ikke derfra slutte noget om erstatningsspørgsmaalet ved indgreb, som andre love eller bestemmelser formulerer konkret. Og som allerede nævnt, er det ikke muligt at strække den foran omtalte formelle lighedsgroundsætning længere end til krav om, at loven karakteriserer indgrebets genstand begrebsligt. Hvis genstanden karakteriseres konkret omfattes indgrebet ubetinget af grundlovens § 80, og dette er ogsaa lovgivningsmagtens opfattelse.

Naar *Ernst Andersen* 64 hævder, at konkrete raadighedsbegrænsninger (gennemført ved forvaltningsakt) foretaget af sundhedsmæssige og brandmæssige hensyn efter den gældende lovgivning ikke betragtes som ejendomsafstaaelse, kan jeg ikke være enig med ham deri, eftersom saadanne indgreb vil medføre erstatningspligt, medmindre der ikke er lidt noget tab, eller indgrebet legaliseres som offentligretlig nødværge.

Det skal heller ikke paa dette sted forties, at sondringen imellem generelle og specielle indgreb fremtidig faar en meget ringe betydning, dels fordi det staar i lovgivningens magt at give en abstrakt karakteristik af et indgreb, der konventionelt opfattes som konkret, dels fordi lovgivningen i stadigt stigende omfang vælger at gennemføre en koncessionsordning. Byplanloven af 1938 er i al sin forvirring et karakteristisk udtryk for overgangen fra de traditionelle reguleringstyper til de nye koncessionsordninger. »Planlægningen« træder i dette tilfælde blot i stedet for de retningslinjer eller standarder, der bør gives i forbindelse med enhver bemyndigelse til forvaltningen, men selve raadigheds-

begrænsningen er først fastsat, naar den paagældende forvaltningsmyndighed har taget stilling til den konkrete byggesag. Samspillet mellem bygge lov og byplanlov faar her afgørende betydning.

Medens byggelinjeloven og naturfredningslovens bestemmelser om byggeforbud ved skov og strand bestemmer de paagældende ejendomme ved hjælp af deres beliggenhed *ved* et i forvejen eksisterende bestemt omraade (ved vejene, ved stranden, ved skovene), ligger byplanernes byggeomraader ikke *ved* nogetsomhelst. Omraadet bestemmes selvstændigt af planen uden nødvendig tilknytning til noget i forvejen eksisterende omraade. Om man overhovedet kan tale om begrebslig bestemmelse af indgrebenes genstand i disse tilfælde er meget tvivlsomt. Man har svært ved at fatte, at det skal være muligt at slaa en cirkel paa landkortet og dernæst paalægge alle ejendomme, der er beliggende indenfor denne cirkel, bestemte raadighedsbegrænsninger ud fra det synspunkt, at begrænsningerne rammer alle ejendomme af en bestemt »slags«. Saa længe omraadet er natur- eller kulturgeografisk bestemt, kan man endda øjne forbindelsen med traditionelle ejendomsbegrænsninger, men naar det offentlige selv fastsætter omraadets grænser uden nogen nødvendig forbindelse med saadanne paa forhaand givne stedangivelser, er man naaet langt ud over forudsætningerne i den lovgivning, som man efterhaanden helt mekanisk henviser til som forsvar for de erstatningsfri begrænsninger. Det er ikke de traditionelle raadighedsbegrænsninger, men en fortsat udvikling af koncessionssystemet, der er baggrunden for udviklingen af planlægningen paa byggeriets omraade.

*C. Specielle raadighedsindskrænkninger medfører kun  
erstatning, naar der er lidt et tab*

1. Tabsberegning.

Forudsætningen for, at der ydes erstatning for paalæg af en raadighedsindskrækning, er naturligvis, at der er lidt et økonomisk tab, og dette gælder ogsaa, naar et saadant paalæg maa karakteriseres som ekspropriation, eftersom heller ikke en ekspropriation kan faa erstattet andet end sine økonomiske tab. *O. K. Magnussen* 141 ff fremhæver med rette, at det forhold, at der ikke lides noget økonomisk tab ved paalæg af en bestemt raadighedsindskrækning (og der saaledes heller ikke bliver tale om at yde nogen erstatning), ikke udelukker, at paalægget kan finde sted efter reglerne om ekspropriation, naar grundlovens betingelser herom er opfyldte, d. v. s. at paalægget sker iflg. lov og i almenhedens interesse.

Med hensyn til selve tabsberegningen henvises til *Poul Meyer Erstatningsfastsættelse ved Ekspropriation 1943*, *Poul Andersen Erstatningsopgørelse ved ekspropriation i Sagførerbladet nr. 4 1949* og *O. K. Magnussen* 141 ff med henvisninger. I nærværende fremstilling skal vi kun komme ind paa nogle enkelte punkter, der har direkte tilknytning til de spørgsmaal, der iøvrigt er taget op til behandling.

I diskussionen om fastsættelsen af ekspropriationserstatningen og om forholdet mellem specielle og generelle raadighedsindskrænkninger har forholdet mellem aktuelle og fremtidige tab spillet en betydelig rolle, og som en indled-

ning til en behandling af spørgsmaalet om, hvorvidt generelle raadighedsindskrænkninger overhovedet kan bevirke en erstatningspligt, vil det være nødvendigt at gøre dette forhold til genstand for nogle bemærkninger. Iøvrigt henvises til *Poul Andersens* bemærkninger i Festskrift til Henry Ussing 1951, 30 f, hvor der hævdes, at sondringen er uklar og irrationel: »Det er selvfølgelig kun fratagelse af bestaaende fordele, som kan begrunde et erstatningskrav; men muligheden for i fremtiden at anvende arealet paa en anden og mere indbringende maade end hidtil er netop en bestaaende fordel«.

Hvor der er tale om totalekspropriation af en fast ejendom, vil problemet som regel kun være at faa fastsat ejendommens værdi i handel og vandel, men allerede ved dette forholdsvis simple tilfælde støder vi paa forholdet mellem det aktuelle og fremtidige tab. Hvis ejendommens ejer maa ske igennem flere aar har planlagt en mere intensiv udnyttelse af ejendommen, f. eks. opførelsen af en ny fabriksbygning, vil disse konkrete planer ikke have nedfældet sig i ejendommens handelsværdi, og den gevinst, han utvivlsomt vilde have faaet, dersom han havde beholdt ejendommen, gaar tabt, uden at han af denne grund kan faa ekspropriationserstatningen forhøjet. Det er klart, at forholdet maa være det samme, hvis tabet alene bestaar deri, at han gaar glip af en forventet spekulations- eller konjunkturgevinst. I vore tider er der som bekendt stor forskel paa at have en halv million kroner i sedler og et tilsvarende beløb investeret i en sund erhvervsvirksomhed.

Selv om den konkrete plan med hensyn til ejendommen endnu ikke har nedfældet sig i ejendommens pris og derfor ikke kan faa indflydelse paa erstatningsberegningen, er det klart, at muligheden for at føre saadanne planer ud i livet,

for længst maa have bevirket en prisforhøjelse. Man kan jo kun sjældent bygge en stor fabrik ude paa landet fjernt fra alle samfærdselsmidler, og efterhaanden som de almindelige betingelser for gennemførelsen af konkrete udnyttelsesplaner i stigende omfang er til stede, vil ejendomspriserne blive paavirket deraf, og ekspropriationserstatningen følge med opad. Der gives altsaa erstatning for de tab, der lides ved at maatte afstaa en ejendom, hvis almindelige forhold betinger en særlig udnyttelse, og der gives naturligvis ogsaa erstatning for det tab, der lides derved, at en saadan udnyttelse faktisk er iværksat (og har givet ejendommen en yderligere prisstigning ud over den almindelige for alle omliggende grunde gældende). Derimod ydes der ikke erstatning for det tab, der lides derved, at ejeren ikke har naaet at gennemføre en konkret udnyttelsesplan, som ejendommens almindelige forhold vilde have gjort det muligt for ham at gennemføre, hvis han havde beholdt ejendommen.

Hvad der foran er sagt om totalekspropriation af en fast ejendom, gælder fuldt ud for konkrete raadighedsindskrænkninger, der forhindrer ejeren i en bestemt udnyttelse af ejendommen. Der vil ikke være lidt noget tab, dersom det forbydes at opføre fabriksbygninger paa en ejendom midt ude paa landet omgivet af landbrugsvirksomheder. Prisen paa en saadan ejendom vil nemlig være ganske upaavirket af de lidet sandsynlige muligheder for at paabegynde en industrivirksomhed paa grunden. Hvis ejeren desuagtet har næret planer om en saadan virksomhed, vil han ikke kunne faa nogen erstatning for de tabte muligheder.

Under eet kan man altsaa sige, at fremtidige muligheder for ejendommens udnyttelse kun tages i betragtning i det omfang, de allerede har givet sig udtryk i ejendomspriserne paa stedet, jfr. *Knud Illum Servitutter* 34. Derimod kan en



grundejer naturligvis ikke være ringere stillet, fordi han ikke fuldt ud har udnyttet de almindelige udnyttelsesmuligheder, som ejendommen frembyder, naar disse muligheder dog har nedfældet sig i ejendomsværdien. Ejeren af en naturskøn ejendom har maaske aldrig nogensinde tænkt sig at udnytte ejendommen til økonomisk virksomhed, men hvis mulighederne herfor er til stede, vil de ogsaa være afgørende for ejendommens værdi, og dersom der paalægges ejendommen en fredningsservitut, hvorefter enhver bebyggelse og forandring af plantevæksten er forbudt, vil ejendommens værdi omgaaende falde. I et saadant tilfælde tilkommer der naturligvis ejeren en erstatning paa samme maade, som tilfældet er med en tilsvarende ejer, der faktisk er gaaet i gang med at udnytte ejendommens økonomiske muligheder.

Medens det forhold, at en raadighedsindskrænkning ikke har nogen betydning for ejerens aktuelle udnyttelse af ejendommen, ikke forhindrer ham i at faa erstatning for den værdiforringelse, som de formindskede fremtidsmuligheder øjeblikkelig medfører, maa en raadighedsindskrænkning, der griber ind i og forhindrer en aktuel udnyttelse af ejendommen, naturligvis ikke alene medføre erstatning af den almindelige værdiforringelse, som enhver ejendom dér paa stedet vilde undergaa, men ogsaa for det særlige tab, som ejeren lider ved at maatte afbryde sin raaden i den paagældende retning. Forholdet svarer ganske til den erstatningsberegning, der finder sted ved delekspropriation af selve ejendommen, se *Poul Meyer* 53 ff. I dette tilfælde maa der gives erstatning for det tab, som den bestemte ejer lider ved ikke fortsat at kunne raade over ejendommen paa samme maade som hidtil.

Saa længe der er tale om at forbyde en aktuel raaden over ejendommen, er der formentlig enighed om, at det kon-

krete tab ved et saadant forbud maa erstattes ejeren. Imidlertid er mulighederne jo ikke udtømt med de to ydertilfælde: indgreb i en aktuel raaden og indgreb i fremtidige muligheder, der hverken har nedfældet sig i ejendomspriserne dér paa stedet eller i den paagældende ejers dispositioner. *Knud Illum* Servituttet 36 nævner eksempelvis, at en fabrik for mange aar siden har købt en grund til udvidelse, hvorefter det bestemmes, at arealet kun maa benyttes til boligbebyggelse. Hvis bestemmelsen omfatter hele fabrikkens areal og bygningerne nedbrænder, maa de nedbrændte bygninger ikke genopføres. *Illum* nævner dette eksempel i forbindelse med vedtagelsen af en byplan, men det er klart, at dersom det drejer sig om en konkret servitutpaalæggelse, hvor erstatningspligten er anerkendt, vil der blive tale om erstatning af det tab, som fabriken lider paa grund af den stærkt begrænsede raadighed og den usikkerhed, der fremtidig hviler over dispositionerne. At værdien af den paagældende fabrik i et saadant tilfælde falder væsentlig i handel og vandel, kan der dog vist heller ikke være tvivl om, men erstatningen maa i givet fald omfatte mere end dette værditab, nemlig de særegne tab, som den paagældende lider i sin økonomiske virksomhed.

