

---

# KULTURARVSBEKYTTELSE

*På bekostning af ejendomsretten?*



*Jesper Quist Lyngholm Christensen*

*Jes Juhl Jørgensen*

---

**Titel:** Kulturarvsbeskyttelse  
*På bekostning af ejendomsretten?*

**Projektgruppe:** L10af-07  
Jes Juhl Jørgensen  
Jesper Quist Lyngholm Christensen

**Vejleder:** Professor, dr. jur Orla Friis Jensen

**Oplagstal:** 5

**Sidetal:** 160

**Projektperiode:** 10. semester, landinspektøruddannelsen  
2. februar - 10. juni 2004

---

Aalborg Universitet,  
Institut for Samfundsudvikling  
og Planlægning

# FORORD

Dette afgangsprøjsjekt er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester med henblik at fuldende uddannelsen som landinspektør – candidatus geometriae.

I projektarbejdet anvendes forskellige kilder, og henvisningerne hertil er markeret i [ ]. Af kilden fremgår forfatterens navn, udgivelsesår samt sidetal. Ved direkte citater fra kilder, gengives citatet i anførelsestegn og kursiv efterfulgt af kildeangivelse. I rapporten anvendes følgende forskellige typer kilder:

- 📖 Bøger, artikler m.v.
- 📄 Lovforarbejder m.v.
- 🌐 Hjemmesider, netpublikationer m.v.
- 📍 Informationer fra relevante myndigheder m.v.

Informationerne fra relevante myndigheder m.v. kommer fra Kulturarvsstyrelsen, Bygningsfredningsforeningen BYFO, Nordjyllands Amt samt Skov- og Naturstyrelsen. I den forbindelse har vi haft løbende kontakt med myndighederne via telefonsamtaler og mailkorrespondance, således at aktuelle spørgsmål i analysearbejdet kunne afklares løbende.

Projektgruppen vil gerne rette tak til vejleder Orla Friis Jensen for yderst kyndig bistand, Kulturarvsstyrelsen herunder kontorchef for Fortidsmindekontoret Erik Johansen og jurist i Bygningsfredningskontoret Lone Møller, Lone Overby Nørgård fra Nordjyllands Amt, Lisbeth Friis-Hansen fra Skov- og Naturstyrelsen samt redaktør for tidsskriftet Arkæologisk Forum Jette Rostock.

Aalborg, d. 10. juni 2004

---

Jesper Quist Lyngholm Christensen

---

Jes Juhl Jørgensen

---

## INDHOLD

<b>Kapitel 1</b>	side
<b>Prolog</b> .....	<b>7</b>
<b>Kapitel 2</b>	
<b>Kulturarven og ejendomsretten</b> .....	<b>9</b>
2.1. Hvad er kulturarven? .....	11
2.2. Kulturarven placeret i retshistorien .....	12
2.3. Ejendomsret .....	18
2.4. Problemområdet .....	21
<b>Kapitel 3</b>	
<b>Problemformulering</b> .....	<b>25</b>
3.1. Operationalisering af problemformulering .....	26
<b>Kapitel 4</b>	
<b>Juridisk metode og skønsteorien</b> .....	<b>29</b>
4.1. Juridisk metode .....	30
4.1.1. Skrevne retskilder .....	31
4.1.2. Uskrevne retskilder .....	31
4.1.3. Brug af retskilderne .....	32
4.2. Skønsteorien .....	33
4.2.1. Ejendomsrettens ukrænkelighed .....	34
4.2.2. Ejendomsretten – beskyttede rettigheder .....	35
4.2.3. Beskyttede ejere i henhold til GRL § 73 .....	37
4.2.4. Ekspropriation eller erstatningsfri regulering? .....	37
4.2.5. Det overordnede skøn .....	43
<b>Kapitel 5</b>	
<b>Skjulte fortidsminder</b> .....	<b>45</b>
5.1. Lovgrundlaget .....	46
5.2. Myndigheder m.v. ....	49
5.3. Analysen .....	50
5.3.1. Forundersøgelser .....	51
5.3.2. Arkæologiske undersøgelser .....	57
5.3.3. Overtagelse .....	61
5.3.4. Bygherrens stilling i forhold til skjulte fortidsminder .....	64
5.3.5. Vurdering af Museumslovens finansieringsprincipper .....	66
5.4. Sammenfatning .....	73

## **Kapitel 6**

<b>Synlige fortidsminder .....</b>	<b>75</b>
6.1. Lovgrundlaget .....	75
6.2. Myndigheder m.v. ....	77
6.3. Analysen .....	78
6.3.1. Beskyttelse af fortidsmindets tilstand .....	79
6.3.2. Beskyttelse af fortidsmindets omgivelser .....	82
6.3.3. Vurdering af indgreb .....	88
6.4. Sammenfatning .....	92

## **Kapitel 7**

<b>Bygningsfredning og -bevaring .....</b>	<b>95</b>
7.1. Lovgrundlaget .....	99
7.2. Myndigheder m.v. ....	100
7.3. Analysen .....	102
7.3.1. Bygningsarbejder .....	103
7.3.2. Overtagelse på begæring .....	111
7.3.3. Vurdering af indgreb .....	132
7.4. Sammenfatning .....	136

## **Kapitel 8**

<b>Syntese .....</b>	<b>139</b>
8.1. Opsummering af analyseresultaterne .....	139
8.2. Overordnet besvarelse .....	141

<b>Litteraturliste .....</b>	<b>145</b>
<b>Domsoversigt .....</b>	<b>155</b>
<b>English summary .....</b>	<b>159</b>

---

—

—

—

—

# 1. PROLOG

I dette projekt fokuserer vi nærmere på konflikterne mellem beskyttelsen af kulturarven contra retspekten for ejendomsretten. Indledningsvist redegører vi kort for emnernes relevans samt belyser baggrunden for vores valg af de pågældende emner. På denne vis lægges grundstenene til introduktionen af projektets problemområde i næste kapitel.

„Vil du sælge din bedstemor?“ spurgte Johannes V. Jensen, som en af fortalerne for lovbunden fredning af fortidsminder, i 1930'ernes ophedede fredningsdebat. Spørgsmålet er stadig meget rammende, idet de fleste vel kan svare „nej“ til salget af bedstemor – eller kulturarven. Der er selvfølgelig altid nogle brodne kar, men generelt er opfattelsen i samfundet, at kulturarven bør bevares, da den vidner om vore forfædres liv og levned – det danske samfunds opståen og udvikling gennem tiderne. Svaret på spørgsmålet er dog ikke entydigt, idet beskyttelsesinteresserne i kulturarven skal afvejes overfor forskellige benyttelsesinteresser, hvilket kan skabe interessekonflikter. I lovgivningen skal de væsentlige samfundsmæssige interesser i beskyttelsen af kulturarven bl.a. kom-



fig. 1.1: Mejd kirke-dyssen ved Nødager

bineres med respekten for ejendomsretten. På denne vis skal der ske en afvejning af grundejerens interesser i beskyttelsen af ejendomsretten kontra beskyttelsesinteresserne i kulturarven. I dette projekt fokuserer vi nærmere på konflikterne mellem beskyttelsen af kulturarven kontra respekten for ejendomsretten, jf. Grundlovens § 73.

Grundlovens § 73 indledes med ordene „Ejendomsretten er ukrænkelig“; og herefter omhandler bestemmelsen, under hvilke betingelser der kan ske indgreb i ejendomsretten. Ejendomsrettens beskyttelse gennem Grundlovens § 73 har således afgørende betydning for de beskyttede rettigheder i forhold til fast ejendom og dermed for den enkelte grundejer.

Begrebet ejendomsret er centralt i den landinspektørfaglige verden. Ejendomsretten er således omdrejningspunktet i hovedparten af landinspektørens arbejde og dermed også på landinspektøruddannelsen. Derfor har vi gennem uddannelsen på forskellige ledder beskæftiget os med ejendomsretsbegrebet i forhold til fast ejendom, og eftersom kompetencer vedrørende ejendomsretten er essentielle for en landinspektør, ønsker vi med dette afgangprojekt bl.a. at sætte ejendomsretten i fokus.

Udover ejendomsretten ønsker vi som tidligere nævnt at rette fokus mod beskyttelsen af kulturarven. Dette udspringer af vores generelle interesse for kulturarven, som man møder overalt i landskabet og bymiljøer. Danmark har altid været og er stadig rig på kulturarv, men dette er kun tilfældet, da vi med befolkningens generelle respekt for kulturværdierne og den beskyttende lovgivning, har formået at værne om kulturarven. Med hensyn til kulturarven mener vi i denne sammenhæng den del af arven, som relaterer sig til fast ejendom. Der kan

eksempelvis være tale om skjulte såvel som synlige ruiner, stendysser m.v. samt fredningsværdige og bevaringsværdige bygninger, hvis lovmæssige beskyttelse har konkret betydning for den enkelte grundejers dispositionsmuligheder. Nærmere definition af kulturarven fremgår af afsnit 2.1. *Hvad er kulturarven?*

Vores incitamentet til at rette fokus mod kulturarven er, udover generel interesse, at der i de skrevne medier har været fokus på omlægningen af Museumslovens finansieringsprincipper. Loven har betydning for beskyttelsen af de skjulte fortidsminder. Finansieringsprincipperne medfører helt overordnet, at private bygherrer nu kan pålægges udgifter til arkæologisk undersøgelsesvirksomhed. På denne vis pålægges private bygherrer umiddelbart udgifter, som har til formål at varetage samfundets interesser i kulturarven. I de skrevne medier har der endvidere været fokus på visse synlige fortidsminders ringe tilstand, som særligt skyldes intensiv landbrugsdrift tæt op ad fortidsminderne.

Dette fokus på forskellige dele af kulturarven, har været medvirkende til at vække vores interesse for de mulige konflikter, der kan opstå mellem varetagelsen af kulturarven og den grundlovssikrede ejendomsret. På denne vis kombineres vores interessefelt med ønsket om en nærmere behandling af ejendomsretsbegrebet.



## 2. KULTURARVEN OG EJENDOMSRETTE

Bevarelsen af kulturarven er næppe en nødvendighed for samfundet. Det er snarere en kulturel rigdom, som samfundet kan vælge at værne om, hvilket understreger, at samfundets generelle holdning er væsentlig i forbindelse med varetagelsen af kulturarven. Beskrivelsen af kulturarven og ejendomsretten leder op til projektets problemfelt og dermed projektets videre omdrejningspunkt.

*„Mennesket har altid sat sig spor i omgivelserne. Det gjorde vore forfædre – det gør vi og det gør de kommende generationer efter os.“*

[Nielsen, 2001, s. 9]

Ovenstående citat er meget sigende for det danske kulturmiljø, eftersom det gennem lange tider har været attraktivt at bosætte sig i Danmark. Set i historisk perspektiv skyldes dette primært landets generelle frodighed med jorder, som er lette at opdyrke og desuden det faktum, at der næsten overalt er adgang til vand, som er menneskets væsentligste ressource. Disse forudsætninger har bevirket, at landet gennem årtusinder har været attraktivt at bosætte sig i.

Når vi bevæger os rundt i landskabet eller i bymiljøet, møder vi overalt disse tegn på fortidens samfund. Ser vi os omkring i landskabet, findes der beviser på vore forfædres påvirkning af omgivelserne. Måske får vi øje på nogle gravhøje, som kroner de højeste punkter i landskabet, eller ser stenalderfolkets levn – stendysser eller jættestuer som tillige tegner sig prægtige i landskabet. Disse er bevis på, at manglende moderne hjælpemidler ikke hindrede stenalderfolket i at håndtere de enorme kampesten og deraf skabe prægtige monumenter – en arbejdsproces, der kan være næsten umulig at forstå for et moderne menneske. Bevæger vi os længere op i tiden, er slotte, herregårde og andre bygninger

vidner om tidligere tiders arkitektur og muligvis et udtryk for samfundets værdier på daværende tidspunkt. På denne vis er fortiden med til at minde os om vor historie og ikke mindst skabe rigdom i landskaber og bymiljøer, hvilket kan glæde både nuværende og kommende generationer.



*fig. 2.1: Liselund på Møn*

Udover de synlige fortidsminder og bevaringsværdige bygninger findes ligeledes de skjulte fortidsminder, som kan rumme væsentlige informationer om fortiden. Under de øverste jordlag, skjult for det blotte øje, findes disse fortidsminder, som ingen endnu kender til og det er her, hovedparten af de danske fortidsminder ligger gemt. [Hvass, 2000, s. 10]

Det danske landskab og byerne er konstant under udvikling og forandring. Jorde dyrkes, skove rejses, veje anlægges, råstoffer udvindes og bygninger opføres. I forbindelse med disse aktiviteter er der risiko for, at den værdifulde kulturarv går tabt,

hvorfor det er særligt vigtigt, at man er opmærksom herpå ved udførelsen af større arbejder.

Den generelle interesse hos befolkningen for sikring og undersøgelse af kulturarven har gennem historien været stigende. Denne interesse er meget væsentlig for beskyttelsen af kulturarven, da det primært er den private grundejer, der har kulturarven fysisk beliggende på sin ejendom, og således grundejeren der i praksis skal beskytte kulturarven. Hvorvidt hele kulturarven bør bevares, er vel tvivlsomt, da dette naturligvis ville bremse udviklingen i nutiden og desuden har ikke alle fortidsminder eller bygninger beskyttelsesmæssig interesse. Der bør således findes en balancegang mellem benyttelse af arealressourcerne og beskyttelse af kulturarven, så også de kommende generationer kan få glæde af kulturarven. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at denne problemstilling ikke er projektets omdrejningspunkt.

Overordnet set er kulturarven næppe en nødvendighed for samfundet, men snarere en kulturel rigdom, som samfundet kan vælge at værne om, hvilket blot understreger, at samfundets generelle holding er væsentlig i forbindelse med varetagelsen af kulturarven.

I det følgende ses der nærmere på begrebet kulturarv, hvorefter varetagelsen af de offentlige interesser i beskyttelsen af denne arv placeres i retshistorien. Dette gøres for at give et indblik i, hvilke offentlige interesser

der er i sikringen af kulturarven, og hvorledes varetagelsen af disse interesser gennem tiden har udmøntet sig i lovgivningen.

## 2.1. Hvad er kulturarven?

Kulturarven nævnes ofte og i mange sammenhænge, men hvad dækker begrebet egentlig over? Umiddelbart dækker begrebet kulturarv over faste monumenter, så som gravhøje, ruiner m.v., men begrebet kan forstås mere bredt alt efter, hvilken synsvinkel man tager. Det er således vores opfattelse, at begrebet generelt set dækker over noget så forskelligt som fortidsminder, kulturlandskaber, bygninger, faglitteratur, skønlitteratur, aviser, film, tv, radioudsendelser, musik og ikke mindst elektroniske medier. Disse er alle „genstande“, som er skabt af menneskelig aktivitet, kreativitet og fantasi og som således er spor efter menneskelig virke.

Samfundets interesser i beskyttelsen af kulturarven resulterede 1. januar 2002 i oprettelsen af Kulturarvsstyrelsen under Kulturministeriet. Spørgsmålet er i denne forbindelse, hvorledes begrebet kulturarv forstås i Kulturarvsstyrelsens regi. Ses der på Kulturarvsstyrelsens ressortområde, er dette ud over museumsvirksomhed koncentreret om behandling af sager vedrørende skjulte såvel som synlige fortidsminder samt bygningsfredning og -bevaring. [Kulturarvsstyrelsen] Det er således vores opfattelse, at betydningen af begrebet *kulturarv*, ud fra Kulturarvs-

styrelsens kerneområder, er synlige og skjulte fortidsminder samt fredede og bevaringsværdige bygninger.

Eftersom vi i projektet ønsker at fokusere på den del af kulturarven, der relaterer sig til fast ejendom og den enkelte grundejers begrænsninger som følge af kulturarvsbeskyttelse, er det efter vores opfattelse oplagt at tage udgangspunkt i Kulturarvsstyrelsens ressortområde, eftersom styrelsen netop varetager de dele af kulturarven som vedrører fast ejendom. Kulturarv, der vedrører fast ejendom, er på denne baggrund synlige fortidsminder, herunder stendysser, gravhøje og ruiner, skjulte fortidsminder samt bygninger og deres omgivelser, som kan have særlige bevaringsværdige værdier. Det er disse „genstande“, der refereres til, når kulturarven omtales i dette projekt. Denne del af kulturarven anses for relevant, da dennes beskyttelse gennem lovgivning og planlægning kan indskrænke den enkelte grundejers rådighed over egen ejendom. Et eksempel herpå er fredning af bygninger, som indebærer, at grundejeren ikke kan behandle den fredede bygning efter forgodtbefindende, og dette er således en rådighedsindskrænkning for den enkelte grundejer.

### Definition af kulturarv

- Skjulte fortidsminder
- Synlige fortidsminder
- Bygningsfredning og -bevaring

Det er således den del af kulturarven, der relaterer sig til fast ejendom, der er omdrejningspunktet i dette projekt.

## 2.2. Kulturarven placeret i retshistorien

Som tidligere nævnt er kulturarven et samfundsmæssigt gode, som samfundet i en vis udstrækning har valgt at beskytte. Kulturarven er i dag beskyttet gennem forskellig lovgivning, som fortrinsvis er formet op gennem det 19. og 20. århundrede. Den danske kulturarv kom særligt i fokus sidst i det 19. århundrede, hvor man blev opmærksom på, at industrialiseringen og den heraf affødte samfundsudvikling udgjorde en trussel mod kulturarven. I denne forbindelse var jernbanens udvikling og etablering i det danske landskab i slutningen af det 19. århundrede eksempelvis en trussel mod fortidsminder, særligt fra stenalderen. Dette var tilfældet, da sten og grus var en nødvendighed for anlæggelsen af stabile spor. Ødelæggelsen af fortidsminder skabte opmærksomhed i offentligheden og blandt andre Morgenbladet skrev om ødelæggelsen af stendysser i forbindelse med jernbanebyggeri mellem Roskilde og Borup i 1887.

*„Højen var ved at blive udjævnet af den moderne tids fremadfarende og nivellerende kraft. Den var nu udgravet til grusgrav, og på toppen sad en stenbugger og huggede løs på de gamle, store sten.“*

[Nielsen, 1987, s. 160]

Ovenstående er således blot et eksempel på, hvorledes opmærksomheden rettedes mod beskyttelsen af fortidsminder i slutningen af det 19. århundrede.

### 2.2.1. Frivillige fredninger

I det 19. århundrede var man fra Nationalmuseets side udmærket opmærksom på, at de mange kostbare fortidsminder måtte sikres imod udryddelse. Nationalmuseets politik omkring beskyttelsen af fortidsminderne var dog som udgangspunkt mild over for de private grundejere. Fredningen af fortidsminder skulle efter Nationalmuseets opfattelse bygge på frivillighed fra grundejeren og således ikke betragtes som en byrde, men snarere som et gode for grundejerne. Der skulle således indgås aftaler mellem Nationalmuseet og grundejeren om fredningen af et givent fortidsminde, hvorefter fredningen blev tinglyst på ejendommen, så den ligeledes var gældende for kommende ejere.

I forbindelse med motivationen for grundejeren i at beskytte de tinglyste fortidsminder, stod det klart at strafbestemmelser var en nødvendighed, således at fortidsminderne ikke led overlast. Der indførtes på denne baggrund strafbestemmelser, som trådte i kraft, såfremt en tinglyst servitut blev krænket. I slutningen af det 19. århundrede var straffen blot bøder, men i 1912 blev der i Straffeloven indført en bestemmelse om, at vedkom-

mende, der krænkede et fredlyst fortidsminde, kunne straffes med fængsel i indtil tre år. [Nielsen, 1987, s. 157]

Grunden til at Nationalmuseet anlagde „frivillighedens“ politik med hensyn til fredningen af fortidsminder var, at der ønskedes et godt forhold til de private grundejere. Sophus Møller, den daværende direktør for Nationalmuseet, var af den opfattelse, at lovgivning på området med tvungen fredning til følge ville skabe en dårlig stemning omkring bevarelsen af fortidsminderne blandt grundejerne, hvilket kunne være til fare for fortidsminder generelt. Derfor holdt direktøren hårdt på frivillighedens princip frem for lovtvungen fredning af fortidsminderne. [Nielsen, 1987, s. 166]

### 2.2.2. Den første lovgivning vedrørende kulturarven

I begyndelsen af det 20. århundrede voksede interessen for en generel fredning af fortidsminder blandt folk uden for Nationalmuseets mure.

I 1916 udarbejdedes betænkning til Naturfredningsloven, som blev vedtaget i 1917 og af betænkningen fremgik, at der burde optages bestemmelser vedrørende fredning af fortidsminder. I denne sammenhæng var Nationalmuseet og dermed direktøren Sophus Møller en central person, som på baggrund af betænkningen så sig tvunget til at udarbejde et forslag til generel fredning af fortidsminder. Indsatsen fra Sophus Møller var dog

næppe helhjertet. Om den halvhjertede indsats var af betydning for kvaliteten af forslaget, skal være usagt, men faktum er, at forslaget aldrig nåede frem til den daværende Rigsdag, idet embedsmændene var dybt bekymrede ved forslaget, da det indeholdt mange upræcise formuleringer og ligeledes var betænkeligt set i forhold til ejendomsretten. Forslaget blev derfor slyttet og nåede således ikke med i Naturfredningsloven af 1917. [Nielsen, 1987, s. 168]

Grunden til embedsmændenes bekymring i forhold til ejendomsretten var, at bestemmelserne ville gøre det muligt, mod erstatning, at tvangsfrede fortidsminder og ikke mindst deres omgivelser [Nielsen, 1987, s. 181]. Efter vores opfattelse er indgrebet i dag dog ikke betænkeligt, særligt ikke når indgrebet udløser erstatning, men forholdet til ejendomsretten var på daværende tidspunkt meget forskelligt fra i dag.

Betænkningen fra 1916 vedrørende Naturfredningsloven rummede ligeledes et forslag til en selvstændig bygningsfredningslov, som blev vedtaget i 1918. Denne lov havde til formål at sikre de mest værdifulde bygninger i dansk bygningskunst, og som var et bevis på det bedste fra forskellige arkitekturperioder. Debatten omkring bygningsfredning havde ikke samme offentlige interesse, som spørgsmålet om fredningen af fortidsminder, men skal dog ligeledes ses som et væsentligt element i sikringen af den danske kulturarv.

Vedtagelsen af Bygningsfredningsloven i 1918 betød de første muligheder for offentlig regulering i forhold til beskyttelsen af arkitektoniske værdier, som var en del af kulturarven. Den offentlige regulering vedrørende de synlige fortidsminder lod dog vente på sig.

### 2.2.2.1. Modstand mod frivillighedsprincippet

Til trods for det store arbejde der forsat blev udført af Nationalmuseet for at opnå de frivillige fredninger, opstod der i 1920'erne uden for museet stemning for en generel fredning af fortidsminderne. Ideen kom særligt fra Danmarks Naturfredningsforening, som mente, at landets fortidsminder var en del af det danske landskab og derfor alle burde fredes. Desuden blev Nationalmuseet kritiseret for ikke at have varetaget opgaven med hensyn til sikring af fortidsminder, idet museet stod fast på frivillighedsprincippet.

Debatten vedrørende en generel beskyttelse af fortidsminder, hvor Danmarks Naturfredningsforening var meget aktiv, såede kimen til sikringen af fortidsminder gennem Naturfredningsloven. Ledelsen af Nationalmuseet indså efterhånden nødvendigheden af en fredning og sikring af landets fortidsminder og forlod således tanken om frivillighedsprincippet. Dette stod klart allerede i begyndelsen af 1930'erne, men på grund af Rigsdagens travlhed blev lovforslaget ud-

skudt. Man var dog nu blevet enige om, at de danske fortidsminder skulle sikres ved lov, og skytset var dermed kørt i stilling til den kommende revision af Naturfredningsloven i 1937.

### 2.2.2.2. Indholdet af den første fredningslovgivning

Resultatet af den reviderede Naturfredningslov af 1937 var en generel fredning af jordfaste fortidsminder, så som stendysser, gravhøje, bautasten, befæstningsanlæg og ruiner.

Som Nationalmuseets direktør på daværende tidspunkt udtrykte Johannes Brønsted museets syn på og håb om den fremtidige sikring af fortidsminderne i en kommentar til loven:

*„Dette ønskedes, og det er nøjagtigt, hvad den nye Naturfredningslovs § 2 giver. Der er da al grund til glæde. Endelig en gang en stopper for tankeløs udslettelse af fortidens store, stille mærker i det danske landskab!...“*

[Nielsen, 1987, s. 190]

Fortidsminderne var nu underlagt en lovbunden tvangsfredning – et indgreb i ejendomsretten, som dog ikke udløste erstatning til den enkelte grundejer. Selvom de nye lovbestemmelser havde stor lighed med Sophus Møllers lovforslag fra 1916, havde embedsmændene i modsætning til dengang ikke betænkeligheder set i forhold til ejendomsretten. [Nielsen, 1987, s. 180-187] Dette kan umiddelbart virke paradoksalt, men må ses i lyset af, at grænsen for hvad der an-

sås for en krænkelse af den grundlovs-sikrede ejendomsret, havde bevæget sig i takt med den dynamiske udvikling i samfund.

Naturfredningsloven blev med de generelle erstatningsfri rådighedsindskrænkninger således et gennembrud for den generelle regulering af ejendomsretten set i frednings- og planlægningsmæssigt perspektiv. Som en følge af denne tendens fulgte Byplanloven af 1938, som gjorde op med principperne fra Byplanloven af 1925 med hensyn til grundejerens mulighed for at få erstatning for enhver rådighedsindskrænkning.

Som følge af de nye bestemmelser i Naturfredningsloven skulle der nu foretages et opfølgingsarbejde med hensyn til registrering af de fortidsminder, som faldt ind under lovens fredningsbestemmelser. Derfor skulle samtlige fortidsminder vurderes i forhold til de nye bestemmelser og grundejerne skulle have forklaret deres situation med hensyn til fredningen af fortidsminder på deres ejendom. Endvidere skulle der foretages tinglysning af fortidsminderne. Dette arbejde blev færdiggjort i 1957, og der var nu 23.774 registrerede fortidsminder i Danmark mod 7.717 ved arbejdets begyndelse i 1937. [Nielsen, 1987, s. 185]

Revideringen af Naturfredningsloven i 1937 medførte, at denne sammen med Bygningsfredningsloven af 1918 udgjorde grundlaget for varetagelsen

af de offentlige interesser i beskyttelsen af kulturarven i Danmark.

### 2.2.3. Beskyttelsen af kulturarven i nyere tid

Tendensen med hensyn til beskyttelsen af kulturarven er bevaret op gennem det 20. århundrede. Nye love er kommet til og andre er blevet revideret i takt med samfundsudviklingen. Særligt op gennem 1990'erne kom der igen fokus på beskyttelsen af kulturarven, hvilket især blev foranlediget af daværende miljøminister Svend Auken i kronikken *Miljøpolitikens tredje dimension* i Politiken 13. juli 1994, hvor det hævdedes, at der i Folketinget var bred enighed om, at „kulturmiljøet“ for fremtiden skulle være den tredje dimension i dansk miljøpolitik på linie med forureningsbekæmpelse og naturbeskyttelse.



fig. 2.2: Stenhuset – runddysse på Mols

Den nationale opmærksomhed på kulturarven er påvirket af de internationale tendenser, der findes i den sidste halvdel af det 20. århundrede.

Danmark tilslutter sig i denne periode flere internationale konventioner, som vedrører beskyttelsen af kulturarven. Som eksempel herpå kan nævnes *Verdensarv-konventionen* fra 1972, som sikrer verdens kultur- og naturarv ved *Verdensarvlisten*, hvor blandet andre Jelling-monumenterne, Kronborg og Roskilde Domkirke findes. Endvidere tilsluttes Danmark i 2001 *Malta-konventionen*, som forpligter landene til en juridisk sikring af den arkæologiske arv af hensyn til de kommende generationer. Det understreges tillige, at interesserne omkring beskyttelsen af kulturarven skal inddrages i den fysiske planlægning samt at der skal være tid og ressourcer til arkæologiske undersøgelser i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder [☞ Christiansen, 2001, s. 301]. Denne konvention har fået betydning for den seneste ændring af Museumsloven.

#### 2.2.4. Love til beskyttelse af kulturarven

I dag varetages de offentlige interesser i kulturarven gennem en række forskellige love. De relevante love i forhold til fast ejendom og således dette projekt er Museumsloven, Naturbeskyttelsesloven samt Bygningsfredningsloven og Planloven. Disse love indeholder bestemmelser vedrørende rådighedsindskrænkninger til fordel for beskyttelsen af kulturarven.

Kirkerne som ligeledes er en væsentlig del af kulturarven er beskyttet gennem Lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, som bl.a. sikrer, at der

ikke sker en forringelse af de kulturværdier, der er tilknyttet kirkerne og kirkegårde, jf. lovens § 1. Beskyttelsen af kirkerne sker således gennem særlig lovgivning, hvilket betyder, at disse bygninger ikke kan fredes med hjemmel i Bygningsfredningsloven. Det skal dog nævnes, at folkekirkens øvrige bygninger kan være omfattet af BFL. Eftersom de enkelte menighedsråd har ansvaret for kirkebygningernes beskyttelse, har LFKK efter vores opfattelse ingen praktisk betydning for den enkelte grundejers dispositionsret over egen ejendom. Af samme årsag vælger vi ikke at beskæftige os videre med denne del af kulturarven, men er opmærksomme på, at kirkerne også udgør en væsentlig del af kulturhistorien.

#### Beskyttelsen af kulturarven

- Museumsloven
- Naturbeskyttelsesloven
- Bygningsfredningsloven
- Planloven

I det følgende gives en kort beskrivelse af lovenes væsentligste bestemmelser i forhold til rådighedsindskrænkninger i ejendomsretten. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at lovene behandles mere indgående senere i projektet, og følgende beskrivelse har blot til formål at belyse hvilke dele af kulturarven, der varetages gennem den pågældende lov.



Gennem Museumsloven varetages beskyttelsen af de skjulte fortidsminder. Disse fortidsminder kommer som regel til syne i forbindelse med anlægsarbejder eller andet jordarbejde, og i den forbindelse er der gennem ML fastsat bestemmelser for, hvorledes disse fortidsminder sikres mod udrydelse. Loven indeholder således bestemmelser vedrørende forundersøgelser forud for jordarbejder, midlertidig afbrydelse af arbejdet med henblik på arkæologiske undersøgelser, finansiering af arkæologisk undersøgelsesvirksomhed m.m.

Beskyttelsen af de synlige fortidsminder, så som stendysser, gravhøje osv. varetages i skrivende stund gennem Naturbeskyttelsesloven. De typer af fortidsminder, der er beskyttet, findes i bilag til NBL. Igennem denne lov er der fastsat forbud mod ændringer af fortidsminder og sikret beskyttelsesbrømmer omkring disse. Desuden indeholder NBL bestemmelser vedrørende beskyttelseslinier omkring fortidsminder.

De synlige fortidsminder er i skrivende stund tidspunkt omfattet af Naturbeskyttelsesloven, men der er ændringer på vej. Beskyttelsen af fortidsminder og naturområder har været omfattet af samme lovgivning siden Naturfredningsloven af 1937. Efter regeringsskiftet i 2001 blev ansvaret for bl.a. de fredede fortidsminder flyttet fra Skov- og Naturstyrelsen til Kulturarvsstyrelsen, og den ændrede ansvarsfordeling følges nu op af en

lovrevision. Museumsloven indeholder i forvejen bestemmelser om beskyttelse af de skjulte fortidsminder, som bliver berørt af jord- og anlægsarbejder. Der er på denne baggrund tilvejebragt et lovforslag, som i hovedtræk blot lægger op til, at de kulturhistoriske paragraffer fra Naturbeskyttelsesloven overføres til Museumsloven – en såkaldt *teknisk overførsel*. Konkret foreslås der indføjet et nyt kapitel 8a i Museumsloven om „bevaring af sten- og jorddiger og fortidsminder“, ligesom lovens formålsparagraf udvides til også at dække dette område. Bestemmelserne vedrørende 100 meterbeskyttelseslinien, jf. NBL § 18, forbliver dog i NBL. Reglerne for denne skal ifølge lovforslaget stadig være en del af Naturbeskyttelsesloven, da det er Skov- og Naturstyrelsen samt amterne der administrerer bestemmelsen. Det er meningen, at de reviderede love skal træde i kraft den 1. oktober 2004. [☐ Kulturarvsstyrelsen -h]

Gennem Bygningsfredningsloven og Planloven varetages beskyttelsen af bevaringsværdige bygninger. De to love har til formål at værne om landets ældre bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værd, herunder bygninger der belyser væsentlige træk i samfundsudviklingen. I forhold til rådighedsindskrænkninger udstikker BFL rammerne for udpegning af fredede bygninger og udpegning af bevaringsværdige bygninger, hvilket sker i samspil med Planloven, gennem udarbejdelse af bevarende lokalplaner med hjemmel i Planloven §

15, stk. 2, nr. 14. Samspelet mellem Planloven og Bygningsfredningsloven udgør således grundlaget for udpegning af bevaringsværdige bygninger og bymiljøer.

