

Ejendomsrettens tilpasningsevne

Der er ingen tvivl om, at den magt i produktionslivet, som ligger i ejendomsretten, i årene fremover vil undgå modifikationer, skriver lektor dr. jur. Orla Friis Jensen i sin anden kronik i serien om Grundloven og ejendomsretten. Den handler om ekspropriation og erstatningsfri regulering. Det er et markant træk i udviklingen efter Junigrundloven af 1849, at ejendomsretten har måttet finde sin plads under en stadig tilpasning i en ændret samfundsstruktur.

Serien indledtes i KD onsdag den 20. ds. af professor dr. jur. Stig Jørgensen. Friis Jensens første kronik stod i bladet i mandags.

Af
Orla
Friis Jensen

Afgrænsningen af, hvilke indgreb i ejendomsretten, der må opfattes som ekspropriation, er af fundamental betydning, fordi ekspropriation i medfør af grundlovens paragraf 73 udløser erstatningspligt. Dette spørgsmål har i første række betydning for den enkelte ejer, men rækker ud over

dette. Vort nuværende retlige og økonomiske system bygger som bekendt på privat ejendom, men man kan ikke sige, at grundloven direkte beskytter et privatkapitalistisk produktionssystem. Det, grundloven forbyder er, at en statsovertagelse finder sted uden fuld erstatning til ejerne, og praktisk set betyder dette naturligvis en væsentlig bremse over for planer om nationalisering.

Fastlæggelsen af begrebet ekspropriation oplevedes ikke som et problem i 1849 og drøftes ikke nærmere i den grundlovgivende rigssamling. Man kendte naturligvis til ekspropriationer, nemlig til veje, jernbaner, kanaler, militære formål osv., hvor der normalt var tale om, at hele ejendomsretten lige som ved køb blev overført til det offentlige. I øvrigt stod man midt i den rene liberalismes tid, hvor alt an-

toges at gå bedst med mindst mulig regulering af ejendomsretten. Selv om dette er hovedindtrykket, må man dog ikke glemme, at der også dengang trods alt var indskrænkninger i ejerens råden, f.eks. i kraft af fredskovs- og landbrugspligt. Samfundsmæssigt set gavnlige reguleringer, som fra første færd var pålagt uden erstatning, og som ingen drømte om at ophæve.

Det er et markant træk i den senere udvikling, at ejendomsretten har måttet finde sin plads under en stadig tilpasningsproces til en ændret samfundsstruktur. Den stigende industrialisering og byernes vækst gjorde det nødvendigt at lægge en dæmper på kræfternes frie spil. Ikke mindst af hensyn til andres ejendom måtte den enkeltes råden begrænses. Domstolene opbyggede således allerede i forrige århundrede et værn mod særligt generende støj, røg, ilde lugt m.v. og udvidede derved beskyttelsen i naboforhold langt ud over, hvad man i ældre ret kendte til.

Men først og fremmest har lovgivningen – og det i stigende grad – måttet tage hånd i hanke med udviklingen på områder som miljø- og arbejderbeskyttelse, leje-forhold, adgangen til at bygge, udnyttelse af råstoffer osv. Hovedparten af denne lovgivning har kunnet gennemføres uden erstatning, men den nærmere afgrænsning har gang på gang givet anledning til tvivl og diskus-

sion både blandt politikere og fagjurister.

Flere forskellige synspunkter har i tidens løb været anført som afgørende for, hvad der var ekspropriation, men der er i dag udbredt enighed om, at ingen af dem er udtryk for den endelige sandhed. Tværtimod må afgrænsningen ofte drages på grundlag af flere synspunkter, og det kan derfor ikke undgås, at afgørelsen af, hvad der er ekspropriation i nogen grad er skønsmæssig. Dette skøn må i første række udøves af lovgivningsmagten, og jeg skal i det følgende søge at belyse de bærende synspunkter.

Der kan indledningsvis være grund til at præcisere, at der – heldigvis – er en stor gruppe af tilfælde, der ikke giver anledning til tvivl, nemlig de tilfælde, hvor man afstår et areal, stort eller lille, i dets helhed. Det var disse situationer, der som før nævnt, var velkendte allerede i 1849. Det er imidlertid karakteristisk for den senere udvikling, at man ikke har kunnet blive stående ved den opfattelse, at der kun foreligger ekspropriation, hvor der sker en *overførelse* af ejendomsretten. Der vil med andre ord kunne foreligge ekspropriation, hvis en regulering medfører, at værdifulde befojelser, f.eks. en byggeadgang, går tabt. Det kan også tænkes, således som det antages i det for nylig fremsatte lovforslag om varmemforsyning, at et krav om tilslutning til den kollek-

tive varmemforsyning kan få karakter af ekspropriation, f.eks. hvis et nyt, funktionsdygtigt opvarmningssystem på en ejendom gøres helt unyttigt.