Jeg har med forsæt behandlet disse problemer i forbindelse med spørgsmaalet om tabsberegning i de egentlige ekspropriationstilfælde, hvor erstatningspligten er klar, fordi det derved skulle være lettere at holde de forskellige synspunkter ude fra hinanden ved en senere behandling af erstatningsspørgsmaal i tilfælde, der sædvanligvis ikke betragtes som ekspropriation.

## *2. Særligt om forrykning af panterrettigheders prioritetsstilling.*

At panterrettigheder kan eksproprieres er klart nok, en saadan ekspropriation kan enten finde sted derved, at pante-rettigheden direkte afstaas til eksproprianten, der indgaar i den oprindelige panthavers sted, eller ogsaa derved, at den pansatte ejendom eksproprieres med de paahvilende pante-rettigheder. I det omfang den paagældende panterettighed ligger indenfor ekspropriationssummen, vil panthaveren i disse tilfælde faa et krav imod eksproprianten paa pante-  
summen.

Naar et spørgsmaal om pants stilling i tilfælde af eks-propriation tages op til særlig behandling i forbindelse med foranstaaende bemærkninger om tabsberegningen i alminde-  
lighed, skyldes det bl. a., at panthaverens interesse udeluk-  
kende er af pengemæssig karakter, og forholdet er derfor  
(i hvert fald teoretisk set) saaledes, at de synspunkter, der  
ligger til grund for tabsberegningen, vil fremtræde klart og  
uden forstyrrende indflydelse af helt andre spørgsmaal.  
Endvidere tjener lovgivningens indgreb overfor bestaaende  
panterettigheder i visse tilfælde til belysning af forholdet  
imellem generelle og specielle indgreb. Jeg tænker i saa hen-  
seende paa de tilfælde, hvor der ved lov gennemføres en  
forskydning af den prioritetsorden, som er opstaaet igennem  
aftale og tinglysning.

Som nævnt foran side 25 er den fortrinsret for skatter og

afgifter til det offentlige, som omtales i tinglysningens § 4 i forbindelse med de i skatte- og afgiftslovgivningen hjemlede fortrinsrettigheder, et ikke ringe usikkerhedsmoment for realkredit, ikke mindst gælder dette i en tid, hvor skatternes økonomiske betydning synes stigende. Selv om panthavere, forinden de yder laan mod sikkerhed i ejendommen, er klare over, at fortrinsretten eksisterer, kan de jo ikke have nogen mening om, hvorledes den faktiske skattebyrde vil udvikle sig, men i saa henseende maa de dele skæbne med ejerne og alle andre borgere, der besidder goder, som er eller kan gøres til genstand for beskatning.

Et retligt problem paa linje med de spørgsmaal, der interesserer os i nærværende fremstilling, opstaar først, naar lovgivningen ændrer det indbyrdes forhold mellem panterettighederne i en ejendom. Dette kan ske paa forskellig maade og med forskellige formaal.

I tinglysningens § 40 er der givet bestemte regler med hensyn til muligheden for at bevare hovedstolens prioritet for renter og afdrag, for hvilke der ydes henstand. Disse bestemmelser har til formaal at sikre efterpanthaverne imod overraskelser, og de danner grundlaget for disse panthaveres beregning af panterettens sikkerhed. Hvis saadanne regler ændres med virkning overfor de allerede eksisterende panterettigheder, vil disse kunne udsættes for en større risiko end oprindelig paaregnet og eventuelt lide et tab. Det maa formentlig som en almindelig regel hævdes, at dersom bestemmelserne i § 40 ændres med virkning for de allerede tinglyste panterettigheder paa en saadan maade, at ændringen i almindelighed vil foraarsage de sekundære panthavere et tab uden at der ydes dem erstatning herfor, vil loven være grundlovsstridig. En saadan lovændring kan dog næppe tænkes. Derimod er det ikke udelukket, at en tilbagevirken-

de bestemmelse i enkelte tilfælde kan bevirke et tab for efterpanthavere, og dersom disse kan dokumentere, at tabet alene skyldes den nye bestemmelse, maa de kunne kræve erstatning i henhold til grundlovens § 80.

Betingelsen for erstatning er i disse, som i alle andre tilfælde, at der er lidt et tab. Naar derfor lov nr. 167 af 18. maj 1937 giver panthaverne fortrinsret for terminsydelser ud over de i tinglysningslovens § 40 fastsatte grænser, kan lovens grundlovsmæssighed kun begrundes med, at der ikke er paaført efterpanthaverne noget tab. Jeg kan derfor ikke være enig med *Fr. Vinding Kruse* 278, der hævder, at loven (vistnok) maa godkendes som en almindelig grænseregulering indenfor ejendomsretten, idet jeg maa hævde, at en saadan tilbagevirkende bestemmelse, som berøver panthavere deres hidtidige prioritetsstilling kun kan betragtes som afstaaelse af en formueret. Da loven var et led i foranstaltninger til bekæmpelsen af landbrugskrisen og havde til formaal at forhindre tvangsauktioner, har den dog sikkert ikke i almindelighed paaført de daarligst prioriterede panthavere noget tab, eftersom de i tilfælde af tvangsauktion oftest maatte regne med, at auktionskøbesummen ikke var tilstrækkelig til dækning af samtlige prioriteter.

At man ved en ekspropriationslov kan forrykke forholdet imellem panterettighederne, naar almenvellet (bekæmpelsen af landbrugskrisen) kræver det, er klart nok. At panthavere, hvis prioritet nok forringes, men stadig bevares indenfor realisationsværdien, ikke har lidt noget tab, maa ogsaa antages. At panthavere, hvis prioritetsstilling er saa daarlig, at man maa paaregne, at de ikke kan opnaa dækning ved en realisation af ejendommen, ikke lider noget tab, derved at de stødes endnu længere ud i mørket, er lige saa indlysende. Men i alle tilfælde afhænger spørgsmaalet om erstatnings-

pligten alene af tabsberegningen. Der kan nemlig næppe være tvivl om, at der i disse tilfælde er tale om en afstaaelse af dækningsadgang og dermed ekspropriation.

Langt vigtigere end saadanne ændringer i retsforholdet imellem de bestaaende panterettigheder indbyrdes, er dog de tilfælde, hvor lovgivningsmagten skyder helt nye pantrettigheder ind foran de bestaaende. Som regel sker det med en henvisning til, at visse fordringer har pant og fortrinsret i ejendommen som for kommunale skatter. Andre prioritetsangivelser end denne — der kan give anledning til vanskelige fortolkningsspørgsmaal — findes dog ogsaa, f. eks. medhjælperlovens bestemmelse om, at medhjælpernes krav gaar forud for ethvert krav, der er sikret ved viljebestemt pant eller et ved retsforfølgning stiftet pant.

I de senere aar har lovgivningen, særlig i økonomiske kriseperioder, i stigende omfang skabt saadanne privilegerede panterettigheder, og fra realkreditinstitutionernes side er der gang paa gang rejst indsigelse med henvisning til, at saadanne privilegier forringer de normale pantekreditorers sikkerhed og svækker muligheden for at forudberegne sikkerheden.

*Ernst Andersen* har i U 1941 B, 1 ff behandlet spørgsmaalet om disse panteretsprivilegier og peget paa, at de panteretsprivilegier, som er omtalt, eller hvortil der er henvist i tinglysningslovens § 4 alle udspringer af store fællesopgaver, som angaar mere end een ejendom, opgaver, som skal løses, og som kun kan løses i fællesskab. Uden offentlige foranstaltninger af forskellig art vilde ejendommene ikke bevare deres værdi endsige forøge denne, og det samme gælder en række andre foranstaltninger, som følger af en økonomisk fornuftig pleje af ejendommen, eller som gennemtvinges ved lov f. eks. anlæg af diger og anden kystsikring, foretagelse

af vandløbsregulering, afledning af vand og opretholdelse af veje.

I alle de nævnte tilfælde er foranstaltningerne nødvendige for at bevare ejendommens værdi, og som regel vil de direkte bevirke en værdiforøgelse, som ikke er mindre end de udgifter, der er afholdt.

Ernst Andersen anf. st. peger paa, at panteretsprivilegier af denne art aldrig har mødt nogen modstand fra realkreditinstitutionernes side og finder aarsagen hertil i det forhold, at den relative forringelse af de sædvanlige panteretigheder, som skabes ved disse tvungne fællesforanstaltninger, og den fortrinsret, der gives bidrag til disse foranstaltninger, legaliseres og begrundes i det saakaldte versio in rem princip. Dette fra romerretten stammende princip gaar egentlig kun ud paa, at den, der yder økonomiske ofre for at bevare en andens ejendom mod undergang, skal have en sikkerhedsret i denne ejendom forud for allerede eksisterende rettigheder. Begrundelsen er den nærliggende, at han jo ved sin indsats ogsaa har reddet disse rettigheder, der vilde forsvinde sammen med ejendomsgodet. Det mest kendte eksempel paa anvendelse af versio in rem principet i denne oprindelige forstand er den søpanteret, der indrømmes den, som opofrer egne værdier for at redde en andens skib eller ladning, og som derfor gaar forud for al anden sikkerhed i skib, fragt og ladning. En række af de foran nævnte eksempler paa panteretsprivilegier, f. eks. digebidrag o. lign., omfattes af denne grundsætning, medens andre kun omfattes deraf, saafremt man vil udvide grundsætningen til at omfatte opofrelser, der er gjort for at forbedre en ejendom.

At en saadan grundsætning gælder som et almindeligt retsprincip — hvis nærmere gennemførelse, dog som hovedregel kræver særlig lov — bestrides vist nok ikke fra nogen

side, men det er klart, at der maa sættes bestemte grænser for grundsætningens rækkevidde. I det omfang denne grundsætning anerkendes, vil prioritetsforskydningen ikke kunne opfattes som ekspropriation, idet grundlovens regler ikke omfatter saadanne almindelige afgrænsninger af borgernes formuesfærer, se *Ernst Andersen* 63, hvor der som andre eksempler nævnes de almindelige regler om hævd, forældelse, tvangsakkord, moratorier o. s. v. Hvor grundsætningen ikke dækker, maa den forannævnte opfattelse af prioritetsforskydning som afstaaelse af dækningsadgang, d. v. s. ekspropriation, efter min mening have gyldighed, og spørgsmaalet om erstatning afhænger derfor alene af, om der er lidt noget tab.

Spørgsmaalet er imidlertid, om versio in rem principet kan udstrækkes ud over den fornævnte gruppe af tvungne fællesforanstaltninger med den virkning, at grundlovens § 80 ikke kommer til anvendelse. Jeg tror ikke, at det er tilfældet, for det første fordi der ikke i lovgivning eller domspraksis er grundlag for at antage en saadan videregaaende grundsætning og for det andet, fordi en grundsætning af et saa udflydende indhold vilde gøre det umuligt at sætte en grænselinje noget steds. Resultatet vilde blive, at udgifterne til enhver foranstaltning, der forbedrede en ejendom, kunde opnaa pant og fortrinsret frem for alle viljebestemte rettigheder, uden at disse havde krav paa erstatning i henhold til grundloven. Men en saadan løsning vil være uantagelig.

Blandt de love, som har været diskuteret, maa især fremhæves grundforbedringsloven nr. 240 af 25. april 1949, hvorefter statslaan til grundforbedring har pant og fortrinsret i de paagældende ejendomme paa lige fod med kommunale skatter og altsaa foran alle private panterettigheder. I tilslutning hertil kan nævnes lov om begunstigelse af mergelsel-



skaber, se lovbekendtgørelse nr. 151 af 6/4 1940, hvorefter landbrugsministeriet kan bevilge mergelselskaber fortrinsret som for kommunale skatter i de ved merglingen grundforbedrede ejendomme for de bidrag til udgifterne ved mergling, hvormed der er givet mergeltagerne henstand, jfr. ogsaa lov nr. 169 af 16. maj 1934 og lov nr. 136 af 1. juni 1929. Til denne gruppe af love kan ogsaa henføres lov nr. 105 af 15. marts 1939, der gav laan til fremme af staldhygiejnen fortrinsret som for kommunale skatter.