### 2.3. Ejendomsret

De førnævnte love udgør dermed det juridiske grundlag til sikring af samfundets interesser vedrørende den danske kulturarv. Denne sikring kan dog ikke ske uhindret. Ejendomsretten er en afgørende faktor i forhold til, i hvilken grad offentlige interesser kan sikres. For at kunne gå nærmere ind i en vurdering af forholdene omkring beskyttelsen af kulturarven og betydningen samt konsekvenserne for ejendomsretten, er det relevant at give en beskrivelse af, hvad ejendomsretten i det hele taget drejer sig om. Begrebet kan i princippet omfatte mange aspekter, men da projektets problemstilling relaterer sig til fast ejendom, afgrænser fremstillingen af begrebet sig til dette fagområde.



fig. 2.3: Slotsgården på Fyn

#### 2.3.1. Hvad er ejendomsret?

Indtil 1920'erne var det en almindelig opfattelse, at ejendomsret var tilknyttet fysiske ting – deraf benyttedes betegnelsen *tingsret*. Begrebets anvendelighed blev dog betvivlet af professor Frederik Vinding Kruse, der mente, at de immaterielle rettigheder, som eksempelvis retten over varemærker og opfindelser, havde samme status som tingsretten. Derfor indførte Kruse begrebet ejendomsret, der dækkede over såvel fysiske som immaterielle rettigheder. [Mortensen, 1998, s. 166-167]

Det er umiddelbart vanskeligt at tale om ejendomsret i et historisk aspekt. Dette skyldes, at begrebet indretter sig efter, hvorledes samfundsstrukturen ser ud, hvilket også fremgår af ovenstående afsnit. Med dette menes, at det ikke kan defineres endeligt, hvad ejendomsretten omfatter. For mere end 150 år siden, da ejendomsrettens ukrænkelighed juridisk set blev introduceret i Danmark ved Grundloven af 1849, var statens opgaver ret begrænsede, og derfor var der meget få indgreb i ejendomsretten. Med tiden er synet på samfundets interesser dog ændret, hvilket har medført øget offentligretlig regulering og deraf stigende indskrænkning af ejendomsretten. Begrebet ejendomsret er derfor ikke i dag, hvad det var for 150 år siden, og på samme vis vil det nok ikke have samme betydning om 150 år.

Ejendomsret er knyttet til den eller de personer, der har adkomsten over ejendommen, hvad enten det er fast

**GRL § 73, stk. 1**

*Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.*

ejendom eller en af de forskellige typer rettigheder, der er forbundet til fast ejendom. Ejeren kan udgøres af enkeltpersoner såvel som flere personer, der eksempelvis kan udgøre et selskab eller en institution. Ejendomsretten kan ligeledes være tilknyttet offentlige myndigheder, men i forhold til en diskussion af konflikterne mellem sikring af offentlige interesser og ejendomsretten skal de væsentligste modsætninger findes mellem den private ejendomsret og de samfundsmæssige interesser.

### 2.3.2. Ejendomsrettens beskyttelse

I Danmark udgøres ejendomsrettens fundament først og fremmest af Grundloven § 73, stk. 1. Heri bliver ejendomsretten betegnet som ukrænkelig, men det er dog alment anerkendt, at bestemmelsen ikke skal tages bogstaveligt, og at der kan foretages begrænsninger af ejendomsretten. Disse reguleringer kan såvel være erstatningsfrie som ekspropriative, og spørgsmålet er herefter, hvornår der er tale om den ene eller anden type indgreb.

Det er en almindelig betragtning, at der ikke i GRL § 73, stk. 1 er fastlagt en bestemt grænse for, hvornår der er tale om ekspropriation, og hvornår reguleringen af ejendomsretten er erstatningsfri. Derimod er der lagt op til en skønsmæssig afgørelse, hvilket også afspejles af retspraksis. [📖 Friis Jensen, 2001, s. 48] Dermed er det ikke muligt at fastlægge præcis, hvornår der er tale om et ekspropriativt indgreb. Der er dog enighed om, at § 73, stk. 1 på ingen måde afskærer muligheden for erstatningsfrit at begrænse dispositionsmulighederne for en ejendomsstand. Hvorvidt en sådan rådighedsindskrænkning i det enkelte tilfælde er i strid med § 73, stk. 1, er som nævnt et skønsspørgsmål, og dette skøn er et af kerneområderne i dette projekt.

Yderpunkterne i afvejningen af, hvorvidt der er tale om et ekspropriativt indgreb eller erstatningsfri regulering ses i fig. 2.4. De førnævnte skønsmæssige afgørelser ligger i det grå felt mellem yderpunkterne. Her kan være faktorer, der peger i hver deres retning, og det handler i disse tilfælde om at vurdere faktorerne indbyrdes for at afgøre, hvorvidt der er tale om ekspropriation eller erstatningsfri regulering. Denne afvejning er i høj grad påvirket af samfundsstrukturene på det pågældende tidspunkt, hvor vurderingen finder sted, da faktorerens betydning ændrer sig i takt med udviklingen i samfundet [📖 Enemark, 1983, s. 8].

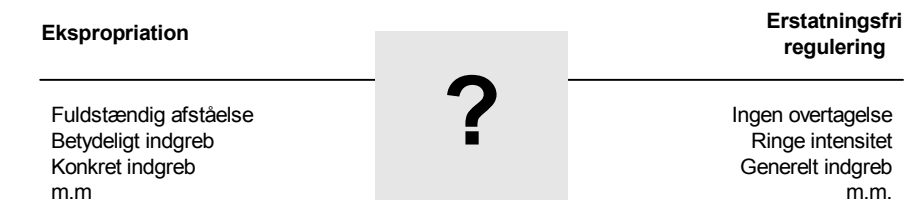


fig. 2.4: Yderpunkterne i forbindelse med vurderingen af om der foreligger ekspropriation

Indgreb i ejendomsretten rejser ligeledes spørgsmålet om borgernes retssikkerhed. Retssikkerhed er bl.a. et spørgsmål om, hvorvidt borgeren får de ydelser, han har krav på ifølge lovgivningen. Ligeledes er det væsentligt for retssikkerheden, at reguleringer af – i dette tilfælde – ejendomsretten sker med hjemmel i lovgivningen. Som tidligere nævnt er statens indflydelse blevet mere markant op gennem tiden, og retssikkerheden er derfor blevet et mere aktuelt emne, da det drejer sig om beskyttelse af borgernes retssikkerhed over for det offentlige magtudøvelse, som diverse reguleringer er et udtryk for. Målet med reguleringerne er ofte at opnå en effektiv forvaltning, eksempelvis af de offentlige interesser, der vedrører kulturarven, og diskussionen kredser derefter omkring, hvorledes ønsket om en effektiv forvaltning kombineres med kravet om borgerens retssikkerhed.

### 2.3.4. Ejendomsretten og kulturarven

Beskyttelsen af den danske kulturarv har naturligvis undergået samme samfundsudvikling som de øvrige reguleringsområder, og dette har betydet, at

de samfundsmæssige interesser i højere grad har indskrænket ejendomsretten end tidligere, en tendens der blev beskrevet under afsnit 2.3.1. *Hvad er ejendomsret?* Beskyttelsen af kulturarven og anden miljøregulering er et udtryk for en samfundsmæssig interesse i at dæmme op for de problemer, der kan opstå i kølvandet på den økonomiske udvikling, der er accelereret i takt med industrialisering og stigende ressourceforbrug. [Enemark, 1983, s. 2]

Professor Frederik Vinding Kruse har tidligere i dette kapitel været nævnt i forbindelse med definitionen af ejendomsretsbegrebet. Han var ligeledes involveret i arbejdet til lovudkastet forud for Naturfredningsloven af 1937. Denne lov er væsentlig i denne sammenhæng, da den var første vellykkede eksempel på en generel regulering af ejendomsretten på baggrund af især fredningsmæssige interesser. Herefter har kunsten været at kombinere respekten for ejendomsretten med ønsket om at bevare kulturarven. Dette gælder også i dag, hvor kulturarven primært varetages gennem Museumsloven, Naturbeskyttelsesloven samt Bygningsfredningsloven og Planloven. Ejendomsretten reguleres

generelt gennem disse love, og det mest markante problem i denne forbindelse er at foretage afvejningen mellem ejendomsrettens ukrænkelighed over for de offentlige interesser, der ligger bag kulturarvsbeskyttelsen. Det er ikke muligt at sikre de private grundejere fuldstændig dispositionsret over deres ejendom, men det kræver en samfundsmæssig interesse – almenvellets interesse – at foretage indgreb i den private ejendomsret.

## 2.4. Problemområdet

Samfundsudviklingen påvirker konstant opfattelsen af, hvilke indgreb der er legitime i forhold til respekten for ejendomsretten, hvorfor det kan være vanskeligt at afgøre, om de private grundejere i visse tilfælde påføres en uacceptabel byrde. Ses der specifikt på lovgivning omkring beskyttelsen af kulturarven har de seneste ændringer af Museumsloven vedrørende omlægningen af finansieringsprincipperne rejst en debat omhandlende rimeligheden i lovændringen set fra bygherrens/grundejerens synspunkt.

### 2.4.1. Ændringen af Museumsloven

De omtalte ændringer af Museumsloven omfatter en omlægning af finansieringsprincipperne for den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed i forbindelse med jord-, bygge- og anlægsarbejder m.v. Disse bestemmelser trådte i kraft 1. januar 2003. Udgangspunktet for ordningen er principperne

kendt fra Norge og Sverige, hvor bygherren ligeledes afholder udgifterne til eventuelle arkæologiske undersøgelser [§ FT 2000-2001, till. A, sp. 3707].

Før den pågældende ændring af Museumsloven afholdt staten udgifterne til de arkæologiske undersøgelser i forbindelse med statslige og private anlægsarbejder, mens kommunerne afholdt udgifterne ved de kommunale arbejder. Ændringen af finansieringsprincipperne har nu medført, at private bygherrer som udgangspunkt skal afholde udgifterne til arkæologisk undersøgelsesvirksomhed.

De ændrede bestemmelser i ML medfører således, at private bygherrer pålægges en væsentlig økonomisk byrde med henblik på varetagelsen af de samfundsmæssige interesser i kulturarven.

Umiddelbart kan ændringen blot virke som endnu en besparelse på de offentlige budgetter, men formålet er dog herudover, at der skal etableres et økonomisk incitament for bygherren til at inddrage arkæologerne så tidligt som muligt i anlægsprocessen, således at færre anlægsarbejder må standses undervejs. Ved at inddrage arkæologerne tidligt i processen kan det sikres, at anlægsarbejder tilrettelægges på en sådan måde, at eventuelle fortidsminder kan bevares i jorden, uden at blive berørt af arbejdet. [§ FT 2000-2001, till. A, sp. 3707]

#### 2.4.1.1. Debatten omkring ændringen af Museumsloven

Debatten omkring ændringen af Museumsloven, som bl.a. er foregået i Jyllands-Posten og Nordjyske Stiftstidende i januar måned 2004, er koncentreret om dels bekymringen for fortidsminders bevarelse dels rimeligheden i, at private bygherrer skal betale for det arkæologiske arbejde, når beskyttelsen af fortidsminderne primært er i samfundets interesse.




fig. 2.5: Møgelhøj ved Sem

Hvorvidt det er rimeligt at pålægge de private bygherrer den økonomiske byrde for sikringen af kulturarven, sætter blandt andre direktøren for organisationen Dansk Byggeri Jens Klarskov spørgsmålet ved i en artikel fra Jyllands-Posten 20. januar 2004:

*„Vi kan naturligvis ikke udelukke, at en bygherre som en anden Lord Nielson sætter kikkerten for det blinde øje, og at uerstattelige fortidsminder går tabt for eftertiden. Men da det er samfundet og forskningen, der har*

*gavn af værdierne, så er det ikke rimeligt, at det er bygherren, der skal betale. Det drejer sig jo ofte om både væsentligt fordyrende og ikke påregnelige ekstra udgifter i forbindelse med et bygge- og anlægsprojekt.“*

[ Jyllands-Posten, 2004]

Ud fra øvrige indlæg i debatten er det vores opfattelse, at Jens Klarskovs holdning til ændringen af finansieringsprincipperne er et udtryk for den gængse holdning i byggesektoren. Indgrebet fremstår særligt hårdt, idet det kan være en stor økonomisk byrde for en privat bygherre og desuden er beskyttelsen af kulturarven i almenvellet interesse, hvorfor det kan virke urimeligt, at den enkelte grundejer skal lægges den økonomiske byrde til last.

Jens Klarskov omtaler ligeledes risikoen for, at værdifulde fortidsminder kan gå tabt, såfremt bygherren vælger at ignorere de fortidsminder, der dukker frem, af frygt for den økonomiske byrde, som en arkæologisk undersøgelse kan medføre. Hvorvidt nogle bygherrer ignorerer fortidsminder skal være usagt, men det kan være nærliggende for bygherren, såfremt vedkommende på denne vis undgår en yderligere økonomisk byrde.

Ændringen af finansieringsprincipperne i Museumsloven er et indgreb i ejendomsretten, idet bygherren påføres en væsentlig udgift til sikringen af samfundets interesser.

## 2.4.2. Præcisering af problemområdet

Afvejningen af de offentlige interesser over for ejendomsretten og dermed den byrde samfundet kan pålægge grundejeren, udvikler sig som tidligere nævnt i takt med samfundsudviklingen. Grundejeren må således tåle en bevægelse mod gradvist større erstatningsfrie *indgreb* i ejendomsretten, hvilket ligeledes afspejles i retshistorien.

### Definition af „indgreb“

*Begrebet omfatter efter vores opfattelse overførsel af ejendomsret, rådighedsindskrænkninger samt byrder. Ved overførsel af ejendomsret giver grundejeren fuldstændigt afkald på sine rettigheder, mens rådighedsindskrænkning er en begrænsning af grundejerens råderet over en given genstand. Der foreligger dermed et forbud mod at disponere helt og holdent over genstanden. En byrde er nærmere et krav om, at grundejer eller byggherre foretager bestemte handlinger i relation til genstanden. Der kan være tale om en økonomisk byrde, herunder finansiering af arkæologiske arbejder, eller en handlepligt, hvilket kan forekomme ved bygningsfredninger, hvor grundejeren er forpligtet til at holde bygningen i en vis stand. Det væsentlige ved overførsel af ejendomsretten, rådighedsindskrænkninger samt byrder er, at de overordnet kan betegnes som indgreb i ejendomsretten.*

Den økonomiske byrde ved anlægsarbejder i forbindelse med arkæologiske undersøgelser er til trods for samfundets interesse blevet pålagt de private bygherrer ved ændringen af finansieringsbestemmelserne i januar 2003. Denne ændring er på sin vis et udtryk for rådighedsindskrænkninger i ejendomsretten med henblik på sikringen af samfundets interesser. Efter vores opfattelse er ændringen af Museumsloven udtryk for et skred i forhold til muligheden for indgreb i ejendomsretten. Hermed menes, at de private bygherrer bliver pålagt en væsentlig økonomisk byrde i forbindelse med sikringen af samfundets interesser i kulturarven, hvilket umiddelbart kan virke urimeligt. Der er således tale om et indgreb, som kan få stor betydning for den enkelte byggherre.

De seneste ændringer inden for ML, og dermed også for kulturarvsbeskyttelsen antyder en skærpelse af reguleringsmulighederne over for den enkelte grundejer. Derfor finder vi det relevant at undersøge hele lovområdet for kulturarvsbeskyttelsen nærmere for at vurdere ejendomsrettens generelle stilling i forhold til dette reguleringsområde.

Bredes perspektivet ud på den generelle beskyttelse af kulturarven i forhold til ejendomsretten, fremstår reguleringsområdet som havende stor betydning for de grundejere, der bliver berørt af beskyttelsen. Der tænkes i denne forbindelse eksempelvis på fredning af bygninger gennem Byg-

ningsfredningsloven, Naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinier og -bræmmer omkring fortidsminder samt de omtalte bestemmelser i Museumsloven vedrørende skjulte fortidsminder. Disse rådighedsindskrænkninger i ejendomsretten med henblik på sikringen af samfundets interesser kan få stor betydning for den enkelte grundejers dispositionsret over egen ejendom.

Objektivt set er rådighedsindskrænkningerne til beskyttelsen af kulturarven dog nødvendige, såfremt kommende generationer ligeledes skal have gavn af fortidens levn. Spørgsmålet er dog i denne sammenhæng, hvorvidt byrden for den enkelte grundejer i visse tilfælde er for omfattende set i lyset af, at beskyttelsen af kulturarven primært er i samfundets interesse. Det er ligeledes interessant, hvilke erstatningsfri indgreb i ejendomsretten grundejeren egentlig skal tåle, når formålet er at sikre samfundets interesser i kulturarven. I denne sammenhæng er det

væsentligt at fokusere på rådighedsindskrænkningernes betydning for grundejerens dispositionsret, for nærmere at kunne vurdere hvorvidt beskyttelsen af kulturarven på visse punkter har karakter af ekspropriative indgreb.

Ud fra de fremhævede problematikker omkring Museumsloven samt de øvrige loves væsentlige rådighedsindskrænkninger anser vi det for relevant at se nærmere på den generelle kulturarvsbeskyttelse set i et ejendomsretligt perspektiv. Herunder ønsker vi at undersøge, i hvilken grad respekten for ejendomsretten varetages gennem beskyttelsen af kulturarven. Omdrejningspunktet for projektet bliver således beskyttelsen af kulturarven og dennes betydning for den enkelte grundejer, herunder hvorvidt visse indgreb i forbindelse med varetagelsen af kulturarven er af en sådan karakter, at de kan betegnes som ekspropriative indgreb.



### 3. PROBLEMFOMULERING

Hvordan er ejendomsretten stillet i forhold til sikringen af kulturarven? Ud fra dette spørgsmål behandles problemstillingen omkring forholdet mellem ejendomsretten og varetagelsen af de samfundsmæssige interesser i kulturarvsbeskyttelsen. Besvarelsen af hovedspørgsmålet er en analyse med den juridiske metode og skønsteorien som de primære værktøjer.

Som det blev beskrevet i kapitel 2, er det juridiske grundlag for sikringen af kulturarven følgende love:

- Naturbeskyttelsesloven
- Museumsloven
- Bygningsfredningsloven
- Planloven

Disse love gør det muligt for myndighederne at sikre elementer, der har relevans for beskyttelsen af kulturarven. Lovene griber i større eller mindre grad ind i ejendomsretten, eftersom der er mulighed for at påvirke den enkelte grundejers dispositionsmuligheder. På denne vis står ejendomsretten som kontrast til sikringen af kulturarven. Dermed ikke sagt, at de to begreber ikke kan forenes, men da

en sikring af samfundets interesser kan betyde en nedprioritering af grundejerens råderet over sin ejendom, er det ikke umiddelbart muligt at vægte de to hensyn ligeligt.

Projektet retter fokus mod hele det reguleringsmæssige område for beskyttelsen af kulturarven. Bl.a. på baggrund af de seneste ændringer af Museumsloven anser vi det for relevant at foretage en nærmere undersøgelse af de forskellige typer indgreb i ejendomsretten, med henblik på at klarlægge forholdet mellem ejendomsretten og varetagelsen af samfundsmæssige interesser, som i denne sammenhæng udgøres af kulturarvsbeskyttelsen.

På baggrund af projektets problemstilling arbejdes der ud fra følgende hovedspørgsmål:

**Problemformulering**

*Hvordan er ejendomsretten stillet i forhold til sikringen af kulturarven?*

En væsentlig del af problemformuleringens besvarelse udgøres på denne baggrund af en vurdering af, hvorledes respekten for ejendomsretten er afvejet i forhold med de kulturarvsrelaterede beskyttelsesinteresser, der knytter sig til skjulte og synlige fortidsminder samt bygningsfredning og -bevaring.

Projektets hovedspørgsmål er bygget op omkring et ejendomsretligt perspektiv. Med dette menes, at problemstillingen bearbejdes med det primære fokus på ejendomsretten. Det er væsentligt at understrege, at udgangspunktet for projektet er en forståelse for vigtigheden af såvel beskyttelsen af kulturarven som den generelle respekt for ejendomsretten.

### 3.1. Operationalisering af problemformulering

For at give et overblik over hvorledes problemformuleringen ønskes besvaret, dvs. problemformuleringens operationalisering, gives der i følgende afsnit en beskrivelse af projektets indhold fra og med problemformuleringen. Hovedvægten er lagt på selve analysen, da denne udgør kernen i

projektet. Operationaliseringen indeholder dog ligeledes en mere generel beskrivelse af de væsentligste faser i projektet, og den overordnede opbygning af projektet vil dermed fremgå af denne gennemgang.

#### 3.1.1. Karakteristik af analysen

Analysen består reelt af tre delanalyser vedrørende skjulte fortidsminder, synlige fortidsminder samt bygningsfredning og -bevaring. De enkelte delanalyser består af to dele – en juridisk analyse med henblik på afklaring af retstilstanden efterfulgt af en vurdering af om respekten for ejendomsretten varetages inden for det pågældende lovområde.

Formålet med den juridiske analyse er at klarlægge retstilstanden vedrørende kulturarvsbeskyttelsens indflydelse på ejendomsretten, hvilket foretages ud fra principperne for juridisk metode. På denne vis kan det konstateres, hvordan grundejeren påvirkes af de indgreb, der har foretages med henblik på beskyttelsen af kulturarven. De retskilder der anvendes til afklaring af retstilstanden, beskrives mere indgående i kapitel 4. *Juridisk metode og skønsteorien*. I afklaringen af retstilstanden lægges der særlig vægt på klarlæggelsen af forskellige tvivlsspørgsmål og grænsetilfælde, som opstår i forbindelse med tolkningen af de enkelte bestemmelser. Dette er relevant, da tolkningerne har væsentlig betydning for grundejerens retsstilling. Det er eksempelvis relevant afklare, hvornår ejeren af en fredet bygning kan kræve

overtagelse, jf. BFL § 12. Et sådant grænsetilfælde har afgørende betydning for, hvorledes ejendomsretten er stillet i forhold til kulturarvsbeskyttelsen.

Efter klarlæggelsen af retstilstanden vurderer vi, om respekten for ejendomsretten varetages i tilstrækkelig grad i forhold til beskyttelsen af kulturarven på det pågældende lovområde. Denne vurdering foretages ud fra skønsteorien, som bygger på en afvejning af forskellige vurderingskriterier, der har betydning for om et lovindgreb anses for erstatningsfri regulering eller ekspropriation. Vurderingen foretages på baggrund af retstilstanden, hvorudfra de enkelte indgreb analyseres med henblik på at klarlægge særligt problematiske situationer i forhold til respekten for ejendomsretten. Ud fra de skønsteoretiske vurderinger af retstilstanden kan karakteren af de forskellige indgreb afklares og herefter kan det vurderes, om der i visse tilfælde reelt er tale om ekspropriative indgreb.

### 3.1.2. Projektets opbygning

Ovenstående gennemgang fokuserer på projektets væsentligste fase – analysen – hvorimod dette afsnit kort vil beskrive den mere overordnede opbygning af projektet. Fremstillingen tager udgangspunkt i fig. 3.1, der illustrerer de primære dele af projektet. I det følgende omtales udelukkende kapitlerne, der følger efter *Problemformuleringen*.

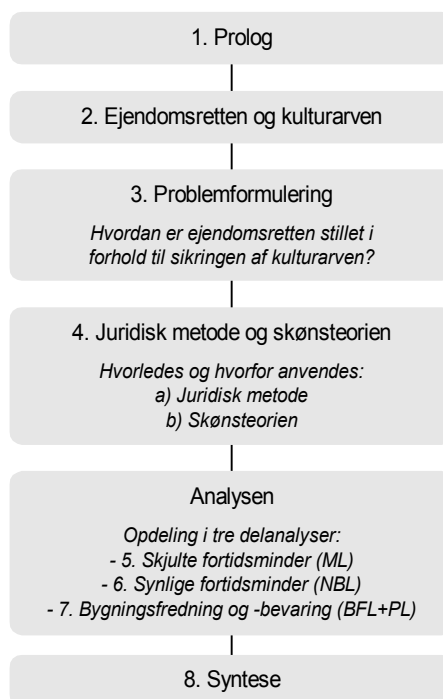


fig. 3.1: Projektets struktur

*Juridisk metode og skønsteorien.* Denne fase består af en introduktion til den juridiske metode samt skønsteorien. I kapitlet beskriver vi hvorfor og hvorledes metode og teori anvendes i projektet. Der er desuden visse grundlæggende forhold omkring juridisk metode og skønsteorien, der er væsentlige at behandle inden det egentlige analysearbejde påbegyndes.

*Analyse.* Analysen tager udgangspunkt i lovgrundlaget for kulturarvsbeskyttelsen, dvs. ML, NBL samt BFL og PL. I kapitel 2 inddelte vi kulturarven i tre kategorier: Skjulte fortidsminder, synlige fortidsminder samt bygningsfredning og -bevaring. Denne inddeling

stemmer i høj grad overens med lovenes reguleringsområder, og vi har derfor valgt at opbygge analysen omkring de tre førnævnte kategorier. Dette giver efter vores opfattelse en logisk strukturering af selve analysearbejdet, men ligeledes bør denne inddeling resultere i en for læseren overskuelig analyse.

Dermed består analysen reelt af tre delanalyser, skjulte fortidsminder, synlige fortidsminder samt bygningsfredning og -bevaring. I disse klarlægges det, hvordan ejendomsretten er stillet i forhold til det pågældende lovområde.

*Syntese:* I syntesen samles de forskellige resultater fra delanalyserne til en overordnet besvarelse af problemformulering-ens hovedspørgsmål.

## 4. JURIDISK METODE OG SKØNSTEORIEN

Projektets analyse er en kombination af juridisk metode og skønsteorien. Disse to skal tilsammen danne grundlaget for en vurdering af, hvorledes ejendomsretten er stillet i forhold til sikringen af kulturarven. Inden analysen er der visse grundlæggende forhold omkring metode og teori, der skal behandles, herunder beskrivelse af de relevante retskilder i juridisk metode og vurderingskriterierne i skønsteorien.

Vi vil i dette kapitel se nærmere på vores fremgangsmåde i analysearbejdet. Derfor består følgende gennemgang af den metode og teori, vi benytter i forbindelse med analysen:

- Juridisk metode
- Skønsteorien

Formålet med denne gennemgang er at klarlægge nogle generelle forhold omkring vores metode og teori, herunder hvilke retskilder, der skal indgå i analysearbejdet, og hvorledes skønsteorien benyttes til at undersøge grænsen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering. For at tydeliggøre hvad vi egentlig ønsker at opnå med den juridiske metode og skønsteorien, kan analysen deles op i to spørgsmål, der kan betragtes som en grov

operationalisering af problemformuleringen:

1. Afklaring af retstilstanden vedrørende kulturarvsbeskyttelsen – Det klarlægges inden for de enkelte lovområder, hvilke retsvirkninger indgrebene har over for grundejeren.
2. Er respekten for ejendomsretten varetaget i tilstrækkelig grad på det pågældende lovområde, eller er der reelt tale om ekspropriative indgreb?

Juridisk metode knytter sig til pkt. 1, mens skønsteorien er et væsentligt redskab til at afklare pkt. 2. De to punkter skal tilsammen danne grundlaget for en vurdering af, hvorledes ejen-

domsretten er stillet i forhold til sikringen af kulturarven, jf. problemformuleringen.

I denne gennemgang ses der først på juridisk metode, hvor der fokuseres på udpegningen af de retskilder, der indgår i analysen. Denne udpegning gælder de overordnede typer retskilder. Hermed undlader vi på nuværende tidspunkt at udarbejde en oversigt over de eksakte domsafgørelser og lignende, der indgår som retskilder i analysen. Dette skyldes det faktum, at antallet af eksempelvis domsafgørelser kan variere meget emnerne imellem, og det er på denne baggrund omsonst at vurdere i dette kapitel, hvorledes disse sager bidrager til analysen. Herefter følger en beskrivelse af skønsteorien, og i forhold til juridisk metode er gennemgangen af skønsteorien mere omfattende. Dette skyldes, at der er visse generelle, men væsentlige forhold omkring skønsteorien, der er nødvendige at afklare, inden analysearbejdet påbegyndes. Her tænkes grundlæggende på forhold omkring ejendomsretsbegrebet jf. GRL § 73, og ikke mindst de kriterier, der er relevante i vurderingen af, hvorvidt der er tale om ekspropriation.

#### 4.1. Juridisk metode

Som nævnt under afsnit 3.1.1. *Karakteristik af analysen* er formålet med anvendelsen af juridiske metode at klarlægge retstilstanden omkring forholdet mellem ejendomsretten og kulturarvsbeskyttelsen. I analysearbejdet kan der opstå tvivl om betydningen af de en-

kelte bestemmelser. Sådanne problemer vil være af særlig betydning for projektets problemstilling i de tilfælde, hvor der eksempelvis opstår tvivl omkring grænsen for indgreb i ejendomsretten. I disse tilfælde må der foretages de nødvendige fortolkninger af lovtekst, lovforarbejder, betænkninger, domstolsafgørelser mv. – se afsnit 4.1.3. *Brug af retskilderne*.

Som supplement til de foreliggende retskilder, er den dogmatiske retsvidenskab – doktrinen – en væsentlig del af analysegrundlaget. Dermed indgår de forskellige fremstillinger af gældende ret som en del af vores arbejde med fortolkningen af reglerne, herunder Karnovs Lovsamling. Karnov giver generelt et bredt billede af, hvilke domsafgørelser, kendelser og retslitteratur, der er relevant i forhold til en konkret bestemmelse, og er dermed velegnet som supplement for såvel de skrevne som uskrevne retskilder. Klarlæggelsen af retstilstanden skal foretages ud fra en række retskilder,

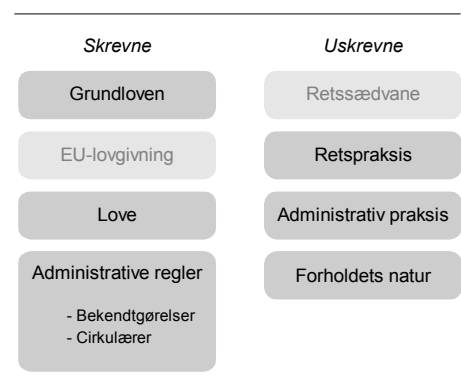


fig. 4.1: Retskilderne – EU-lovgivning og retssædvvane indgår ikke som retskilder i analysen

og i følgende afsnit gennemgås retskilderne ud fra deres traditionelle hierarkiske struktur. Dette hierarki har betydning, når retskilderne skal afvejes. Selv om en retskilde ligger lavt i hierarkiet, kan den godt have stor betydning, såfremt det øvrige retskildegrundlag er sparsomt.

Det er ikke alle typer retskilder, der indgår i analysearbejdet, og på denne baggrund indeholder nedenstående gennemgang udelukkende de kilder, der senere vil blive benyttet i analysen.

#### 4.1.1. Skrevne retskilder

*Grundlovens § 73* spiller en væsentlig rolle i analysen, da det netop er her ejendomsretten har sit udgangspunkt. Da anden lovgivning ikke må stride mod Grundloven, er loven den øverste (*lex superior*) af retskilderne i et hierarkisk aspekt. Da ejendomsretten er omdrejningspunktet i projektet, beskrives begrebet mere indgående i forbindelse med afsnit 4.2. *Skønsteorien*.

Næst i hierarkiet for skrevne retskilder finder vi *love*. Som tidligere omtalt er analysens struktur bygget op omkring de tre hovedkategorier: Skjulte fortidsminder, synlige fortidsminder samt bygningsfredning og -bevaring. Disse kategorier knytter sig til henholdsvis Museumsloven, Naturbeskyttelsesloven samt Bygningsfredningsloven og Planloven. Det er forholdet mellem disse love og GRL § 73, der er det væsentlige i henhold til problemformuleringen.

Ud over lovene, der er udstedt af lovgivningsmagten, er det ligeledes relevant at inddrage visse *administrative regler* i form af *bekendtgørelser*. Disse indeholder typisk mere detaljerede bestemmelser, og gælder for såvel borger som myndighed.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at *circulærer* ligeledes kan komme på tale som en del af de administrative regler, og dermed indgå som retskilde i analysen. Denne type retskilde er bindende for de pågældende myndigheder, men ikke for borgerne, som tilfældet er ved bekendtgørelserne.

Under kategorien administrative regler findes ligeledes *planer*, hvor der findes flere forskellige typer planer med forskelligt sigte. Region- og kommuneplaner er bindende for myndighederne, og har dermed samme retsvirkning som *circulærer*. Lokalplaner har direkte retsvirkning for såvel kommune som borger.

#### 4.1.2. Uskrevne retskilder

De uskrevne retskilder spiller ligeledes en væsentlig rolle i projektets analyse. *Retspraksis*, *administrativ praksis* samt *forholdets natur* udgør de involverede retskilder i analysen, og de relaterer sig til domstolenes afgørelser og myndighedernes arbejde med lovgivningen.

*Retspraksis* relaterer sig til domstolsafgørelserne og Ugeskrift for Retsvæsen fungerer her som den primære publikation indeholdende de relevante afgørelser.

Den *administrative praksis* omhandler den offentlige forvaltnings sagsbehandling og afgørelser inden for de pågældende lovområder, og her er der flere væsentlige publikationer, der omfatter denne praksis. Naturklagenævnet Orienterer og Kendelser om Fast Ejendom udgør de vigtigste af disse publikationer. I forbindelse med analysen tager vi kontakt til Kulturarvsstyrelsen vedrørende administrationen af de dele af kulturarvsbeskyttelsen, som analysen omfatter. Herved får vi ligeledes et indblik i den administrative praksis.

*Forholdets natur* har en lidt uklar rolle inden for retsvidenskaben. Nogle teoretikere mener, at forholdets natur rangerer på højde med de øvrige retskilder, mens andre er af den opfattelse, at der er tale om et fortolkningsredskab. Vi vil tilslutte os Morten Wegeners opfattelse og betegne forholdets natur som dommerens egne vurderinger i en konkret sag [Wegener, 2000, s. 132]. Hvilke af de øvrige retskilder og ideologiske principper dommerens vurderinger herefter bygger på, varierer fra sag til sag.

#### 4.1.3. Brug af retskilderne

Retskilderne alene svarer ikke på problemformuleringens spørgsmål. Derfor er det nødvendigt at gøre sig klart, hvordan retstilstanden udledes af de foreliggende retskilder. Der er en række principper for, hvordan retskilderne fortolkes, men dette afsnit indeholder blot de væsentligste i henhold til den forestående analyse.