I herskende juridisk teori omkring århundredskiftet blev det gjort gældende, at en regulering af ejendomsretten kunne ske erstatningsfrit, såfremt den var af *generel* karakter, f.eks. fulgte direkte af loven. Dette synspunkt kan ses lagt til grund i naturfredningsloven af 1917, der gennemførte en almindelig adgang til færdsel på den ubevoksede strand uden erstatning, men modsat knyttede erstatning til fredning af smukke arealer m.v., fordi dette indgreb opfattedes som *konkret*. Også ved senere ændringer af naturfredningsloven, f.eks. i forbindelse med indførelse af strandbyggeliniebestemmelserne i 1937, er sondringen lagt til grund, men dog ikke ubetinget. I formen var dette pålæg vel generelt, men sommerhusbebyggelsen havde allerede godt fat på en række kyststrækninger, og det overlodes til en strandfredningskommission at undtage de kystområder, hvor større værdier ville blive berørt af forbudet.

En lignende situation opstod med den i 1969 gennemførte skærpe af bestemmelserne om strandbyggelinier, som nu blev til egentlige strandbeskyttelseslinier. Dette ramte et molerværk på Fur, som hidtil havde gravet helt ud til kysten. Forbudet

er et bælte på 100 m. let stedlige fredningsdispenserede, således kunne graves indtil 50 m. klinten. Højesteret i en dom fra 1972, at lovreglen skete ind i molerværket ikke karakter af ekspropriet. Højesteret henholder at forbudet gælder for ystejere, men det intet er, at 8 af 11 domstole tilføjer, at de også vægt på, at man kunne særligt hårde virkninger for enkelte grundejere, at denne adgang var betinget.

Men det vil ses, kan indtægts generelle karakter ikke være eneafgørelser må også lægges vægt på indgrebets virkninger, intensitet. Men lægger først vægt herpå, bliver omvendt problematisk, i et omfang man skal betragte erstatning ved de konkrete fredninger. At man i mente, at der skulle betragte erstatning, er vel foragt på baggrund af, at engang stort set var frit for en hvilken som helst omhedsudøvelse i det land. Dette er – specielt zoneloven – ikke læn tilfældet, og grundloven efter min mening ikke er en lovændring, der medfører, at den typiske fredning af dyrket landbrugsjord erstatningsfrit.

Men anlagte sondring alt om indgrebet er generelt konkret, er i øvrigt ikke klar, specielt ikke angår bebyggelsesregu-

leringen. Efter at man i den første byplanlov af 1925 havde pålagt kommunerne erstatningspligt for de tab, som byplanlægningen tilføjede grundejerne, hvad der viste sig helt ødelæggende for et fornuftigt byplanarbejde, sadlede man helt om i byplanloven af 1938. I sin forelæggelsestale i landstinget henviste statsministeren til, at »de pågældende bestemmelser hviler på den af den juridiske videnskab godkendte betragtning, at lovgiveren frit kan pålægge ejere af faste ejendomme almindelige begrænsninger i deres rådighed over disse.« Denne betragtning passer udmærket på byplaner, der fastlægger et område til bolig-, forretnings- eller industriformål. Men der er intet i vejen for, at en byplan kan pålægges en enkelt ejendom, således som det i stigende grad er sket, uden at dette har kunnet begrunde erstatning. Til gengæld har man i ministeriets godkendelsespraksis lagt vægt på, at en byplans formål blev temmelig bredt angivet.

Hvis kredsen af interesse-rede købere reduceres til et minimum, vil dette nemlig kunne have en urimelig virkning for ejeren. Med kommuneplanloven af 1975 er der nu hjemmel til i lokalplaner at regulere ganske detaljeret, helt ned til bestemmelser om anvendelse af den enkelte bygning. Dette kan i givet fald tænkes at udløse erstatningspligt direkte i medfør af grundlo-

ven, f.eks. hvis en kommunalbestyrelse vil fastholde en kro til krovirksomhed, uanset dette ikke er en rentabel drift af ejendommen.