At den fortrinsret, som hjemles i disse love, er ensbetydende med en ekspropriation af panteret, anser jeg for givet. Panteretten er jo ikke andet og mere end en dækningsadgang, det er altsaa ikke panteretten, som tildeles en bestemt prioritet ved tvangsfyldestgørelsen, panteretten er simpelthen denne prioritet. Panteretten er et privilegium til at opnaa fyldestgørelse frem for andre kreditorer, og naar man forringer dette privilegium, forringer man selve panteretten. (Om panterettens begreb se *Poul Meyer* i *Festskrift til Henry Ussing* 1951, 387 ff.).

Der kan da næppe heller være tvivl om, at de fornævnte love og eventuelle fremtidige love af samme art, forringer de sædvanlige panterettigheder. Dette gælder ogsaa i de tilfælde, hvor de foranstaltninger, som er aarsagen til fortrinsretten, har bevirket en værdiforøgelse, der er lige saa stor eller som overstiger det beløb, for hvilket der haves fortrinsret. *Ernst Andersen* U 1941 B, 5 ff nævner bl. a., at de sikre prioriteter udvandes, dersom forbedringen kun svarer til den privilegerede panteret. Den relative sikkerhed bliver forringet, og *Ernst Andersen* paaviser dette ved et eksempel, hvor der var ydet et laan af overformynderimidler, der tidligere laa indenfor 50 pct. af realisationsværdien, men som efter, at der er ydet laan til grundforbedring, kun ligger in-

denfor 55,5 pct. af denne værdi og følgelig ikke opfylder bestemmelserne for anbringelse af saadanne midler. Resultatet er, at laanet hurtigst muligt maa opsiges. Det nævnes videre, at enhver prioritetsforringelse i sig selv er en sikkerhedsforringelse, og der henvises i denne forbindelse til risikoen for, at den privilegerede panthaver benytter sig af sin ret til at yde henstand dels til den forøgede risiko paa grund af den privilegerede panterets opsigelse eller krav om dens indfrielse paa grund af misligholdelse. Endelig henviser Ernst Andersen til, at fortrinsrettigheder af denne art uden videre skyder kapitalinvesteringrisikoen over paa pantekreditor. Det er det samme synspunkt, som har været afgørende for min kritik af de nuværende bestemmelser vedrørende udbetaling af pantsummerne i tilfælde af delvis ekspropriation af ejendommen, se *Poul Meyer* 108 og hertil *Poul Andersen* i *Sagførerbladet* nr. 4, 1949.

Spørgsmaalet er imidlertid, om de fornævnte love alene paa grund af den omtalte forringelse af de bestaaende pantrettigheders sikkerhed kan erklæres for grundlovsstridige. Spørgsmaalet var fremme under en i U 1936, 99 (H) refereret retssag, der begyndte i fogedretten, hvor en panthaver protesterede imod, at auktionsvilkaarene blev affattet saaledes, at der tillagdes mergelgæld fortrinsret i medfør af lov nr. 169 af 16. maj 1934, idet protesten blev støttet med en henvisning til, at denne lov var grundlovsstridig. Der blev ikke anført nogen nærmere begrundelse af dette standpunkt. Om dette spørgsmaal udtaler højesteret blot, at loven ikke findes at stride imod grundloven, men nogen begrundelse herfor kan man vel finde i højesteretspræmissernes henvisning til, at loven var et led i den lovgivning, hvorved der paa en række punkter er truffet foranstaltninger i anledning af landbrugskrisen, og det maa antages, at loven tilsigter at

hindre, at mergelgælden, der for den enkelte ejendom andrager et forholdsvis ringe beløb, som følge af medlemmenes solidariske ansvar skal falde med uforholdsmæssig tyngde paa nogle faa ejendomme. Opfattes disse bemærkninger som en begrundelse, naar denne i hvert fald ikke længere end til en godkendelse af saadanne foranstaltninger som et led i bekæmpelsen af en økonomisk krise, men siger intet om en lovgivning af denne art uden for kriseperioder.

*Fr. Vinding Kruse 278* mener, at den i sagen omstridte lov kan begrundes ud fra versio in rem principet. Som nævnt foran, kan jeg ikke være enig heri, da dette princip ikke kan strækkes saa langt som til almindelige tilfælde af forbedring af en ejendom. Jeg opfatter altsaa de fornævnte love, der alle angaar forbedringer af landbrugsejendomme, som egentlige ekspropriationslove.

Dermed er naturligvis ikke givet, at disse love er grundlovsstridige. Jeg er ganske enig med den af Ernst Andersen fremsatte kritik af disse love og hans opfattelse med hensyn til den forringelse af pantsikkerheden, som de medfører, men jeg tror ikke, at denne forringelse er tilstrækkelig til at erklære lovene for stridende mod grundlovens § 80. Man vil næppe kunne hævde, at almeninteressen ikke kræver love af denne art, og naar dette er tilfældet, er der tilbage kun et spørgsmaal, om der lides noget tab af panthaverne. Den fornævnte forringelse medfører jo kun en forhøjelse af *risikoen*, men ikke nødvendigvis, at risikoen bliver aktuel derved, at en eller flere panthavere ikke opnaar dækning paa grund af denne forringelse.

Lovene tilsigter selv at undgaa et saadant tab. I grundforbedringslovens § 4 hedder det udtrykkeligt, at laan kun kan ydes til grundforbedringsarbejder, som skønnes at ville medføre en værdiforøgelse, der væsentligt overstiger de med

grundforbedringen forbundne udgifter og en afkastnings-  
evne, som muliggør, at de foreskrevne afdrag erlægges ret-  
tidigt. I samme retning virker den adgang til statstilskud,  
som gives i loven, og som jo maa betyde, at ejendommens  
værdi forøges uden en tilsvarende pantebelastning.

Som hovedregel vil der altsaa ikke være tale om noget tab  
for de efterstaaende panthavere, men dette ændrer naturlig-  
vis ikke det forhold, at lovene er ekspropriationslove, og kan  
det derfor i det enkelte tilfælde dokumenteres, at en pant-  
haver lider tab udelukkende paa grund af de indskudte pri-  
vilegerede panterettigheder, maa han kunne kræve erstatning  
af den fortrinsberettigede, der er at anse som ekspropriant.

I tilslutning til foranstaaende maa omtales de love om for-  
trinsret i høsten, som med en enkelt afbrydelse er vedtaget  
aarligt i en længere aarrække, og som formentlig vil overgaa  
til permanent lovgivning. Ifølge disse love gives der fortrins-  
ret i høsten til sikkerhed for betaling af saasæd, frø og  
kunstgødning. Denne lovgivning hviler dels paa en versio  
in rem betragtning, idet man gaar ud fra, at panthavernes  
stilling vilde have været endnu ringere, hvis ejeren overho-  
vedet ikke havde kunnet skaffe sig den for ejendommens  
drift nødvendige saasæd og gødning, og dels paa mere ube-  
stemmelige sociale betragtninger af lignende art som dem,  
der ligger bag det særlige privilegium for medhjælperløn  
samt en del af konkursprivilegierne. *Ernst Andersen* citerer  
fra rigsdagsforhandlingerne om en af disse aarlige love føl-  
gende karakteristiske udtalelser:

»Selve det princip, som lovforslaget bygger paa, at arbej-  
det og arbejdets hjælpemidler gaar forud for kreditorerne,  
finder jeg er rigtigt, det er et godt princip.« Og senere rejses  
spørgsmaal om »at give arbejds pant, som kommer til at gaa  
forud for de almindelige kreditorer. Selve dette forhold me-

ner jeg dog ikke burde løses ved en særlovgivning, som den, der her er tale om, men ved en almindelig lovgivning«.

Hvis den slags udflydende sociale taageideer fremtidigt skal være afgørende for lovgivningen paa disse omraader, vil vi hurtigt komme ud i et ufarbart uføre. Resultatet vil nemlig hurtigt blive, at lovgivningsmagten ud fra social-etiske synspunkter maa opstille en prioritetsorden, hvorefter kreditorer skal fyldestgøres. De, der ud fra et social-etisk synspunkt vurderes højst, vil herigennem faa den bedste prioritet og den arme kreditor, der ud fra det samme synspunkt vurderes lavest, maa finde sig i at komme til sidst.

Der er al mulig grund til ud fra mange forskellige synspunkter at advare imod en videre udvikling af den omtalte lovgivning. Den bevirker en yderligere forringelse af den organiserede realkredit, som i forvejen angribes ad forskellige veje, og den betyder undergravning af de hovedprinciper, der ligger til grund for dansk rets regler om forholdet mellem skyldner og fordringshaver.

*D. Indgrebets styrke er af afgørende betydning  
for afgrænsningen*

Det typiske eksempel paa, at nogen tilpligtes at afstaa sin ejendom i medfør af grundlovens § 80 er tvungen afstaaelse af jord til offentlige anlæg. I disse tilfælde skifter ejendomsretten fra ekspropriatus til den offentlige myndighed, der optræder som ekspropriant. Alle de beføjelser, som ekspropriatus tidligere havde, indehaves nu af eksproprianten, bortset fra at denne ifølge ekspropriationsloven vil være tvunget til at anvende den afstaaede ejendom til det i loven fastsatte formaal.

Det har været hævdet, at grundlovens udtryk »afstaa« nødvendigvis maatte læses som »afstaa til nogen«, saaledes at tilintetgørelse af ejendomsgodet eller enkelte af de bestaaende anvendelsesmuligheder ikke omfattedes af grundlovens ord. Som paavist af *O. K. Magnussen* 116 ff er denne opfattelse ganske uholdbar. Grundlovens § 80 tilsigter at beskytte borgerne ved at fastsætte visse grænser for lovgivningsmagtens kompetence. Men den enkelte borger, der mister sin ejendom, vil som regel være ganske uinteresseret i spørgsmaalet om, hvorvidt andre overtager ejendomsgodet efter ham, eller det tilintetgøres. Det afgørende for ham er, at *han* ikke længere ejer genstanden eller er i stand til at raade over den i den forbudte retning, og grundloven sikrer ham i et saadant tilfælde fuldstændig erstatning.

Ved siden af sondringen mellem overførelse og tilintetgørelse af ejendomsret har sondringen mellem fuldstændig berøvelse af ejendomsretten og tilintetgørelse af enkelte beføjelser spillet en stor rolle i nyere teori.

*Fr. Vinding Kruse* 271 sonderer imellem tre tilfælde: I. Tilfælde, hvor et ejendomsgode, d. v. s. genstanden + beføjelserne, fratages borgerne, hvad enten fratagelsen har overførelse eller tilintetgørelse for øje, II. tilfælde, hvor selve genstanden ikke berøves borgerne, men hvor en af beføjelserne efter selve sit indhold overføres til andre og III. tilfælde, hvor hverken ejendomsgodet eller enkelte beføjelser overføres, men hvor retsordenen bestemmer, at en af beføjelserne ikke maa udøves paa en eller anden særlig maade.

Karakteristiske eksempler paa tilfælde I er afstaaelse af jord til jernbaner eller nedslagning af smittespredende kreaturer, paa tilfælde II ekspropriativ paalæg af vejret over en mands ejendom og paa tilfælde III forbud imod at bebygge en ejendom. Opmærksomheden henledes paa, at *Vinding*

Kruse ikke ved udformningen af tilfælde III synes at tage hensyn til sondringen imellem generelle og specielle raadighedsindskrænkninger, og han mener aabentbart, at tilfældet omfatter begge slags, altsaa f. eks. ogsaa den specielle naturfredningskendelse eller et konkret byggeforbud. Vinding Kruse antager, at tilfældene under I og II altid er ekspropriation, og at tilfældene under III altid er erstatningsfri begrænsning af ejendomsretten.