I vores analyse udgøres de væsentligste retskilder af selve lovteksten, lovforarbejder, retspraksis og administrativ praksis. Ved klarlæggelsen af lovbestemmelsernes betydning er det nødvendigt at foretage en tolkning af retskilderne. I disse situationer er det nødvendigt at gøre sig klart, om bestemmelsens betydning fremgår direkte af *ordlyden* eller om det er det bagvedliggende *formål* med bestemmelsen, som lovgiver har lagt vægt på. Samme tolkning kan være nødvendig ved domstolsafgørelser, bekendtgørelser og lignende. Dermed er det afgørende for resultatet af analysearbejdet, hvorvidt betydningen af eller meningen med en bestemmelse eller lignende klarlægges ud fra ordlyd eller formål.

Et andet aspekt i forbindelse med analysen af lovbestemmelserne er deres præcisionsniveau. Er en lovbestemmelse vag og elastisk, medfører dette nødvendigvis et skøn af, hvorledes bestemmelsens hensigt „føres ud i livet“. Begreber som *større*, *mindre* eller *væsentlige* indeholder et udefinerbart element, hvormed en del af betydningen af selve bestemmelsen kan fremstå u-klar. Dermed er der lagt op til, at den udøvende magt – eksempelvis Kulturarvsstyrelsen – skal foretage visse vurderinger i forbindelse med administrationen af den konkrete bestemmelse.

En anden type vurdering er det frie skøn, som myndighederne skal foretage eksempelvis i situationer, hvor der søges om dispensation fra en lovbestemmelse. Her er den pågældende



myndighed til en vis grænse stillet frit til at foretage en afgørelse.

For at vurderingerne ikke sker ud fra helt vilkårlige faktorer, er der visse principper, som gælder for skønsudøvelsen. Nedenstående principper er dermed en række uskrevne retningslinier, som især forvaltningsorganerne er forpligtet til at følge. Principperne for skøn spiller ligeledes en rolle for vores analysearbejde, fordi de skønmæssige afgørelser har betydning for ejendomsrettens stilling i forhold til kulturarvsbeskyttelsen.

- *Legalitetsprincippet*: Et hovedprincip, der sikrer, at forvaltningens virksomhed har lovhjemmel og ikke strider mod loven.
- *Saglige hensyn*: Et andet væsentligt princip, der indebærer, at der ikke må tages usaglige hensyn i forbindelse med skønsudøvelsen.
- *Lighedsgrundsætningen*: En forlængelse af princippet om saglige hensyn, hvilket betyder, at der ikke må gøres forskel i skønsudøvelsen, medmindre det sker på baggrund af saglige hensyn.
- *Skøn under regel*: Skønsudøvelsen må ikke tilsidesættes på baggrund af interne regler.
- *Proportionalitetsprincippet*: En skønmæssig afgørelse må ikke resultere i et indgreb, der er mere vidtgående, end formålet kræver.

## 4.2. Skønsteorien

Som følge af den samfundsmæssige udvikling har grundejere igennem tiden gradvist måtte tåle mere omfattende indskrænkninger i ejendomsretten, hvorfor der er opstået større interesse for en nærmere afgrænsning mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering.

Vi ser i det følgende nærmere på principperne for skønsteorien, som er et redskab til afklaringen af, hvorvidt et indgreb kan betegnes som ekspropriation eller erstatningsfri regulering. Denne teori anvendes, da den skal udgøre grundlaget for, at vi på velfunderet vis kan diskutere om lovgivningsmagten på visse områder omkring kulturarvsbeskyttelsen, er gået for vidt i forhold til respekten for ejendomsretten. I den forestående analyse finder skønsteorien således anvendelse, når det skal vurderes om respekten for ejendomsretten er varetaget i tilstrækkelig grad eller om der reelt er tale om ekspropriative indgreb.

Den følgende teoretiske behandling af skønsteorien baseres primært på statsforfatningsretlig litteratur suppleret med fremstillinger, som er fokuseret på de forhold, der knytter sig til fast ejendom. Ved gennemgangen af teorien vil vi såvidt muligt bestræbe os på at supplere den teoretiske gennemgang med nyere retspraksis og eksempler fra lovgivningen. Dette gøres med henblik på at vise større forståelse for teoriens anvendelse, og for at eksemplificere samt gøre fremstillingen mere læsevenlig.

Forud for beskrivelsen af selve skønsteorien behandles nogle centrale forhold, som er essentielle for forståelsen af teorien. Der ses således helt grundlæggende på Grundlovens § 73, herunder ejendomsrettens ukrænkelighed. Endvidere ses der på hvilke rettigheder og ejere, der er beskyttet i henhold GRL § 73. Disse forhold udgør grundlaget for forståelsen af de kriterier, der påvirker teoriens overordnede skøn, hvilke behandles derefter.

#### 4.2.1. Ejendomsrettens ukrænkelighed

Ejendomsretten beskyttes gennem Grundlovens § 73, hvori det bestemmes, at „Ejendomsretten er ukrænkelig“. Baggrunden for ejendomsrettens beskyttelse i 1849 var her i landet næppe hensynet til den enkelte grundejer over for lovgivningsmagtens overgreb, men snarere et udtryk for den europæiske strømning med hensyn til, hvilke forhold en fri forfatning burde indeholde. [📖 Sørensen, 1969, s. 378] Ikke desto mindre medførte GRL § 73 dengang som nu en indskrænkning af den kompetence, som lovgivningsmagten har med hensyn til indgreb i ejendomsretten.

Som det fremgår af GRL § 73, stk. 1 er det centrale, at tvungen *afståelse* af ejendomsret medfører erstatning – ekspropriation. Umiddelbart giver bestemmelsen det indtryk, at ethvert indgreb, giver grundejeren krav på erstatning. Dette er dog som bekendt ikke tilfældet i nutidens Danmark, hvor

grundejere må tåle væsentlige indgreb i ejendomsretten uden erstatning med henblik på sikringen af almenvellets interesser. [📖 Ross, 1980, s. 636]

I det moderne samfund er det således almindeligt anerkendt, at de offentlige myndigheder kan pålægge grundejere mere eller mindre vidtgående rådighedsindskrænkninger i ejendomsretten med henblik på sikringen af samfundsmæssige interesser. Spørgsmålet er i denne sammenhæng hvilke indgreb, der fra grundejerperspektiv kan tolereres uden efterfølgende erstatning.

Ud fra GRL fremgår det ikke eksplicit, hvor grænsen går for, hvilke indgreb der kan foretages uden erstatning. Tolkes der på ordlyden af GRL § 73 med henblik på nærmere afklaring af bestemmelsens betydning for grænsen til ekspropriation, giver dette ikke noget sikkert holdepunkt. Paragraffen siger således intet om grænsen mellem ekspropriation og erstatningsfrie indgreb. Grundlovens § 73 er på denne vis udtryk for en retsstandard, som henviser til retsopfattelsen i samfundet på et givent tidspunkt, hvorved det er

#### **GRL § 73, stk. 1**

*Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.*

op til lovgivere og domstole at drage grænsen for, hvilke indgreb der skal udløse erstatning. [📖 Ross, 1980, s. 637]; [📖 Sørensen, 1969, s. 380]; [📖 Zahle, 2000, s. 162]

Grænsen afspejler på denne vis samfundets opfattelse på et givent tidspunkt, og kan således bevæge sig over tid. Som eksempel herpå kan nævnes det første lovforslag i 1916 til beskyttelse af fortidsminder som embedsmændene på daværende tidspunkt betegnedes som betænkeligt i forhold til ejendomsretten, mens et lignende forslag cirka tyve år senere, efter den nu herskende samfundsopfattelse, ikke var betænkeligt. Grænsen havde således bevæget sig i takt med samfundudviklingen.

I GRL § 73 er det centrale begreb *ejendomsret*, og det er således ejendomsretten, der er et beskyttet gode. Spørgsmålet er dog i denne sammenhæng, hvilke forhold begrebet egentlig dækker over, og dermed hvilke rettigheder der er beskyttet ifølge GRL § 73. Dette afklares i det følgende afsnit.

#### 4.2.2. Ejendomsretten – beskyttede rettigheder

Det fremgår ikke umiddelbart af GRL § 73, hvad begreberne *ejendom* eller *ejendomsret* egentlig dækker over, og dermed hvilke rettigheder der er beskyttede goder. Ligeledes kan en ordlydsfortolkning af pågældende paragraf ikke belyse begrebets konkrete betydning. Der er dog ingen tvivl om,

at begreberne må forstås i videre forstand end blot fast ejendom og spørgsmålet er i den henseende, hvor grænsen går for de beskyttede rettigheder.

For at afklare hvad begreberne dækker over, er det nødvendigt at følge praksis fra lovgivningsmagten og ikke mindst domstolene for at få et overblik over, hvad der kan betegnes som beskyttede rettigheder. Tages der udgangspunkt heri fremgår det, som tidligere nævnt, at ejendomsbegrebet ikke blot omfatter fast ejendom i traditionel forstand, men ligeledes en række andre rettigheder. Grundlovens § 73 er således undertiden blevet anvendt på en række forskellige typer rettigheder, som ikke traditionelt har været beskyttet gennem Grundloven. Som en bred fortolkning af hvilke rettigheder der er beskyttet, nævnes alle rettigheder der ligesom ejendomsretten er af overvejende økonomisk natur, idet de udgør grundlaget for personers økonomiske eksistens og virke. [📖 Ross, 1980, s. 643]; [📖 Friis Jensen, 1999, s. 370]

Grundlovens § 73 er historisk udformet med henblik på beskyttelse af nogle konkrete tilfælde af ejendomsret, hermed menes grundejerens ejendomsret til jord, hus, husdyr og andet løsøre. De traditionelt beskyttede rettigheder i forhold til ejendomsrets-begrebet er den almindelige ret til at råde over fast ejendom. Eksemplificeres dette ved ønsket om anlæggelsen af en motorvej, hvor der ikke kan opnås enighed mellem det offentlige

og grundejeren om prisen på jorden, kan anlægget udelukkende realiseres, såfremt der foretages ekspropriation, jf. GRL § 73. Grundejeren har således en beskyttet ret til jorden, som kun kan fortrænges ved ekspropriation.

Udover ejendomsretten til fast ejendom omfatter beskyttelsen i GRL § 73 ligeledes begrænsede rettigheder over fast ejendom såsom leje-, servitut- og panterrettigheder, som hvis de fortrænges udløser erstatning i henhold til GRL § 73 [☞ Friis Jensen, 2001, s. 45].

Løsøre er som nævnt ovenfor ligeledes et traditionelt beskyttet gode. Dette fremgår bl.a. af UfR 1991.370Ø, der omhandlede en bygningsfredning som ligeledes omfattede tredjemands lærred med maleri, som var en del af bygningens inventar. Eftersom fredningsbeslutningen ikke omtalte, at det pågældende maleri ikke var omfattet af fredningen, omfattede beslutningen derfor maleriet som en del af bygningens inventar. Den pågældende fredning medførte således reelt en ophævelse af tredjemands ejendomsret over maleriet, hvorfor vedkommende blev tilkendt ekspropriationserstatning i henhold til GRL § 73.

Foruden de traditionelt beskyttede rettigheder er en lang række andre rettigheder beskyttet gennem GRL § 73. Det vil føre for vidt at beskrive samtlige beskyttede rettigheder, idet langt de fleste forhold er irrelevante i forhold til problemstillingen i dette pro-

jekt. Vi vil i det følgende således udelukkende komme med et par eksempler på de beskyttede rettighedstyper med henblik på belysning af, at der er tale om en bred rettighedsbeskyttelse.

Beskyttede rettigheder kan bero på privatretligt såvel som på lovgivningsmæssigt grundlag. Dette ses bl.a. ud fra UfR 1961.337H, som omhandler Lejelovens særlige beskyttelse af erhverslejere, hvis forbliven på pågældende sted har betydning for bevaring af kundekredsen. Den beskyttelse, som lejere tillægges gennem Lejeloven, ansås af Højesteret som et formuegode, for hvis bortfald som følge af ekspropriation lejeren havde krav på erstatning i medfør af GRL § 73. [☞ Friis Jensen, 2001, s. 45]

Som et eksempel på et beskyttet gode, som ikke umiddelbart er omfattet af paragraffens ordlyd, kan nævnes private fordringer. Der kan eksempelvis være tale om en kontrakt på nogle transportmidler, som staten i krigssituation har brug for. I et sådant tilfælde kan staten indtræde i kontrakten i købers sted, hvilket anses for at være ekspropriation i henhold til GRL § 73. Der skal således udbetales erstatning til den oprindelige køber, som ikke får opfyldt kontrakten. [☞ Zahle, 2000, s. 165]

Som det fremgår af ovenstående spænder rettighedsbeskyttelsen i GRL § 73 lige fra konkret beskyttelse af ejendomsretten til fast ejendom, over begrænsede rettigheder til fordrings-

rettigheder. Der er ligeledes mange andre typer rettigheder, som nyder beskyttelse i henhold til GRL § 73, men der henvises i denne sammenhæng til den statsforfatningsretlige litteratur på området, som behandler emnet mere indgående. [Illum, 1943]; [Ross, 1980]; [Sørensen, 1969]; [Friis Jensen, 1999]

#### 4.2.3. Beskyttede ejere i henhold til GRL § 73

Beskyttelsen af ejendomsretten i GRL § 73 har oprindeligt haft til hensigt at beskytte den enkelte grundejer mod lovgivningsmagtens indgreb. Dette er efter vores opfattelse ligeledes bestemmelsens nutidige hovedformål. Beskyttelsen gælder dog ikke blot for den enkelte grundejer, men ligeledes hvor flere ejere i forening har ejendomsret igennem et selskab, en fond eller lignende. [Sørensen, 1969, s. 384]

Grundlovens beskyttelse af private grundejere enkeltvis eller i forening, gælder dog ligeledes for staten, kommuner og andre selvstændige forvaltningssubjekter. I tilfælde af at staten eksempelvis ønsker rådighed over fast ejendom tilhørende en kommune eller et andet selvstændigt forvaltningssubjekt, kan GRL § 73 blive aktuel. Dette gælder ligeledes, såfremt en kommune ønsker rådighed over statens ejendom. Hvis der derimod er tale om en overførelse af ejendomsret inden for samme forvaltningssubjekt, kan der ikke blive tale om ekspropriation [Sørensen, 1969, s. 384]; [Zahle, 2000, s. 171].

Til trods for de offentlige subjekters beskyttelse som ejere har lovgivningsmagten dog mulighed for at pålægge disse subjekter reguleringer, som i forhold til private grundejere må anses for betænkelige i henhold til GRL § 73 [Friis Jensen, 1999, s. 373]; [Zahle, 2000, s. 171]. Betragtningen om at de offentlige forvaltningssubjekter må tåle større indgreb end den enkelte grundejer, er efter vores opfattelse relevant i forhold til problemstillingen vedrørende omlægningen af finansieringsprincipperne i Museumsloven. Denne problemstilling behandles indgående i kapitel 5. *Skjulte fortidsminder*.

Som det fremgår af ovenstående, er de beskyttede ejere ikke blot de private grundejere, men ligeledes offentlige subjekter. Disse er dog ikke beskyttet i samme grad.

#### 4.2.4. Ekspropriation eller erstatningsfri regulering?

I det følgende ses der på de væsentlige kriterier for vurderingen af, hvorvidt indgreb i ejendomsretten reelt er udtryk for ekspropriation eller erstatningsfri regulering. Det er disse kriterier, som i visse tilfælde bliver centrale faktorer i forbindelse med vurderingen af, hvordan ejendomsretten er stillet i forhold til kulturarvsbeskyttelsen.

Blandt teoretikere er det en udpræget opfattelse, at GRL § 73 ikke fastlægger en skarp grænse for ekspropriation, hvilket de fleste behandlinger af emnet siden Knud Illums *Servitutter* fra 1943, har bygget på. Opfattelsen

er generelt, at afgørelsen af hvorvidt der er tale om ekspropriation, må bero på et skøn, som foretages på baggrund af afvejningen af forskellige kriterier. [Friis Jensen, 1999, s. 373] Heraf navnet *skønsteorien*. De væsentlige kriterier i forbindelse med skønsteorien er følgende:

- Overførelse – sker der overførelse af ejendomsret?
- Generelt/konkret indgreb.
- Causa – saglig begrundelse for indgrebet.
- Intensitet – betydeligt/ubetydeligt indgreb.

Ovenstående kriterier har ikke alle samme betydning i forhold til de overordnede skøn. Det traditionelle tilfælde med hensyn til overførelse af ejendomsret kan tillægges væsentlig betydning, idet et indgreb, der medfører overførelse af ejendomsret generelt må betegnes som ekspropriation, uanset om de øvrige kriterier taler for erstatningsfri regulering. I forhold til causa-kriteriet skal det vurderes, om indgrebet kan begrundes i kvalificerede samfundsmæssige hensyn. Ved vurdering af om der er tale om ekspropriation, er det ligeledes relevant at afklare, hvorvidt indgrebet er konkret eller generelt, og om det påvirker den berørte grundejer meget intenst.

I det følgende ses der nærmere på de enkelte kriterier i skønsteorien, og hvad der er afgørende for, hvordan de enkelte kriterier vurderes. Dette gøres med udgangspunkt i lovgivning og retspraksis for at klarlægge, hvorledes de enkelte kriterier kommer i spil.

#### 4.2.4.1. Overførelse

Som tidligere nævnt giver de traditionelle tilfælde, hvor indgrebet medfører en overførelse af ejendomsretten til andre private grundejere eller det offentlige, ikke umiddelbart anledning til tvivl om, hvorvidt der er tale om ekspropriation. Dette kan eksemplificeres ved tvungen afståelse af et stykke jord til en motorvej, som uden tvivl må opfattes som et ekspropriativt indgreb.

Der er dog visse grænsesituationer, som til trods for overførelsen af ejendomsret ikke anses for ekspropriation. Som eksempel herpå findes UfR 1993.733Ø, vedrørende en kommunes overtagelse af et privat ejet spildevandsanlæg i henhold til en kommunal spildevandsplan. I denne forbindelse skete der reel overførelse af ejendomsretten fra grundejerforeningen til kommunen, men indgrebet ansås, overførelsen til trods, ikke som ekspropriation. Begrundelsen herfor var bl.a., at grundejerforeningens medlemmer fortsat efter overtagelsen havde samme ret til benyttelse af spildevandsanlægget, og Landsretten mente således, at det var af mindre betydning, hvem der havde den formelle ejendomsret til spildevandsanlægget.

Til trods for ovenstående dom må et indgreb, der overfører ejendomsret, efter vores opfattelse som hovedregel anses for ekspropriativt. Andre af skønsteoriens kriterier kan dog alligevel spille en rolle.

#### 4.2.4.2. Generel/konkret

Lovgivningens indhold, med hensyn til hvem der rammes af indgrebet, har betydning for om lovens bestemmelser anses for ekspropriative eller som et udtryk for erstatningsfri regulering. I forhold til vurderingen af om der er tale om ekspropriation, må der således lægges vægt på, hvorvidt ejendomsindgrebet rammer generelt eller konkret. Hvorvidt indgrebet er generelt eller konkret har efter vores opfattelse som regel betydning for den enkelte grundejers opfattelse af indgrebets karakter. Som Alf Ross så rammende udtrykker det:

„Vi er vistnok sådan indrettet at selve den nøgne, kvantitative omstændighed at vi er mange i samme båd gør tabet lettere at bære.“

[📖 Ross, 1980, s. 668]

I et historisk perspektiv har generalitetskriteriet været et væsentligt grundlag for udformningen af Naturfredningsloven i 1917, og involverede blandt andre en af fortalerne for generalitetskriteriet professor Vinding Kruse. I Naturfredningsloven forsøgte det ud fra generalitetskriteriet at ramme bredt, hvorved grundejerne ikke kunne kræve erstatning for det pågældende indgreb. Vinding Kruses påvirkning af Naturfredningsloven af 1937 blev kort omtalt i afsnit 2.3.4. *Ejendomsretten og kulturarven*.

Generelle indgreb i ejendomsretten har vundet stigende indpas i lovgivning gennem tiderne, og der findes således utallige eksempler herpå. I forhold til

emnet i dette projekt kan eksempelvis nævnes beskyttelseslinierne omkring fortidsminder i Naturbeskyttelsesloven, hvorigennem der uden erstatning er blevet pålagt visse grundejere rådighedsindskrænkninger, som umiddelbart ville udløse erstatning, såfremt de blev pålagt individuelt.

Hvorvidt et indgreb rammer alle eller medlemmer af en defineret gruppe er i et vist omfang et spørgsmål om formuleringskunst. Der er dog blandt teoretikere bred enighed om, at en teknisk lovformulering ikke er afgørende for, om kriteriet peger mod ekspropriation. Et generelt indgreb kan reelt angå en enkelt eller enkelte grundejere, hvorved indgrebet må opfattes som ekspropriativt. [📖 Zahle, 2000, s. 174]

I denne forbindelse skal det dog ligeledes bemærkes, at et indgreb som umiddelbart er konkret, ikke altid er udtryk for ekspropriation. Som eksempel herpå ses *Forslag til lov om regulering af Dansk Undergrunds Consortiums koncession* (DUC) fra 1980, som foreslog en indskrænkning af DUC's eneretsbevilling til indvinding af kulbrinter. Dette var umiddelbart et meget konkret indgreb, da det udelukkende havde betydning for et enkelt selskab. Det der var medvirkende til, at indgrebet ikke blev opfattet som ekspropriation, var imidlertid, at DUC bevarede retten til at fortsat indvinding fra igangsatte og planlagte produktioner, hvorved indgrebet var begrænset til det potentielle. Den hidtidige er-

hversvirksomhed kunne således forsætte og allerede foretagne investeringer kunne udnyttes. [☞ Zahle, 2000, s. 182] Man skal således være opmærksom på, at selvom et indgreb er konkret og dermed peger mod ekspropriation, kan der alligevel være forhold, som er afgørende for, at indgrebet ikke anses for ekspropriativt.

Det skal nævnes, at generalitetskriteriet ikke længere har den altafgørende betydning, som ældre teori giver det [☞ Ross, 1980, s. 658]; [☞ Friis-Jensen, 2001, s. 45]. Det må dog efter vores opfattelse stadig tillægges en stor betydning, om indgrebet sker i forhold til en bredere kreds af grundejere, eller pålægges ved bestemmelser rettet mod bestemte grundejere.

Eksempelvis tillægges generalitetskriteriet vægt i *Robbedale-sagen* UfR 1997.157H, som omhandlede et aktieselskabs rettigheder til råstofindvinding i Robbedale-området på Bornholm. Selskabet fik afslag på tilladelse til fortsat indvinding, da selskabets rettigheder ophørte i 1988, som følge af Råstofloven af 1977. I forarbejderne til pågældende lov blev det dog forudsat, at der normalt ville blive givet tilladelse til fortsat råstofindvinding til rettighedshavere af ældre graverettigheder. Afslaget fandtes således at have karakter af et individuelt indgreb, som måtte ligestilles med et forbud og bl.a. derfor fandtes aktieselskabet at have krav på erstatning efter GRL § 73. Det skal nævnes, at *causa*-kriteriet havde afgørende betydning i denne sag.

Et andet eksempel fra retspraksis er *Moler-sagen* UfR 1972.603H, der omhandlede et aktieselskabs molergravning på Fur i strid med Naturfredningsloven af 1969, uanset at der før lovens ikrafttræden foregik molergravning i området. Aktieselskabet gjorde gældende, at lovgivningen ikke erstatningsfrit kunne gøre indgreb i bestående forhold. Højesteret fandt dog ikke, at forholdet havde ekspropriationsmæssig karakter, eftersom indgrebet kun påvirkede en smal strimmel af terrænet nær kysten og desuden var generelt, idet indgrebet var gældende for samtlige kystejere. Om generalitetskriteriet kan det sammenfattende siges, at lovgivning overordnet kan regulere ejendomsretten, men i visse tilfælde bliver reguleringen dog så konkret, at den til trods for bestemmelseernes formuleringsmæssige generalitet reelt rammer ganske få grundejere, og dermed er konkret, hvilket trækker i retning af ekspropriation.

#### 4.2.4.3. *Causa*

Begrundelsen for indgrebet har ligeledes betydning for, om det opfattes som ekspropriation. Hermed menes, at såfremt et lovmæssigt indgreb foretages på baggrund af sagligt begrundede kriterier peger *causa*-kriteriet ikke mod ekspropriation. Det er dog ikke umiddelbart indlysende, hvad der menes med, at lovgivningen skal være tilstrækkeligt begrundet i saglige kriterier, hvorfor kriteriet belyses nærmere gennem inddragelse af domme.



I retspraksis omtales *causa*-kriteriet i flere domme. *Robbedale-sagen* UfR 1997.157H er relevant i denne sammenhæng. I sagen blev der tilkendt erstatning, da det ikke kunne bevises, at råstofindvindingen i Robbedale-området var skyld i forurening og grundvandssænkning. Højesteret fandt således, at der ikke forelå nærliggende fare for forurening fra råstofindvindingen i Robbedale-området, hvorfor indgrebet ikke kunne begrundes i saglige hensyn. På denne baggrund anså Højesteret indgrebet som udtryk for ekspropriation.

Desuden findes *Brømme-sagen* UfR 1998.1669H, som omhandlede indførelse af dyrkningsfrie brømmer langs vandløb og søer med hjemmel i Vandløbslovens § 69, stk. 1. Et par grundejere påstod sig berettigede til erstatning, da de anså de dyrkningsfrie brømmer for ekspropriation. Højesterets opfattelse var derimod, at indgrebet ikke var et udtryk for ekspropriation. Dette begrundedes med, at loven gjaldt alle bredejere, havde et begrænset omfang og desuden var begrundet i væsentlige samfundsmæssige hensyn. De væsentlige samfundsmæssige hensyn var miljømæssige og samfundsøkonomiske, og på denne vis pegede bl.a. *causa*-kriteriet mod erstatningsfri regulering.

Som det ses af de refererede domme, er begrundelsen for indgrebet – *causa* – væsentlig i forhold til vurderingen af, hvorvidt der er tale om ekspropriation eller erstatningsfri regulering.

#### 4.2.4.4. Intensitet

I forbindelse med vurderingen af hvorvidt der er tale om ekspropriation, er det relevant at lægge vægt på om indgrebet er mere eller mindre intensivt for ejeren. Hermed menes, i hvilken grad indgrebet rammer den enkelte grundejer økonomisk hårdt.

*Moler-sagen* UfR 1972.603H har betydning i denne henseende, idet aktieselskabet i første omgang fik dispensation fra 100 meter reglen, således at kystbeskyttelsen (graveforbudet) udelukkende gjaldt en strimmel på 50 m fra kysten. Dispensationsbeføjelser kan være medvirkende til, at lovgivning ikke anses for ekspropriativ, hvilket bl.a. var tilfældet i pågældende dom.



fig. 4.2: Å-brømme ved Hasseris Å

Højesteret udtaler således, at loven åbner mulighed for dispensation fra forbudsreglen, hvilket i almindelighed medfører et forholdsvis begrænset indgreb i ejendomsretten, da dette kan afbøde de hårde virkninger for den enkelte grundejer. Denne dispensationsmulighed er anvendt i det pågældende tilfælde. Såfremt der ikke var dispenseret fra det generelle forbud

ifølge Naturfredningsloven, ville dette antageligt have aktualiseret erstatningspligten.

Det ses, at dispensationsmuligheder i lovgivningen kan være medvirkende til, at intensiteten af et givent indgreb afbødes i forhold til den enkelte grundejer og dermed være medvirkende til, at indgrebet ikke anses for værende ekspropriativt.

I *Brømme-sagen* UfR 1998.1669H, var intensitetskriteriet ligeledes medvirkende til, at indgrebet ikke ansås for værende ekspropriativt. Der blev lagt vægt på, at der i forvejen i en meget lang årrække havde eksisteret rådighedsbegrænsninger med hensyn til dyrkning m.v. ved visse vandløb og søer, og den generelle udvidelse af Vandløbslovens § 69 desuden ville få et begrænset omfang for den enkelte grundejer.

Som det fremgår af *Brømme-sagen*, er grundlaget for intensitetsvurderingen ligeledes gældende lov før lovindgrebet. De begrænsninger som allerede gælder, f.eks. i forbindelse med brømmerne, udgør således rammerne for hvor intenst det nye indgreb vurderes, hvorfor de rådighedsindskrænkninger der sker af fast ejendom som regel foregår ved skridtvise reformer. I forbindelse med vurderingen af et givent indgrebs intensitet, skal det således vurderes skridt for skridt i forhold til de allerede gældende regler og ikke på grundlag af de samlede indgreb, som er foretaget på det pågældende område. [Zahle, 2000, s. 181]

I forhold til intensitetskriteriet må det ligeledes bedømmes, hvorvidt indgrebet griber ind i grundejerens aktuelle rådighed. Såfremt dette er tilfældet, vil grundejerens tab ved ikke at kunne udnytte ejendommen i visse tilfælde blive erstattet. Som eksempel herpå kan nævnes Planlovens § 48, hvorigenem en grundejer kan kræve overtagelse af sin ejendom mod erstatning, såfremt ejendommen i en kommune- eller lokalplan er udlagt til offentlige formål. Grundejeren kan dog kun forlange overtagelse mod erstatning, hvis ejendommen ikke kan udnyttes i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omkringliggende ejendomme. I dette tilfælde griber den fysiske planlægning ind i grundejerens aktuelle råden med stor intensitet, og vedkommende kan således kræve overtagelse mod erstatning.

Intensitetskriteriet tillægges væsentlig betydning i forbindelse med overgangsordninger til strengere regler, hvilket ofte medfører, at der fastsættes en nærmere overgangsperiode til beskyttelse af foretagne investeringer. Overgangsperioder fastsættes som regel med henblik på beskyttelse af foretagne investeringer. Som eksempel herpå blev der i Naturfredningsloven af 1937 indført et forbud mod reklamer i det åbne land. De eksisterende reklamer, hvorom der typisk kunne være indgået længerevarende kontrakter, måtte dog blive stående i fem år. [Friis Jensen, 2001, s. 379]

#### 4.2.5. Det overordnede skøn

Ved vurderingen af om et indgreb er udtryk for ekspropriation, er det således nødvendigt at foretage en indbyrdes afvejning af ovenstående kriterier – resultatet beror på en samlet vurdering. Komplexiteten ved skønsteorien består efter vores opfattelse i, at de enkelte kriterier ikke er skarpe og ikke skal indgå i skønnet med en bestemt vægt – heri ligger skønnet. Endvidere afhænger de enkelte kriterier og heraf det samlede skøn af samfundets dynamiske opfattelse af et givent indgreb.

Det skal nævnes, at andre aspekter end de ovenfor behandlede, tillige kan få betydningen for det samlede skøn. Vurderingen vil eksempelvis kunne påvirkes af de beskyttede retssubjekters karakter, herunder om indgrebet rammer private grundejere eller offentlige subjekter [Friis Jensen, 1999, s. 380-381]. Dette aspekt er relevant i forhold til den senere analyse af Museumsloven, hvor omlægningen af finansieringsprincipperne ved arkæologiske undersøgelser skal vurderes i forhold til, hvorvidt der reelt er tale et ekspropriativt indgreb.




## 5. SKJULTE FORTIDSMINDER

Der fokuseres på Museumslovens ændrede finansieringsprincipper, som har til hensigt at beskytte de skjulte fortidsminder. I den sammenhæng afklares det, hvilke retsvirkninger Museumslovens bestemmelser har over for den enkelte bygherre. Ydermere foretages en vurdering af finansieringsbestemmelserne med henblik på en afklaring af, om respekten for ejendommen er sikret i Museumslovens nyere bestemmelser.

Det er kendetegnende for de skjulte fortidsminder, at de findes under jorden og således ligger usynlige hen i landskabet, i vore skove, på landbrugsarealer, på enge, i moser og ikke mindst i vore middelalderbyer, hvor jordens forskellige bebyggelseslag rummer et væld af informationer om tidligere tider. Denne del af kulturarven er særlig væsentlig for beskyttelsen af kulturarven.

*„Vor overhovedet vigtigste arkæologiske fund- og videnspotentiale udgøres af de usynlige og ubeskyttede fortidsminder.“*

[ Johansen, 2001, s. 117]

De skjulte fortidsminder er spor efter menneskelig virksomhed fra tidligere

tider såsom bopladser, strukturer, gravpladser, konstruktioner m.m. Det er disse forhistoriske levn, der især er truet af pløjning, byggeri, råstofindvinding, nedlægning af kloakker og ledninger, anlæggelse af veje og andet jordarbejde.

De skjulte fortidsminder kommer som nævnt først til syne i forbindelse med jordarbejder af forskellig karakter, hvorfor det ikke er muligt at skønne omfanget af de skjulte fortidsminder. Det er dog et faktum, at Danmark også internationalt set, har mange fortidsminder, hvilket kan tilskrives såvel landets geografi og geologi som den intensive udnyttelse af landskabets ressourcer gennem tiderne.

Kulturarvsstyrelsen antager, at der i forbindelse med jordarbejder på landjorden årligt forsvinder ca. 2000 fortidsminder. I forhold til disse bliver ca. 600 undersøgt ved arkæologiske udgravninger, før de destrueres og forsvinder for altid. [Kulturministeriet, 2002, s. 25]

### 5.1. Lovgrundlaget

De skjulte fortidsminder, som dukker op i forbindelse med jordarbejde på landjorden, er omfattet af Museumsloven. Beskyttelsen drejer sig bl.a. om indstilling af jordarbejdet, såfremt der dukker fortidsminder frem i forbindelse med et anlægsarbejde. Truslen mod fortidsminderne skal således være akut, før lovens beskyttelse træder i kraft.