Det i det foregående omtalte intensitetssynspunkt er også mere direkte lagt til grund i nyere lovgivning, idet der er sikret de pågældende ejere erstatning, evt. i form af overtagelseskrav, når en regulering virker særlig hårdt. Et praktisk eksempel herpå frembyder vejlovens bestemmelser om byggeliniepålæg. Disse er vel som udgangspunkt at betragte som erstatningsfri reguleringer, men hvis byggelinien forhindrer en økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse af arealet, kan ejeren forlange, at det offentlige overtager ejendommen.

Et udtryk for intensitetssynspunktet kan endelig ses i den erstatningsretlige nabobeskyttelse, som praksis har ydet i forbindelse med ulemper fra offentlige anlæg. Dette har været aktuelt, hvor ejendomme er blevet generet i usædvanlig grad, f.eks. ved gangbroanlæg og niveauændringer.

Det samme problem er latent i forbindelse med vejstøj, men praksis har endnu ikke fundet erstatningsbetingelserne opfyldt i disse tilfælde.

Som en sidste afgrænsningsfaktor, men normalt af mere begrænset rækkevidde, skal endelig nævnes selve indgrebets *begrundelse*. Det er en hævdevunden regel i sundhedslovgivningen, nu videreført i miljøbeskyttel-

sesloven, at det offentlige kan skride ind over for virksomheder, der volder fare for andres liv og sundhed. I sidste ende kan dette føre til, at en forurenende virksomhed må lukke. Det samme faresynspunkt er tillagt afgørende vægt i boligtilsynsloven. En bygning kan således uden erstatning kondemneres, dvs. forbydes benyttet til beboelse, hvis den frembyder fare for beboernes sundhedstilstand. Faresynspunktet vil blive genstand for mere almindelig behandling i det følgende foredrag om regulering i miljøretten.

Jeg har foran forsøgt at belyse ekspropriationsbegrebet og de erstatningsfri reguleringer med hensyn til rettigheder over fast ejendom, primært jord. Det er dette retsområde som hidtil har skabt størst strid både politisk og juridisk. Drivkræfterne bag de sidste generationers lovgivning om naturfredning, byplanlægning og miljøbeskyttelse ligger i alt væsentligt fjernt fra klasse-mødsætninger i samfundet. Natur og andre ressourcer er interesser, vi har fælles; det er interesser, som ikke trues af bestemte samfundsgrupper, men af den tekniske, økonomiske og demografiske udvikling. Disse indgreb i den private ejendomsret samler sig med andre ord ikke om at fratage de store kapitalejere deres magtstilling i økonomien. Men en udvikling i denne retning er i gang.

Der er ingen tvivl om, at

den magt i produktionslivet, som ligger i ejendomsretten, i årene fremover vil undergå modifikationer. I aktieselskaber er allerede gennemført en vis medbestemmelse for de ansatte, der nu er repræsenteret i bestyrelserne. I Norge har man givet det offentlige adgang til at udpege medlemmer af foretningsbankernes styrende organer. Spørgsmålet er, hvor langt lovgivningen kan gå i denne retning uden at komme ejerens rettigheder efter grundloven for nær. At man ikke kan tage bestemmelsesretten fra ejeren i en personligt ejet virksomhed og lade ham sidde tilbage med ansvaret og risikoen, kan næppe være tvivlsomt – og der er da heller ikke fremsat tanker herom. I et aktieselskab er spørgsmålet mindre oplagt.

Med hensyn til dette problem må jeg henvise til det sidste foredrag i denne serie, hvor spørgsmålet om lønmodtagernes medejendomsret vil blive taget op til behandling. Jeg skal kun afslutningsvis fremhæve, at de reguleringer af hidtil kendt type, som jeg har behandlet i mit foredrag, har haft en anden struktur. Begrænsninger af ejendomsretten har hidtil bestået i, at der i medfør af lovgivningen er udstedt forbud eller påbud til ejeren. Det karakteristiske ved medbestemmelsesretten er, at ejeren må dele selve udøvelsen af den almindelige rådighed med andre. Ejerens ret angribes så at sige inde-

fra. Den afgrænsning af ekspropriationsbegrebet, som lovgivning og praksis har fundet frem til med hensyn til fast ejendom, lader sig derfor ikke uden videre overføre på problemerne omkring medbestemmelse. Der må findes et nyt balancepunkt.

ORLA FRIIS JENSEN