Som det vil ses, bygger denne opfattelse ikke alene paa sondringen mellem fuldstændig fratagelse af al ejendomsret og fratagelsen af enkelte beføjelser, men ogsaa paa den fornævnte sondring mellem tilintetgørelse og overførelse. Den sidstnævnte sondring kan dog hverken opretholdes for de tilfælde, hvor der er tale om fuldstændig fratagelse af ejendomsretten, eller for de tilfælde, hvor der kun er tale om at fratage ejeren enkelte beføjelser eller dele af disse. Men heller ikke hovedsynspunktet, hvorefter det afgørende er, om der foreligger en fuldstændig berøvelse af ejendomsret eller en ophævelse af enkelte beføjelser, kan staa for en nærmere kritik.

Det er klart, at Vinding Kruses opfattelse forudsætter anerkendelsen af det rettighedsbegreb, som foran side 11 er kaldt det substantielle, fordi det gaar ud fra, at der eksisterer en fra summen af retsvirkningerne forskellig substans, hvorfra retsvirkningerne henter deres indhold. En saadan opfattelse maa naturligvis gaa ud fra, at fratagelse af selve substansen er noget væsensforskelligt fra en ændring af substansens udstraalinger. At grundlovsfædrene har haft et saadant substantielt ejendomsretsbegreb for øje, gaar jeg ud fra som givet, men paa samme maade som grundlovens § 80 i tidens løb er blevet omfortolket, paa samme maade maa selve afstaaelsesbegrebet omfortolkes i overensstemmelse med den

retlige udvikling, herunder den skiftende opfattelse af ejendomsrettens begreb.

Dersom man opfatter ejendomsretten som en kort sammenfatning af de handlemuligheder, som en person har i forhold til et gode, vil sondringen mellem afstaaelse af hele ejendomsretten og berøvelse af enkelte beføjelser ikke kunne gennemføres. Naar selve ejendomsretten ikke er andet og mere end et indbegreb af handlemuligheder, vil der kun være en gradsforskel imellem indgreb af forskellig styrke. At selve overgangen fra *noget* til *intet* paa dette omraade er ganske overordentlig vanskelig at erkende, ses eksempelvis af den lidet frugtbare diskussion om, hvorvidt den oprindelige ejer af et areal, hvorover der er lagt en privat vej, har bibeholdt sin ejendomsret til vejarealet, efter at vejen er optaget i vejfortegnelsen, se *Abitz* 273 ff.

Naar man betragter ejendomsretten som et udtryk for de særligt af statsmagten beskyttede handlemuligheder, vil enhver forringelse af disse handlemuligheder principielt betyde en afstaaelse af ejendomsret. Naar den traditionelle lære lægger hovedvægten paa sondringen mellem generelle og specielle indgreb, hænger dette jo sammen med, at de førstnævnte ganske vist forringer ejerens handlemuligheder, men da dette er tilfældet for alle ejere af ejendom af den paagældende »slags«, vil den relative vurdering af denne »slags« ejendomme principielt være uændret.

Da sondringen mellem generelle og specielle indgreb, som paavist foran, ikke udmærker sig ved nogen synderlig skarpheit, vil det afgørende ofte være indgrebets styrke, d. v. s. det omfang i hvilket ejerens handlemuligheder forringes. Ogsaa *Illum*, der har opgivet at finde noget fast kriterium for afgrænsningen, anser indgrebets væsentlighed for et af-



gørende moment. Herimod indvender *O. K. Magnussen* 142, at indgrebets væsentlighed som regel kun er udtryk for tabets størrelse, et mindre væsentligt indgreb medfører et lille tab og et mere væsentligt indgreb et stort tab. Da ekspropriationsbegrebet ikke forudsætter, at der er lidt noget tab, mener *O. K. Magnussen* ikke, at man som et moment i kriteriet kan anvende forhold, der blot indicerer, at der er lidt et tab og af hvilken størrelsesorden, dette tab er.

Jeg kan ikke være enig i, at det er nødvendigt at drage denne konsekvens af det forhold — som ogsaa jeg gaar ud fra som givet — at ekspropriation ikke nødvendigvis forudsætter et tab. Man kan jo omvendt fastslaa, at et tab heller ikke nødvendigvis medfører, at forholdet maa betegnes som ekspropriation. Naar man tvinges væk fra det faste og uelastiske kriterium — og det er jo tilfældet, naar sondringen mellem generelle og specielle indgreb har vist sig ikke at være tilstrækkelig — vil tabets størrelse være af stor betydning for en nærmere retlig karakteristik af indgrebet paa samme maade, som tabet er afgørende for den maade, hvorpaa indgrebet betragtes af den paagældende ejer.

Heri ligger imidlertid ikke nogen eentydig bestemmelse af grænsen imellem de tilfælde, hvor erstatningspligt ikke ydes, og de tilfælde, hvor der som følge af grundlovens § 80 skal ydes erstatning. Sondringen mellem generelle og specielle indgreb vil nemlig — al sin ufuldkommenhed til trods — virke som en alment gældende tendens. Hvor indgrebet rammer et stort antal ejendomme, der udgør enhederne i et konventionelt anerkendt begreb, skal indgrebet stige til en betydelig styrke, forinden man vil betragte det som saa væsentligt, at der er tale om ekspropriation, og hvis indgrebet omvendt omfatter et ringe antal enheder i et særligt af loven

konstrueret begreb, vil det snarere blive betragtet som saa væsentligt, at der skal ydes ekspropriationserstatning, jfr. hertil *Poul Andersen* i Festskrift til Henry Ussing 1951, 35.

Andet end en afvejelse af forskellige momenter kan den her fremsatte opfattelse altsaa heller ikke byde paa, omend der er gjort et forsøg paa at skabe noget fastere rammer end de teorier, der indskrænker sig til at erklære, at alting flyder. Afvejelsen fører dog i hvert fald til, at der for yderligere tilfældene kan opstilles temmeligt faste regler. Hvis nemlig indgrebet naar op paa en saadan styrke, at samtlige handlemuligheder ophører (»fuldstændig afstaaelse af ejendomsretten«), vil der praktisk taget altid være tale om ekspropriation, selv om afstaaelsen omfatter alle enhederne i et omfangsrigt begreb, der hører til de konventionelt anerkendte.

Gaar vi til den modsatte yderlighed, vil den konkrete formulering af indgrebets genstand, som foran paavist, altid medføre erstatningspligt, uanset indgrebets styrke, naar det blot kan paavises, at ejerne har lidt et økonomisk tab.

Spørgsmaalet om grundlovsbestemmelsens forhold til de ofte forekommende tilfælde af tilintetgørelse af ejendoms-goder af hensyn til andre retsgoders sikkerhed, har givet anledning til megen diskussion. Herom henvises i første række til *Troels G. Jørgensen* Erstatning for Ejendomsafstaaelse 1905, 12 ff, s. forf. i Festskrift til Vinding Kruse 1939, 207 ff, *Ernst Andersen* 54 ff, *Ross/Andersen* Statsforfatningsret II, 220 ff og *O. K. Magnussen* 126 ff.

Som paavist af *O. K. Magnussen* findes der ikke i dansk lovgivning eksempler paa, at der udenfor de tilfælde, hvor det paagældende gode frembyder overhængende fare for andres retsgoder, eller hvor almenvellet kræver det, loven tillader det og ejeren ikke lider noget tab, noget eksempel paa, at der paabydes tilintetgørelse af ejendoms-goder uden

erstatning. Hvor almenvellet kræver det og loven tillader det, er det klart, at man kan paabyde tilintetgørelse, og naar der i et saadant tilfælde ikke er lidt noget tab, skal der naturligvis heller ikke ydes erstatning. Alligevel er der tale om ekspropriation.

Vanskeligere er det at afgrænse den gruppe af tilfælde, hvor tilintetgørelse ogsaa i forhold til grundlovens § 80 kan finde sted uden erstatning, uanset at der er lidt et tab. O. K. Magnussen 126 fremhæver, at man ved ekspropriation altid har forstaaet indgreb i privates rettigheder, altsaa i lovligt bestaaende tilstande. Hvor en ting derimod er saa farlig for andres retsgoder, at det er retstridigt at have den, kan retsordenen selvfølgelig paabyde dens tilintetgørelse uden erstatning, hvis ejeren ikke selv sørger for at skaffe den af vejen. O. K. Magnussen udtrykker forholdet saaledes, at hvis tingens bevaring er retstridig, kan den tilintetgøres uden erstatning, er den ikke retstridig, foreligger der derimod ekspropriation.

Til den af O. K. Magnussen anvendte udtryksmaade maa bemærkes, at det ganske vist er indlysende, at en genstand, hvis bevaring i forvejen er retstridig, altid maa kunne tilintetgøres enten ved myndighedernes forsorg eller ved privat nødværge i det omfang, betingelserne for en saadan foreligger, paa samme maade som saavel det offentlige som private maa kunne kræve en retstridig tilstand bragt til ophør. Men det er jo slet ikke herom diskussionen drejer sig.

Det afgørende er jo netop spørgsmaalet om grænserne for lovgivningsmagtens kompetence til at gøre en hidtil retmæssig tilstand retstridig. Dette spørgsmaal kan ikke løses blot ved at henvise til, at en saadan ændring i retstilstanden er tilladt i det omfang tilstanden er retstridig, for det er jo netop spørgsmaalet om retstridigheden, som den nye lov af-

gør. Derfor vil de almindelige nødværgeregler heller ikke kunne anvendes, thi de rækker i hvert fald ikke længere end til de tilstande, som i forvejen (d. v. s. forinden udstedelsen af den lov, der hjemler indgrebet) er retstridige. Alligevel synes det klart, at det er tilsvarende betragtninger som dem, der ligger bag den private nødværgeret, der faar betydning ved fastsættelsen af lovgivningens kompetence i disse forhold, hvor indgrebet fra det offentlige side har en lignende karakter som afværgeforanstaltningen i den private nødværgesituation.

Fælles for de to tilfældegrupper er, at en persons genstande eller handlinger frembyder en vis fare for andres retsgoder. I hvilket omfang kan lovgivningen med henvisning til en saadan fare erklære bevaringen af den paagældende genstand eller opretholdelsen af den paagældende tilstand for retstridig og som følge deraf paabyde genstanden tilintetgjort eller tilstanden ændret? En gennemgang af lovgivningen viser, at man hidtil har ment, at lovgivningens kompetence var begrænset til de tilfælde, hvor faren for andres retsgoder var overhængende. Hvis der ikke er nogen umiddelbar fare til stede, vil indgrebet være ekspropriation. Derfor medfører paabud om aflivning af en hund, der lider af hundegalskab ikke, at der skal ydes erstatning, medens paabud om nedslagtning af sunde dyr, der kan frembyde en vis (men ikke overhængende) fare for smittespredning, maa betragtes som ekspropriation.

Den nævnte offentligretlige nødværge skal altsaa opfattes som en statsretlig grundsætning med gyldighed frem for grundlovens § 80, saaledes at man i det omfang, et paabud om tilintetgørelse af ejendomsgoder søges statsretligt legaliseret ved en henvisning til den fare disse goder frembyder for andres goder, vil kunne finde en vis afgrænsning af lov-

givningens kompetence i den nævnte grundsætning. Om noget fast og uelastisk kriterium er der imidlertid ikke tale. Det følger ikke alene deraf, at spørgsmaalet om den truende fares karakter altid maa være et skønsspørgsmaal, men maa- ske nok saa meget deraf, at det ofte vil være vanskeligt at skønne over, om almenvellet kræver beskyttelse af de paagældende goder ved saa voldsomme midler som tilintetgørelse af andres retsgoder maa siges at være. Det er jo nemlig indlysende, at de paagældende indgreb maa være nødvendige paa grund af almene velfærdsinteresser.