I løbet af 1990'erne kom der større fokus på beskyttelsen af kulturarven, som beskrevet i afsnit 2.2.3. *Beskyttelsen af kulturarven i nyere tid.* Som følge af opmærksomheden omkring bevarelsen af kulturarven, fulgte revideringen af Museumsloven i 2002.

Revideringen af Museumsloven skabte grundlaget for Danmarks ratifikation af Maltakonventionen, som indeholder en række krav til de enkelte landets beskyttelse af den arkæologiske kulturarv, se afsnit 2.2.3. *Beskyttelsen af kulturarven i nyere tid.* Disse krav drejer sig bl.a. om opretholdelsen af en minimumsstandard for beskyttelsen af den arkæologiske kulturarv med hensyn til registrering af fundsteder samt muligheden for at frede og erhverve arealer

af arkæologisk interesse. Yderligere kræves det i Maltakonventionen, at der findes procedurer, som sikrer, at arkæologien indgår i den fysiske planlægning samt i bygge- og anlægssager. [FT Notat, 2003] Efter den seneste ændring af Museumsloven opfyldes kravene til Maltakonventionen. Den væsentlige ændring i den forbindelse er bl.a., at definitionen af den arkæologiske kulturarv, som findes i Museumslovens § 27, stk. 1 blev udvidet, således at den er i overensstemmelse med konventionen. Maltakonventionen opfyldes dermed gennem Museumsloven, Planloven og Naturbeskyttelsesloven. [FT 2000-01, till. A, sp. 3732]

#### 5.1.1. Revideringen af Museumsloven

Revideringen af Museumsloven satte bl.a. en ny standard for finansieringsprincipperne i forbindelse med arkæologisk undersøgelsesvirksomhed.

Før revideringen af Museumsloven blev udgifterne til de arkæologiske undersøgelser afholdt af henholdsvis staten og kommunerne. Staten finansierede undersøgelser i forbindelse med statslige og private anlægsarbejder, mens kommunerne afholdt udgifterne ved de kommunale anlægsarbejder. Koncessionerede selskaber, menighedsråd m.v. kunne efter de tidligere regler, ligeledes pålægges udgifterne til de arkæologiske undersøgelser i henhold til Museumslovens forarbejder. Se således UfR 1992.881H, som omhandlede hvorvidt et fjernvarme-

selskab var omfattet af betegnelsen koncessioneret selskab, hvilket ikke var tilfældet.

Denne ordning fungerede dog ikke tilfredsstillende, idet bevillingen til gennemførelse af de arkæologiske undersøgelser til trods for gentagne forhøjelser var under et stigende pres. Dette resulterede i, at stadig flere arkæologiske undersøgelser måtte udskydes eller helt opgives. Baggrunden for det stigende pres på bevillingen til de arkæologiske undersøgelser var stigende aktivitet i den private bygge- og anlægssektor, samt stigende aktivitet i forbindelse med skovrejsning. [FT 2000-01, till. A, sp. 3708]

Som det fremgår af figur 5.1 steg antallet af arkæologiske udgravninger drastisk i løbet af en femårig periode.

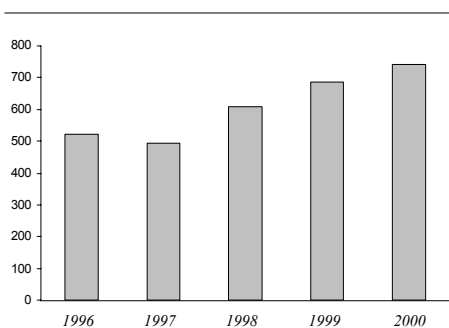


fig. 5.1: Udvikling i antallet af arkæologiske udgravninger [Kulturministeriet, 2002, s. 29]

Stigningen i antallet af arkæologiske udgravninger kunne dels tilskrives tidens højkonjunkturer og heraf følgende aktivitet i byggesektoren, dels de arkæologiske undersøgelser, som blev foretaget som følge af dybde-

pløjning i forbindelse med skovrejsning. [Kulturministeriet, 2002, s. 29]

Ændringen af Museumsloven var gennemgribende i forhold til de skjulte fortidsminder. De væsentligste ændringer i forhold til problemstillingen i dette projekt vedrører omlægningen af finansieringsprincipperne i forbindelse med arkæologiske undersøgelser, som trådte i kraft 1. januar 2003. Ændringerne af Museumslovens finansieringsprincipper indebærer overordnet, at der ikke længere skelnes mellem offentlige og private jordarbejder. Omlægningen har i store træk medført, at de private bygherrer som udgangspunkt skal finansiere arkæologiske undersøgelsesvirksomhed, som er nødvendige ved fund af historiske levn i forbindelse med konkrete anlægsarbejder. På denne vis er de private bygherrer blevet pålagt en væsentlig byrde for en opgave, som umiddelbart er i almenvellets interesse.

Inspirationen til ændringen af finansieringsprincipperne kommer fra Sverige og Norge, hvor private bygherrer, der forestår et anlægsarbejde, ligeledes afholder udgifterne til en eventuel arkæologisk undersøgelse.

### 5.1.2. Museumsloven

Følgende gennemgang af Museumsloven omhandler udelukkende de dele af loven, som specifikt har betydning for ejendomsretten.

### ML § 1

*Lovens formål er at fremme museernes virksomhed og samarbejde med henblik på at sikre Danmarks kultur- og naturarv samt adgang til og viden om denne og dens samspil med verden omkring os.*

Formålet med Museumsloven defineres i § 1. Heraf fremgår, at formålet med loven bl.a. er sikringen af Danmarks kulturarv. En stor del af loven omhandler dog forhold omkring museumsvirksomhed, men disse bestemmelser har ikke nærmere relevans og behandles derfor ikke yderligere.

De relevante bestemmelser i forbindelse med projektets problemstilling findes derimod i Museumslovens Kapitel 8, *Sikring af kultur- og naturarven i forbindelse med den fysiske planlægning og forberedelse af jordarbejder m.v., herunder arkæologiske og naturhistoriske undersøgelsesopgaver i tilknytning hertil.*

I kapitel 8 findes bl.a. bestemmelser som tilskynder inddragelse af museerne forud for anlægsarbejder, således at konsekvenserne for kulturarven af et fremtidigt anlægsarbejde belyses så tidligt som muligt i planlægningsprocessen.

I ML § 27, stk. 1, defineres den arkæologiske kulturarv, som i dette projekt kaldes skjulte fortidsminder.

### ML § 27, stk 1

*Den arkæologiske kulturarv omfatter spor af menneskelig virksomhed, der er efterladt fra tidligere tider, dvs. strukturer, konstruktioner, bygningsgrupper, bopladser, grave og gravpladser, flytbare genstande og monumenter og den sammenhæng, hvori disse spor er anbragt.*

Skjulte fortidsminder kan herudfra dække over mange forskellige ting, men fælles er dog, at de alle er levn efter menneskelig aktivitet fra tidligere tider. Der er dog i den forbindelse ligeledes et tidsmæssigt aspekt for, hvilke levn der falder ind under Museumslovens bestemmelser. Det er således Kulturarvsstyrelsens praksis, at jordfaste objekter, der er mere end 100 år gamle og som kan undersøges arkæologisk er omfattet af Museumsloven – 100 års reglen [DAFR, 2004, pkt. 1].

Det centrale i forbindelse med projektets problemstilling er bestemmelserne vedrørende forundersøgelser, arkæologiske undersøgelser samt de økonomiske aspekter i denne sammenhæng. Disse bestemmelser findes i ML § 25-27. Mere specifikt omhandler bestemmelserne, i hvilke tilfælde der kan anmodes om forundersøgelser forud for et anlægsprojekt og hvem der skal afholde udgifterne hertil. Desuden præciseres det, at et jordarbejde skal standses, hvis der findes spor af fortidsminder undervejs i anlægsprojektet



samt hvorledes udgifterne skal fordeles i forbindelse med en eventuel arkæologisk undersøgelse.

Endvidere findes bestemmelser om erhvervelse af fortidsminder og omkringliggende arealer ved ekspropriation, såfremt det pågældende fortidsminde bør bevares på stedet.

## 5.2. Myndigheder m.v.

De involverede myndigheder m.v. i forhold til varetagelsen af de skjulte fortidsminder er Kulturarvsstyrelsen, Det Arkæologiske Faglige Råd samt de arkæologiske museer.

### Administrationen af Museumsloven

Kulturarvsstyrelsen - Fortidsmindekontoret

### Rådgivning m.m.

Det Arkæologiske Faglige Råd (DAFR)

### Arkæologisk arbejde

Museer

### Klageinstans

Kulturministeriet

fig. 5.2: De væsentlige myndigheder m.v.

Den overordnede administration af de skjulte fortidsminder varetages af Kulturarvsstyrelsen, nærmere betegnet *Fortidsmindekontoret*. Før den seneste ændring af Museumsloven var administrationen af fortidsminderne fordelt på Rigsantikvarens Arkæologiske Sekretariat og Skov- og Naturstyrelsens

Kulturhistoriske Kontor. Hensigten med en administrativ samling af de skjulte fortidsminder hos én myndighed var at skabe en ensartet administration ud fra fælles målsætninger [☐ Kulturarvsstyrelsen -b].

Kulturarvsstyrelsens opgaver i forbindelse med administrationen af Museumsloven fremgår af *Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Kulturarvsstyrelsen*. I bekendtgørelsens § 12, nr. 20 bestemmes således, at styrelsen i forhold til Museumsloven bl.a. modtager udtalelser fra de lokale museer i forbindelse med forundersøgelser. Disse fungerer som grundlag for en udtalelse til bygherren om, hvorvidt det er nødvendigt at gennemføre en arkæologisk undersøgelse. Endvidere kan styrelsen i henhold til § 12 bl.a. yde tilskud i forbindelse med arkæologiske undersøgelser, afholde udgifterne til visse arkæologiske undersøgelser samt erhverve fortidsminder og eventuelt omkringliggende areal m.m. Styrelsen skal ligeledes godkende grundlaget og den økonomiske ramme – budgettet – for en forundersøgelse og en arkæologisk undersøgelse, inden det godkendte budget forelægges for bygherren.

Klager over Kulturarvsstyrelsens afgørelser skal, i henhold til bekendtgørelsens § 14, indgives til styrelsen, som videresender klagen til Kulturministeriet ledsaget af den påklagede afgørelse og det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse. Styrelsens afgørelser vedrørende erstatning af

grundejerens tab under arkæologiske undersøgelser kan påklages til den i Naturbeskyttelsesloven nævnte taksationskommission, jf. ML § 27, stk. 7. Bygherrens tab som følge af behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt fortidsmindet skal erhverves, kan ligeledes påklages til den førnævnte taksationskommission.



fig. 5.3: Arkæologisk undersøgelse

Det Arkæologiske Faglige Råd består af folk fra museumsverdenen med en arkæologisk faglig baggrund samt folk fra Fortidsmindekontoret og rådet har til opgave at rådgive og koordinere den landsdækkende arkæologiske virksomhed. Dette gøres ud fra en faglig, landsdækkende prioritering af undersøgelsen, som baseres på fundets videnskabelige væsentlighed. Det Arkæologiske Faglige Råd er således udelukkende rådgivende og har ingen selvstændig afgørelseskompetence. Rådet er en fortsættelse af Det Arkæologiske Nævn og har til formål at sikre en dialog mellem museumsverdenen og Kulturarvsstyrelsen. [Arkæologisk Forum, 2001, s. 28]

De praktiske opgaver i forbindelse med det arkæologiske arbejde forestås af de lokale museer. Der findes 48 lokalmuseer med arkæologisk ansvarssområde samt Nationalmuseet og Moesgård Museum. Endvidere findes to universiteter med arkæologisk uddannelse. Disse institutioner udfører sammenlagt ca. 600 arkæologiske udgravninger om året. [Kulturarvsstyrelsen -f]

Overordnet kan det siges, at Kulturarvsstyrelsen som eneste myndighed har ansvaret for administrationen af de skjulte fortidsminder i henhold til Museumsloven. Styringen af Museumslovens område er dermed centralistisk. De opgaver som Kulturarvsstyrelsen får i forbindelse med de arkæologiske undersøgelser fordeles mellem de forskellige museer af Det Arkæologiske Faglige Råd. De lokale museer fortager herefter det praktiske arbejde i forbindelse med de arkæologiske undersøgelser.

### 5.3. Analysen

I analysen fokuserer vi på bestemmelserne vedrørende forundersøgelser, arkæologiske undersøgelser og forholdenes økonomiske betydning for den enkelte grundejer. Disse emner findes i Museumslovens kapitel 8 – §§ 25-27.

Omdrejningspunkterne for analysen bliver i nævnte rækkefølge:

- Forundersøgelser
- Arkæologiske undersøgelser
- Offentlig overtagelse af fortidsminder

Ændringen af bestemmelserne i ML vedrørende finansieringsprincipperne trådte i kraft 1. januar 2003, hvorfor domme og afgørelser inden for dette felt er ganske sparsomt. Retskildegundlaget for analysen bliver på denne baggrund primært lovtæksten fra Museumsloven samt de uddybende kommentarer i forarbejder.

### Definition af arkæologisk undersøgelsesvirksomhed

I forhold den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed og dennes betydning for den enkelte grundejer i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder er det relevant at afklare, hvad der i Museumslovens forstand menes med begreberne:

- Forundersøgelse
- Arkæologisk undersøgelse

En bygherre kan få en udtalelse fra vedkommende museum vedrørende risikoen for ødelæggelse af skjulte fortidsminder i forbindelse med vedkommende anlægsarbejde, jf. ML § 25, stk. 2. Såfremt arkæologerne ikke umiddelbart er i stand til at udtale sig om dette, kan det være nødvendigt at foretage en *forundersøgelse*. Forundersøgelsen er således en undersøgelse, der går forud for det egentlige byggeprojekt og som udelukkende har til hensigt at afklare, hvorvidt der findes

fortidsminder på det givne areal. På denne baggrund er det således muligt at ændre anlægsprojektet, hvis der findes skjulte fortidsminder eller foretage en *arkæologisk undersøgelse*. Den arkæologiske undersøgelse er en fuldstændig arkæologisk udgravning, som klarlægger alle relevante arkæologiske spørgsmål i forhold til de pågældende skjulte fortidsminder. Arkæologiske undersøgelser er således relevante efter forundersøgelser eller som følge af arkæologiske fund undervejs i et anlægsarbejde.

### 5.3.1. Forundersøgelser

Forholdene omkring forundersøgelser reguleres gennem ML §§ 25-26.

I forbindelse med planlægningen af et bygge- eller anlægsprojekt m.v. på landjorden har bygherren mulighed for at få undersøgt, om der befinder sig skjulte fortidsminder på anlægsarealet.

Fordelen for bygherren ved en sådan afklaring er bl.a. at formindske risikoen for en længerevarende forsinkelse undervejs i anlægsarbejdet som følge af arkæologiske undersøgelser.

Af ML § 25, stk. 1 fremgår, at bygherren eller den for hvis regning et jordarbejde udføres, kan anmode om museets udtalelse vedrørende skjulte fortidsminder på arealet. I den forbindelse skal det nævnes, at kun jordarbejde på landjorden er omfattet af ML § 25, stk. 1. Til landjorden henreg-

**ML § 25, stk. 1**

*Bygherren eller den, for hvis regning et jordarbejde skal udføres på landjorden, kan forud for igangsætning af arbejdet anmode vedkommende kulturhistoriske museum om en udtalelse.*

nes moser og våde enge, men ikke arbejder i vandløb og søer, som reguleres gennem ML § 28 [FT 2000-01, till. A, sp. 3730].

Når vi i projektet nævner *bygherren*, henvises til vedkommende med det overordnede økonomiske ansvar for jordarbejdet.

Efter vores opfattelse er det centrale i forhold til denne bestemmelse, at ML § 25, stk. 1 ifølge ordlyden giver bygherren en mulighed for at få en udtalelse vedrørende skjulte fortidsminder. Incitamentet for bygherren er som tidligere nævnt bl.a. at undgå forsinkelser senere i anlægsarbejdet. Et andet og måske mere væsentligt incitament er, at bygherren ikke senere kan forpligtes til at afholde udgifterne til en arkæologisk undersøgelse, hvis museet har udtalt, at jordarbejdet ikke indebærer en risiko for ødelæggelse af fortidsminder, jf. § 27, stk. 5, nr. 2.

Der er således ikke tale om, at bygherren er forpligtet til at anmode om museets udtalelse, men muligheden skal snarere ses som et tilbud. Bygherren har ud fra denne bestemmelse mulighed for at tilrettelægge anlægs-

arbejdet således, at udgiften til eventuelle arkæologiske undersøgelser undgås eller i et vist omfang mindskes [FT 2000-01, till. A, sp. 3730].

Museet skal i sin udtalelse vurdere om det givne anlægsarbejde indebærer en risiko for ødelæggelse af fortidsminder, jf. § 25, stk. 2. Såfremt museet skønner, at risikoen foreligger, skal sagen forelægges kulturministeren nærmere betegnet Kulturarvsstyrelsen. Kulturarvsstyrelsen vurderer ud fra museets udtalelser, om der er behov for en forundersøgelse eller en arkæologisk undersøgelse i det enkelte tilfælde. I vurderingsgrundlaget indgår museets udtalelser vedrørende begrundelsen for undersøgelsen samt et budget og en tidsplan for undersøgelsen. Hensigten med inddragelsen af Kulturarvsstyrelsen er, at der fra centralt hold foretages en koordinering af det arkæologiske arbejde. Der er således grundlag for en ensartet forvaltningspraksis, hvor hensynet til kulturarven afvejes over for jordarbejdets omfang og hensynet til dets gennemførelse. [FT 2000-01, till. A, sp. 3730]

Tidsfristen for museets udtalelse er fire uger dog i visse tilfælde seks uger, såfremt det er nødvendigt at gennemføre en større forundersøgelse i forbindelse med udtalelsen.

I fig 5.4 har vi anskueliggjort de mulige udfald af bygherrens anmodning om udtalelse fra museet. I tilfælde af at museet ikke umiddelbart har mistanke om, at anlægsarbejdet vil øde-

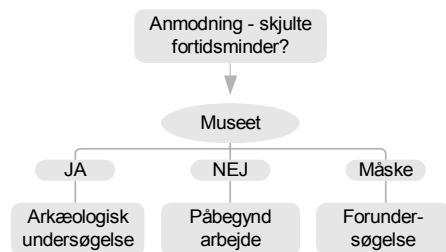


fig. 5.4: Mulige udfald ved en anmodning

lægge skjulte fortidsminder, kan bygherren påbegynde anlægsarbejdet. Har museet derimod en mistanke, skal der foretages en forundersøgelse, som kan klarlægge, hvorvidt der reelt er risiko for ødelæggelse af fortidsminder. Der skal foretages en arkæologisk undersøgelse, såfremt museet er overbevist om, at der findes væsentlige skjulte fortidsminder på anlægsarealet, medmindre bygherren vælger at ændre projektet. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at Kulturarvsstyrelsen ligeledes inddrages i anmodningen, såfremt museet skønner, at der enten skal foretages en forundersøgelse eller en arkæologisk undersøgelse.

### 5.3.1.1. Finansiering af forundersøgelser

I forbindelse med ML § 26, stk. 1 nævnes det, at museet afholder udgiften til en *arkivalsk kontrol* forud for udtalelsen til bygherren. Med arkivalsk kontrol menes, at arkæologerne gennemgår historiske arkiver med henblik på at kontrollere, om der er registreret fortidsminder eller fund af oldtids-sager m.v. på det givne areal. Desuden kontrolleres det, om der tidligere er foretaget arkæologiske undersøgelser

på arealet, eller om der findes ældre kort, luftfotos eller skriftligt materiale, der kan give information om eventuelle skjulte fortidsminder. [§ FT 2000-01, till. A, sp. 3728]

Som det fremgår af ML § 26, stk. 1 skal museerne finansiere arkivalsk kontrol og mindre forundersøgelser, mens de private bygherrer skal afholde udgifterne til større forundersøgelser, jf. ML § 26, stk. 2. Der er i forbindelse med *større/mindre* forundersøgelser tale om en elastisk bestemmelse, hvis indhold ikke er nærmere præciseret. Der kan således være tvivl, om hvor den eksakte grænse går mellem større og mindre forundersøgelser. Drages der i denne sammenhæng paralleller til andre lovområder, finder vi ligeledes et sådant eksempel i forhold til lokalpligten i Planlovens § 13, stk. 2. I denne bestemmelse fastlægges bl.a., at der i forbindelse med *større* udstyknin-ger eller *større* bygge- eller anlægsarbej-der skal tilvejebringes en lokalplan. Der er således ikke fastlagt en præcis

### ML § 26

*Det kulturbistoriske museum afholder udgiften til arkivalsk kontrol og en eventuel mindre forundersøgelse, der er nødvendig som grundlag for museets udtalelse, jf. § 25.*

*Stk. 2. Ved gennemførelse af en større forundersøgelse afholdes udgiften af den, for hvis regning et jordarbejde skal udføres. Arbejdet kan først iværksættes efter samtykke fra den pågældende.[...]*

grænse for, hvilke arbejder der er lokalplanpligtige. I bemærkningerne til Kommuneplanloven af 1975 er der dog nogle vejledende eksempler på, hvilke projekter der er lokalpligtige og disse har sammen med domsafgørelser og administrativ praksis skabt en standard for, hvornår der er reelt er lokalplanpligt. Eftersom bestemmelsen i ML § 26, stk. 2 er forholdsvis ny, findes der ikke udover de vejledende arealgrænser i bemærkningerne til lovforslaget en standard for, hvornår der kræves henholdsvis en større og en mindre forundersøgelse. Derfor ser vi i det følgende nærmere på denne grænse.

#### Mindre forundersøgelser

I lovforarbejderne nævnes, at arealstørrelser kan anvendes vejledende. Forundersøgelser i forbindelse med planarealer på mindre end 5000 m<sup>2</sup> anses for mindre undersøgelser, medmindre der er tale om middelalderlige bykerner. I disse bykerner er der stor risiko for ødelæggelse af væsentlige fortidsminder, hvorfor jordarbejder her ofte kræver større forundersøgelser.

Museerne afholder således som udgangspunkt udgifterne, såfremt planarealet er under 5000 m<sup>2</sup>. Dette medfører, at mindre anlægsarbejder såsom opførelse af huse på parcelhusgrunde kun i sjældne tilfælde kan afstedkomme en større forundersøgelse. [FT 2000-01, till. A, sp. 3732]

#### Større forundersøgelser

Behovet for større forundersøgelser vil oftest være tilstede i tilknytning til anlægsarbejder i middelalderlige bykerner og ved større anlægsarbejder såsom opførelse af bygninger, anlæg af veje og etablering af naturgasledninger m.v. Desuden kan det i forbindelse med dybere jordbearbejdning som eksempelvis dybdepløjning i tilknytning til landbrugsmæssig dyrkning eller skovrejsning være nødvendigt at foretage en større forundersøgelse. [FT 2000-01, till. A, sp. 3731]



fig. 5.5: Dybdepløjning ved skovrejsning

Afledt af ovenstående omkring mindre forundersøgelser vil et planareal på mere end 5000 m<sup>2</sup> som regel medføre en større forundersøgelse.

Baggrunden for de middelalderlige bykerners høje prioritet i forbindelse med forundersøgelser er, at de rummer meter-tykkede kulturlag med informationer om byens historiske udvikling. I den forbindelse ser vi en mulighed for at mindre anlægsarbejder i middelalderlige bykerner i visse tilfælde vil kræve en større forundersøgelse.

Som det fremgår af ovenstående kan private bygherre blive pålagt en økonomisk byrde i forbindelse med forundersøgelser. Skal der trækkes en grænse er hovedreglen, at bygherren selv skal betale forundersøgelsen, hvis planarealet overstiger 5000 m<sup>2</sup>, men eksempelvis i middelalderlige bykerner er forundersøgelser nødvendige selv ved mindre jordarbejder. I den sammenhæng skal opmærksomheden henledes på, at det *samlede* planareal lægges til grund for vurderingen af, om der skal foretages en større forundersøgelse.

### Godkendelse af budgetter

Ud fra ML § 26, stk. 2, fremgår det endvidere, at en større forundersøgelsen først kan iværksættes efter bygherrens samtykke.

#### ML § 26, stk. 2

*[...] Kulturministeren kan i særlige tilfælde yde tilskud til en sådan forundersøgelse. Såfremt årsagen til forundersøgelsen er jordarbejde i forbindelse med erosion eller jordarbejde udført som led i dyrkning af almindelige landbrugsafgrøder eller som led i almindelig skovdrift, afholdes udgiften til forundersøgelsen af kulturministeren. For så vidt angår tilfælde, hvor driften forestås af en statslig eller kommunal myndighed, afholdes udgiften dog af vedkommende myndighed.*

Bygherren skal således vurdere budget og tidsplan for forundersøgelsen, og herudfra tiltræde at arbejdet kan iværksættes [§ FT 2000-01, till. A, sp. 3731]. Det kan i denne sammenhæng nævnes, at bygherren ved arkæologiske undersøgelser blot orienteres om budgettet og ikke skal tiltræde det [§ DAFR, 2003, pkt. 10]. Grunden til at bygherren skal tiltræde budgettet ved forundersøgelsen er efter vores opfattelse, at undersøgelsen grundlæggende er et tilbud til bygherren. Bygherren skal således have kendskab til de økonomiske såvel som de tidsmæssige konsekvenser i forbindelse med forundersøgelsen. Budgetter og planer er forudgående blevet godkendt af Kulturarvsstyrelsen.

Spørgsmålet er i denne sammenhæng, hvilke konsekvenser det har, såfremt forundersøgelsens budget eller tidsplan overskrides. Ifølge Kulturarvsstyrelsen har man intet kendskab til sager, hvor arkæologerne har overskredet tidsplanen. Endvidere er en overskridelse af budgettet uvedkommende for bygherren, idet en eventuel økonomisk overskridelse afholdes af pågældende museum. [Ⓜ Kulturarvsstyrelsen]

Ud fra Kulturarvsstyrelsens årsrapport for 2003 fremgår det, at styrelsen i dette år godkendte grundlaget for 462 forundersøgelser, som efterfølgende blev sendt til godkendelse hos bygherren. Ud af de 462 godkendte forundersøgelser blev dog kun 279 undersøgelser gennemført. Differencen er et udtryk for, at bygherren i ca. 40% af sagerne har revurderet anlægs-

projektet med henblik på at mindske udgifterne. [📖 Kulturarvsstyrelsen, 2003, s. 11] Det ser således ud til, at de nye finansieringsprincipper med hensyn til begrænsning af arkæologiske udgravninger fungerer efter hensigten.

### Statens afholdelse af udgifter

Kulturministeren har mulighed for at yde tilskud til større forundersøgelser, jf. ML § 26, stk. 2. Ved tildeling af støtten lægges der vægt på, om udgifterne til forundersøgelsen er uforholdsmæssigt store i forhold den økonomiske ramme i det konkrete anlægsprojekt. [📖 FT 2000-01, till. A, sp. 3732] Hvad der præcis menes med *uforholdsmæssigt* er ikke nærmere specificeret.

Grundlaget for vurderingen af, om en bygherre skal have tilskud til en arkæologisk undersøgelse beror på fortolkningen af det vage udtryk *uforholdsmæssigt* og er ikke beskrevet særligt uddybende i forarbejderne til Museumsloven. Eftersom ordningen er forholdsvis ny forventer Kulturarvsstyrelsen løbende justeringer de første år. Udover ovenstående kriterier tillægges det endvidere vægt, om der rent praktisk, er mulighed for at flytte det pågældende projekt. [🕒 Kulturarvsstyrelsen]

I visse tilfælde kan staten afholde udgifterne til en større forundersøgelse, jf. ML § 26, stk. 2. Der lægges i bestemmelsen vægt på, at jordarbejdet

foregår i forbindelse med erosion, *almindelig* dyrkning eller *almindelig* skovdrift.

Det landbrugsmæssige arbejde, som udføres jævnligt med henblik på at skabe gode betingelser for dyrkning af afgrøder, er således omfattet af bestemmelsen. Det samme gør sig gældende i forhold til almindelig skovdrift, som eksempelvis omfatter jordbearbejdning – pløjning – i eksisterende skove med henblik på selvforyngelse i bøg.

Større ændringer i benyttelsen af det pågældende jordareal – eksempelvis bearbejdning af jorden i forbindelse med plantning af træer, kan medføre behov for en forundersøgelse. Denne skal dog finansieres af den private bygherre. Det er særligt dybdepløjning i forbindelse med skovrejsning og læplantning, som udgør en trussel for de skjulte fortidsminder og derfor indebærer dette jordarbejde ofte et behov for en forundersøgelse. [📖 FT 2000-01, till. A, sp. 3732]

Type	Bygherre	Museum
Plan < 5000 m <sup>2</sup>		X
Plan > 5000 m <sup>2</sup>	X	
Middelalderlige bykerner	X	

fig.5.6: Finansiering af forundersøgelser

Ud fra fig. 5.6 ses det, hvorledes finansieringen af forundersøgelser i hovedregelen skal fordeles. Vi skal gøre opmærksom på, at de nævnte areal-



grænser udelukkende er af vejledende karakter. I middelalderlige bykerner kræves der ofte en større forundersøgelse til trods for, at planarealet er mindre end 5000 m<sup>2</sup>.

### 5.3.2. Arkæologiske undersøgelser

Bestemmelserne vedrørende de arkæologiske undersøgelser findes i ML § 27.

#### **ML § 27, stk. 2**

*Findes der under jordarbejde spor af fortidsminder, skal arbejdet standses, i det omfang det berører fortidsmindet. Fortidsmindet skal straks anmeldes til kulturministeren eller det nærmeste statslige eller statsanerkendte kulturhistoriske museum. [...]*

Såfremt der undervejs i et anlægsarbejde findes spor efter menneskelig aktivitet skal arbejdet øjeblikkeligt standses. Herefter skal fundet straks meldes til Kulturarvsstyrelsen eller nærmeste kulturhistoriske museum, jf. ML § 27, stk. 2. Der lægges i den forbindelse særlig vægt på, at den der forestår anlægsarbejdet udviser almindelig agtpågivenhed og standser arbejdet, hvis der fremkommer knoglemateriale, potteskår, metalgenstande eller lignende, som ikke umiddelbart kan henregnes til vor tid [§ FT 2000-01, till. A, sp. 3734].

Særligt i ovennævnte tilfælde kan fund af fortidsminder få stor betydning for den enkelte bygherre – arbejdet skal indstilles, hvilket kan medføre større forsinkelse på anlægsprojektet og dermed øgede omkostninger. Desuden er bygherren som udgangspunkt forpligtet til at finansiere de arkæologiske undersøgelser, se nærmere i følgende afsnit.

Efter anmeldelsen foretager Kulturarvsstyrelsen en vurdering af, hvorvidt arbejdet kan fortsætte eller det skal forblive indstillet, indtil der er foretaget en arkæologisk undersøgelse. Senest et år efter anmeldelsen til Kulturarvsstyrelsen kan anlægsarbejdet genoptages, medmindre Kulturministeren har afgivet indstilling om erhvervelse af fortidsmindet, jf. ML § 27, stk. 3.

I det enkelte tilfælde foretager Kulturarvsstyrelsen en faglig vurdering af, hvorvidt fortidsmindet har en så væsentlig kulturhistorisk værdi, at der skal foretages en arkæologisk undersøgelse, eller at fortidsmindet skal erhverves. Der vil blive lagt vægt på, om der ved en udgravning vil fremkomme væsentlig ny viden. [§ FT 2000-01, till. A, sp. 3734]

#### **5.3.2.1. Finansiering af arkæologiske undersøgelser**

Bestemmelsen i ML § 27, stk. 4 fastslår, hvorledes udgifterne som hovedregel skal fordeles i forhold til arkæologiske undersøgelser.

**ML § 27, stk. 4**

*Udgiften til den arkæologiske undersøgelse afholdes af den, for hvis regning jordarbejdet skal udføres.*

Denne bestemmelse er ny og indebærer således, at private vil kunne pålægges at afholde udgifterne til arkæologiske undersøgelser i forbindelse med et jordarbejde.

Bestemmelsen skal være medvirkende til, at bygherren får et økonomisk incitament til inddragelse af museerne tidligt i anlægsprocessen. Den skal således ses i sammenhæng med ML §§ 25-26, hvorved bygherren tilskyndes til at anmode museet om en udtalelse forud for igangsætningen af anlægsarbejdet, jf. ML § 25 stk. 1. Ifølge lovforarbejderne til Museumsloven skal omlægningen af finansieringsprincipperne dog ikke ses som et udtryk for mindsket statslig økonomisk engagement, eftersom de hidtidige bevillinger til arkæologiske udgravninger overgår til tilskudsordninger i forbindelse med større forundersøgelser. [■ FT 2000-01, till. A, sp. 3734] Det skal i denne sammenhæng nævnes, at bevillingen til arkæologisk undersøgelsesvirksomhed de senere år har udgjort 10-15 mio. kr. årligt [■ FT 2000-01, till. A, sp. 3711].