Karakteristisk for praktisk taget alle forekommende tilfælde af paabud om tilintetgørelse af farlige ting er det forhold, at faren ikke alene truer en enkelt paaviselig ejendom eller person, men tillige en større ubestemmelig kreds af ejendomme eller personer. Naar en smittet besætning beordres isoleret, er det jo ikke alene af hensyn til nabobesætningen, men snarere af hensyn til det ubestemmelige antal besætninger, som trues, hvis mulighederne for smittespredning ikke standses med det samme. Et faldefærdigt hus frembyder en lignende ubestemmelig fare for almenheden og som følge deraf vil det kunne paabydes nedrevet under betryggende forhold. Mere konkret er faremomentet ved kondemnering af boligejendomme, men paa den anden side synes det klart, at det offentlige ikke alene skrider ind af hensyn til de nuværende beboere, men ogsaa fordi det er en almen interesse, at borgerne ikke bor under saa lidet betryggende og direkte farlige forhold.

Alt i alt kan det altsaa fastslaas, at offentligretlig nødværge forudsætter, at indgrebets genstand frembyder en overhængende fare for et ubestemmeligt antal andre retsgoder (almeninteressen). Under afvejelsen af forholdet mellem den enkeltes interesse i at bevare den paagældende gen-

stand eller tilstand og almeninteressen i at tilintetgøre genstanden henholdsvis bringer tilstanden til ophør, vil forholdet imellem de truende og de truede retsgoders værdi spille en betydelig rolle. Selv et meget stort værdispring vil dog ikke kunne legalisere et indgreb, der overhovedet ikke kan have andet formaal end at beskytte en enkeltpersons ejendom, og som ikke er nødvendigt af almene hensyn. Et saadant indgreb vil jo i realiteten betyde en formuebegunstigelse af den ene borger paa dens andens bekostning. Sædvanligvis vil retsordenen dog indeholde bestemmelser vedrørende en nærmere afgrænsning af saadanne to private retssfærer.

En nærmere behandling af de vigtigste eksempler paa, at lovgivningen paabyder tilintetgørelse af genstande maa søges i den forannævnte litteratur, se især de hos Ross/Andersen 222 anførte bestemmelser, hvortil for de veterinære bestemmelsers vedkommende kan føjes adskillige andre, som vil kunne efterslaas i *Veterinære Love og Bekendtgørelser m. m.* udg. af Den danske Dyrlægeforening 1948 med tillæg af 1951.

I den hidtidige diskussion har man imidlertid i alt for høj grad fæstet sig ved det forhold, at de nævnte bestemmelser hjemler tilintetgørelse af genstande uden erstatning, medens forholdet er det, at der i disse bestemmelser ogsaa er hjemmel til at paalægge raadighedsindskrænkninger. Det afgørende er jo blot at faa fjernet den fare, som har givet anledning til indgrebet, og det er kun i undtagelsestilfælde at tilintetgørelse af ejendom bliver nødvendig.

Som et vigtigt eksempel paa en raadighedsindskrænkning i medfør af grundsætningen om den offentligretlige nødværge maa nævnes kondemnering af bygninger i medfør af boligtilsynslovens § 10. En beboelsesbygning, der frembyder

fare for sundhedstilstanden hos de personer, for hvem den tjener til bolig eller opholdssted, eller for menneskers sikkerhed i tilfælde af ildebrand, vil kunne kondemneres, naar manglerne ikke kan afhjælpes. *Fr. Vinding Kruse* 2. udg. 276 hævder, at kondemneringerne er grundlovsmæssige, fordi de kun ophæver en enkelt af ejendomsrettens beføjelser, nemlig retten til at anvende den kondemnerede bygning til bolig eller ophold for mennesker. At en saadan opfattelse er ganske virkelighedsfjern fremgaar jo allerede deraf, at en boligejendom, som ikke maa anvendes til boliger, ikke er andet værd end grundens værdi i ryddet stand.

Et indgreb af saa dybtgaaende karakter vil derfor afgjort være en ekspropriation, saafremt det ikke omfattes af grundsaetningen om offentligretlig nødværge. Da almenfaren i disse tilfælde er forholdsvis ringe — hvorved forstaas at faren kun truer en temmeligt begrænset personkreds — maa man til gengæld kræve, at sandsynligheden for, at de frygtede ulemper indtræder, er meget stor, og at disse ulemper er af meget væsentlig karakter. Alene af denne grund vil det være utilladeligt at anvende massekondemneringer som et led i sanering af bykvarterer. Kondemneringen er ifølge sin karakter et udpræget undtagelsestilfælde. Det samme gælder byggeforbud i medfør af den københavnske byggelovs § 12, stk. 2. De paagældende loves udtrykkelige betingelser for anvendelsen af henholdsvis kondemnering og det nævnte byggeforbud er da ogsaa saa strenge, at der er fuld overensstemmelse mellem lovgivningen og den foran fremsatte opfattelse af saadanne nødværgeindgrebs retlige karakter.

De meget diskuterede love om foranstaltninger imod udbredelse af smitte blandt dyr og planter indeholder ikke alene hjemmel til tilintetgørelse af de farlige dyr og planter, men ogsaa til paalæg af raadighedsindskrænkninger. Det

vigtigste tilfælde er de i medfør af lov nr. 188 af 1/5-1923 hjemlede indgreb overfor ejendomme, hvor der er udbrudt mund- og klovesyge. Landbrugsministeren kan paabyde afspærring af de smittede ejendomme og forbyde samkvem mellem disses beboere og folk fra andre gaarde. I praksis er det især bestemmelsen om, at der ikke maa leveres mælk fra smittede ejendomme, der faar betydning. Efter loven kan der ydes en vis erstatning for det tab, der lides derved, at gaarden ikke kan levere mælk til mejeriet, men det fastholdes med rette af landbrugsministeriet, at der ikke er tale om ekspropriationserstatning, og at man derfor ikke er pligtig at yde erstatning for det individuelle tab, se landbrugsministeriets skrivelse nr. 225 af 31/8-1949 (Ministerialtidende A 1949, 391).

Ifølge § 2, stk. 3, i nævnte lov af 1/5-1923 kan landbrugsministeren endvidere i tilfælde af, at mund- og klovesygen antager større udbredelse, forbyde dans og forlystelser af lignende art paa offentlige steder i den paagældende egn. For forbudet imod disse sammenkomster — der jo frembyder en overhængende fare for udbredelsen af smitte — skal der ikke ydes erstatning, selv om indehaverne af forlystelsesetablissemeter, f. eks. biografer, kan lide betydelige tab, jfr. landbrugsministeriets utrykte skr. af 12/3-1949.

I mærkelig modsætning hertil er bestemmelserne om smitsomme sygdomme blandt mennesker, idet disse bestemmelser vel hjemler tilsvarende afværgeforanstaltninger som lovgivningen om smitsomme husdyrsygdomme, men i modsætning til den sidstnævnte lovgivning ydes der fuld erstatning for de ved foranstaltningerne paaførte tab. Ifølge § 20 i lov nr. 138 af 10/5-1915 om smitsomme sygdomme kan epidemi-kommissionerne paabyde, at der ikke maa udleveres mejeriprodukter fra et mejeri eller mælkehandel, naar der i ejen-



dommen, hvor virksomheden drives, findes nogen person, som lider af en sygdom, der er genstand for offentlig behandling. Ifølge samme lovs § 22 kan kommissionerne forbyde afholdelsen af offentlige møder og forlystelser, ved hvilke mange mennesker samles i samme rum. I disse og andre tilfælde, hvor tabforvoldende paabud udstedes, skal der ifølge lovens § 32 ydes en erstatning, som fastsættes endeligt af overepidemikkommissionen (i København af magistraten).

Naar der er en saa afgørende forskel paa bestemmelserne om smitsomme sygdomme hos dyr og hos mennesker skyldes det sikkert ikke — hvad man jo kunne forledes til at tro — at man i landbrugslandet Danmark vurderer hensynet til husdyrene højere end hensynet til mennesker, men simpelthen at epidemier blandt mennesker heldigvis er ved at blive sjældne foreteelser, og at der praktisk taget aldrig mere er brug for de vidtgaende bemyndigelser i epidemiloven, hvorimod de tilsvarende bestemmelser i loven om smitsomme husdyrsygdomme anvendes til stadighed. Men det maa indrømmes, at de to love giver udtryk for en mærkelig uensartethed i retsopfattelsen.

Naar man klargør sig karakteren af de foran omtalte tilfælde af offentligretlig nødværge, vil den gruppe indenfor de ejendomsbegrænsende foranstaltninger, der sædvanligvis betegnes som fuldstændig afstaaelse eller tilintetgørelse, ikke frembyde større vanskelighed. Som den alt overvejende hovedregel vil der, bortset fra de nævnte nødværgetilfælde, foreligge ekspropriation. Kun hvor tabet er meget ringe, og indgrebet baade begrebsmæssigt og statistisk omfatter et betydeligt antal ejendomme, vil der kunne blive tale om erstatningsfri tilintetgørelse eller fuldstændig afstaaelse af ejendoms-goder. Hvis man ikke vil opfatte pligtafleveringen af

nye bøger og visse andre tryksager til det kgl. bibliotek som en beskatning, vil dette paabud i hvert fald omfattes af den sidstnævnte betragtning.

De tilfælde, hvor det offentlige udpeger indgrebets genstand ved rent konkrete kriterier, frembyder endnu mindre tvivl, idet de altid er ekspropriationer, og den egentlige uklarhed opstaar altsaa kun i mellemgruppen, hvor der er tale om mere eller mindre generelle raadighedsindskrænkninger, som tillader ejeren at bevare en del af den hidtidige raaden.

Lovgivningen forudsætter klart, at der kan opstaa tilfælde, hvor en raadighedsindskrækning, der er formuleret generelt og derfor principielt forudsættes at ramme alle enheder indenfor begrebet med samme styrke, er ensbetydende med saa voldsomme indgreb i den enkelte ejers raaden frem for de øvrige ejere, der rammes af forbudet, at der maa ydes erstatning efter reglerne om ekspropriation. Der tænkes paa erstatningsbestemmelserne i byggelinje- og byplanlovgivningen. Disse erstatningsbestemmelser er imidlertid af meget begrænset karakter, og selv om domstolene har vist vilje til en mere liberal fortolkning, kan det dog endnu ikke siges, at den af *Knud Illum* Servitutter 36 formulerede grundsætning, hvorefter raadighedsindskrænkninger (*Illum* taler dog kun om byplaner), der medfører særegne og betydelige tab for den enkelte grundejer, skal medføre krav paa erstatning, har vundet fuld anerkendelse.

At anerkendelsen af en saadan grundsætning vil være nødvendig, hvis der overhovedet skal blive noget tilbage af grundlovens beskyttelse af ejendomsretten, anser jeg dog for givet, og der er ikke i lovgivning eller domspraksis noget til hinder for, at domstolene i almindelighed kan hævde eksistensen af denne grundsætning, der har faaet et specielt

udtryk i de forannævnte erstatningsbestemmelser. Om grundsætningen kan siges at være gældende ret, d. v. s. om man kan gaa ud fra, at den vil blive lagt til grund for domstolenes afgørelser, er vel tvivlsomt, men domstolenes usikkerhed overfor spørgsmaal af denne karakter skyldes formentlig i første række den forvirring, der har gjort sig gældende i lovgivning og teori. Naar der er opnaaet større klarhed over problemets karakter, skulde det være muligt at trænge igennem med det nævnte synspunkt ved domstolene.

Som allerede nævnt ligger der bag sondringen mellem generelle og specielle indgreb den opfattelse, at de generelle indgreb rammer alle begrebets enheder med lige styrke. Der er altsaa tale om at bære byrden i fællesskab i modsætning til de specielle indgreb, der — dersom der ikke ydes erstatning — vil betyde et særoffer for den enkelte. Grundlovens § 80 udspringer imidlertid af det hovedsynspunkt, at opfyldelsen af formaal af almen interesse ikke skal betales af en enkelt eller enkelte i denne forbindelse tilfældige borgere, men af alle der er interesseret i, at formaalet naas, altsaa sædvanligvis derved, at der ydes de paagældende erstatning af det offentlige eller, dersom den særligt interesserede kreds kan udpeges og afgrænses, af de personer, der tilhører denne kreds (udredning o. lign.). Svingter denne forudsætning for en generel raadighedsindskrækning, maa der ogsaa betales erstatning, hvad enten den paagældende lov hjemler det eller ej. Erstatningspligten følger i disse tilfælde af grundlovens § 80.