Hvorvidt statens økonomiske engagement reelt er mindsket, har vi forhørt os om hos Kulturarvsstyrelsen. Statens udgifter i forbindelse med arkæologiske undersøgelser er efter Kultur-

arvsstyrelsens oplysninger reelt ikke mindsket. Dette skyldes primært den statslige finansiering til arkæologiske undersøgelser, jf. ML § 27, stk. 5 samt tilskud til bygherrers udgifter til forundersøgelser. [Ⓞ Kulturarvsstyrelsen]

ML § 27, stk. 4 medfører i sammenhæng med ML § 26 endvidere, at bygherrer som vælger at få foretaget en forundersøgelse, der efterfølgende kræver en arkæologisk undersøgelse, ligeledes skal finansiere denne undersøgelse. Det er efter vores opfattelse problematisk, at forundersøgelsen i denne sammenhæng lanceres som en forsikring mod betaling til arkæologiske undersøgelser. Såfremt et projektet byggeri er afhængig af en given placering, og det ikke er muligt at revurdere projektet, vil en forundersøgelse kun være en forsikring for bygherren i tidsmæssig henseende, idet forsinkelser undervejs i projektet undgås. De væsentlige fund der gøres i forbindelse med forundersøgelsen, skal dog udgraves ved en arkæologisk undersøgelse, hvis bygherren ikke er i stand til at ændre projektet. Den arkæologiske undersøgelse finansieres som tidligere nævnt af bygherren. Problemstillingen behandles nærmere i afsnit 5.3.6.3. *Intensitet*. Bygherrens økonomiske ansvar i forhold til arkæologiske undersøgelser, som bliver relevant på grundlag af forundersøgelsen, omtales efter vores opfattelse ikke tydeligt i det vejledende materiale fra Kulturarvsstyrelsen, hvilket vi anser for problematisk. Der tænkes i denne sammenhæng på pjecen *Sikring af fortidsminder* fra Kultur-arvsstyrelsen.

Af ML § 27, stk. 4 fremgår det ikke, hvad bygherren reelt kan gøres økonomisk ansvarlig for i forbindelse med en *arkæologisk undersøgelse*. Dette uddybes dog nærmere i bemærkningerne til Museumsloven, hvor det specificeres, at bygherren kan gøres økonomisk ansvarlig for selve undersøgelsen, museets skriftlige beretning om udgravningen, eventuelt videnskabelige undersøgelser og nødvendig konservering samt administrative omkostninger i forbindelse med den arkæologiske undersøgelse [FT 2000-01, till. A, sp. 3734]. Efter vores opfattelse kan dette blive en ganske stor omkostning for bygherren, idet den arkæologiske undersøgelse omfatter mere end blot udgravningen af det fundne.

Kulturarvsstyrelsen skal, som det er tilfældet i forbindelse med forundersøgelser, ligeledes godkende budgetterne til de arkæologiske undersøgelser. I 2003 godkendte styrelsen således grundlaget for 267 arkæologiske undersøgelser, hvoraf kun 180 gennemførtes. Grunden til at ca. 30% af undersøgelserne ikke blev gennemført skyldtes, at bygherren i de konkrete tilfælde revurderede sit oprindelige projekt. [Kulturarvsstyrelsen, 2003, s. 11] Hvorvidt bygherren i visse tilfælde har opgivet projektet på grund af manglende mulighed for en anden placering og dermed uoverskuelige økonomiske konsekvenser som følge af den arkæologiske undersøgelse, nævnes der intet om.

Som tidligere nævnt forelægges budgettet ved de arkæologiske undersøgelser bygherren, som dog ikke giver sit samtykke, men blot orienteres om de økonomiske konsekvenser af undersøgelsen.

Staten og kommunale myndigheders stilling i forhold til de ændrede finansieringsbestemmelser er uændret – disse afholder som bygherrer fortsat udgifterne til eventuelle arkæologiske undersøgelser.

#### Statens afholdelse af udgifter

Der er visse situationer, hvor bygherren ikke kan gøres ansvarlig for udgifterne til den arkæologiske undersøgelse, jf. ML § 27. stk. 5.

#### ML § 27, stk. 5

*Udgiften afholdes dog af kulturministeren, såfremt*

- 1) årsagen til undersøgelsen er erosion eller jordarbejde i forbindelse hermed eller jordarbejde udført som led i dyrkning af almindelige landbrugsafgrøder eller som led i almindelig skovdrift, medmindre driften forestås af en statslig eller kommunal myndighed, i hvilke tilfælde udgiften afholdes af vedkommende myndighed,*
- 2) det kulturbistoriske museum i udtalelsen efter § 25 har oplyst, at jordarbejdet ikke vil indebære en risiko for ødelæggelse af væsentlige fortidsminder, eller*
- 3) fortidsmindet fredes efter lov om naturbeskyttelse eller erhverves med henblik på bevaring på stedet efter stk. 8.*

Kulturministeren finansierer således arkæologiske undersøgelser, som er nødvendige i forhold til jordarbejder i forbindelse med erosion, almindelig landbrugsmæssig dyrkning samt almindelig skovdrift, medmindre det er en statslig eller kommunal myndighed, der forestår driften, jf. ML § 27, stk. 5, nr. 1. I så fald afholdes udgifterne af pågældende myndighed. Denne bestemmelse stemmer overens med reglerne i forbindelse med forundersøgelser, jf. ML § 26, stk. 2, som ligeledes gør Kulturministeren ansvarlig for finansieringen af forundersøgelser i forbindelse med de førnævnte jordarbejder.

Begrundelsen for at staten afholder udgifterne i forbindelse med ML § 27, stk. 5, nr. 1 er, at nedbrydningen af jordlagene over fortidsminder er sket gennem en længere periode og derfor anses det for rimeligt, at staten afholder udgifterne til de arkæologiske undersøgelser. [■ FT 2000-01, till. A, sp. 3734] Det er efter vores opfattelse bemærkelsesværdigt, at der i forbindelse med andre forhold i Museumsloven ikke foretages samme rimelighedsbetragtning. Der kunne eksempelvis argumenteres for urimeligheden i, at private bygherrer skal finansiere arkæologiske undersøgelser, som tilfældigvis findes på vedkommendes ejendom. Rimelighedsbetragtningerne i forhold til Museumsloven behandles indgående i afsnit 5.3.6. *Vurdering af Museumslovens finansieringsprincipper.*

Museumslovens § 27, stk. 5, nr. 2 skal ses i nær sammenhæng med bestemmelserne vedrørende forundersøgelser. Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at bygherren ikke skal afholde udgifterne til arkæologiske undersøgelser, såfremt museet i udtalelsen efter ML § 25 har meddelt, at anlægsarbejdet ikke indebærer en risiko for ødelæggelse af fortidsminder. På denne vis kan forundersøgelsen ses som en form for forsikringsordning.

I lovforarbejderne til Museumsloven nævnes det, at ministeriet ikke anser det for *rimeligt* at pålægge den anlægsansvarlige udgifterne til en arkæologisk undersøgelse, såfremt museet i udtalelsen har givet en positiv vurdering af anlægsprojektet. [■ FT 2000-01, till. A, sp. 3735]

Ifølge ML § 27, stk. 5, nr. 3 er bygherren ligeledes fritaget for finansiering af arkæologiske undersøgelser, såfremt staten ønsker at erhverve fortidsmindet og eventuelle omgivelser, jf. ML § 27, stk. 8. Dette gør sig tillige gældende, såfremt fortidsmindet bliver fredet i henhold til Naturbeskyttelseslovens § 12.

Som tilfældet er med forundersøgelser, gives der i særlige tilfælde tilskud i forbindelse med arkæologiske undersøgelser, jf. ML § 27, stk. 6. Der lægges i denne sammenhæng bl.a. vægt på, om udgifterne til den arkæologiske undersøgelse udgør en *uforholdsmæssig*

stor udgift i forhold til anlægsarbejdets totale omkostninger. Endvidere har det betydning, om bygherren forud for arbejdets begyndelse, har indhentet en udtalelse fra museet om risikoen for at ødelægge væsentlige fortidsminder, jf. ML § 25. [■ FT 2000-01, till. A, sp. 3735] Som det ses, er bygherren således dårligere stillet i forbindelse med tilskudsordningen, såfremt vedkommende ikke har anmodet museet om udtalelse forud for anlægsarbejdets begyndelse.

#### Erstatning i forhold til hidtidig drift

Arkæologiske undersøgelser som medfører tab for grundejeren ved ikke at kunne fortsætte den hidtidige drift, erstattes i henhold til ML § 27, stk. 7. Dette gælder ligeledes, såfremt afgørelsen om erhvervelse af fortidsmindet medfører tab i forhold til den hidtidige drift. Som det fremgår af bestemmelsen er private grundejere omfattet. Offentlige myndigheder får ikke erstatning for tab med hensyn til den hidtidige drift.

Den hidtidige praksis i forhold til erstatning har næsten udelukkende vedrørt landsbrugsmæssig drift og forhandlingerne mellem grundejer og museum har hidtil været uproblematisk [■ FT 2000-01, till. A, sp. 3735]. Hvis der ikke kan opnås enighed om erstatningens størrelse fastsættes denne af taksationskommissionen nævnt i Naturbeskyttelsesloven.

#### ML § 27, stk. 7

*Private grundejeres tab ved ikke at kunne fortsætte den hidtidige drift, mens undersøgelsen foretages, eller indtil spørgsmålet om erhvervelse efter stk. 8 er endeligt afgjort, erstattes af kulturministeren. Kan der ikke opnås enighed om erstatningen, fastsættes denne af den taksationskommission, der er nævnt i naturbeskyttelsesloven.*

#### 5.3.3. Overtagelse

I ML § 27, stk. 8 findes bestemmelsen om erhvervelsen af fortidsminder. I forhold til Museumslovens arkæologiske undersøgelser er dette således grundlaget for at foretage ekspropriation af fortidsminder og eventuelle omkringliggende arealer, såfremt fortidsmindet bør bevares på stedet.

#### ML § 27, stk. 8

*Finder kulturministeren, at det pågældende fortidsminde bør bevares på stedet for eftertiden, kan kulturministeren erhverve fortidsmindet og eventuelt omkringliggende areal. Erhvervelsen kan ske ved ekspropriation efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.*

Når det bliver relevant at erhverve et fortidsminde, optager Kulturarvsstyrelsen forhandlingerne med grundejeren. Ud fra disse forhandlinger vurderes det, hvorvidt fortidsmindet og eventuelle omgivelser, kan erhverves på frivillig basis, eller om der kan opnås enighed om en anden form for frivillig beskyttelse. [■ FT 2000-01, till. A, sp. 3735] Såfremt det ikke er muligt at komme til enighed, har Kulturarvsstyrelsen mulighed for at erhverve fortidsmindet ved ekspropriation med hjemmel i ML § 27, stk. 8.

Kulturarvsstyrelsen udtaler i den sammenhæng, at der aldrig er sket en erhvervelse af ejendomsret efter § 27, stk. 8. Bestemmelsen anvendes i praksis til at indgå mindelige ordninger med ejere af fortidsminder, som indebærer en rådighedsindskrænkning mod økonomisk kompensation. Rådighedsindskrænkningen tinglyses herefter på ejendommen. Indskrænkningen kan f.eks. bestå i, at et mindre areal med et væsentligt fortidsminde ikke længere pløjes, men udlægges i vedvarende græs. Fortidsmindet er stadig privat ejet. Bestemmelsen om erhvervelse er videreført fra den tidligere ML, hvor den heller aldrig blev anvendt. [Ⓜ Kulturarvsstyrelsen]

### 5.3.3.1. Fredning i henhold til Naturbeskyttelsesloven

I forbindelse med bevaring af skjulte fortidsminder er det ligeledes relevant at se kort på Naturbeskyttelseslovens fredningsbestemmelser, da disse kan

anvendes til indskrænkning af grundejerens ejendomsret med henblik på sikring af skjulte fortidsminder.

Fredning i Naturbeskyttelseslovens forstand er en betegnelse for en særlig beskyttelse af værdifulde naturområder, landskaber eller fortidsminder. En fredning kan gå ud på bevaring af den nuværende tilstand eller tilvejebringelse af en bestemt tilstand, der herefter skal bevares, jf. NBL § 38, stk. 2. Fredning indskrænker juridisk set en grundejers rettigheder over sin ejendom, men mod fuldstændig erstatning, jf. NBL § 39.

Som eksempel på fredninger i henhold til Naturbeskyttelseslovens med henblik på sikring af skjulte fortidsminder kan nævnes KFE 2002.313, 1995.129 samt 1995.144.

KFE 2002.313 omhandlede fredningen af et areal på 69 ha ved Klokkeholm i Dronninglund Kommune. Fredningen havde til formål at bevare og synliggøre området som et historisk sted med fund af bopladser fra jernalderen. Fredningen medførte konkrete indskrænkninger i ejendomsretten i form af forbud mod dybdepløjning, tilplantning, terrænændringer, bebyggelse herunder opstilling af vindmøller m.v.

I forbindelse med KFE 1995.129 – *Store Amose* ved Bordal gods på Vestsjælland – havde en fredning af ca. 230 ha til formål at beskytte kulturhistoriske herunder arkæologiske vær-

dier. Dette skete ved påbud om vandstandshævning og forbud mod jordbehandling, afvanding og gødskning. Hensigten med vandstandshævningen var at hindre udtørringen af en mose, som hidtil havde betydet gode opbevaringsforhold for de skjulte fortidsminder.

Formålet med fredningen i KFE 1995.144 var ligeledes at bevare arkæologiske værdier i jordlagene mod ødelæggelse, hvorfor fredningen medførte forbud mod opdyrkning eller jordbehandling herunder pløjning, harvning eller fræsning. Denne sag blev som de øvrige påklaget på grund af erstatningens størrelse.

Ifølge Kulturarvsstyrelsen er Naturbeskyttelseslovens fredningsmuligheder som hovedregel ikke anvendelig ved arealer med skjulte fortidsminder. At der så findes arealfredninger, hvor dele af den arkæologiske kulturarv indgår, er udmærket, men det kan aldrig være hovedbegrundelsen for en fredning efter bestemmelserne i NBL. Man forklarer endvidere, at Skov- og Naturstyrelsen har tilkendegivet, at man ikke længere kan eller vil rejse arealfredningssager med en arkæologisk/fortidsmindemæssig begrundelse. Fredningerne er et instrument til fredning med naturbetingede begrundelser. Skov- og Naturstyrelsen har på dette punkt ændret praksis siden ovennævnte sager. [1 Kulturarvsstyrelsen]



fig.5.7: Udgravning af stenalderboplads i Nivå

Efter vores opfattelse er der ikke overensstemmelse mellem Kulturarvsstyrelsens oplysninger og Naturbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, jf. § 1, hvori det præciseres, at kulturhistoriske interesser skal søges sikret. Ifølge Skov- og Naturstyrelsen kan der stadig rejses og bliver der stadig rejst sager, som har til formål at sikre kulturhistoriske interesser. Da Skov- og Naturstyrelsens faglige baggrund for at vurdere behovet for rejsning af arealfredningssager med kulturhistorisk indhold ikke længere er til stede i fuldt tilstrækkeligt omfang, idet denne ekspertise er overflyttet til Kulturarvsstyrelsen, vil initiativet til at rejse sådanne sager fra statslig side, fremover som hovedregel komme fra Kulturarvsstyrelsen. Sagens forberedelse og rejsning i sådanne situationer vil typisk ske i et samarbejde mellem de to styrelser og de eventuelle øvrige sagsrejsere. [1 Skov- og Naturstyrelsen]

Uoverensstemmelsen mellem Kulturarvsstyrelsens og Skov- og Naturstyrelsens opfattelse af muligheden for at rejse arealfredningssager med et kulturhistorisk formål, må efter vores vurdering tilskrives de problemer og misforståelser, som en overflytning af kompetencer fra en myndighed til en anden ofte medfører. På baggrund af Skov- og Naturstyrelsens oplysninger samt ovenstående sager, er det vores opfattelse, at der stadig kan rejses arealfredningssager med henblik på sikringen af kulturarven, herunder skjulte fortidsminder. Såfremt arealfredningerne gennemføres kan de, som det ses af de nævnte sager, med forbud mod dyrkning m.v., have ganske omfattende konsekvenser for den enkelte grundejer, men fredningerne udløser dog fuldstændig erstatning, hvilket begrænser intensiteten af det pågældende indgreb. Ejendomsretten er således varetaget i denne del af Naturbeskyttelsesloven.

#### 5.3.4. Bygherrens stilling i forhold til skjulte fortidsminder

I dette afsnit gives en opsamling på analysens indhold med hensyn til bygherrens stilling i forhold til beskyttelsen af skjulte fortidsminder. Der henvises i denne sammenhæng til fig. 5.8.

Som det fremgår af analysen, findes der en række undtagelsesbestemmelser i forbindelse med Museumsloven. Disse behandles ikke i fig. 5.8 og i tilhørende forklaring, da dette vil gøre fremstillingen uoverskuelig.

Bygherren kan forud for et bygge- eller anlægsarbejde m.v. anmode om udtalelse fra et museum vedrørende risikoen for ødelæggelse af skjulte fortidsminder i forbindelse med det projekterede arbejde. Dette er en frivillig foranstaltning. Hvis museet har mistanke om, at der findes fortidsminder på anlægsarealet, kan bygherren vælge at ændre projektet eller få foretaget en forundersøgelse. Se figuren – *Måske (3)*. Såfremt grundlaget for museets udtalelse kræver en større forundersøgelse, skal bygherren finansiere denne. Hvis det samlede planareal overstiger 5000 m<sup>2</sup>, anses forundersøgelsen som hovedregel for en større forundersøgelse. Bygherren kan dog i visse tilfælde gøres økonomisk ansvarlig også under denne grænse. Eksempelvis kræver anlægsarbejder i middelalderlige bykerner som regel en større forundersøgelse uanset planarealets størrelse. I de øvrige tilfælde finansieres forundersøgelsen af museet.

Findes der skjulte fortidsminder i forbindelse med forundersøgelsen har bygherren mulighed for at ændre anlægsprojektet, således at fortidsminderne skånes. Alternativt kan bygherren vælge at finansiere den arkæologiske undersøgelse og derefter gennemføre byggeprojektet som planlagt.

Der er flere fordele for bygherren ved at få foretaget en forundersøgelse. Den primære fordel er, at bygherren ikke kan gøres økonomisk ansvarlig for en senere arkæologisk undersøgelse, såfremt museet på grundlag af



forundersøgelsen eller blot arkivalisk kontrol har udtalt, at der ikke er risiko for at ødelægge fortidsminder i forbindelse med det projekterede bygge- eller anlægsarbejde. Se figuren – *Nej (2)*.

Såfremt museet på baggrund af forundersøgelsen eller arkivalisk kontrol mener, at der er risiko for ødelæggelse af væsentlige fortidsminder, har bygherren to muligheder. Se figuren – *Ja (1)*. Vedkommende kan enten vælge at ændre sit projekt, således at der ikke opstår risiko for ødelæggelse af skjulte fortidsminder eller han kan finansiere den arkæologiske undersøgelse.

Bygherrens anmodning om museets udtalelse er frivillig. Derfor har bygherren, udover de anskueliggjorte situationer i fig. 5.8, mulighed for at påbegynde anlægsarbejdet uden forinden at anmode museet om en udtalelse. Dette indebærer dog en væsentlig risiko for bygherren, eftersom de arkæologiske undersøgelser, som kan blive nødvendige undervejs i anlægsarbejdet, således skal finansieres af bygherren.

Hvis der ses overordnet på Kulturarvsstyrelsens erfaringer med Museumslovens finansieringsbestemmelser er disse generelt gode. Kulturarvs-

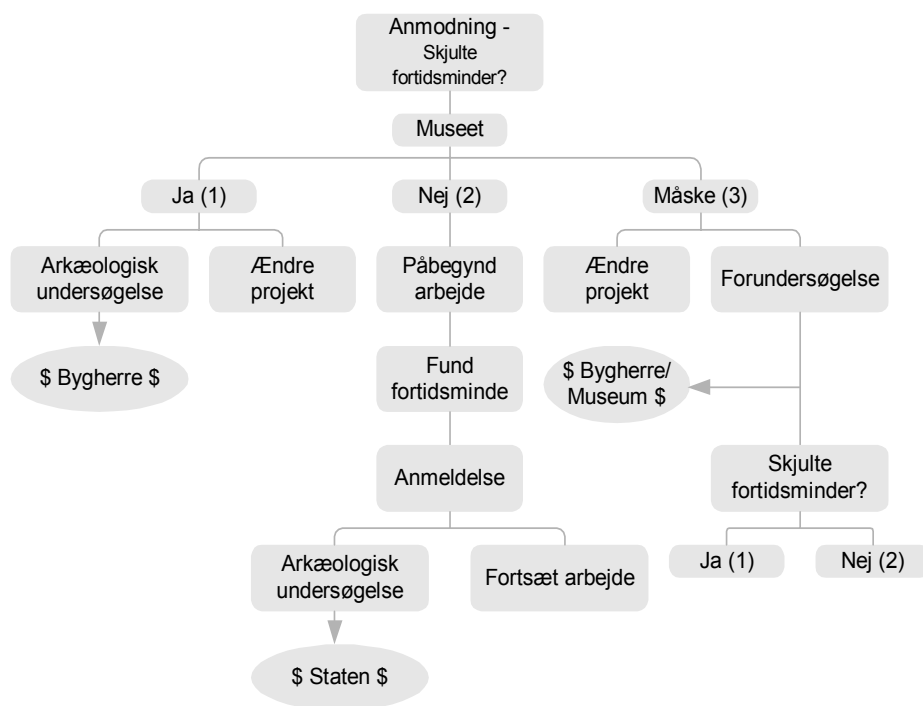



fig. 5.8: Finansiering af forundersøgelser og arkæologiske undersøgelser

styrelsen vurderer således generelt, at samarbejdet med bygherrerne i langt de fleste sager har været godt. Ud af styrelsens 729 godkendelser af henholdsvis forundersøgelser og arkæologiske undersøgelser er der kun modtaget seks klager. Ligeledes viser antallet af forundersøgelser og forholdet mellem godkendte grundlag og gennemførte undersøgelser, efter Kulturarvsstyrelsens opfattelse, at det økonomiske incitament til at bevare fortidsminder i stedet for at udgrave dem reelt har effekt. [  Kulturarvsstyrelsen, 2003, s. 11]

### 5.3.5. Vurdering af Museumslovens finansieringsprincipper

Ses der helt overordnet på Museumslovens finansieringsbestemmelser, er der ikke tale om overførelse af ejendomsret og i tilfælde af, at Kulturarvsstyrelsen ønsker at erhverve et fortidsminde, sker det mod erstatning efter ekspropriationsretlige principper.

I forbindelse med projektets overordnede problemstilling er det således væsentlig at diskutere følgende kriterier:

- Generelt eller konkret
- Causa
- Intensitet

Vurderingen af disse kriterier kan være medvirkende til at afklare, om lovgivningsmagten i forbindelse med ændringen af Museumslovens finansieringsprincipper er gået for vidt i forhold til respekten for ejendomsretten.

#### 5.3.5.1. Generelt eller konkret

Ud fra ordlyden af bestemmelserne i ML §§ 25-27 er det umiddelbart vores opfattelse, at der er tale om generel regulering. Formuleringerne henviser generelt til *bygherrer* eller *den for hvis regning et jordarbejde udføres*, og sigter dermed ikke på en bestemt personkreds eller på personer med et bestemt tilhørsforhold – bestemmelserne gælder som udgangspunkt for alle bygherrer.

Formuleringen har dog som omtalt i afsnit 4.2.4. *Ekspropriation eller erstatningsfri regulering* ikke afgørende betydning for om et indgreb reelt er generelt. Bestemmelsernes reelle effekt har i denne sammenhæng større betydning. Bestemmelserne kan ud fra ordlyden sigte bredt, men alligevel kun vedrøre en afgrænset kreds af grundejere, hvorved indgrebet reelt må anses for konkret. Som eksempel herpå kan nævnes *Robbedale-sagen*, som blev beskrevet i afsnit 4.2.4.2. *Generelt/konkret*. Et afslag på gravetilladelse fandtes at have karakter af et konkret indgreb, som måtte sidestilles med et forbud. Endvidere fandtes det ikke sandsynliggjort, at råstofindvindingen i væsentligt omfang havde medvirket til forurening af grundvandet, eller at fortsat indvinding ville indebære en nærliggende fare for grundvandsforurening. På denne baggrund fandt Højesteret, at råstofindvindingsselskabet havde krav på erstatning efter GRL § 73.

Ses der overordnet på Museumslovens finansieringsprincipper rammer

disse reelt bredt, hvilket peger mod generel regulering. Dette underbygges af følgende domme, hvor Højesteret lægger vægt på, at det pågældende indgreb gælder *alle*.

Blandt andet i *Moler-sagen* UfR 1972.603H havde det betydning, at indgrebet overordnet ramte bredt. Højesteret udtalte:

*„Når der henses til, at det ved den nævnte lovregel indførte forbud mod ændringer i en ret smal strimmel af terrænet nær kysterne gælder for alle kystejere, tiltrædes det, at det skete indgreb i selskabets virksomhed ikke har ekspropriationsmæssig karakter.“*

Der lægges i dommen bl.a. vægt på, at det pågældende indgreb gælder *alle* kystejere, hvorfor der ikke er tale om et ekspropriativt indgreb. Det samme var tilfældet i *Bramme-sagen* UfR 1998.1669H, hvor indgrebet berørte alle bredejere langs naturlige eller i regionplanen højt målsatte vandløb og søer. Blandt andet på denne baggrund ansås indgrebet ikke for ekspropriativt. Samme synspunkt kan gøres gældende i forbindelse med Museumsloven, idet denne som tidligere nævnt gælder alle bygherrer og ikke en afgrænset kreds af bygherrer.

På baggrund af ovenstående anser vi overordnet Museumslovens finansieringsbestemmelser for generelle indgreb.

### 5.3.5.2. Causa

Omlægningen af Museumslovens finansieringsprincipper var ifølge forarbejderne til Museumsloven motiveret af forskellige samfundsinteresser og var således en kombination af flere begrundelser. Begrundelserne for omlægningen har i denne sammenhæng betydning for, hvorvidt finansieringsbestemmelserne objektivt vurderet er urimelige for den enkelte bygherre. I forbindelse med causa-kriteriet er det som udgangspunkt væsentligt om et indgreb eksempelvis begrundes i økonomiske eller væsentlige sundhedsmæssige interesser. Begrundes et indgreb udelukkende i økonomiske interesser peger dette i retning af ekspropriation, mens et indgreb, der begrundes i menneskers sundhed, peger i modsat retning.

Som eksempel på causakriteriets betydning kan nævnes *Greendane-sagen* UfR 1980.955Ø, der omhandlede genindførelse af statsligt monopol på søtransport af gods til og fra Grønland. Loven medførte, at private rederier blev unddraget søtransport til Grønland, hvilket reelt kun ramte ét rederi. Indgrebets konkrete karakter var sammen med begrundelsen, som reelt var betydelige erhvervsøkonomiske interesser i at genindføre monopol på besejlingen, medvirkende til at indgrebet ansås for ekspropriation.

Bevillingerne til arkæologiske udgravninger var i slutningen af 1990'erne udsat for et stort pres, hvilket skyldtes øget vækst i byggesektoren samt øget

skovrejsning. Dette medførte, at arkæologiske undersøgelser måtte udskydes eller helt opgives. Det hævdedes, at baggrunden for ændringen af finansieringsprincipperne ikke var at mindske det statslige økonomiske engagement i den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed, idet bevillingerne i stedet skulle anvendes til tilskudsordninger. I den henseende er det vores opfattelse, at staten ved ændringen af principperne har sikret sig mod drastiske forhøjelser af bevillingen til arkæologiske arbejder.

Omlægningen har formentlig betydet, at statens bevillinger ikke nødvendigvis forhøjes på grund af højkonjunkturer inden for bl.a. byggebranchen, som det ville have været tilfældet, såfremt staten og kommunerne fortsat skulle finansiere den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed. Eventuelle tilskud fordeles primært ud fra Kulturarvsstyrelsens skøn, hvorfor bygherren ikke har et retskrav på tilskud til arkæologisk undersøgelsesvirksomhed. På denne baggrund mener vi, til trods for udmeldingerne i lovforarbejder og fra Kulturarvsstyrelsen, at staten reelt har nogle økonomiske fordele, idet bevillingerne til tilskudsordningerne umiddelbart er nemmere at kontrollere i forhold til direkte finansiering af nødvendig arkæologisk undersøgelsesvirksomhed, som er afhængig af svingende konjunkturer. Der kan således fastsættes en årlig økonomisk ramme for tilskudsordningerne, mens det økonomiske engagement ved direkte finansiering kan svinge i forhold til af

antallet af nødvendige forundersøgelser og arkæologiske undersøgelser.

Med omlægningen af finansieringsprincipperne ønsker staten at give bygherren incitament til at inddrage museerne i tilrettelæggelsen af anlægsarbejdet, således at væsentlige fortidsminder kan skånes og forblive i jorden. Hensigten hermed er, at kommende generationer skal have adgang til de værdifulde oplysninger, som ligger gemt i de skjulte fortidsminder. Kommende generationer vil med mere effektive arkæologiske og videnskabelige metoder, end der findes i dag, være i stand til at udgrave og konservere de forhistoriske levn på bedre vis. På dette punkt er omlægningen af finansieringsprincipperne efter vores opfattelse velbegrundet, eftersom det økonomiske incitament til afklaring af de skjulte fortidsminder på det pågældende anlægsareal på denne vis har til hensigt at bevare fortidsminderne i jorden til fordel for kommende generationer.

Formålet med at inddrage museerne i tilrettelæggelsen af bygge- eller anlægsarbejdet har som tidligere nævnt været, at fortidsminderne såvidt muligt skal bevares skjulte. Målsætningen hermed har bl.a. været at mindske de samfundsøkonomiske omkostninger til sikringen af de skjulte fortidsminder. Finansieringsbestemmelserne skal dermed være medvirkende til, at færre byggerier standses undervejs i arbejdet på grund af nødvendige arkæologiske undersøgelser. Dermed forsøger man

at undgå de anlægsforsinkelser på op til ét år, der skyldes arkæologiske undersøgelser og som bygherren ikke kan få erstattet. Forsinkelser på store byggerier kan formentlig beløbe sig til anseelige beløb, hvorfor hensigten er reel.

Udover hensigten med bevarelsen af de skjulte fortidsminder i jorden medfører omlægningen af finansieringsprincipperne helt overordnet, at de private bygherrer pålægges en udgift, som tidligere afholdtes af staten. Statens økonomiske interesser i omlægningen af finansieringsbestemmelserne har på denne baggrund været betydelige. Efter vores opfattelse er det uhensigtsmæssigt, idet indgreb der hovedsageligt er begrundet i økonomiske interesser bl.a. kan være afgørende for at et indgreb anses for ekspropriation. Se således *Greendane-sagen* UfR 1980.955Ø.

### 5.3.5.3. Intensitet

I forhold til intensiteten er det væsentligt at afklare, i hvilken grad finansieringsprincipperne rammer den enkelte bygherre økonomisk hårdt.

Kulturarvsstyrelsens erfaringer med forundersøgelserne er som tidligere nævnt, at styrelsen har godkendt grundlaget for 462 forundersøgelser, mens kun 279 er blevet gennemført. Differencen viser, at bygherren i hele 40% af tilfældene revurderede sit projekt med henblik på at undgå forundersøgelsen og medfølgende øko-

nomiske byrde. Såfremt museet på grundlag af forundersøgelsen skønner, at det yderligere er nødvendigt at foretage en arkæologisk undersøgelse, kan bygherren gøres økonomisk ansvarlig for denne undersøgelse eller vælge at revurdere projektets beliggenhed. I ca. en tredjedel af 267 sager blev de arkæologiske undersøgelser ikke gennemført, da bygherren revurderede sit projekt [Kulturarvsstyrelsen, 2003, s. 11].

Ud fra ovenstående tal ses det, at bygherrerne i mange tilfælde vælger at revurdere bygge- eller anlægsarbejdet frem for at betale for undersøgelserne. Dette opfylder således lovens hensigt. Det skønnes i den forbindelse, at de økonomiske omkostninger i forbindelse med undersøgelserne umiddelbart har været for omfattende for bygherren. Grunden til at visse bygherrer fastholder deres planer, kan enten skyldes, at undersøgelsen har været økonomisk overkommelig, eller at bygherren ikke har mulighed for at ændre projektet. Særligt i de tilfælde hvor der ikke er mulighed for en ændring af det projekterede, er bygherren ud fra vores vurdering dårligt stillet i forhold til finansieringsbestemmelserne.

Som eksempel kan nævnes en sag fra Emmerske ved Tønder, som omhandlede tilbygning til en efterskole, hvor anlægsarbejdet nødvendiggjorde arkæologiske udgravninger. I dette tilfælde beløb omkostningerne sig til 296.000 kr. ud af et samlet budget på

ca. 10 mio. kr. Tilbygningen til efterskolen var afhængig af en placering i nærheden af den øvrige del af skolen og på denne baggrund var det ikke muligt at finde en alternativ placering for at spare udgifterne til en arkæologisk udgravning. Efterskolen var således nødsaget til at finansiere de arkæologiske undersøgelser. Efterskolen mente, at beløbet på 296.000 kr. udgjorde en væsentlig del af det samlede budget og mente derfor at være berettiget til tilskud, men dette var dog ikke Kulturarvsstyrelsens opfattelse. [Kulturarvsstyrelsen, 2004]

Ovenstående eksempel belyser, at en bygherre er dårligt stillet i forhold til finansieringsbestemmelserne, såfremt byggeriet er afhængig af en given placering og der findes skjulte fortidsminder på byggearealet. I så fald vil vedkommende bygherre ikke være i stand til at revurdere projektet på baggrund af en forundersøgelse, hvorfor undersøgelsen reelt ikke er en forsikringsordning for bygherren, som der lægges vægt på i det vejledende materiale. Vedkommende har ingen anden mulighed end at finansiere den arkæologiske undersøgelse, således at byggeriet kan placeres planmæssigt.

I middelalderlige bykerner kan vi i særlig grad forestille os sådanne problemer med de nye finansieringsprincipper. Som eksempel kan nævnes en ejendom med en nedrivningsmoden bygning lige ud til gaden i en middelalderbykerne. Bygningen nedrives med henblik på gennemførelsen af et nyt byggeri, som ligeledes skal



fig. 5.9: På billedet ses landets hidtil største middelalderudgravning i centrum af Ribe. Undersøgelsen var foranlediget af et privat byggeri af ejerlejligheder med tilhørende parkeringskælder. På stedet lå et kloster, som var på størrelse med en stor herregård. [Kulturarvsstyrelsen -h]

placeres med facaden i linie med de øvrige bygninger i gadebilledet, hvorved udnyttelsen af ejendommen er afhængig af, at bygningen kan placeres ud til gaden.

En anmodning om museets udtalelse vil formentlig resultere i en større forundersøgelse, som således skal finansieres af bygherren, selvom planarealet ikke overstiger 5000 m<sup>2</sup>. Dette er tilfældet, eftersom ejendommen er lokaliseret i en middelalderlig bykerne, og derfor kan rumme væsentlige skjulte fortidsminder. Sandsynligheden for at finde nogle væsentlige historiske levn, som kræver en nærmere arkæologisk undersøgelse, vil formentlig være stor, eftersom de meter-tykkede jordlag i middelalderbykerne ofte kan for-

tælle om den pågældende bys udvikling. Den arkæologiske undersøgelse vil i givet fald være bygherrefinansieret, hvilket kan blive en væsentlig økonomisk byrde, såfremt arkæologerne gør et større fund.

Som tidligere nævnt kan bygherren gøres økonomisk ansvarlig for selve undersøgelsen, museets skriftlige beretning om udgravningen, eventuelle videnskabelige undersøgelser og nødvendig konservering samt administrative omkostninger i forbindelse med den arkæologiske undersøgelse. Et større fund som kræver mange konserveringer og videnskabelige undersøgelser, vil således udgøre en stor økonomisk byrde for bygherren. Bygherren vil som tidligere nævnt ikke kunne finde en anden placering til byggeriet og på denne vis undgå finansieringen af en arkæologisk undersøgelse, idet et eventuelt byggeri på ejendommen skal placeres med facaden i linie med gadens øvrige bygningfacader.

Bygherrens finansiering af den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed kan i det omtalte eksempel i værste fald medføre, at bygherren ikke har penge til at opføre den nye bygning og dermed reelt ikke kan udnytte ejendommen på en økonomisk rimelig måde. Dette kan efter vores opfattelse sidestilles med en situation, hvor en lokalplan forbeholder en ejendom til et offentligt formål. I et sådant tilfælde kan ejeren dog forlange ejendommen overtaget af kommunen, hvis det pågældende areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde set i forhold

til de omkringliggende ejendomme, jf. Planloven § 48, stk. 3. I Planloven findes der således overtagelsesbestemmelser, som sikrer respekten for ejendomsretten. I Museumsloven er der risiko for, at en bygherre ikke kan udnytte ejendommen på en økonomisk rimelig måde, men dette giver derimod ikke mulighed for overtagelse af ejendommen. På dette punkt er Museumslovens finansieringsbestemmelser efter vores opfattelse udtryk for en meget intensiv ejendomsregulering, som efter omstændighederne umiddelbart kan sidestilles med et ekspropriativt indgreb.

#### Tilskud

Museumslovens intensive indgreb skal dog ses i lyset af lovens tilskudsordninger. Efter vores opfattelse er tilskudsmulighederne i Museumsloven, medvirkende til, at intensiteten af finansieringsbestemmelserne kan afbødes i forhold til den enkelte bygherre. På denne vis kan tilskuddene sammenlignes med dispensationsmuligheder i anden lovgivning. Det skal dog i denne sammenhæng nævnes, at bygherren ikke har et retskrav på tilskud.

Som eksempel på dispensationsmulighedernes betydning kan nævnes *Moler-sagen* UFR 1972.603H, som findes beskrevet i afsnit 4.2.4.3 *Intensitet*. I dommen udtaler Højesteret, at Naturfredningsloven åbner mulighed for dispensation fra forbudsreglen, hvilket i almindelighed medfører et forholdsvis begrænset indgreb i ejendomsretten, da dette kan afbøde de hårde

virksomheder for den enkelte grundejer. Denne dispensationsmulighed er anvendt i det pågældende tilfælde.

I forhold til intensitetsvurdering er det således relevant at fremhæve de tilskudsordninger som Kulturarvsstyrelsen administrerer. Det er muligt at opnå tilskud til forundersøgelser såvel som arkæologiske undersøgelser. Der bliver i denne forbindelse lagt vægt på, om den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed udgør en uforholdsmæssig stor udgift i forhold til anlægsarbejdets totale omkostninger. Problemet med tilskudsordningerne er efter vores opfattelse, at der ikke findes konkrete retningslinier for, hvornår en bygherre er berettiget til tilskud, jf. Kulturarvsstyrelsen. I eksemplet vedrørende tilbygningen til efterskolen i Emmerske mente lederen af efterskolen, at de økonomiske omkostninger med henblik på sikringen af de skjulte fortidsminder var uforholdsmæssigt store i forhold til de samlede udgifter, mens Kulturarvsstyrelsen var uenig heri. Dette anskueliggør blot, at den økonomiske byrde skal være meget stor, før Kulturarvsstyrelsen anser projektet for tilskudsberettiget. Efter vores vurdering medfører dette, at intensiteten af finansieringsprincipperne i visse tilfælde kan ramme den enkelte bygherre ganske hårdt.

#### **Skridtvis reform?**

Som vi omtalte i afsnit 4.2.4. *Ekspropriation eller erstatningsfri regulering* har det ligeledes betydning for vurderingen af indgrebs intensitet, om det sker

gradvist i skridtvise reformer eller kommer pludseligt. Et indgrebs intensitet skal således bedømmes i forhold til de allerede gældende regler. Omlægningen af Museumslovens finansieringsprincipper var et brud med den hidtidige opfattelse af, at det offentlige var økonomisk ansvarlig for arkæologisk undersøgelsesvirksomhed. Der er således ikke tale om et led i en skridtvis reform, hvilket umiddelbart er problematisk for finansieringsprincipperne set i et skønsteoretisk perspektiv.

I denne sammenhæng skal det dog nævnes, at der for så vidt angår finansieringsprincipperne var en 1-årig overgangsperiode fra lovens ikrafttræden. Dette medvirkede til, at en bygherre ikke kunne gøres økonomisk ansvarlig for den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed fra den ene dag til den anden.

Overordnet vurderer vi dog, at selve skiftet i visse tilfælde kan få store økonomiske konsekvenser for den enkelte bygherre. Disse konsekvenser skyldes beskyttelsen af kulturarven, hvis varetagelse hovedsageligt er i samfundets interesse. Vores opfattelse er grundlæggende, at de offentlige myndigheder må tåle større byrder end de private grundejere og bygherrer med henblik på varetagelsen af samfundets interesser. Det er dog velkendt, at bygherrer og grundejere må tåle væsentlige reguleringer af ejendomsretten med henblik på sikring af overordnede samfundsmæssige interesser. I denne sammenhæng er det efter vores opfattelse problematisk, at bygherren



pålægges så væsentlige økonomiske byrder i forbindelse med den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed. På denne vis gøres de private bygherrer i høj grad økonomisk ansvarlige for beskyttelsen af samfundets interesser.

### Hidtidig drift

Det har ligeledes betydning for intensitetsvurderingen, hvorvidt der er tale om indgreb i den hidtidige drift eller fremtidig råden. Indgreb i fremtidig råden forekommer eksempelvis i forbindelse med lokalplaner, hvor der er tale om erstatningsfri regulering, mens indgreb i hidtidig drift som regel udløser erstatning.

Udgifterne til forundersøgelser eller arkæologiske undersøgelser som følge af dyrkning af almindelige landbrugsafgrøder samt almindelig skovdrift afholdes af Kulturministeren. Endvidere erstattes grundejernes tab ved ikke at kunne fortsætte den hidtidige drift, jf. ML § 27, stk. 7.

Omkostningerne i forbindelse med standsninger af bygge- eller anlægsarbejder af hensyn til arkæologiske undersøgelser erstattes derimod ikke af staten, hvilket heller ikke var tilfældet i den tidligere Museumslov. Grunden hertil må bl.a. søges i, at bygherren i visse tilfælde kan undgå forsinkelser undervejs i projektet, såfremt vedkommende inddrager museet i tilrettelæggelsen af projektet. Problemerne opstår efter vores vurdering i de tilfælde, hvor arbejdet må standses, til trods for at museet efter bygherrens

anmodning har udtalt, at der ikke findes skjulte fortidsminder på anlægsarealet. Bygherren har ved anmodning taget alle forholdsregler og anvendt den såkaldte forsikringsordning for at minimere risikoen for standsning af arbejdet undervejs, men alligevel erstattes hans tab ved standsningen ikke. En statsligt finansieret arkæologisk undersøgelse kan påbegyndes efter standsningen og således forsinke byggeriet i op til ét år uden erstatning til den berørte bygherre. Dette anser vi for problematisk i forhold til intensitetsvurderingen.

## 5.4. Sammenfatning

Den seneste ændring af Museumslovens finansieringsbestemmelser har medført, at private bygherrer kan pålægges en stor økonomisk byrde med henblik på sikring af samfundets interesser i de skjulte fortidsminder. Beskyttelsen af de skjulte fortidsminder har således en væsentlig indvirkning på ejendomsretten. Kulturarvsstyrelsens opfattelse af Museumslovens ændring er som udgangspunkt positiv, idet mange projekter revurderes, således at fortidsminderne forbliver i jorden af hensyn til kommende generationer.

Vendes blikket mod ejendomsrettens stilling i forhold til beskyttelsen af de skjulte fortidsminder, kan vi konstatere, at der på visse felter er problemer med finansieringsbestemmelserne. Det drejer sig særligt om begrundelsen, som helt overordnet er økonomisk og ikke mindst intensiteten af bestemmelserne. I tilfælde hvor bygherren ikke

har mulighed for at revurdere sit projekt, kan bestemmelserne få store konsekvenser for bygherren. Eksempelvis i middelalderlige bykerner, kan finansieringen af den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed medføre, at den pågældende ejendom ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde. Efter vores opfattelse burde der i den sammenhæng være mulighed for, at grundejeren kunne kræve overtagelse af ejendommen. Lignende bestemmelser til Planlovens § 48, stk. 3 kunne implementeres i Museumsloven, hvor-

ved ejeren havde været væsentligt bedre stillet i forhold til sikringen af samfundets interesser i de skjulte fortidsminder. Efter vores opfattelse afbøder de mulige tilskud i forbindelse med den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed i visse tilfælde ikke bestemmelsernes høje intensitet tilstrækkeligt, eftersom bygherren ikke altid er sikret tilskud. Vi vurderer således, at omlægningen af finansieringsprincipperne på visse punkter er sket på bekostning af respekten for ejendomsretten, herunder GRL § 73.

## 6. SYNLIGE FORTIDSMINDER

De synlige fortidsminder er smukke elementer i det danske landskabsbillede. I dette kapitel klarlægges retsvirkningerne af Naturbeskyttelseslovens fortidsmindebeskyttelse med henblik på afklaring af rådighedsindskrænkningernes karakter. Herudfra kan vi vurdere ejendomsrettens stilling i forhold til beskyttelsen af de synlige fortidsminder.

I Danmark findes der ca. 30.000 synlige fortidsminder, som er fredet i henhold til Naturbeskyttelsesloven. Disse findes rundt omkring i landskabet, som gravhøje, ruiner eller stendysser m.v. og vidner om vore forfædres liv og levned. En nærmere beskrivelse af fortidsmindebeskyttelsen gennem retshistorien findes i afsnit 2.2. *Kulturarvens placering i retshistorien.*

### 6.1. Lovgrundlaget

De synlige fortidsminder er som tidligere nævnt omfattet af NBL. De primære bestemmelser i den sammenhæng er §§ 12, 13 og 18.

Naturbeskyttelseslovens definition af fortidsminder findes i bilag til loven, jf. NBL § 12, stk. 2. Heri angives det, hvilke fortidsminder, der umiddelbart er beskyttet efter loven og hvilke der kun er beskyttet, når ejeren har modtaget meddelelse om deres tilstedeværelse. Der er tre kapitler i bilaget med forskellige typer fortidsminder.

Efter traditionen i de øvrige europæiske lande og hidtidig administrativ praksis skal et anlæg som udgangspunkt være mindst 100 år gammelt, for at kunne betegnes som et fortidsminde – 100 års reglen [§ FT 1991-92, till. A, sp. 1444].

Gravhøje, dysser, jættestuer, ruiner m.v., som vi typisk forbinder med fortidsminder, findes i lovbilagets kapitel 1. Disse er alle umiddelbart fredet i henhold til NBL § 12, hvis de er synlige i terrænet. Endvidere er de omfattet af en 100 meter-beskyttelseslinie, jf. NBL § 18, bortset fra kapitlets nr. 10 – kors, vildtbanesten og lignende.

Fortidsmindetyperne i bilagets kapitel 2 og 3 er kun fredet, såfremt ejeren har modtaget meddelelse om deres tilstedeværelse, jf. NBL § 12, stk. 3. Ejers modtagelse af meddelelsen er afgørende for beskyttelsens indtræden og ikke som tidligere, hvor fortidsmindet skulle tinglyses, før beskyttelsen havde retsvirkninger. På denne vis kan det sikres, at ejeren ikke lovligt ødelægger fortidsmindet i tiden mellem en meddelelse og tinglysningen af denne. [FT 1991-92, till. A, sp. 1445]

Miljøministeren kan beslutte at tinglyse fortidsmindet på ejendommen, jf. NBL § 12, stk. 5, hvilket foretages rutinemæssigt for alle fortidsminder af hensyn til nuværende og kommende ejers oplysning [SNS, 1993, s. 68].

Fortidsminderne angivet i lovbilagets kapitel 2 er alle omfattet af en 100 meter-beskyttelseslinie, i modsætning til fortidsminderne angivet i kapitel 3. Fortidsminderne i kapitel 2 er eksempelvis mølleanlæg, dæmninger, bro- og vejanlæg, helligkilder m.fl., mens kapitel 3 omfatter ikke-synlige fortids-

minder som er omfattet af kapitel 1, mindesmærker, sten- og jorddiger m.fl.

Som det fremgår kan et ikke-synligt fortidsminde være omfattet af Naturbeskyttelsesloven. I den forbindelse er det væsentligt at foretage en afgrænsning i forhold til Museumslovens bestemmelser vedrørende skjulte fortidsminder. Museumslovens bestemmelser træder i kraft, når fortidsminderne kommer til syne i forbindelse med bygge- eller anlægsarbejde m.v. Naturbeskyttelseslovens bestemmelser er derimod relevante, når man er bevidst om et fortidsmindes udstrækning under terræn, og som ønskes bevaret skjult. I disse tilfælde er det praksis, at fortidsmindebeskyttelsen tinglyses på et område, der svarer til fortidsmindet formodede udstrækning [SNS, 1993, s. 67]. Museumslovens bestemmelser vedrører således fortidsmindebeskyttelse i forbindelse med fundet og udgravningen, mens NBL omfatter de fortidsminder, som allerede er kendte.

Efter vores opfattelse kan beskyttelsen af fortidsminderne omfattet af lovens kapitel 1 næppe komme som en overraskelse for den enkelte grundejer, da beskyttelsen har været lovfæstet gennem lovgivning siden Naturfredningsloven af 1937. Problemerne er umiddelbart større i forbindelse med de fortidsminder, som først er beskyttet efter meddelelse. Såfremt grundejeren får meddelelse om, at der befinder sig et fortidsminde på vedkommendes ejendom, resulterer dette i visse rådige-

hedsindskrænkninger i forhold til det pågældende fortidsminde. Det skal som tidligere nævnt understreges, at fortidsminderne i lovbilagets kapitel 2 er omfattet af beskyttelseslinien på 100 meter, i modsætning til fortidsminderne i lovbilagets kapitel 3. De rådighedsindskrænkninger som bliver aktuelle som følge af lovbilagets kapitel 2, er således væsentlig mere begrænsende for den enkelte grundejer. Denne problemstilling diskuteres nærmere i afsnit 6.3.4. *Vurdering af fortidsmindebeskyttelsen.*

Type	Antal
Fortidsminder jf. kap I	29.000
Fortidsminder jf. kap II	450
Fortidsminder jf. kap III	475

fig. 6.1.: *Fordeling af typer*  
[Kulturministeriet, 2002, s. 26]

Ud fra fig. 6.1 fremgår det, at hovedparten af de synlige fortidsminder er omfattet af lovbilagets kapitel 1 og dermed automatisk fredet. På landsplan er ca. 1000 fortidsminder omfattet af NBL efter særskilt meddelelse til grundejeren.

## 6.2. Myndigheder m.v.

De relevante myndigheder, råd og nævn i forbindelse med synlige fortidsminder er Kulturarvsstyrelsen, amterne, kulturmiljørådene samt Naturklagenævnet.

Ansvar for synlige fortidsminder ligger primært hos både Kulturarvsstyrelsen. Tidligere var det Skov- og

### Administrationen af Naturbeskyttelsesloven

Kulturarvsstyrelsen - Fortidsmindekontoret

Skov- og Naturstyrelsen

Amtet

### Rådgivning m.m.

Regionale faglige kulturmiljøråd

### Klageinstans

Naturklagenævnet

fig. 6.2: *De væsentlige myndigheder m.v.*

Naturstyrelsen i store træk de opgaver, som Kulturarvsstyrelsen nu har ansvaret for. Administrationen af fortidsmindebeskyttelseslinien er dog forblevet hos Skov- og Naturstyrelsen med amterne som dispensationsmyndighed, da denne beskyttelse hovedsageligt betragtes ud fra landskabelige hensyn [Kulturarvsstyrelsen].

Kulturarvsstyrelsens opgaver i forbindelse med synlige fortidsminder og dermed NBL fremgår af *Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Kulturarvsstyrelsen*. Styrelsen har det overordnede ansvar for de synlige fortidsminder og kan bl.a. registrere eller tinglyse tilstedeværelsen af et fortidsminde på en ejendom, tillade arkæologiske undersøgelser af et fortidsminde, lade et fortidsminde istandsætte, pleje statsligt ejede fortidsminder, give påbud til en ejer om at genoprette hidtidig tilstand af et fortidsminde m.m. Endvidere er Kulturarvsstyrelsen dispensationsmyndighed i forbindelse med bestemmelserne i

NBL § 12 og § 13. Dette behandles nærmere i afsnit 6.3.2.1. *Beskyttelsesbræmmer.*



fig. 6.3.: Mundbjergghøj – helleristningssten fra en udgravet bronzealderhøj

Skov- og Naturstyrelsen kan ophæve eller ændre forløbet af fortidsmindebeskyttelseslinien, jf. NBL § 69, stk. 1. Dette indebærer bl.a. en afvejning af fortidsmindernes placering i landskabet i forhold til en ophævelse af beskyttelseslinien.

Amterne har forskellige opgaver i forhold til de synlige fortidsminder. Tilsynet med fortidsmindernes tilstand foretages af amterne. I den forbindelse plejes og vedligeholdes de synlige fortidsminder, medmindre grundejeren selv ønsker at forestå vedligeholdelsen, jf. *Bekendtgørelse om pleje af fredede arealer og fortidsminder samt om tilsyn.* Ifølge NBL § 65, stk. 3 er amterne dispensationsmyndighed i forhold til NBL § 18, stk. 1, som omhandler ændringen af arealers tilstand inden for en afstand af 100 meter fra fortidsmindet. Hvad der i den forbindelse

lægges vægt på behandles nærmere i afsnit 6.3.2.2. *Beskyttelseslinier.* De regionale faglige kulturmiljøråd rådgiver bl.a. amtet i forbindelse med afgørelser, der vedrører fortidsminder. Desuden skal kommune- og lokalplanforslag, som vedrører kulturmiljøet herunder fortidsminder, forelægges det lokale kulturmiljøråd, jf. PL § 25, stk. 2.

Naturklagenævnet er klageinstans i forhold til Naturbeskyttelseslovens bestemmelser vedrørende fortidsminder. Skov- og Naturstyrelsens og amternes afgørelser i forbindelse med beskyttelseszoner på 100 meter omkring de synlige fortidsminder kan således påklages til Naturklagenævnet, jf. NBL § 78. Dette gælder ligeledes Kulturarvstyrelsens afgørelser vedrørende synlige fortidsminder. Naturklagenævnets afgørelse kan indbringes for domstolene. En sådan retssag skal være anlagt inden 6 måneder efter, at Naturklagenævnets afgørelser er meddelt, jf. NBL § 88.

### 6.3. Analysen

I analysen fokuserer vi primært på bestemmelserne i Naturbeskyttelseslovens kapitel 2 vedrørende beskyttelsen af de synlige fortidsminder. Nærmere betegnet klarlægges retsvirkningerne af fortidsmindebeskyttelsen, herunder hvilke rådighedsindskrænkninger den enkelte grundejer må tåle i forbindelse med fredningen af fortidsminderne og deres omgivelser.

Omdrejningspunkterne for analysen bliver således:

- Beskyttelsen af fortidsmindets tilstand.
- Beskyttelsen af fortidsmindets omgivelser.

### 6.3.1. Beskyttelsen af fortidsmindets tilstand

Naturbeskyttelseslovens § 12 vedrører beskyttelsen af selve fortidsmindet.

#### **NBL § 12, stk. 1**

*Der må ikke foretages ændring i tilstanden af fortidsminder. Der må heller ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, der fastlægger skel gennem fortidsminder.*

Bestemmelsen udtrykker klart, at der ikke må fastlægges nye skel gennem fortidsminder. Mere uklart er det hvad der konkret menes med formuleringen: „Der må ikke foretages ændring i tilstanden af fortidsminder“. Ifølge forarbejderne til Naturbeskyttelsesloven sigtes der i den forbindelse på alle indgreb i selve fortidsminderne, hvilket medfører, at alle aktiviteter som indebærer en påvirkning af fortidsmindernes overflade eller indhold forbydes.

Der er dog enkelte forhold som ikke er omfattet af NBL § 12 og disse fremgår specifikt af bemærkningerne til NBL. Det fremgår således, at fortidsminder kan anvendes til græsning,

såfremt græsningen ikke forårsager skader på fortidsmindet. Endvidere anses fældning af bevoksning på fortidsminderne ikke for en ændring i tilstanden, hvorfor dette som regel ikke kræver tilladelse. [§ FT 1991-92, till. A, sp. 1444]

Miljøministeren har bemyndiget Kulturarvsstyrelsen til i *særlige tilfælde* at meddele dispensation fra § 12, stk. 1, jf. NBL § 65, stk. 1. Dispensationspraksis i den sammenhæng er meget restriktiv og der gives næsten aldrig tilladelse til fjernelse af fortidsminder. Såfremt der i yderste tilfælde gives tilladelse hertil, kræver dette, at afgørende samfundsmæssige hensyn taler for fjernelse af fortidsmindet. I det følgende ses der nærmere på, hvad der menes med *særlige tilfælde*.

#### 6.3.1.1. Fortidsminder i råstofområder

Ses der på praksis i forbindelse med ønsket om fjernelse af fortidsminder, bliver dette oftest relevant ved råstofindvinding. Se således KFE 2002.382, som omhandlede en ansøgning om fjernelse af en fredet gravhøj i et udlagt råstofområde. Ansøgeren lagde bl.a. vægt på, at råstofforekomsten på grund af særlig høj kvalitet var af væsentlig samfundsmæssig interesse og derudover lå forekomsten i et regionplanudlagt råstofområde. Endvidere ville et afslag medføre store miljøproblemer som følge af væsentligt forøgede transportafstande. Skov- og Naturstyrelsen, som på daværende

tidspunkt var dispensationsmyndighed, henviste dog til, at der ikke forelå særlige omstændigheder, som kunne begrunde en undtagelse fra forbudsbestemmelsen i NBL § 12, stk. 1. Naturklagenævnet lagde vægt på, at fjernelsen af en gravhøj på grund af privatøkonomiske interesser kræver, at der foreligger en helt særlig undtagelsessituation. Desuden må hensynet til samfundsudviklingen, der i visse tilfælde kan tilsige en råstoftilladelse, som udgangspunkt vige for fortidsmindebeskyttelsen. Ingen af disse forhold var til stede i sagen, hvorfor Skov- og Naturstyrelsens afslag blev stadfæstet af Naturklagenævnet.

Under sagens behandling redegjorde Kulturarvsstyrelsen, som i mellemtiden havde overtaget kompetencen fra Skov- og Naturstyrelsen, nærmere for praksis vedrørende fjernelse af gravhøje i forbindelse med råstofindvinding, som der ofte søges tilladelse til. Styrelsen havde kun kendskab til to sager, hvor der var givet tilladelse til fjernelse. Den ene sag var fra 1965, hvor der var ansøgt om fjernelse af to gravhøje. Der blev givet tilladelse til fjernelse af den ene på vilkår af, at en del af fyldet fra denne høj blev brugt til istandsættelse af den anden høj, som således blev bevaret og restaureret og dermed sikret en flottere fremtræden.

Den anden situation var i forbindelse med fjernelse af en nabogravhøj til den gravhøj, der nu ansøgte fjernet i KFE 2002.382. I den situation var der også efter en konkret vurdering i 1994

blevet givet tilladelse til fjernelse af en gravhøj bl.a. på vilkår af, at forholdene omkring den nu aktuelle gravhøj blev forbedret. Endvidere oplyste Kulturarvsstyrelsen, at der i forbindelse med udlægning af råstofindvindingsområder som regel ikke tages konkret stilling til afvejning af råstofinteresser i forhold til eventuelle fortidsmindeinteresser. Denne afvejning foregår derfor først i forbindelse med den konkrete ansøgning om tilladelse til råstofindvinding. Selvom området er udlagt til råstofindvindingsområde, kan man derfor ikke regne med, at man kan få tilladelse til at fjerne de fredede fortidsminder, der måtte være på arealet.

Som det fremgår kan grundejere ikke forvente dispensation fra NBL § 12 på baggrund af regionplanens udpegning af råstofindvindingsområder. Efter vores opfattelse forekommer dette naturligt, eftersom regionplanen ikke er direkte henvendt til den enkelte grundejer, og vedkommende kan således ikke forvente at få tilladelse til fjernelse af et fortidsminde ud fra regionplanens udpegninger. Endvidere kan grundejere næppe være ubevidste om fortidsmindebeskyttelsen, eftersom denne har været lovfæstet siden Naturfredningsloven af 1937. På baggrund heraf kan grundejere reelt ikke have en forventning om, at fortidsmindebeskyttelsen uden videre vil blive tilsidesat af hensyn til privatøkonomiske interesser. En fjernelse af et fortidsminde kan kun i yderste tilfælde blive aktuel, såfremt væsentlige samfundsmæssige interesser kræver det.



### 6.3.1.2. Strafbestemmelser

Med hensyn til fjernelse af fortidsminder findes der flere eksempler på sager, hvor grundejeren uden tilladelse har fjernet et fortidsminde. Se således UfR 1955.160Ø, hvor en fredet langdysse blev fjernet til trods for en tinglyst deklARATION på ejendommen vedrørende fortidsmindet. Eftersom en genoprettelse af fortidsmindet ansås for umuligt, udløste overtrædelsen en bøde til vedkommende grundejer.

Ifølge NBL § 89, stk. 2 kan straffen for fjernelse af et fortidsminde yderligere give fængselsstraf i indtil et år, hvis overtrædelsen skyldes forsætlig handling eller grov uagtsomhed.

### 6.3.1.3. Dispensation

Dispensationspraksis i forbindelse med mindre indgribende foranstaltninger i fortidsmindernes tilstand er knap så restriktiv i byområder, særligt i forhold til fortidsminder som i forvejen er bebygget. I den sammenhæng findes en række sager, som vedrører bebyggelse på forter. Se således KFE 2001.328 samt NKO nr. 231, september 2001 som reelt indeholder tre forskellige sager, heriblandt KFE 2001.328.

I KFE 2001.328 blev der ansøgt om opførelse af et to-etagers enfamilehus på det fredede fortidsminde Fortunfortet, nærmere betegnet på glaciset. Glaciset er det skrånende jordstykke på fortets forside. Skov- og Naturstyrelsen meddelte tilladelse på vilkår af, at huset ikke opførtes nærmere end

5 meter fra skellet. Naturklagenævnet fandt, at det ansøgte byggeri kunne betragtes som huludfyldning, eftersom glaciset i øvrigt var bebygget. På denne baggrund var det således nævnets opfattelse, at der burde tillades et rimeligt byggeri på ejendommen, som dog skulle indordnes interesserne i beskyttelsen af fortidsmindet. Naturklagenævnet kunne på denne baggrund ikke godkende det ansøgte byggeri, men kunne derimod acceptere en bebyggelse, der var trukket 4 meter tilbage fra skellet og som holdtes i en etage. Ansøgningen om opførelse af det ansøgte blev på denne baggrund ændret af Naturklagenævnet til et afslag.



fig. 6.4: Gravhøj ved Møgelhøj i Sem

Sag-C i NKO nr. 231 omhandlede opførelsen af et parcelhus på Lyngbyfortets glacis. Inden fortet i 1991 blev udpeget som fortidsminde i kraft af 100-års reglen, havde kommunen i 1985 tilvejebragt en lokalplan, der muliggjorde bebyggelse 2,5 meter fra voldgravens kant. Til trods for lokalplanens bestemmelser havde Skov- og

Naturstyrelsen krævet, at huset skulle opføres 4 meter fra voldgraven. Denne afstand var fastsat ud fra afvejningen af beskyttelsehensynene vedrørende fortidsmindet over for hensynet til en rimelig byggemulighed på ejendommen. I sagens afgørelse udtalte Naturklagenævnet, at uanset lokalplanen kunne have skabt en forventning om en byggemulighed i overensstemmelse med planen kunne den ikke tilsidesætte de hensyn, der skulle varetages i forhold til fortidsmindet, jf. NBL § 12. Naturklagenævnet stadfæstede således Skov- og Naturstyrelsens afgørelse, hvorefter huset kunne opføres 4 meter fra voldgraven.

Det fremgår af ovenstående, at forventningen om en særlig byggemulighed ikke fuldstændigt kan tilsidesætte hensynet til et fortidsminde. Efter vores opfattelse har grundejerens forventninger dog en væsentlig betydning for, at der alligevel tillades opførelse af byggeri og således dispenseres fra NBL § 12. I de omtalte sager er der henholdsvis tale om forventninger i forbindelse med huludfyldning eller foreliggende

lokalplan, hvorfor en fuldstændig afvisning af ønsket om bebyggelse ikke er mulig. Desuden kan det have betydning, at ejendommene er beliggende i Lyngby-Tårnbæk Kommune nord for København og således har en forholdsvis høj værdi, hvorved en dårlig udnyttelse af ejendommene kan medføre anseelige omkostninger for den enkelte grundejer. I bebyggede områder er dispensationspraksis i forhold til NBL § 12 således påvirket af forholdene i det pågældende område – det har betydning om grundejeren har forventninger om tilladelse på baggrund af huludfyldning eller lokalplaner.

### 6.3.2. Beskyttelsen af fortidsmindets omgivelser

Fortidsmindernes omgivelser beskyttes henholdsvis gennem en 2 meter-beskyttelsesbræmme samt en 100 meter-beskyttelseslinie. Beskyttelseslinien har primært til formål at beskytte udsynet til fortidsminderne som et element i det samlede landskabsbillede, mens beskyttelsesbræmmen primært har til hensigt at beskytte minderne mod de stadigt større landsbrugsmaskiner.

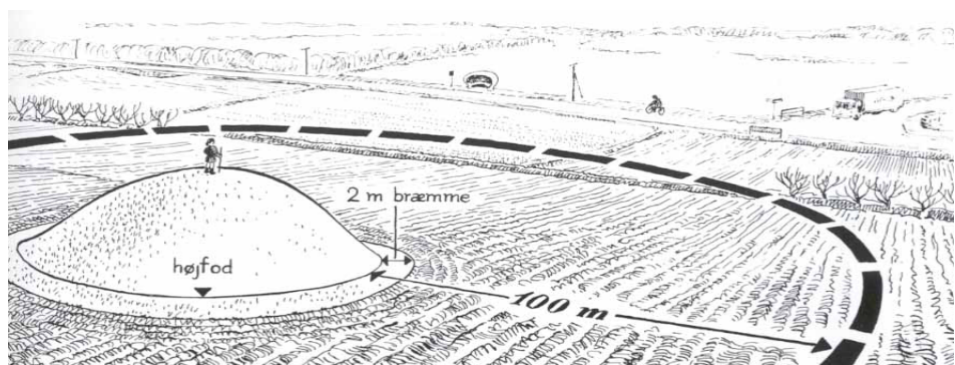


fig. 6.5: 2-meter-bræmmen og 100 meter-beskyttelseslinien [Kulturministeriet, 2003, s. 16]

### 6.3.2.1. Beskyttelsesbræmmer

Bestemmelserne vedrørende Beskyttelsesbræmmer findes i NBL § 13.

#### **NBL § 13**

*På fortidsminder og inden for en afstand af 2 m fra dem må der ikke foretages jordbehandling, gødes eller plantes. Der må heller ikke anvendes metaldetektor.*

Bestemmelsen gælder umiddelbart alle fortidsminder, som findes i bilaget til NBL.

Som det ses af NBL § 13, må der ikke dyrkes på og inden for en afstand af to meter fra fortidsmindet. Der er ligeledes forbud mod anvendelse af metaldetektor inden for beskyttelsesbræmmen, hvilket skal ses i sammenhæng med NBL § 12, som fastlægger forbud mod ændring af fortidsmindets tilstand og dermed også forbud mod opgravning af de fund som metaldetektoren måtte afsløre.

Såfremt der er fredet et fortidsminde under jorden, men dyrkning har været tilladt siden tinglysningen af fortidsmindets tilstedeværelse, kan dyrkningen fortsætte inden for de nærmere angivne rammer [10] Christiansen, 2001, s. 351].