Hvis der i den paagældende lovgivning i videre omfang end hidtil skal optages erstatningsbestemmelser i overensstemmelse med de foran fremsatte synspunkter (og en saadan ordning maa foretrækkes frem for en erstatningspligt, som alene støtter sig paa det almindelige princip i grund-

lovens § 80), vil vejen gaa over en udvidelse af de foranævnte erstatningsregler i byggelinje- og byplanlovene. Derimod skyder erstatningsbestemmelsen i byudviklingsloven og den i forbindelse hermed gennemførte bestemmelse i byplanlovens § 15 a langt over maalet. En bestemmelse om erstatning af enhver værdiforringelse, der skyldes offentlig planlægning af byggeriet, strider afgjort imod den hidtidige lovgivning paa dette omraade og kan heller ikke forsvares med henvisning til kravet om ejendomsrettens beskyttelse. Situationen er altsaa den besynderlige, at lovgivningen i de fleste retninger yder for ringe beskyttelse af ejendomsretten og i en enkelt retning for megen beskyttelse. At resultatet maa blive forvirring, siger sig selv.

#### *E. Lighedsgrundsætningen.*

Som omtalt foran, hviler selve sondringen imellem generelle og specielle indgreb paa kravet om borgernes lighed for loven i den forstand, at alle skal bære byrderne ved foranstaltninger til fælles nytte. Paa grundlag heraf naede vi frem til en formel lighedsgrundsætning, der vel ikke ydede ejendomsretten nogen synderlig beskyttelse, men som dog tvinger lovgivningsmagten til at tage stilling til spørgsmaalet om særoffer eller fællesydelse, og som fører til, at der skal ydes erstatning, dersom lovgivningen udpeger indgrebs genstand ved et rent konkret kriterium, se foran side 160 f.

Imidlertid har spørgsmaalet om eksistensen af en materiel lighedsgrundsætning i statsretlig forstand, d. v. s. med kompetencebegrænsende virkning overfor lovgivningsmagten, hyppigt været rejst omend med skiftende resultater. Saa-danne abstrakte lighedsgrundsætninger er ofte fastslaaet i de konstitutionelle forfatninger, se henvisningerne hos *Poul*

*Andersen* 422 note 3, jfr. *Castberg* Norges statsforfatning II, 401 f, men maa ogsaa uden udtrykkelig grundlovshjemmel til en vis grad være gældende forfatningsret i alle folkestyrede lande.

Det er ofte fremhævet, at denne statsretlige lighedsgrundsætning er uden betydning for bedømmelsen af konkrete love, fordi den er for luftigt udformet til at kunne anvendes som en egentlig retsnorm. Denne opfattelse er til en vis grad rigtig, men det skyldes kun, at de tilfælde, som lighedsgrundsætningen klart omfatter, kun undtagelsesvis vil kunne opstaa i en folkestyret stat, og naar først folkestyret er løbet over ende, kan det jo være ligegyldigt, om der er krænkert en retsgrundsætning mere eller mindre. Der maa dog bestemte advares imod at sætte lighedsgrundsætningen i skamkrogen af denne grund. Tværtimod viser erfaringerne i nyere tid, at der er al mulig grund til at fastslaa, at det er gældende ret i et folkestyret land, at der ikke kan knyttes nogen forskel i borgernes retlige stilling til kendetegn som race, tro, politisk overbevisning, de ledende kredses personlige sympatier o. lign. Man vil maaske indvende, at man ikke kommer ret langt med en saadan grundsætning i det praktiske retsliv, men jeg vil tværtimod hævde, at man kommer særdeles langt, fordi den eenstemmige antagelse af lighedsgrundsætningen som gældende ret dog i hvert fald vil stemple væsentlige overgreb som forfatningsstridige. At man saa ikke kan faa brug for lighedsgrundsætningen til daglig, er jo blot et uvurderligt gode, som ikke skal faa os til at glemme grundsætningens eksistens og retlige gyldighed.

Hvor megen anvendelse man kan faa for lighedsgrundsætningen under forsøget paa at afgrænse ekspropriationerne fra de erstatningsfri begrænsninger af ejendomsretten

er vel nok meget tvivlsomt. Sin væsentligste retsvirkning paa dette omraade har grundsætningen utvivlsomt udtømt i den formelle form, der ligger til grund for sondringen mellem generelle og specielle indgreb. Alligevel maa det afgjort hævdes, at kravet om lighed med hensyn til byrder er en del af gældende ret, og selv om der her er tale om en retsnorm, som antager karakteren af en meget elastisk standardbestemmelse, vil den alligevel kunne virke direkte eller indirekte motiverende paa lovgivningsmagten og domstolene. I grelle tilfælde vil en domsafgørelse utvivlsomt kunne begrundes med en henvisning til kravet om lighed for loven.

Naar der er tale om den lighedsgrundsætning, der gælder for forvaltningen paa de omraader, hvor der tillægges denne myndighed til at handle efter et frit skøn, bevæger vi os derimod paa en helt anden maade i virkelighedens og dagliglivets verden. Efter min mening kan der ikke være tvivl om, at forvaltningsmyndighederne selv anser sig for bundet af en lighedsgrundsætning, som forhindrer dem i at afgøre to ens tilfælde uensartet. Et vidnesbyrd herom er den ofte anvendte henvisning til, at en ansøgning ikke kan imødekommes »af hensyn til konsekvenserne«. Ofte er der vel i saadanne tilfælde kun tale om en tom talemaade, men i de fleste tilfælde ligger der den realitet bag, at forvaltningen, dersom den meddeler den paagældende tilladelse, føler sig bundet til at meddele den samme tilladelse i lignende tilfælde, og medens en enkelt tilladelse maaske kan være ganske ubetænkelig ud fra et praktisk administrativt synspunkt, vil en lang række lignende tilladelser meget vel kunne undergrave hele forvaltningen af det paagældende sagsomraade. Det er mit meget bestemte indtryk fra praktisk forvaltningsvirksomhed, at hensynet til konsekvenserne — og det er jo blot en omskrivning af lighedsgrundsætningen — har en overor-

dentlig stor indflydelse paa forvaltningsmyndighedernes afgørelser.

Eftersom forvaltningen altsaa føler sig bundet af kravet om lighed i afgørelserne, kan det ikke være ubetænkeligt at fastslaa den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning som en del af gældende forvaltningsret. Naar *Poul Andersen* 424 nærmest frakender grundsætningen karakteren af at være et egentligt retsprincip, er det vel i første række, fordi domstolene kun i undtagelsestilfælde vil underkende en administrativ afgørelse med henvisning til, at afgørelsen strider imod lighedsgrundsætningen. Aarsagen hertil er imidlertid først og fremmest usikkerhed med hensyn til afgørelsen af, om der i et foreliggende tilfælde er handlet i strid med grundsætningen. Man vil formentlig ikke i en saadan sag kunne komme ud for, at den indklagede forvaltningsmyndighed stiller sig paa det standpunkt, at to tilfælde, der erkendes at være ens, kan behandles forskelligt. Derimod vil forvaltningen naturligvis altid hævde, at der er forskel paa de omstændigheder, der ligger til grund for de to afgørelser, eller at der, efter at den ene afgørelse er truffet, er indtraadt saadanne ændringer i forholdene, at forvaltningen har indledt en ny praksis, thi det er naturligvis rigtigt, som *Poul Andersen* anfører det, at forvaltningen ikke er bundet af sin egen praksis, men anerkendelsen heraf behøver ikke nødvendigvis at betyde, at man ikke kan anse lighedsgrundsætningen for gældende ret. Om domstolenes adgang til at omgøre afgørelser, der strider imod lighedsgrundsætningen, se iøvrigt *Max Sørensen* U 1950 B, 287.

Fremstillingen i de foregaaende kapitler har vist, at det i stigende grad overlades til forvaltningen at fastsætte de normer, der skal være gældende for raadigheden over egen ejendom, ligesom udviklingen gaar i retning af en forøget an-

vendelse af koncessionssystemet, hvorefter forvaltningen i hvert enkelt tilfælde skal give tilladelse til en bestemt raaden. Overfor den magt, der saaledes lægges i forvaltningens hænder, vil den forvaltningsretlige lighedsgroundsætning kunne blive et betydningsfuldt værn. Bestræbelserne bør derfor gaa ud paa at udvikle de formelle forvaltningsregler og bestemmelserne vedrørende efterprøvelse af forvaltningsafgørelser paa en saadan maade, at spørgsmaalet om forvaltningens efterlevelse af kravet om lighed for loven i højere grad end nu kan tages op til behandling og løsning i de enkelte tvivlstilfælde.



II.  
ER DER MULIGHED FOR EN BEDRE BESKYTTELSE  
AF EJENDOMSRETTEEN?

*A. Beskyttelsen ifølge grundlovens § 80.*

Det har i det foregaaende været anerkendt, at fortolkningen af grundlovsbestemmelser om lovgivningsmagtens kompetence i første række tilkommer lovgivningsmagten selv, men det er tillige paavist, at lovgivningen vedrørende indskrænkninger i raadigheden over fast ejendom er saa uensartet og inkonsekvent, at det ikke er muligt at udlede nogen eentydig fortolkning af grundlovens § 80 af dette lovvirvar.

Den første forudsætning for en bedre beskyttelse af ejendomsretten maa derfor være, at lovgivningsmagten forsøger at naa frem til en større ensartethed paa disse samfundsmæssigt vigtige omraader. Naturligvis aabner grundlovens § 80, lige saa vel som andre elastiske lovbestemmelser, vej for flere fortolkningsmaader, men dog vel næppe for indbyrdes modstridende fortolkningsbidrag. Tilvejebringelse af ensartethed i lovgivningens fortolkning af grundlovens bestemmelser er i første række et retspolitisk spørgsmaal, men der er i det foregaaende peget paa enkelte grænsepunkter for grundlovsbestemmelsens elasticitet.

For det første er det klart, at dersom man opfatter ejendomsretten som indbegrebet af de handlemuligheder, der staar til en persons raadighed, vil man tillige være nødt til

at erkende, at grundlovens bestemmelser om at afstaa sin ejendom omfatter alle tilfælde, hvor disse handlemuligheder væsentligt forringes. Nu er forholdet jo det, at selv efter den traditionelle, snævrere opfattelse af grundlovens afstaaelsesbegreb, var det almindeligt anerkendt, at en række tilfælde, der omfattedes af dette begreb, ikke var ekspropriation, f. eks. beskatning, konfiskation som pønalt foranstaltning eller nedrivning af bygninger i krigstid af militære hensyn. I dette forhold gør en udvidelse af afstaaelsesbegrebet ingen ændring, men medens et snævrere afstaaelsesbegreb gør det muligt at holde en række indgreb udenfor grundlovens § 80 allerede af den grund, at der ikke er tale om afstaaelse, vil et mere omfattende afstaaelsesbegreb nødvendiggøre en nærmere undersøgelse af de enkelte indgrebs karakter.

Trods lovgivningens uklarhed mener jeg at befinde mig paa gældende rets grund, naar jeg hævder, at en væsentlig forringelse af en ejers raadighed over sine ejendomsgoder er ekspropriation, medmindre indgrebet statsretligt legaliseres enten som en pønalt foranstaltning, en almindelig afgrænsning af borgernes indbyrdes formuesfærer (se *Ernst Andersen* 63), offentligretlig nødværge i den forannævnte forstand eller en generel begrænsning af ejendomsretten, d. v. s. et indgreb, hvis genstand bestemmes begrebsligt, og som hviler ligeligt paa alle enheder indenfor begrebet. Hvis en i formen generel raadighedsindskrænkning foraarsager betydelige særegne tab for en enkelt eller enkelte ejere, i modsætning til de øvrige ejere af ejendomsgoder, som omfattes af begrebet, vil raadighedsindskrænkningen være ekspropriation i forhold til disse enkelte ejere, der i grundlovens § 80 har en forsikring imod at skulle yde særoffer til formaal, der er i almenhedens eller en større kreds af ejendomsbesidderes interesse. Med hensyn til den nærmere bestem-

melse af de enkelte her anvendte udtryk maa henvises til fremstillingen foran under afsnit I.

Det er efter min mening urigtigt, naar flere forfattere, saaledes især *Troels G. Jørgensen* og *Ernst Andersen*, hævder, at forsøgene paa at afgrænse ekspropriationstilfældene fra indgreb, der kan foretages uden erstatning, er det samme som at forsøge en bestemmelse af grundlovens afstaaelsesbegreb. Ifølge disse forfattere er en foranstaltning, som kan gennemføres uden erstatning til ejeren, ikke afstaaelse i grundlovens forstand, medens omvendt grundloven ved afstaaelse kun forstaar de tilfælde, hvor der skal ydes ejeren fuldstændig erstatning.

At der er historiske holdepunkter for en saadan identifikation, ser jeg meget vel, men den kan ikke overleve en moderne omfortolkning af grundlovens § 80, og opfattelsen har iøvrigt altid været kunstig og unaturlig. Ingen har dog nogensinde været i tvivl om, at der var tale om tvungen afstaaelse af ejendom, naar staten indkrævede skatter, eller naar militæret som et led i krigshandlinger beslaglagde privat ejendom, og alligevel har der altid været enighed om, at disse tilfælde ikke omfattedes af grundlovens § 80.

En opretholdelse af den nævnte sprogbrug kan derfor kun bidrage til at bevare den tankemæssige uklarhed, som ofte præger fortolkningen af § 80, især er det misvisende at anvende de tilfælde, hvor lovgivningen hjemler en indskrænkning eller ophævelse af ejerens raadighed, uden at der ydes erstatning, til at bestemme grundlovens afstaaelsesbegreb. Ved en saadan fremgangsmaade har man jo paa forhaand berøvet grundlovsbestemmelsen ethvert indhold, idet man under forsøget paa at bevise en lovbestemmelses grundlovs-mæssighed forudsætter det ubeviste bevist.

At der ikke alene er tale om en strid om ord, men om en

vigtig realitetsforskel, viser sig derved, at *Knud Illum* og *Ernst Andersen* i første række søger at give grundlovens § 80 et indhold ved at finde frem til en række typiske tilfælde af ekspropriation, medens den af mig forsvarede opfattelse kun tillader en tilsidesættelse af grundlovens paabud om fuldstændig erstatning i det omfang, de paagældende ejendomsindgreb omfattes af de bestemt afgrænsede afstaaelsestilmælde, som antages at falde udenfor grundlovens område.

Forholdet forekommer mig simpelthen at være det, at grundlovens § 80 vel i almindelighed bestemmer, at afstaaelse af ejendom kun kan paabydes i visse tilfælde og mod fuldstændig erstatning, men denne bestemmelse har altid forudsat, at der fandtes en række afstaaelsestilmælde, som ikke omfattedes af kravet om fuldstændig erstatning. Indsnævrer man afstaaelsesbegrebet i forhold til det af mig anvendte begreb, hvorefter afstaaelse er enhver væsentlig forringelse af ejerens handlemuligheder, vil man i tilsvarende grad kunne forøge de tilfælde, der falder udenfor ordlyden af grundlovens § 80, idet den første betingelse for, at der foreligger en foranstaltning, som ifølge § 80 giver ret til erstatning, naturligvis maa være, at den paagældende foranstaltning kan karakteriseres som afstaaelse af ejendom. Hvis en foranstaltning maa betegnes som afstaaelse af ejendom, vil den derimod altid falde ind under bestemmelserne i § 80, medmindre det kan godtgøres, at den omfattes af de tilfældegrupper, som traditionelt holdes udenfor kravet om fuldstændig erstatning. Disse tilfældegrupper har nok til en vis grad skiftet karakter i de forløbne aartier — for en enkelt gruppes vedkommende, nemlig de almindelige begrænsninger, ovenikøbet i væsentlig grad — men de principielle synspunkter er stort set uforandrede, og det maa især paany fremhæves, at indgreb overfor konkret udpegede ejendoms-

goder (bortset fra de tilfælde der omfattes af nødværgeindgrebene) stadigvæk af lovgivningen betragtes som afstaaelse af ejendom ifølge grundlovens § 80 og medfører derfor ret til fuldstændig erstatning af ejerens eventuelle tab.

*B. Forøgede garantier imod misbrug  
af forvaltningsmyndighed.*

Den foregaaende fremstilling har vist, at der indenfor de lovgivningsomraader, der vedrører raadigheden over fast ejendom, i stigende grad finder en krydsning sted af offentligretlige og privatretlige synspunkter, eller rettere sagt, omraader, der for faa aartier siden helt var forbeholdt privatretten, beherskes nu i overvejende grad af den offentlige ret, d. v. s. forvaltningsretten. Med det stigende antal bemyndigelser til forvaltningen og en forøget anvendelse af koncessionssystemet vil den garanti imod overgreb, som man havde tænkt sig skulle indeholdes i grundlovens § 80, blive endnu mindre end hidtil, og det vil derfor i særlig grad være ønskeligt at faa skabt grundlaget for administrative afgørelser, der kan holde for saavel juraens som retfærdighedens domstol.

Det siger sig selv, at det ikke indenfor rammerne af denne fremstilling er muligt at tage disse vigtige forvaltningsretlige spørgsmaal op til behandling. Selv om man hverken paa rigsdagen eller i den røde bygning endnu er blevet klare over disse spørgsmaals overordentlig store betydning — forvaltningskommissionens mangelfulde betænkninger vedrørende fundamentale forvaltningsretlige spørgsmaal er det bedste bevis herpaa — er disse spørgsmaal for længst taget op af den forvaltningsretlige sagkundskab.

Jeg maa her nøjes med at henvise til den allerede stedfundne diskussion, saaledes forhandlingerne paa det 9. nordiske administrative møde med indledning af *Poul Meyer* og indlæg fra dansk side bl. a. af *K. H. Kofoed*, se NaT 1949, 243—97. Endvidere kan nævnes *Max Sørensen* Domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser U 1950 B, 273 ff. Endelig er spørgsmaalet paa dagsordenen for det 19. nordiske juristmøde i Stockholm, august 1951, hvor man skal drøfte retssikkerheden ved administrative afgørelser med *Johs. Andersen* som referent og *Poul Andersen* som korreferent.

Baggrunden for denne diskussion er den voldsomt forøgede myndighed, som i de sidste aartier er tillagt forvaltningsorganerne, og den dermed skabte usikkerhed med hensyn til borgernes retsstilling. Saa længe man i lovens tekst kan læse sig til, hvad der er paabudt og forbudt, vil der aldrig kunne opstaa nogen synderlig retsusikkerhed, men naar borgernes retsstilling i stigende grad afhænger af beslutninger, som forvaltningen træffer efter et frit skøn over, hvad den mener er hensigtsmæssigt, vil retssamfundets vigtigste grundpiller smuldre hen, medmindre der gives borgerne nye garantier, som sætter grænser for forvaltningens magt.

Først og fremmest gælder det naturligvis om, at forvaltningen er organiseret paa en saadan maade og under en saadan ledelse, at man kan have tillid til, at dens afgørelser baade er i overensstemmelse med lovgivningens formelle krav og opfylder kravet om borgernes lighed for loven. Det er med rette sagt, at »judiciel efterprøvelse af daarlige administrative afgørelser er kun et ringe surrogat for gode administrative afgørelser i første omgang« (cit. efter *Max Sørensen* U 1950 B, 273), men for at faa rigtige afgørelser kræves der dygtige tjenestemænd og en forsvarlig sagsbehand-

ling. Hvis forvaltningens øgede magt efterfølges af dens forringede kvalitet, vil retssikkerheden være i alvorlig fare. Ikke desto mindre er der meget, som tyder paa, at det er denne vej, udviklingen fører os.

En intern forvaltningsreform er imidlertid ikke tilstrækkelig, hvis ikke lovgivningsmagten til stadighed har øjnene aabne for at tilvejebringe et rimeligt forhold mellem forvaltningen og borgerne. Under en saa omfangsrig offentlig indgriben i borgernes forhold, som ogsaa vil blive nødvendig i fremtiden, naar vi engang har arbejdet os ud af krigs- og krisetidens restriktioner, vil der altid være brug for at give forvaltningen vidtstrakte bemyndigelser til at træffe afgørelser paa egen haand. Det er imidlertid et almindeligt indtryk, at rigsdagen overlader forvaltningen større myndighed, end det praktiske behov kræver. Især maa man undres over, at bemyndigelserne saa ofte meddeles in blanco, d. v. s. uden at lovgivningen fastsætter bestemte retningslinjer, hvorefter bemyndigelserne skal anvendes. Det vilde være et vigtigt fremskridt, hvis lovgivningsmagten i videst mulige omfang undlod at give blanke bemyndigelser, men i stedet fastsatte standardbestemmelser, der vel giver forvaltningen betydelig frihed, men som dog fastsætter bestemte rammer for denne frihed.

Nogen virkelig sikkerhedsfølelse kan imidlertid ikke skabes, saa længe domstolene ikke sættes i stand til at efterprøve forvaltningens afgørelser i meget videre omfang, end det nu er muligt. Dette kan dels opnaas ved at forøge de privates adgang til at indbringe klager over administrationen for domstolene, og en saadan udvidet besværsret kan faa effektiv støtte ved ansættelsen af en justitsombudsmand, der som rigsdagens tillidsmand skal overvaage forvaltningen og have mulighed for at indbringe dens afgørelser for

domstolene, dels derved at domstolenes myndighed til at efterprøve de sager, som forelægges dem, forøges betydeligt. Hvis andre veje ikke er farbare, vil det maaske blive nødvendigt at genoprette tilliden til forvaltningen ved at indføre egentlige forvaltningsdomstole.

Gennemgangen foran i kapitel 2 af en række vigtige bestemmelser fra dansk bygge- og byplanret viser ikke alene, at grundejernes retsstilling er yderst forskellig i de forskellige omraader af landet, samt at retsreglerne indenfor sagsomraader, der er beslægtede, ofte er meget uensartede, saaledes at retstilstanden ofte nærmer sig det kaotiske, men gennemgangen af disse lovbestemmelser viser endvidere, at den administrative organisation af disse indgreb i de privates adgang til at raade over deres faste ejendom er meget varierende og nødvendigvis maa føre til uensartede afgørelser i de enkelte tilfælde. Disse forhold har, som nævnt foran side 103, ført til kravet om gennemførelsen af en landsbyggelov, og jeg har endvidere i det foregaaende paavist nødvendigheden af, at de mange bestemmelser om planlægning af byggeriet afstemmes efter hinanden eventuelt derved at der gennemføres en fælles lov, der kan skabe ensartede regler vedrørende ensartede forhold.

I denne forbindelse henvises til det af *Max Sørensen* anf. v. 295 fremsatte forslag om at indføre et fælles øverste rekursorgan for samtlige landets vurderings- og taksationskommissioner vedrørende indgreb i rettigheder over fast ejendom. Hvis et saadant organ sammensættes af uafhængige personer opøvet i judicielle metoder og undergivet regler om forretningsgangen, der sikrede tilbørlig hensyntagen til de private interesser, vilde det spare domstolene for en del retssager, og samtidig vilde det føles som et væsentligt fremskridt i retssikkerhedens interesse.



Et samfunds karakter af retsstat skal prøves paa forholdet mellem forvaltningen og borgerne. Hvis den nuværende udvikling af retsreglerne vedrørende raadighed over fast ejendom fortsætter, vil det danske retssamfund faa voksende vanskeligheder med at bestaa prøven.