Beskyttelsesbræmmerne blev indført i NBL i 1992, idet der ved registreringen fandtes beskadigelser på 15-20 procent af fortidsminderne. En stor

del af disse beskadigelser menes at stamme fra dyrkningen af de omkringliggende landbrugsarealer. Anvendelsen af stadig større landbrugsmaskiner, redskaber m.v. og heraf begrænset manøvredegygthed er blevet almindelig i landbrugsdriften. Dette har medført, at der pløjes tæt på eksempelvis gravhøje, hvorved der opstår store lodrette kanter, som giver større risiko for udskridning af højene. [11] FT 1991-92, till. A, sp. 1448]

Beskyttelsesbræmmerne omkring fortidsminderne med forbud mod dyrkning er således vedtaget med henblik på at undgå direkte beskadigelser af selve fortidsminderne. Disse bestemmelser er efter vores opfattelse velbegrundet, idet jordbearbejdning lige op ad fortidsminderne på sigt vil medføre, at fortidsminderne forgår, hvorved en væsentlig del af kulturarven forsvinder.

#### **Dispensation fra beskyttelsesbræmmer**

Kulturarvsstyrelsen kan meddele dispensation fra beskyttelsesbræmmerne, jf. NBL § 65, stk. 1. I denne forbindelse kan der i visse tilfælde meddeles tilladelse til plantning på selve fortidsminderne og inden for beskyttelsesbræmmerne, såfremt minderne er beliggende i skove. Der skal dog i den sammenhæng tages hensyn til såvel fortidsmindet som dets omgivelser. Endvidere kan meddeles tilladelse til anvendelse af metaldetektor på fortidsminderne og inden for beskyttelsesbræmmen. Dispensationen bør

dog udelukkende meddeles til museer i forbindelse med arkæologiske udgravninger. [📖 SNS, 1993, s. 69] Det ses således, at praksis omkring dispensation fra fortidsmindernes beskyttelsesbrømmer skal administreres forholdsvis restriktivt.

Ses der nærmere på beskyttelsen af fortidsminderne i praksis, kan vi konstatere, at der er problemer. Der er ofte en manglende respekt for fortidsminderne eksempelvis i forbindelse med den landbrugsmæssige drift. Vejle Amt har de seneste to år kontrolleret 190 fortidsminder og i næsten 40% af tilfældene var Naturbeskyttelsesloven overtrådt. Skaderne på fortidsminderne sker som følge af pløjning inden for 2 meter-beskyttelsesbrømmen, skader som følge af kreaturgræsning og deponering af affald, etablering af vandingsanlæg m.v. inden for 100 meter-beskyttelseslinien. Overtrædelserne kan efter Vejle Amts opfattelse ikke tilskrives manglende oplysning, som man har gjort meget ud af. [📖 LandbrugsAvisen, 2004]

Den manglende overholdelse af Naturbeskyttelseslovens bestemmelser er efter vores vurdering kritisabel. Ses der helt overordnet på problematikken, har den hidtidige stemning blandt befolkningen, efter vores opfattelse, generelt været, at fortidsminderne skulle behandles med respekt. De tendenser som belyses i artiklen, er en negativ udvikling i forhold til respekten for kulturarven. I den forbindelse kunne mere kontrol samt hårdere

strafbestemmelser kombineret med større vilje til håndhævelse fra amt-ernes side eventuelt dæmme op for problemet.

### 6.3.2.1. Beskyttelseslinier

Beskyttelsen af fortidsmindernes omgivelser fastlægges i NBL § 18, stk. 1.

#### **NBL § 18, stk. 1**

*Der må ikke foretages ændring i tilstanden af arealet inden for 100 m fra fortidsminder, der er beskyttet efter bestemmelserne i § 12. Der må ikke etableres begn, placeres campingvogne og lignende.*

Bestemmelsen omfatter alle fortidsminder i lovbilagets kapitel 1 og 2 bortset fra kors, milepæle, vildtbaner m.v. Fortidsminderne nævnt i lovbilagets kapitel 3 er ligeledes undtaget beskyttelseslinierne, jf. NBL § 18, stk. 3. Undtagelserne skyldes, at formålet med beskyttelseslinien primært er at sikre fortidsminderne som landskabselementer, hvilket ikke er relevant i forbindelse med undtagelserne.

Beskyttelseslinien regnes fra fortidsmindets yderste grænse og i forbindelse med gravhøje er dette højfoden [📖 SNS, 1993, s. 81]. Nærmere oplysninger om fortidsmindets udstrækning kan fås hos Kulturarvsstyrelsen, jf. NBL § 12, stk. 4.

## Undtagelser

Beskyttelseslinierne gælder ikke landbrugsmæssig drift, gentilplantning af skovarealer uden for beskyttelsesbræmmen og beplantning i eksisterende haver samt sædvanlig hegning på landbrugsejendomme, jf. NBL § 18, stk. 2.

### **NBL § 18, stk. 2**

*Forbudet i stk. 1 gælder ikke for*

- 1) landbrugsmæssig drift bortset fra tilplantning,*
- 2) gentilplantning af skovarealer, der ligger uden for det areal, der er nævnt i § 13, og beplantning i eksisterende haver og*
- 3) sædvanlig hegning på jordbrugsejendomme.*

Der findes en række nærmere specificerede regler omkring, hvilke anvendelser der reelt er undtaget fortidsmindebeskyttelseslinien. Disse vil vi ikke beskrive nærmere, men kan overordnet konstatere, at der ikke kan ske indskrænkninger i dyrkelse af almindelige afgrøder og etablering af lette trædækn. Det skal i denne henseende bemærkes, at der findes tilsvarende undtagelsesbestemmelser i forhold til strandbeskyttelseslinien i NBL § 15, stk. 5. Undtagelserne i forbindelse med strandbeskyttelseslinien gælder dog yderligere forhold, herunder

erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri til anvendelse for landbrug, skovbrug og fiskeri-erhvervet, såfremt byggeriet placeres i umiddelbar tilknytning til den eksisterende bebyggelse. Det skal således bemærkes, at NBL § 18 omkring fortidsmindebeskyttelseslinien umiddelbart er mere restriktiv end strandbeskyttelseslinien i NBL § 15 set i forhold til bl.a. landbrugserhvervet.

## Dispensation

Varetagelsen af selve fortidsminderne forestås af Kulturarvsstyrelsen, mens beskyttelsen af fortidsmindernes omgivelser er henlagt til amterne. Det er således amtet, der er dispensationsmyndighed i forhold til 100 meterbeskyttelseslinien, jf. NBL § 65, stk. 3. Amtet skal dog forud for eventuel dispensation fra NBL § 18 indhente udtalelse fra Kulturarvsstyrelsen. Udtalelsen indeholder udelukkende en angivelse af hvilke arkæologiske samt kulturhistoriske bevaringshensyn, der bør indgå i amtets vurdering, og foregriber således ikke amtets samlede stillingtagen i sagen. Der lægges i denne sammenhæng op til, at NBL § 18, stk. 1 bør administreres restriktivt. [FT 1991-92, till. A, sp. 1491] Den restriktive praksis er efter vores opfattelse i overensstemmelse med NBL § 65, stk. 3, hvori det fastlægges, at der kun *i særlige tilfælde* kan gøres undtagelser fra beskyttelseslinien. I det følgende ses der på eksempler vedrørende dispensationspraksis i forhold til fortidsmindebeskyttelseslinien.

I fuldt udbyggede byområder er der forskellig praksis afhængig af om fortidsmindet er langt ældre end bydanelsen, som er vokset op omkring fortidsmindet eller det strukturelt er en del af byen. De ældre fortidsminder skal som udgangspunkt sikres bevaring, hvilket kan være svært i et byområde under udvikling. Dispensation i sådanne områder administreres med tilbageholdenhed, hvorimod ansøgninger om kviste, carporte, høj tagrejsning på bagvedliggende ejendomme oftest imødekommes. I forbindelse med de fortidsminder som strukturelt er en del af byen – forsvarsværker, ruiner, broer og lignende – vil gadeforløb og skelforløb m.v. ofte være dele af de samme strukturer og det er således væsentligt at fastholde sammenhænge mellem fortidsminderne og bystrukturen, hvorfor praksis er lempeligere. [📖 SNS, 1993, s. 87]

KFE 2000.118 omhandler ønsket om opførelse af en tilbygning i tilknytning til det eksisterende klubanlæg ved Fredericia Roklub. Klubben er beliggende op ad Fredericia Vold, som er et fredet fortidsminde i henhold til NBL § 12. Efter Naturklagenævnets opfattelse er der i forvejen placeret rigeligt byggeri på voldanlægget omkring roklubben, men uanset disse bygninger er der stadig god udsigt til den store vold. Tilbygningen til roklubben vil forringe muligheden for at fornemme voldens fulde størrelse og udsynet til volden vil desuden blive dårligere for såvel gående langs stranden som fra Lillebælt. På denne baggrund finder Naturklage-

nævnet, at der ikke kan meddeles dispensation fra NBL § 18, stk. 1 til opførelsen af tilbygningen.

KFE 2001.151 drejer sig om udskiftning af et eksisterende læhegn indtil 17 meter fra en gravhøj. Amtet dispenserede fra beskyttelseslinien og begrundede dette med, at der ikke var indsigt til gravhøjen fra nærliggende veje. Klageren – Holstebro Museum – mente ikke, at de forhistoriske interesser i jordlagene omkring gravhøjene var taget i betragtning. Skov- og Naturstyrelsen udtalte under sagen, til brug for NKN, at manglende indsigt til højen ikke kunne anses for et *særligt tilfælde*, som begrundede dispensation. Selvom højene ikke kunne ses fra offentlig vej, havde det alligevel betydning for den oplevelse, man havde af gravhøjene, at der var åbent rum omkring gravhøjene. Naturklagenævnet vurderede på baggrund heraf og med henblik på sikringen af de arkæologiske jordlag omkring fortidsmindet, at der skulle være et større frirum omkring højene end først ønsket. Ved vurderingen af om der undtagelsesvist burde meddeles dispensation, tillagdes det vægt, at der var tale om genplantning af et læhegn samt at gravhøjen ikke kunne ses fra offentlig vej. Naturklagenævnet meddelte på denne baggrund dispensation til etablering af læhegnet indtil 50 meter fra fortidsmindet.

Ovenstående kendelser anskueliggør efter vores opfattelse, at der lægges stor vægt på bevaringen af fortids-

minder som fremtrædende elementer i landskabsbilledet. Dette er særligt vigtigt, såfremt der findes en nærliggende vej, sti eller anden transportvej, hvor der er udsigt til fortidsmindet. Endvidere tillægges det som tidligere nævnt betydning, om der er tale om genplantning af et eksisterende læhegn, hvilket medfører lempeligere dispensationspraksis. I byområder administreres fortidsmindebeskyttelseslinien til tider lempeligt, hvilket dog afhænger af fortidsmindets karakter og alder. Ejendomme i byområder som er beliggende indenfor beskyttelseslinien, er således ikke afskåret fra at udnytte ejendommen på rimelig vis.

### Ophævelse eller ændring af beskyttelseslinien

Skov- og Naturstyrelsen kan bestemme at ophæve eller ændre forløbet af fortidsmindebeskyttelseslinien i visse områder, jf. NBL § 69, stk. 1. Dette fremgår af *Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen* § 16, nr. 34. Med hensyn til ændringen af beskyttelsesliniens forløb fastlægges yderligere, at disse kun ændres, såfremt det beskyttede areal ikke forøges. Bestemmelsen anvendes primært i lokalplaner, hvor indholdet regulerer fortidsmindebeskyttelseslinien mere detaljeret. I forbindelse med forelæggelsen af lokalplanforslag for Skov- og Naturstyrelsen kan eventuelle forudsætninger for ophævelse af fortidsmindebeskyttelseslinien indarbejdes i planen. [FT 1991-92, till. A, sp. 1493] Efter vores opfattelse er

det umiddelbart bemærkelsesværdigt, at det beskyttede areal ikke kan forøges, hvilket formentlig skyldes, at beskyttelseslinien i forvejen anses for ganske omfattende regulering.

Forudsætningen for ophævelse eller ændring af fortidsmindebeskyttelseslinien er, at der opnås en administrativ forenkling, hvor en række dispensationer erstattes af en samlet ophævelse. Dette gør ophævelsen relevant i byområder og i forbindelse med lokalplaner for parcelhusområder. Skov- og Naturstyrelsen ophæver eller ændrer dog kun beskyttelseslinien, såfremt hensynene til fortidsminderne varetages i tilfredsstillende omfang. [SNS, 1993, s. 88]



fig. 6.6: Kongehøjen ved Voldstedlund

Praksis i byområder behandles i NKO 135, november 1997, som omhandler ophævelse eller ændring af de almindelige bygge- og beskyttelseslinier i forhold til Naturbeskyttelseslovens § 15-19. I den forbindelse udtaler Skov- og Naturstyrelsen sig til NKN om hovedprincipperne for generelle ophævelser af bygge- og beskyttelseslinier i

medfør af NBL § 69, stk. 1. I sammenhængende byområder foretages i visse tilfælde generelle ophævelser af bygge- og beskyttelseslinier, hvor der ikke samtidig tages stilling til mulige bebyggelser eller udstykninger, men hvor formålet udelukkende er at skabe administrative forenklinger. Efter vores opfattelse medfører denne praksis, at der i byområder er mulighed for tilladelse til bebyggelse og udstykninger lidt tættere på fortidsmindet end de generelle bestemmelser foreskriver. Dette sker dog kun, såfremt Skov- og Naturstyrelsen har væsentlige argumenter for ændringen eller ophævelsen af beskyttelseslinien. Dette betyder således, at en grundejer som har en ejendom, der er beliggende indenfor 100 meter-beskyttelseslinien i et byområde, har muligheden for at udnytte ejendommen på en rimelig måde, til trods for beskyttelseslinien.

Administrativ praksis viser, at Skov- og Naturstyrelsen i byområder i visse tilfælde ophæver eller ændrer beskyttelseslinien omkring fortidsminderne, hvilket er til gunst for den enkelte grundejers dispositionsmuligheder. Denne praksis anvendes dog kun, såfremt det ikke sker på bekostning af beskyttelseshensynene.

### 6.3.3. Vurdering af indgreb

Ses der nærmere på beskyttelsen af de synlige fortidsminder i henhold til Naturbeskyttelsesloven, kan vi primært konstatere, at der ikke er tale om overførelse af ejendomsret. Frednin-

gen af et fortidsminde ændrer således ikke ved ejerforholdene. Grundejeren besidder fortsat ejendomsretten over fortidsmindet, selvom det er omfattet af fredningsbestemmelserne. Vi kan ligeledes fastslå, at der er tale om generelle rådighedsindskrænkninger, da de gælder *alle* ejendomme med fortidsminder.

#### 6.3.3.1. Causa

Med hensyn til begrundelsen for rådighedsindskrænkningerne er det hensigten at bevare fortidsminderne som en væsentlig del af den samlede kulturarv, hvilket er i samfundets interesse. Alene ud fra det overordnede bevaringsformål med fredningsbestemmelserne anser vi derfor rådighedsindskrænkningerne for velbegrundede. Såfremt fortidsminderne ikke var fredet gennem lovgivning, ville de langsomt forsvinde, som udviklingen viste før indførelsen af fortidsmindefredning i Naturfredningsloven af 1937.

De konkrete hensigter med indførelsen af dyrkningsbræmmerne i 1992 var at standse de konstaterede beskadigelser af fortidsminderne, som primært skyldtes landbrugsmæssig drift med stadig større maskiner og heraf begrænset manøvredegytighed. Efter vores opfattelse var indførelsen af beskyttelsesbræmmerne en nødvendighed for sikringen af fortidsminderne. Det er dog bemærkelsesværdigt og beklageligt, at bræmmerne i praksis i vid udstrækning ikke respekteres.



### 6.3.3.2. Intensitet

*Beskyttelsesbræmmerne* medfører, at arealet inden for 2 meter af fortidsmindet ikke må dyrkes m.v., hvorved arealet reelt tages ud af driften. Beskyttelsesbræmmerne er dog dette til trods et indgreb i ejendomsretten, som ikke udløser erstatning. I bemærkningerne til Naturbeskyttelsesloven skønnes det, at beskyttelsesbræmmerne medfører, at der udtages ca. 105 m<sup>2</sup> af driften ved hvert fortidsminde, hvilket betyder, at der på landsplan udgår ca. 189 ha af driften [FT 1991-92, till. A, sp. 1444]. Til trods for de små arealstørrelser, som går ud af driften ved hvert enkelt fortidsminde, kan indgrebet ramme forskelligt afhængig af hvor mange fortidsminder, der findes på den enkelte ejendom. Overordnet vurderer vi dog, at intensiteten af indgrebet generelt er begrænset for den enkelte grundejer, hvorfor spørgsmålet om erstatning ikke umiddelbart er relevant. I tilfælde af at beskyttelsesbræmmerne omkring fortidsminderne rammer den enkelte grundejer meget intenst, kan vedkommende efter vores opfattelse kræve erstatning på grundlag af Grundlovens § 73.

Der kan i denne henseende drages paralleller til *Bræmme-sagen*, hvor Højesteret generelt anså 2 meter-beskyttelsesbræmmerne langs visse vandløb som et indgreb af meget ringe intensitet, som desuden var af væsentlig miljømæssig interesse, hvorfor der ikke var tale om et ekspropriativt indgreb. Det blev imidlertid ikke udelukket, at bestemmelsen i enkelte atypiske tilfælde

kunne påføre ejere sådanne tab, at et erstatningskrav kunne støttes umiddelbart på Grundlovens § 73.

Der er visse situationer som kan være særligt problematiske for den enkelte grundejer. Eksempelvis hvor en grundejer modtager meddelelse om fortidsminder på sin ejendom, hvorefter disse bliver omfattet af den generelle fortidsmindebeskyttelse, jf. NBL § 12, stk. 3. Meddelelsen vil typisk komme i forbindelse med, at der opdages fortidsminder, som myndighederne ikke tidligere har været opmærksomme på, eller at de pågældende fortidsminder omfattes af 100 års-reglen. I disse situationer bliver grundejerens ejendom fra det ene øjeblik til det andet omfattet af Naturbeskyttelseslovens fortidsmindefredninger, hvorved intensiteten kan synes stor – særligt i forhold til 100 meter-beskyttelseslinien. Der kan eksempelvis forekomme situationer, hvor fortidsmindebeskyttelsen griber ind i grundejerens eksisterende eller forventede råden, som umiddelbart er uforenelig med beskyttelsen. I et sådant tilfælde er grundejeren efter vores opfattelse dårligt stillet, idet NBL ikke indeholder erstatningsbestemmelser i forbindelse med fortidsmindebeskyttelsen.

Der er dog dispensationsadgang i forhold til beskyttelseslinien, og anvendelsen af dispensationsmuligheden har væsentlig betydning for, om et indgreb anses for ekspropriation, se således *Moler-sagen* UfR 1972.603H. Højesteret udtalte, at loven åbnede mulighed for

dispensation fra forbudsreglen og anvendelsen heraf medførte i almindelighed et forholdsvis begrænset indgreb i ejendomsretten, da dette kunne afbøde de hårde virkninger for den enkelte grundejer. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at sagen vedrørte et indgreb i molerværkets eksisterende drift, hvilket var en skærpene omstændighed. På baggrund af indgrebets generelle karakter samt anvendelsen af dispensationsmuligheden vurderede Højesteret, at indgrebet i molerværkets virksomhed ikke havde ekspropriationsmæssig karakter.



fig. 6.7: Stenhus-dyssen ved Begtrup Vig

Formålet med beskyttelseslinien i Naturfredningsloven var at beskytte udsigten til landets kyster, hvorved dispensationen til nedsættelse af Naturfredningslovens graveforbudsbælte fra 100 til 50 meter var inden for rammerne af formålet, da udsigten fra kysten til Furs skrænter ikke blev berørt af molerværkets gravning inde bag skrænterne.

Lignende overvejelser vedrørende dispensation var relevante i forbindelse med *Farø-sagen* OFO, juni 1982 sag nr.

182. Sagen omhandlede en grundejers forventninger til udstykning af 25 sommerhusparceller, på baggrund af en byplanvedtægt, som blev forhindret på grund af anlæggelsen af Farømotorvejen og heraf følgende vejbyggelinie. Overfredningsnævnet ændrede Fredningsnævnets afgørelse og meddelte dermed ikke dispensation fra Naturfredningslovens vejbyggelinie. Begrundelsen herfor var, at dispensationen ville stride imod liniens formål, som var at hindre opførelse af bebyggelse inden for vejbyggelinien og dermed undgå at påføre bebyggelse væsentlige støjgener. Ejeren havde udsigt til et betydeligt tab, da vejbyggelinien medførte, at kun tre ud af 25 planlagte parceller kunne udstykkes, hvilket dog ikke retfærdiggjorde en dispensation fra vejbyggelinien. Det ses således, at OFN vægtede hensynet til de kommende beboere – menneskelige hensyn – højere end den nuværende ejers tab som følge af dispensationsafslaget. I kommentarerne til sagen udtaltes, at spørgsmålet om hvorvidt indgrebet reelt havde ekspropriativ karakter, var relevant i den pågældende sag på grund af ejerens tab, men afklaringen af spørgsmålet måtte indbringes for domstolene. Der blev dog ikke anlagt sag i det pågældende tilfælde.

KFE 1999.269 vedrørte placeringen af erhvervsmæssigt nødvendigt landbrugsbyggeri. Naturklagenævnet stadfæstede amtets landzonetilladelse jf. PL § 35, som muliggjorde opførelse af en fritliggende svinestald 400 meter fra den eksisterende bebyggelse, til trods for at landbrugsejendommen

var beliggende i regionalt landskabsområde. Naturklagenævnet var delt i den pågældende sag og mindretallet mente, at placeringen af den nye svinstald på åben mark i et bakket landskab, tæt på et § 3-område jf. NBL som udgangspunkt stred mod de landskabelige og naturmæssige hensyn, som landzonebestemmelserne skulle varetage. Det spinkle flertal lagde dog afgørende vægt på, at en opførelse i tilknytning til den eksisterende bebyggelse, hvor jordbundsforholdene var uegnet til byggeri, ville medføre en merudgift på 1,5 mio. kr. på grund af nødvendig fundering. På denne baggrund blev amtets landzonetilladelse stadfæstet. Det er efter vores opfattelse bemærkelsesværdigt, at privatøkonomiske hensyn vægtes højere end landskabelige, til trods for at tilladelsen dermed strider imod varetagelsen af landzonebestemmelsernes formål. Sagen viser dermed, at grundejerens væsentlige privatøkonomiske interesser ligeledes indgår i det samlede skøn.

Af *Farø-sagen* og KFE 1999.269 fremgår det, hvilke forhold der kan lægges vægt på i forbindelse med forvaltningsmæssige skøn. Som udgangspunkt vægtes indgrebenes formål højest og kun i særligt intensive tilfælde tages der hensyn til de privatøkonomiske interesser. Spørgsmålet om erstatning i henhold til Grundlovens § 73 kan i særligt intensive situationer kun blive relevant, såfremt dispensationsmuligheden ikke anvendes.

Dispensation fra beskyttelseslinien beror på amtets forvaltningsmæssige skøn og i den forbindelse er det således væsentligt, at formålet med beskyttelseslinien varetages – bevaring af fortidsminderne som et fremtrædende element i landskabsbilledet. Dispensationspraksis fra beskyttelseslinien administreres restriktivt og der gives kun i særlige tilfælde dispensation. Som det fremgår af ovenstående sager bliver spørgsmålet om erstatning relevant i intensive tilfælde, såfremt der ikke gives dispensation. I de situationer hvor grundejeren rammes *intensivt* af fortidsmindebeskyttelseslinierne kan det i forbindelse med det forvaltningsmæssige skøn blive relevant at lade respekten for ejendomsretten indgå i afvejningen af, om der skal meddeles dispensation, som det skete i KFE 1999.269. Såfremt der i intensive tilfælde ikke gives dispensation, kan grundejeren indbringe spørgsmålet om erstatning for domstolene støttet på Grundlovens § 73, som der blev lagt vægt på i kommentarerne til *Farø-sagen*. Det er efter vores opfattelse væsentligt at understrege, at beskyttelsen af fortidsminderne som et fremtrædende element i landskabet, som udgangspunkt vægtes højest og kun i særlige tilfælde kan respekten for ejendomsretten tillægges betydelig vægt.

Ud fra dispensationspraksis vedrørende beskyttelseslinierne kan der ikke siges noget konkret om forholdet til erhvervsmæssigt nødvendigt landbrugsbyggeri. Da et afslag kan få store økonomiske konsekvenser for den en-

kelte landmand, er det efter vores opfattelse problematisk, at der ikke findes specifikke undtagelsesbestemmelser for dette byggeri, som det eksempelvis er tilfældet i forbindelse med strandbeskyttelseslinien i NBL § 15, stk. 5. Erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri er af privatøkonomisk interesse og der kan som udgangspunkt ikke gives tilladelse til et sådant byggeri inden for fortidsmindebeskyttelseslinien. Det må dog i den sammenhæng tillægges betydning, om landbrugsejendommen med bebyggelse haft den pågældende beliggenhed siden indførelsen af beskyttelseslinien i 1961. Hvis dette er tilfældet, har ejeren efter vores opfattelse en rimelig forventning om muligheden for udvidelse af driften. De fleste landbrugsejendomme må dog forvente at kunne udvide driften på vilkår, såfremt de fortidsmindernes landskabelige hensyn varetages ved placering og udformning af byggeriet. På denne baggrund kan der i praksis næppe nægtes tilladelse til opførelse af erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri, men snarere stilles vilkår om byggeriets placering af hensyn til beskyttelsen af fortidsmindets fremtræden i landskabet.

Disse betragtninger vedrørende erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri underbygges af dispensationspraksis i Nordjyllands Amt. Amtet udtaler, at såfremt byggeriet placeres i tilknytning til den eksisterende bebyggelse og ekspansionsretningen vendes bort fra fortidsmindet, gives der som regel dispensation fra fortidsmindebeskyttel-

seslinien. Det vurderes i den sammenhæng, om byggeriets placering og udformning er acceptabel i forhold til ejendommens øvrige bebyggelse. [① Nordjyllands Amt]

Som analysen af grundejerens retsstilling har vist, er det i henhold til dispensationspraksis endvidere relevant at pointere, at forventningsbeskyttelsen kan være medvirkende til dispensation fra beskyttelseslinien. Særligt ved fortidsminder i byområder kan der være tale om beskyttelse af grundejerens forventning med hensyn til bebyggelse på ejendommen. Forventningen skal dog være reel og eksempelvis udspringe af muligheden for huludfyldning i det pågældende område eller bygge på lokalplanlægning, som er vedtaget før området omfattes af fortidsmindebeskyttelsen.

## 6.4 Sammenfatning

Helt overordnet er fredningerne af de synlige fortidsminder i væsentlig samfundsmæssig interesse, da de vidner om vor samfunds historie og udvikling.

Den generelle beskyttelse af de synlige fortidsminder og deres omgivelser har efterhånden været lovfæstet gennem mange år, hvorfor rådighedsindskrænkningerne som følge heraf ikke bør komme som en overraskelse for den enkelte grundejer. Blandt andet på dette grundlag anser vi ikke fortidsmindebeskyttelsen som særlig intensiv regulering.

Som nævnt kan der ikke desto mindre opstå situationer, hvor intensiteten af rådighedsindskrænkningerne er høj. Det kan eksempelvis være i forbindelse med meddelelsen om, at et eller flere fortidsminder på en ejendom pludselig er omfattet af Naturbeskyttelsesloven, hvilket kan medføre indgreb i en grundejers eksisterende råden. Eftersom Naturbeskyttelsesloven ikke indeholder overtagelsesbestemmelser i forbindelse med fortidsmindebeskyttelsen, er anvendelsen af dispensationsmuligheden afgørende for, at et intensivt indgreb ikke anses for ekspropriation. Dette medfører således, at såfremt dispensationsmuligheden ikke anvendes i et meget intensivt tilfælde kan indgrebet reelt anses for ekspropriation.

I forhold til dispensationspraksis vedrørende beskyttelseslinierne skal det bemærkes, at særligt i byer er grundejers forventninger om byggemulighed m.v. på baggrund af muligheden for huludfyldning eller lokalplanbestemmelser, som hovedregel afgørende for, at der meddeles dispensation.

På baggrund af ovenstående betragtninger vurderer vi derfor, at respekten for ejendomsretten i forhold til fortidsmindebeskyttelsen er varetaget gennem Naturbeskyttelseslovens fortidsmindefredninger. Der kan dog opstå problematiske situationer, hvor ejendomsretten er ringe stillet i forhold til fortidsmindebeskyttelsen, såfremt der ikke gives dispensation.



## 7. BYGNINGSFREDNING OG -BEVARING

Bygningskulturen er vor tids gravhøje, jættestuer og bo-pladser. Gennem bygningsmassen kan vi se samfundsmæssige træk fra såvel nutid som datid. Sikringen af den del af kulturarven der udgøres af bebyggelse, er derfor væsentlig som dokumentation for samfundets udvikling, herunder udviklingen inden for byggeteknikker, arkitektur, værdier og kulturelle aspekter.

Den første egentlige bygningsfredningslov så dagens lys i 1918. Indtil da var opmærksomheden stigende omkring den betydning, som visse bygninger havde for samfundet. Det blev betegnet som national katastrofe, da Frederiksborg Slot brændte i 1859 og Vallø Slot i 1893, hvorved bygningskulturens samfundsmæssige betydning



fig. 7.1. Vallø Slot

kom i fokus. Behovet for en lovbundet beskyttelse af særlige bygninger blev forstærket i starten af 1900-tallet, hvor flere fornemme bygninger i København blev revet ned til fordel for bl.a. banker og varehuse [Nielsen m.fl., 1975, s. 27]. Den første lov fra 1918 byggede på en inddeling i to klasser af fredede bygninger. Klasse A-bygningerne omfattede de kvalitetsmæssigt fremragende bygninger, mens klasse B udgjordes af de øvrige fredningsværdige bygninger [Vaaben, 1987, s. 5]. Opdelingen i de to klasser fungerede i de næste 62 år indtil 1980, hvorefter strukturen ændredes til at ligne den, vi ser i dag. Denne struktur omfatter bl.a. muligheden for bevaring af bebyggelsesmiljøer samt automatisk fredning af bygninger fra før 1536.

Gennem den første bygningsfredningslov fra 1918 søgte man primært at beskytte de kultur- og arkitekturhistoriske værdier, der kunne knytte sig til en bygning. Bygningerne afspejlede også dengang et samfunds formåen, herunder den kulturelle og økonomiske udvikling. Denne betragtningsmåde har dermed den enkelte bygning i fokus, og hermed er det kun de mest pompøse og fremtrædende byggerier, der har en egentlig bevaringsmæssig værdi, hvilket kendetegner den arkitektoniske tilgangsvinkel. Ses der derimod mere kulturhistorisk på bygningerne, er også det mere „jævne“ byggeri af betydning for beskrivelsen af samfundets udvikling. Dog er det vanskeligt at argumentere for en bevarelse af de bygninger, der ikke har en vis arkitektonisk standard, hvorfor de bygninger, der afspejler udviklingen i de lavere sociale lag, ikke nyder samme opmærksomhed i beskyttelsesøjemed. Det faktum at én enkelt bygning ikke nødvendigvis giver et reelt billede af samfundshistorien, har påvirket tankegangen omkring bygningsfredning og -bevaring, hvorefter der i dag ligeledes er en miljømæssig tilgangsvinkel til denne del af kulturarven. Muligheden for at beskytte hele bymiljøer er dermed en tilkendegivelse af, at enkeltstående byggerier ikke altid giver et korrekt indtryk af den samfundsøkonomiske udvikling, hvorfor beskyttelsen af særlige bygninger skal kombineres med beskyttelse af hele bebyggelsesmiljøer. [Nielsen m.fl., 1975, s. 28-30] Beskyttelsen af bebyggelsesmiljøer blev muligt i forbindelse med lovændringer af Byplanloven i 1962, hvor

bevaringen af værdifulde bybilleder blev introduceret [Eyben, 1971, s. 149]. Herefter var det som i dag muligt enten gennem statslig fredning eller kommunal planlægning at beskytte henholdsvis enkeltstående bygninger og mere omfattende bymiljøer.

Der er mange aspekter i bygningsfredningens udvikling, og ovenstående beskrivelse er da også blot et udpluk af, hvorledes bygningsfredningen er kommet dertil, hvor den er i dag. I det følgende vil vi dog holde fokus på bygningsfredningens nuværende status. Først gives et overordnet indblik i, hvorledes området for bygningsfredning og -bevaring generelt fungerer, hvorefter lovgrundlaget og de involverede myndigheders opgaver uddybes. Dette munder ud i en beskrivelse af de emner, vi vil analysere i 7.3. *Analyse*.