## LOVREGISTER

- Vejforordning 13/12-1793: 80.  
L. nr. 20 af 11/2-1876 om byg-  
ningsreglementer for landdi-  
striker, jfr. lov nr. 216 af 5/12-  
1894: 56, 129, 131.  
Lovbek. nr. 212 af 1/8-1912, byg-  
ningslov f. Frederiksberg.  
§ 10: 73.  
§ 11: 74 ff, 76, 164.  
§ 13: 75, 77, 107, 164.  
§ 15: 144.  
Lovbek. nr. 210 af 1/8-1912, byg-  
ningslov f. købstæderne § 2:  
80, 107.  
L. nr. 138 af 10/5-1915 om foranst.  
m. smitsomme sygdommes ud-  
bredelse: 194 f.  
Danmarks riges grundlov nr. 161  
af 5/6-1915 (m. ændringer af  
10/9-1920) § 80: 17 ff, 27, 35,  
76, 78, 109, 134 ff, 140, 152 ff,  
162, 166, 178, 183 ff.  
L. nr. 156 af 14/4-1920 om smit-  
somme sygd. hos husdyrene:  
156, 194.  
L. nr. 188 af 1/5-1923 om tillæg til  
lov om smitsomme sygd. hos  
husdyrene: 156, 194.  
L. nr. 111 af 31/3-1926 om ting-  
lysning  
§ 4: 24 f, 173 f, 176.  
§ 40: 174 ff.  
L. nr. 275 af 28/11-1928 om fast-  
sættelse af byggelinjer  
§ 1: 81 ff.  
§ 2: 83 f, 107 f, 120, 139, 147.  
§ 4: 96.  
§ 6: 85.  
L. nr. 136 af 1/6-1929 om begun-  
stigelse for mergelselskaber:  
179.  
L. nr. 28 af 1/2-1928 om sikring af  
færdselen ved vejkrydsninger  
§ 7: 134, 150.  
L. nr. 129 af 14/4-1932 om færdsel  
§ 34: 134 f.  
L. nr. 169 af 16/5-1934 om begun-  
stigelse for mergelselskaber:  
179 f.  
L. nr. 164 af 11/5-1935 om skove  
§ 5: 40.  
§ 17: 44.  
L. nr. 140 af 7/5-1937 om natur-  
fredning  
§ 14: 138.  
§ 23: 40.  
§ 24: 40.  
Kgl. an. nr. 173 af 18/5-1937 om  
naturfredning: 41.  
L. nr. 167 af 18/5-1937 om beta-  
lingshenstand: 175.  
Lovbek. nr. 251 af 6/8-1937, luft-  
fartsloven § 50: 135.  
L. nr. 106 af 15/3-1939 om stald-  
hygiejne: 179.  
L. nr. 148 af 29/3-1939, byggelov  
for København  
§ 2: 131 f.  
§ 9: 94.  
§ 10: 42, 141.  
§ 11: 60.  
§ 12: 60 ff, 95, 113, 127, 133.

- 139, 193.  
 § 14: 70 f, 121.  
 § 17: 67 ff.  
 § 18: 68, 97, 124, 139.  
 § 19: 61, 69, 85, 97, 120 f.  
 § 20: 61, 106.  
 § 21: 61, 77 ff, 106.  
 § 22: 61, 81 ff, 96, 106.  
 § 23: 79, 83, 106, 120.  
 § 31: 63, 87, 96, 107.  
 § 33: 64.  
 § 36: 64 f.  
 § 38: 139 ff.  
 § 41: 84, 87, 120 f.  
 § 42: 112, 117.  
 § 44: 139 f.  
 § 50: 61, 83.  
 § 51: 79, 101 f, 145 f.  
 § 52: 60.  
 § 57: 142.  
 § 59: 58.  
 §§ 69-70: 87.  
 § 74: 129.  
 § 75: 57 ff, 69, 129 f, 132.  
 L. nr. 212 af 31/5-1939 om boligtilsyn m. m.: 49, 192 f.  
 Lovbek. nr. 151 af 6/4-1940 om begunstiggelse af mergelselskaber: 179.  
 L. nr. 350 af 20/7-1945 ang. krigsskader paa Bornholm: 59.  
 Lovbek. nr. 198 af 3/4-1946 om gældsbeegrænsning: 34.  
 Lovbek. nr. 370 af 5/7-1946 om erhvervelse af fast ejendom: 34.  
 L. nr. 416 af 12/7-1946 om sikring af indflyvning: 45, 136 ff.  
 Lovbek. nr. 348 af 6/9-1947, huslejelov: 34 f.  
 L. nr. 290 af 31/3-1949 om udstyknig og sammenlægning: 43.  
 L. nr. 291 af 31/3-1949 om landbrugsejendomme: 39.  
 L. nr. 214 af 11/4-1949 om vandløb: 43, 117.  
 L. nr. 240 af 25/4-1949 om grundforbedring: 178, 181.  
 Lovbek. nr. 242 af 30/4-1949, byplanloven.  
 § 1: 91.  
 § 2, stk. 2. nr. 1: 64, 66, 82.  
 - — nr. 2: 49, 85, 87, 106.  
 - — nr. 3: 85 ff, 106.  
 - — nr. 4: 50, 85 ff, 105.  
 - — nr. 5: 50 f, 113, 127.  
 - — nr. 6: 50, 64.  
 - — nr. 7: 50, 64.  
 - — nr. 8: 50.  
 - — nr. 9: 87 ff, 101, 111, 113, 127.  
 - — nr. 10, jfr. lov nr. 211 af 23/4-1949: 90 f, 111 f, 127.  
 § 3: 51, 66, 113.  
 § 7: 93.  
 § 9: 92, 94, 99.  
 § 11: 50, 66, 86, 94.  
 § 12: 84, 86.  
 § 14: 50, 105.  
 § 15: 108 f, 120, 139, 147.  
 § 15 a, jfr. lov nr. 211 af 23/4-1949: 90, 112 ff, 198.  
 § 25: 51, 85 f.  
 L. nr. 210 af 23/4-1949 om regulering af bymæssige bebyggelser  
 § 1: 52 f.  
 § 5: 53.  
 § 6: 55.

- § 9: 54 f.  
§ 14: 116.  
§ 17: 56.  
L. nr. 181 af 8/5-1950 om raastof-  
fer i undergrunden: 44 f.  
L. nr. 265 af 27/5-1950 om grund-  
værdistigningsskyld: 29 ff,  
125 f.
- L. nr. 46 af 14/12-1951 om tillæg  
til huslejeloven: 33.  
Normalbygningsreglement for  
landkommuner  
§ 20: 73, 77.  
§ 22: 75, 77.  
§ 23: 107.  
§ 24: 36.

## SAGREGISTER

- Afstaaelse af jord til veje**, se tilbagerykning og byggelinjer.  
**Afstaaelse af jord til offentlige anlæg** 72, 83 f, 85 ff, 89, 143 f, 168 ff, 183.  
**Afstaaelse af servitutret** 134 ff.  
**Afstaaelse, begrebet** 17, 184 f, 204 ff.
- Bebyggelsesomraader** 47 ff (kap. 2. A. 1), 110, 113, 127.  
**Betingede byggetilladelser**, se byggetilladelser.  
**Byggeforbud** 71 ff (kap. 2. I. A. 3).  
**Byggelinjer** 65 f, 81 ff, 96, 106 ff, 120, 142 f, 164 f.  
**Byggeomraader ifgl. Københavns bgl.** 61 ff, 94 f, 101, 110, 113, 127, 139.  
**Byggetilladelse** 44, 55 f, 62 f, 67, 79 f, 82, 101 f, 140 ff.  
**Bygningsfredning** 87 ff.  
**Bygningshøjde** 60 f, 73 ff.
- Byplan**  
- fremgangsmaaden ved gennemførelse af, 72, 91 ff, 98 f.  
- retsvirkning af, 50 f, 66, 86 f, 128 ff.  
- indholdet af, se lovregister byplanlov 1949 § 2, stk. 2, nrr. 1—10.  
**Byudviklingsplan** 44, 52 ff, 90, 102, 112 ff.
- Detajlbyplan** 52, 92, 98, 132.  
**Digelag** 117.
- Dispensation** 37 f, 39, 41 f, 85, 93, 99, 102, 141 ff.  
**Dispositionsplan** 52, 92 f, 99 f.  
**Domstolenes kompetence i byggeforhold** 60, 115, 201, 208 ff.
- Ejendomsrettens begreb** 10 ff, 185 f.  
**Ejendomsrettens beskyttelse** 10, 21, 155 ff (kap. 3).  
**Ejendoms-skatter** 24 ff, 174.  
**Ekspropriation**, se afstaaelse.  
**Ekspropriationspligt** 82, 84, 104 ff.  
**Erstatning for paalæg af raadhedsindskrænkninger** 88, 98, 103 ff (kap. 2. I. D), 134 ff, 139, 147 ff, 152, 157, 164 f, 170 ff, 196 f.
- Finanspolitik, indflydelse paa ejendomsretten** 22 ff.  
**Forvaltningen, kontrol med** 10, 158, 207 ff (kap. 3. II. B.).
- Gadefortegnelse** 69 ff.  
**Grundforbedring** 178 ff.  
**Grundkredse** 60 f, 82 f.  
**Grundskyld, fuld** 25 ff.  
**Grundværdistigningsskyld** 29 ff, 124 ff.
- Huslejelov** 34 f, 45.
- Indflyvningsplan** 45, 135 ff, 163.
- Kondemnering af boligejendom** 191 ff.

- Koncession 37 f, 42, 45, 136, 146, 157 f, 166 f, 207.
- L**andbrugslovgivning 36, 39 f, 153.  
Landsbyggelov 103, 131.  
Lighedsgrundsætning, den forfatningsretlige 97 f, 198 ff.  
- , den formelle 161 ff, 198.  
- , den forvaltningsretlige 200 ff.  
Lufthavne, se indflyvningsplan.
- M**arkplan 51 f, 66, 87, 91, 93, 100.
- N**aboret 45, 146 ff.  
Naturfredning 40 f, 43 f, 87 ff, 127, 138, 163, 167, 171.  
Nedslagning af husdyr, se smitsomme sygdomme hos husdyrene.  
Nødværge, se offentligretlig nødværge.
- O**ffentligretlig nødværge 188 ff, \* 204.  
Omlægning af veje 32, 122 f, 146 ff, 157.  
Overtrædelse af byggebestemmelser 50 f, 56, 66, 85 f.
- P**anteret 17, 25, 68, 173 ff (kap. 3. I. C. 2.).  
Pumpelag 117.
- R**aadighedsbegrænsning i mods. til afstaaelse, se afstaaelse, begrebet.  
Realkrediten 23 f, 30.  
Regelkrydsning 127 ff (kap. 2. I. E.).  
Reguleringsplan 59, 63 ff, 84, 87, 96, 118, 140.  
Retningsplan 63, 65 ff, 119 ff, 139.
- S**anering af bydele 49.  
Servituter 49, 51, 63, 68, 70, 86, 101, 134 ff, 160, 172.  
Skatter, se ejendomsskatter.  
Skovlovgivning 36, 40, 44, 98, 153.  
Smitsomme sygdomme hos husdyr 156 f, 190 ff, 193 ff.  
Smitsomme sygdomme hos mennesker 194 f.  
Standarder, retlige 38, 43, 200, 209.
- T**absberegning 168 ff (kap. 3. I. C. 1.).  
Tilintetgørelse, se offentligretlig nødværge.  
Tilbagerykning af bebyggelse fra vej 61, 65, 73 ff, 107, 110, 130, 164.  
Tinglysning 24 f, 69 ff, 86, 91, 94 ff, 119, 142, 146, 173 f.
- U**dligning af fordele og ulemper ved ekspropriation 118 ff.  
Udredning 49, 63 ff, 84, 118 f.  
Udstykning 39, 43, 53 f, 115.  
Udvidelseslinje 77, 79, 83, 106, 120, 130.  
Undergrunden 44 f, 136.
- V**andløbslov 43.  
Vejbredde, se tilbagerykning og byggelinjer.  
Veje, ejendomsretten til 70 f, 150 f, 186.  
Veje, se iøvrigt retningsplan og omlægning af veje.  
Versio in rem 177 ff.  
Vurdering til grundskyld og ejendomsskyld 32 ff.
- Z**oning, se bebyggelsesomraader.