Bygningsfredning og bygningsbevaring er ikke det samme, men de to begreber komplementerer i høj grad hinanden. Bygningsfredningerne styres fra centralt hold i Kulturministeriet, nærmere Kulturarvsstyrelsen, mens bygningsbevaringen udgør en del af kommunernes planlægningsopgaver. I takt med at kommunerens bygningsbevaring gennem kommune- og lokalplanlægning er taget til i omfang, er antallet af egentlige bygningsfredninger tilsvarende faldet. [Kulturministeriet, 2002, s. 38]

Der findes i Danmark omkring 9.000 statsligt fredede bygninger fordelt på godt og vel 4.500 ejendomme og ca. 50.000 bygninger er omfattet af be-



Tal for bygningsfredning og -bevaring (estimeret antal)	
<i>Fredning/bevaring:</i>	
Frednings- og bevaringsværdige bygninger i alt - formodet	300.000
Bygninger omfattet af bevarende lokalplan	50.000
Fredede bygninger	9.000
Fredede bygninger fordelt på ejendomme	4.500
Kirkebygninger	2.400
<i>Ejerforhold for ejendomme med fredede bygninger:</i>	
Privat eje	2.430
Offentligt eje	770
Selskabseje	615
Andelsboliger og ejerlejligheder	370
Selvejende institutioner	230
Fondseje	155

fig. 7.2: Tal om bygningsfredninger og ejerforhold [Kulturministeriet, 2002, s. 37]; [BYFO]

varende lokalplaner, men det skønnes, at op til 300.000 bygninger er bevaringsværdige. Registreringen af de fredede bygninger sker gennem Bygningsfrednings Foreningens register, der yderligere koordineres med BBR. De bevaringsværdige bygninger registreres i kommunernes kommuneatlas, der danner grundlag for udpegning af forskellige bevaringsværdier i de enkelte kommuner. [Kulturministeriet 2002, s. 44-56]

Gennem fredningen forsøger man at opretholde bygningens tilstand, som den er på fredningstidspunktet. På denne baggrund er det nødvendigt at sikre, at diverse bygningsarbejder – både udvendige og indvendige – har tilladelse fra Kulturarvsstyrelsen. For at Kulturarvsstyrelsen kan tillade en påtænkt ændring af en bygning, er kravet, at fredningsværdierne respekteres, og ligeledes at anvendelsen af bygningen medvirker til, at den bevares på længere sigt. [Kulturarvsstyrelsen -d]

Ses der udelukkende på fredningerne, der gennem Kulturarvsstyrelsen styres fra statsligt niveau, kan disse ud over egentlige bygninger ligeledes omfatte de nære omgivelser. Hermed kan en bygningsfredning også gælde haver, gårdrum, pladser, fortove, parker og lignende, hvorved en større helhed kan sikres. For at en bygning kan fredes, er der en række kriterier, der skal opfyldes:

- Er bygningen fra 1536 eller før, er den automatisk fredet.
- Bygningen skal være 50 år eller mere og rumme væsentlige arkitektoniske eller kulturhistoriske værdier.
- Er bygningen yngre end 50 år, kan den fortsat fredes, men skal have særligt fremragende værdier eller særlige omstændigheder skal foreligge.

Fredning af bygninger er erstatningsfrit. I mange situationer kan anvendelsen af bygningen fortsætte uhindret,

hvilket ofte er tilfældet, når det drejer sig om bygninger, der fungerer som bolig. Fredninger af industribygninger rejser derimod flere spørgsmål, da det kan være vanskeligt at finde grænsen mellem en fredning, der er hensigtsmæssig i forhold til myndighedens beskyttelsesinteresser såvel som ejerens krav til rentabilitet.

Bevaringsværdige bygninger udpeges eller optages i enten kommuneplan, lokalplan eller byplanvedtægt, jf. BFL § 17. Bygningsbevaringen, der administreres af kommunerne, fungerer efter den såkaldte SAVE-metode, der er en international bedømmelsesmetode, hvor bebyggelsen ydre fremtoning vurderes efter forskellige kriterier:

- *Kulturbistorisk værdi:* Alder, sjældenhed, materialevalg og det tekniske udviklingsstadium.
- *Arkitektonisk værdi:* Generelle stiltræk, lokalt særpræg, form, funktion, materialevirkning mm.
- *Miljømæssig værdi:* Hvorledes fungerer bygningen med omgivelserne, herunder andre bygninger, have, park, gade, landskab osv?
- *Originalitetsvurdering:* Er der foretaget ombygninger eller lignende, og støtter eller svækker disse bygningens oprindelige træk?
- *Aktuel tilstandsbedømmelse:* Vedligeholdes bygningen korrekt, og hvorledes er den byggetekniske stand?
- *Bevaringsværdi:* Den samlede bedømmelse, der bygger på de øvrige kriterier, hvor de to før-

### Hvad omfatter fredningen?

*Jf. BFL § 2 indeholder loven bestemmelser om bygninger, herunder bygningsværker, bygningsdele og lignende. Med denne brede formulering har man ønsket bl.a. at undgå utilsigtede modsætningslutninger, da en mere detaljeret formulering kan tolkes som en udtømmende beskrivelse af fredningens omfang. „Bygningsværk“ omfatter bl.a. fæstningsværker, som loven omtalte specifikt for revisionen i 1979. „Bygningsdele“ udgøres af eksempelvis portpiller eller forbuse. I tilknytning til disse to begreber indeholder bestemmelsen ligeledes betegnelsen „og lignende“, og denne retter sig mod mere selvstændige objekter som eksempelvis hegsmure, springvand, gitterværker, brønde, brolægninger, statuer m.v. Lovens § 3, stk. 2 medfører, at ligeledes omgivelserne – gårdrum, pladser, haver m.fl. – omkring en bygning kan indgå i fredningen, hvorved en helhed beskyttes. Det er dog kun de umiddelbare omgivelser, der omfattes af denne bestemmelse. [FT 1978-79, till. A, sp. 1688-89]*

ste vejer tungest. Bygninger med værdien 1-4 udpeges efterfølgende som bevaringsværdige.

- Bygninger, der er ældre end 40 år, er pr. definition bevaringsværdige. [Algreen-Ussing, 1992]

En væsentlig forskel mellem bygningsbevaring og -fredning er, hvilke bygningsdele begreberne omfatter. Fred-

ningen kan gælde for såvel ydre som indre bygningsdele, mens bygningsbevaring udelukkende fokuserer på en bebyggelses ydre fremtoning.

## 7.1. Lovgrundlaget

Bygningsfredning og -bevaring dækkes i dag af *Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer* samt *Lov om planlægning*. Følgende gennemgang af de to love forholder sig til projektets problemområde, hvorfor de dele af lovenes indhold, der påvirker ejendomsretten eller på anden vis indgår i analysen, beskrives kort. Bygningsfredningsloven indeholder de væsentligste bestemmelser, hvorfor følgende beskrivelse primært fokuserer på indholdet af denne lov.

### 7.1.1. Bygningsfredningsloven

Bygningsfredningslovens formålsbestemmelse definerer lovens genstand, sigte og virkeområde. I henhold til BFL § 1, stk. 1 er genstanden landets ældre bygninger. Grænsen for hvornår en bygning er *ældre*, er som udgangspunkt 50 år og opefter, men yngre bygninger kan i særlige tilfælde også være genstand for Bygningsfredningsloven. Lovens sigte er *at værne* om disse bygninger. Betydningen af begrebet *at værne* rækker længere end blot fredningen, der blot er én af flere beskyttelsesforanstaltninger. Værnet om de ældre bygninger omfatter ligeledes bygningsbevaringen, der har andre retsvirkninger end fredningen. [FT 1978-79, till. A, sp. 1686-87]

Formålsparagraffen danner grundlag for en forskelligartet bygningsbeskyttelse, der sigter mod såvel enkeltstående bygninger og hele bebyggelsesmiljøer. Beskyttelsen skal sikre arkitektoniske, kulturhistoriske eller miljømæssige værdier, der afspejler væsentlige aspekter i samfundets udvikling.

#### **BFL § 1, stk. 1**

*Loven har til formål at værne landets ældre bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi, herunder bygninger, der behyser bolig-, arbejds-, og produktionsvilkår og andre væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling.*

I forhold til problemstillingen spiller bestemmelserne om bygningsfredningens retsvirkninger en væsentlig rolle, jf. BFL kapitel 3. Heri beskrives de retsvirkninger, der følger af fredningen. Dette omfatter reglerne for bygningsarbejder, nedrivning, overtagelse m.m.

Kapitel 5 indeholder konkrete bestemmelser for de bevaringsværdige bygninger. Da kommunerne varetager opgaverne vedrørende de bevaringsværdige bygninger, indeholder kapitlet en uddybning af disse beføjelser. Lovens § 19a, stk. 2 vedrørende nedrivning, ombygning eller lignende suppleres af PL § 49 omhandlende offentlig overtagelse af ejendommen.

### 7.1.2. Planloven

Kommunerne har ansvaret for bygningsbevaring og dette sker gennem Planlovens bestemmelser om henholdsvis kommune- og lokalplanlægningen. I kommuneplanen kan bevaringsværdige bygninger udpeges, jf. PL § 11, stk. 6. Bygningsbevaring gennem lokalplanlægning sker ud fra § 15, stk. 2, nr. 14. Er en bygning omfattet af en bevarende lokalplan, er bygningen sikret mod nedrivning. Er en bygning udpeget som bevaringsværdig i en kommuneplan, skal en eventuel nedrivning annonceres i forvejen, hvorefter kommunen kan afgøre, om der skal udarbejdes en bevarende lokalplan eller om nedrivningen kan gennemføres. [📖 Kulturministeriet, 2002, s. 55] Som tidligere nævnt er Planlovens § 49 væsentlig, da den åbner mulighed for kommunal overtagelse af en bygning, hvis ejeren nægtes tilladelse til nedrivning.

### 7.2. Myndigheder m.v.

I følgende afsnit ses der nærmere på opgavefordelingen mellem Kulturarvsstyrelsen og de øvrige myndigheder og organer, der har indflydelse på bygningsfredning og -bevaring.

Som tidligere nævnt er bygningsfredning en statslig opgave, mens kommunerne tager sig af bygningsbevaringen. Derfor drejer *Kulturarvsstyrelsens* overordnede opgaver vedrørende bygninger sig primært om fredningerne, der har national interesse. Kulturarvsstyrelsens opgaver er beskrevet i *Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser*

#### Fredningssager

Kulturarvsstyrelsen

Det Særlige Bygningssyn

Landsforeningen for  
Bygnings- og Landskabskultur

#### Bygningsbevaring

Kommunerne (overordnet ansvar)

Kulturarvsstyrelsen

#### Rådgivning m.m.

Regionale faglige kulturråd

Bygnings Frednings Foreningen

#### Klageinstanser

Kulturministeriet (fredninger)

Naturklagenævnet (bevarende lokalplaner)

fig. 7.3: De væsentligste myndigheder og organer ifm. bygningsfredning og -bevaring

til *Kulturarvsstyrelsen*. I henhold til denne udøver Kulturarvsstyrelsen de beføjelser, der er tillagt Kulturministeriet, herunder administrationen af Bygningsfredningsloven. Dog bliver de af Kulturarvsstyrelsen truffne afgørelser, der kan påklages, behandlet af Kulturministeriet selv. *Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Kulturarvsstyrelsen* § 13, stk. 4 fastlægger hvilke af styrelsens afgørelser, der kan påklages. Det drejer sig om følgende afgørelser:

- Beslutning om fredning (BFL § 7, jf. § 3)
- Beslutning om ændring af fredning (BFL § 8, stk. 1)
- Beslutning om ophævelse af fredning (BFL § 8, stk. 2)

- Tinglysning af påbud om berigtigelse af ulovlige forhold på en ejendom samt aflysning af påbuddet (BFL § 33, stk. 5)

Klager over disse afgørelser sendes til Kulturarvsstyrelsen, hvorefter den sender det videre til Kulturministeriet sammen med den påklagede afgørelse og materialet, der ligger til grund for afgørelsen, jf. § 14 i *Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Kulturarvsstyrelsen*. Klagefristen er 4 uger, enten fra datoen for den offentlige bekendtgørelse eller fra den dag afgørelsen meldes til den pågældende grundejer.

De enkelte fredningssager rejses som regel af Kulturarvsstyrelsen. Dog er det også muligt for *Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur* at foreslå en fredning, hvorefter Kulturarvsstyrelsen er forpligtet til at foreligge sagen for Det Særlige Bygningssyn [K Kulturarvsstyrelsen -d]. Denne procedure har baggrund i BFL § 24, stk. 3, hvorefter Kulturministeren kan give en landsdækkende forening på det bygningskulturelle område ret til at fremsætte et fredningsforslag for Det Særlige Bygningssyn.

*Det Særlige Bygningssyn*, bestående af 12 medlemmer, fungerer som rådgivningsorgan for Kulturarvsstyrelsen. På trods af den rådgivende funktion spiller Bygningssynet en afgørende rolle i fredningssagerne og i sager om ophævelse, der proceduremæssigt forløber som en nyfredning. Gennemførelsen af en fredning er afhængig af, at

Bygningssynet bakker op om fredningen. Kulturarvsstyrelsen kan dog vælge at ignorere Bygningssynets anbefaling om en fredning og undlade at gennemføre fredningen. Derimod kan styrelsen ikke tilsidesætte Bygningssynets afvisning af en fredningssag. Samme forhold gør sig gældende ved fredningsophævelser. Bygningssynets positive indstilling er påkrævet for, at Kulturarvsstyrelsen kan vedtage en fredningsophævelse, men vil Kulturarvsstyrelsen afvise ophævelsen, kan det ske mod Bygningssynets anbefaling – se fig. 7.4. Ud over egentlige fredningssager er Bygningssynet ligeledes involveret i forbindelse med større restaureringsarbejder og behandling af principielle spørgsmål. [K Kulturarvsstyrelsen -d]

*Kommunernes* opgave inden for bygningsbevaringen består i at inddrage de bevaringsværdige bygninger eller bymiljøer i kommune- og lokalplanlægningen. I forbindelse med lov-

	Det Særlige Bygningssyns vurdering	Sagens udfald
Fredning	positiv	⇒ KUAS' afgørelse
	negativ	⇒ Fredning ikke mulig
Ophævelse	positiv	⇒ KUAS' afgørelse
	negativ	⇒ KUAS' afgørelse
Nedrivning	positiv	⇒ KUAS' afgørelse
	negativ	⇒ Nedrivning ikke mulig

fig. 7.4: Det Særlige Bygningssyns indflydelse på fredningsarbejder

ændringen L 229 fra 2001, der bestod i en styrkelse af kulturmiljøindsatsen, erkendte man, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad beskæftigede sig med de bevaringsværdige bygninger [■ FT 2000-01, till. A, sp. 7150]. Derfor medførte ændringsforslaget, at Kulturministeren i henhold til BFL § 21a i dag kan fastsætte regler om, at en kommune *skal* udpege en bygning som bevaringsværdig jf. lovens § 17. Det skal tilføjes, at der gennem § 19, som ligeledes er ny, blev åbnet mulighed for, at ministeren egenhændigt kan udpege en bygning som bevaringsværdig, men dog uden at fratage kommunalbestyrelsens mulighed for at opheve denne udpegning [■ FT 2000-01, till. A, sp. 7155]. De forskellige bestemmelser havde dermed til hensigt at inddrage udpegningen af bevaringsværdige bygninger i kommunernes arbejde i højere grad end det havde været tilfældet indtil 2001. Som tidligere nævnt er der i dag udpeget ca. 50.000 bevaringsværdige bygninger gennem kommunernes kommuneatlas.

Med hensyn til klagemulighederne, der vedrører kommunalbestyrelsernes afgørelser, er Naturklagenævnet klageinstans i forbindelse med de bevarende lokalplaner, jf. PL § 58, stk. 1, nr. 4. Naturklagenævnet behandler kun retlige spørgsmål, der kan angå eksempelvis fortolkningen af lokalplanens bestemmelser, uoverensstemmelser med kommuneplanen, lokalplanpligt m.m. Klagefristen er 4 uger. [■ Naturklagenævnet]

Der føres register over alle fredede bygninger i Danmark og denne opgave varetages af BYFO – Bygnings Frednings Foreningen. BYFO fungerer ligeledes som vejledningsorgan for grundejere, og visse tilskudsordninger administreres også af foreningen [■ BYFO].

De *regionale faglige kulturråd* kan nedsættes af landets enkelte amter m.fl. og fungerer herefter som rådgivende organ for de offentlige myndigheder i forhold til spørgsmål omkring kulturmiljøet. Samtlige 13 amter, Bornholms Regionskommune samt Københavns og Frederiksberg kommuner har nedsat et kulturråd. I forhold til bygningskulturen kan kulturrådene indstille bygninger til udpegning som bevaringsværdige [■ Kulturarvsstyrelsen -e].

### 7.3. Analysen

Analysen er inddelt i følgende to emner, der begge er væsentlige emner i forbindelse med bygningsfredning og -bevaring:

- Bygningsarbejder
- Overtagelse på begæring

Angående anvendelsen af retskilder, er der – trods Bygningsfredningslovens lange historiske baggrund – meget få sager i henhold til denne lov, hvorfor denne del af retskildegrundlaget er ret sparsom.

### 7.3.1. Bygningsarbejder

En af grundstenene i bygningsfredning og -bevaring er naturligvis de skærpede regler for, hvilke bygningsarbejder grundejeren må foretage med og uden tilladelse. På denne vis sker der en indskrænkning af grundejerens ejendomsret, og det er herefter spørgsmålet hvilke indskrænkninger, der kan forekomme, og i hvilken grad bygningsfredningen og de bevarende lokalplaner regulerer grundejerens handlefrihed. Gennemgangen af de to former for bygningsbeskyttelse foregår særskilt i hver deres afsnit.

Bygningsarbejder omfatter alle fysiske ændringer ved bygningen undtagen nedrivning, hvortil der er særlige regler og problemstillinger, herunder omkring offentlig overtagelse af ejendommen, hvorfor nedrivning og følgerne heraf behandles selvstændigt i afsnit 7.3.2. *Overtagelse på begæring.*

Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at det kun betegnes som nedrivning, når det omfatter hele fredningsobjektet. Er det kun en del af det fredede, der ønskes nedrevet, er der teknisk set tale om bygningsarbejder.

#### 7.3.1.1. Bygningsfredning

De væsentligste indskrænkninger af grundejerens fysiske råderet som følge af en bygningsfredning følger af Bygningsfredningslovens kapitel 3 *Fredningens retsvirkninger*. Disse retsvirkninger griber ind i grundejerens

mulighed for at ændre bygningen, eksempelvis ombygning, vedligeholdelse eller lignende.

Kulturarvsstyrelsen er som tidligere nævnt den centrale myndighed i forhold til administrationen af Bygningsfredningsloven, og er andet ikke nævnt i nedenstående gennemgang fungerer styrelsen som fredningsmyndighed.

#### Retsvirkninger af fredning

Når en bygning indstilles til en fredning, jf. BFL § 3, er der allerede inden fredningen træder i kraft en række retsvirkninger, der indvirker på grundejerens dispositionsmuligheder.

Lovens § 6, stk. 3 medfører kort sagt, at der efter underretning af de involverede parter, jf. BFL § 6, stk. 1, ikke må foretages arbejder på bygningen, hvis arbejderne rækker ud over almindelig vedligeholdelse. Sådanne arbejder kræver tilladelse fra fredningsmyndigheden.

Bestemmelsen er en parallel til BFL § 10, stk. 1, der fastlægger de endelige retsvirkninger af fredningen. Betragtningerne om denne bestemmelse gælder dermed ligeledes for BFL § 6, stk. 3 og deraf de midlertidige retsvirkninger af fredningen.

Det fremgår ikke umiddelbart af BFL § 10, stk. 1, hvilke arbejder der er omfattet af tilladelseskravet, da *almindelig vedligeholdelse* ikke er et veldefineret begreb, hvorfor grundejeren umiddelbart

### **BFL § 10, stk. 1**

*Alle bygningsarbejder vedrørende en fredet bygning kræver tilladelse fra miljø- og energiministeren, hvis arbejderne går ud over almindelig vedligeholdelse. Det samme gælder opsætning af lysinstallationer, antenner, parabolantenner og lignende samt skiltning på facader herunder tagflader.*

kan have vanskeligt ved at gennemskue, hvilke arbejder der hører under denne betegnelse. Ordet *bygningsarbejder* kan omfatte en lang række arbejder, og bestemmelsen indeholder ingen afgrænsning i forhold til, hvilke arbejder, der er tale om. At betegnelsen retter sig mod såvel udvendige som indvendige bygningsarbejder kan dog udledes på baggrund af, at bygningsfredning angår hele bygninger, og ikke kun de udvendige dele, hvorfor BFL § 10, stk. 1 ligeledes må rette sig mod alle arbejder, ude som inde – fredningens omfang er beskrevet i indledningen af dette kapitel.

Spørgsmålet er herefter, hvordan betegnelsen *almindeligt vedligeholdelsesarbejde* tolkes. Den gængse opfattelse er, at betegnelsen omfatter de arbejder, der opretholder vedligeholdelsestilstanden på bygningen på forsvarlig vis. [Karnov, BFL § 10, note 38] Dette er dog ligeledes en uklar formulering, men i forhold til Bygningsfredningslovens formålsparagraf må det tolkes således, at vedligeholdelsesarbejde, der

ikke ændrer på de eksisterende fysiske forhold, herunder de arkitektoniske og materialemæssige forhold, er i overensstemmelse med værnet af bygningens arkitektoniske, kultur- og samfundshistoriske kvaliteter. I Skov- og Naturstyrelsens vejledning til ejere og brugere af fredede bygninger fra 2000 er de arbejder, der kategoriseres som almindelig vedligeholdelse, udspecificeret ganske detaljeret for forskellige typer bygninger, og vedligeholdelsesarbejdet omfatter generelt arbejder, der søger at modvirke forfald [SNS, 2000, s. 11-15].

BFL § 10, stk. 1 giver umiddelbart mulighed for flere fortolkninger. Det er vores opfattelse, at tilladelseskravet gælder ved udvendige og indvendige bygningsarbejder, der rækker ud over de arbejder, der kræves for at undgå, at bygningen forfalder, uden at disse arbejder berører de arkitektoniske og kulturhistoriske værdier.

### **BFL § 9**

*En fredet bygning skal af ejeren eller brugeren holdes i forsvarlig stand, herunder tæt på tag og fag.*

I henhold til BFL § 9 er ejer eller bruger forpligtet til at holde en fredet bygning i forsvarlig stand, herunder tæt på tag og fag. I lovforarbejderne til 1979-revisionen er der trukket en parallel til Byggelovens § 14, der påbyder, at bebyggelse mv. holdes i



forsvarlig stand [§ FT 1978-79, till. A, sp. 1694]. Hvorvidt disse to bestemmelser har samme sigte, er efter vores opfattelse tvivlsomt, selv om de begge påbyder en „forsvarlig stand“ for bebyggelsen. Byggelovens § 14 er en sikring mod, at bebyggelsen udgør en fare for ejendommens beboere. Bygningsfredningslovens § 9 må nærmere fungerer som en sikring af de bevaringsværdier, som fredningen ligger til grund for. Dermed kan det ikke tilsluttes, at bestemmelsen har samme funktion som BL § 14, men derimod skal den modvirke, at bygningen og dens fredningsværdier forfalder.

For ejeren af en fredet bygning medfører BFL § 9, at bygningens ydre dele skal være i ordentlig stand for at kunne modstå vejrligets påvirkning. Begrebet *tag og fag* dækker over tag, skorstene, facader (inkl. vinduer, trapper, døre mv.) [§ Udvalgsbehandling, 1984, s. 43].

Overholder ejeren ikke kravet, jf. BFL 9, kan han straffes med bøde, jf. BFL § 34, stk. 1. Hvis det vurderes, at fredningsværdierne er truet, kan ejendommen eksproprieres, jf. BFL § 33a. Bestemmelsen finder kun anvendelse i de tilfælde, hvor fredningsværdierne risikerer at gå tabt, eksempelvis på grund af grov misrøgt, hærværk, voldsomt forfald eller i situationer, hvor ejeren vil nedrive bygningen og ikke ønsker at sælge. Ekspropriationsmuligheden er dermed ikke en del af den almene håndhævelse af loven, men nærmere tiltænkt meget særlige

tilfælde, og bestemmelsen er da heller ikke blevet anvendt endnu. [§ Kulturarvsstyrelsen]

### Betingelse for tilladelse

En tilladelse til bygningsarbejder kan gøres afhængig af, at grundejerne foretager yderligere foranstaltninger, der ikke umiddelbart indgår som en del af det planlagte bygningsarbejde, jf. BFL § 10, stk. 2, 2. pkt. Formålet med denne bestemmelse er at give Kulturarvsstyrelsen mulighed for at forme bygningsarbejderne således, at fredningsværdierne bevares bedst muligt. Dette „betingelsesprincip“ er en sikring imod, at en stor del af bygningsarbejderne ikke gennemføres pga. mangler eller detaljer, som fredningsmyndighederne ønsker tilføjet. [§ FT 1978-79, till. A, sp. 1694-95]

### Erstatningsansvar ved afslag

Nægter Kulturarvsstyrelsen tilladelse til det ønskede bygningsarbejde, udløses ikke erstatningspligt [§ FT 1978-79, till. A, sp. 1695]. To ældre domsafgørelser underbygger, at der ikke gives erstatning for afslag, medmindre der sker en forøgelse af ombygning-udgifter på baggrund af fredningsmyndighedens ændringer af byggeprojektet, hvilket i første omgang betragtes som et afslag. UfR 1928.799Ø omhandlede en herregård, hvor Bygningssynet afslog ansøgning om bygningsarbejder, der rakte ud over almindelig vedligeholdelse. Dette afslag resulterede ikke i erstatning. I UfR

1959.228Ø afviste Østre Landsret at tilkende sagsøger erstatning for tabte lejeindtægter. Den planlagte lejeaftale blev annulleret, da den var betinget af en særlig bygningsudformning, som Det Særlige Bygningssyn ikke kunne godkende. Dommen fastslog, at der gives erstatning for forøgede ombygningsudgifter, hvis udgifterne skyldes Bygningssynets ændringer, men tabet af en fremtidig indtægtskilde, som følge af afslag på bygningsarbejder, giver ikke ret til erstatning.

Afslag på nedrivning af en fredet – eller bevaringsværdig bygning – medfører helt særlige omstændigheder, herunder muligheden for offentlig overtagelse, hvilket behandles i afsnit 7.3.2. *Overtagelse på bevaring.*

### 7.3.1.2. Bygningsbevaring

Bygningsbevaringen har samme funktion som bygningsfredning, men foregår primært på kommunalt plan og angår de bygninger og bebyggelsesmiljøer, der ikke har tilstrækkelige arkitektoniske eller kulturhistoriske kvaliteter til at blive fredet. En afgørende lovændring på dette område kom i 1997, hvorefter kapitel 5 *Bevaringsværdige bygninger* blev indskrevet i Bygningsfredningsloven. Efterfølgende blev der i 2001 under temaet *Styrkelse af kulturmiljøindsatsen* givet flere beføjelser til ministeren for derigennem at „motivere“ kommunerne til at benytte sig mere af kommune- og lokalplanlægning til at udpege og sikre de bevaringsværdige bygninger.

### **BFL §§ 17 og 19, stk. 1**

§ 17. En bygning er bevaringsværdig, jf. § 16, stk. 1, nr. 7, når den er optaget som bevaringsværdig i en kommuneplan eller omfattet af et forbud mod nedrivning i en lokalplan eller byplanvedtægt, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 14.

§ 19. Miljø- og energiministeren kan træffe beslutning om, at en bygning, som ikke er omfattet af § 17, er bevaringsværdig.

En bygning kan defineres som bevaringsværdig på flere forskellige grundlag, jf. BFL §§ 17 og 19, stk. 1. Den mindst indgribende for ejendomsretten er en udpegning i kommuneplanen. Mere omfattende regulering af grundejerens dispositioner forekommer, når bygningen er optaget som bevaringsværdig i en bevarende lokalplan eller en byplanvedtægt. Endelig kan kulturministeren med hjemmel i Bygningsfredningsloven udpege en bygning, der ikke i forvejen er udpeget eller optaget i kommuneplan, lokalplan eller byplanvedtægt. Retsvirkningerne for grundejeren afhænger af, hvilken af disse nævnte muligheder, der danner grundlaget for bygningsbevaringen.

### **Udpegning i kommuneplan**

Udpegning af bevaringsværdige bygninger gennem kommuneplanen sker ud fra Planlovens § 11, stk. 6, der blev

tilføjet i forbindelse med lovrevisionen i 1997. En betingelse for udpegningen er, at den pågældende kommune enten har eller får udarbejdet et kommuneatlas, der er en registrering og kortlægning af bevaringsværdige bygninger og bebyggelsesmiljøer. Udarbejdelsen af kommuneatlasen sker i et samarbejde mellem Kulturarvsstyrelsen og den pågældende kommune.

**PL § 11, stk. 6**

*Kommuneplanen kan indeholde retningslinjer for andre forhold af betydning for arealanvendelsen og bebyggelsen i kommunen, herunder angivelse af bevaringsværdige bygninger.*

Da en kommuneplan ikke har direkte retsvirkninger for den enkelte grundejer, mener vi ikke, det er relevant at gå dybere ind i denne situation, da problemstillingen i projektet netop sigter mod ejendomsrettens forhold til kulturarvsbeskyttelsen. Det kan dog fastslås, at der er to generelle retsvirkninger, når en bygning udpeges som bevaringsværdig i en kommuneplan. Først og fremmest kan grundejeren opnå støtte til bygningen gennem BFL § 16, stk. 1, nr. 7 samt gennem byfornyelsesloven. Ligeledes gælder det for den udpegede bygning, at den jf. BFL § 18 ikke må nedrives, før en sådan nedrivning har været anmeldt og kommunalbestyrelsen har meddelt ejeren, hvorvidt der nedlægges et forbud i henhold til Planlovens § 14.

Disse retsvirkninger har efter vores opfattelse ingen egentlig effekt på ejendomsretten. Annonceringsreglerne omkring nedrivning, jf. BFL § 18, giver kommunalbestyrelsen mulighed for at tage stilling til, hvorvidt den ønsker den pågældende bygning bevaret gennem en lokalplan, der efterfølgende har skærpede retsvirkninger for ejendomsretten. Ud over dette har udpegningen i kommuneplanen ingen indvirkning på, hvilke dispositionsmuligheder grundejeren har i forbindelse med diverse bygningsarbejder.

**Optagelse i lokalplan**

Emnekataloget for lokalplaner i Planlovens § 15, stk. 2, nr. 14 giver kommunerne lovhjemmel til at udarbejde bevarende lokalplaner, hvor regulering af eksisterende bebyggelse giver mulighed for at sikre de bevaringsinteresser, der måtte knytte sig til en konkret bebyggelse.

**PL § 15, stk. 2, nr. 14**

*Stk. 2. I en lokalplan kan der optages bestemmelser om:*

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

I modsætning til kommuneplanen er lokalplanen bindende for den enkelte grundejer, og dermed er retsvirkningerne mere relevante i denne situation i

forhold til det ejendomsretlige aspekt. Lokalplanen kan indeholde en række forskellige bestemmelser, der alle kan have en bevarende effekt. Bestemmelserne kan vedrører følgende forhold:

- Funktion, størrelse og afgrænsning af områder, ejendomme og bygninger.
- Bebyggelsers omfang, udformning og beliggenhed.
- Eksisterende bebyggelses bevaring (førømtalte PL § 15, stk. 2, nr. 14).
- Ubebyggede arealers, herunder beplantning, udformning, anvendelse og vedligeholdelse. [📖 SNS, 1998, s. 7]

Der er intet til hinder for, at en lokalplan udelukkende gælder for en enkelt ejendom, jf. Naturklagenævnets afgørelse af 23. oktober 2003 vedrørende Skovshoved Hotel samt UfR 1979.938Ø omhandlende Hotel Søfryd i Jyllinge.

Lokalplanens bestemmelser skal være tilstrækkelig entydige og præcise for at have de fornødne retsvirkninger, da vage og upræcise bestemmelser skaber tvivl om, hvilke krav der stilles til vedligeholdelsen af den bevaringsværdige bygning og opretholdelsen af dens værdier.

Et eksempel på en lokalplan, der ikke i tilstrækkelig grad definerede kravene til bygningerne, ses i KFE 1998.219. Den pågældende lokalplan i Tårnby Kommune anførte, at en ny retsbygning, der var genstanden for pla-

nen, skulle opføres således, at områdets eksisterende karakter bibeholdtes. Facadematerialet skulle godkendes af kommunen. Planens bestemmelser om bygningsfacadernes materiale havde efter Naturklagenævnets opfattelse ikke den fornødne klarhed, som kræves efter Planlovens bestemmelser. Hermed kunne grænsen for ejerens dispositionsret umiddelbart ikke klarlægges ud fra lokalplanen.

Et tilsvarende eksempel er KFE 1998.128, der omhandlede en bevarende lokalplan i Sydfalster Kommune. I henhold til planen havde kommunalbestyrelsen afslået at meddele byggetilladelse til opførelsen af et træhus. Begrundelsen var valget af træ som uvendigt bygningsmateriale. Lokalplanen fastlagde, at *„Til udvendige bygnings-sider samt tagflader må ikke anvendes materialer, som efter byrådets skøn virker skæmmende“*. På samme vis som i førnævnte eksempel fandt Naturklagenævnet, at en sådan bestemmelse ikke var tilstrækkelig entydig, hvorfor grundejeren ikke havde mulighed for at forudse, hvilke bygningsmaterialer, der var tilladte. Da der var tale om et træhus, mente nævnet ligeledes, at dette materiale var et typisk bygningsmateriale, hvorfor lokalplanen specifikt burde nævne dette materiale, hvis planens retsvirkninger skulle have den fornødne klarhed.

De to eksempler viser, at grundejerens dispositionsmuligheder i forbindelse med lokalplanlægningen skal tydeliggøres mest muligt for at tilgodese eje-

rens retsstilling. Er lokalplanlægningen tilstrækkeligt entydig, kan grundejeren, for hvem planen har bindende retsvirkning, se hvilke krav, der stilles til ejendommen, herunder hvilke bygningsarbejder, der må foretages uden tilladelse.

Det er hovedreglen for lokalplanretningslinier, at de udformes som forholdsnormer, hvilket vil sige, at grundejeren kan se direkte af lokalplanen, hvilke dispositioner der er tilladte. Planlovens § 15, stk. 2, nr. 14, der er lovhjemmelen til bevarende lokalplaner, forudsætter dog, at der gives tilladelse til ændringer af den eksisterende bebyggelse, hvilket er en kompetencenorm. Herved kan det være vanskeligt for grundejeren at forudse lokalplanens retsvirkninger, da disse afhænger af kommunalbestyrelsens vurdering af den konkrete situation.

Retsvirkningerne af en bevarende lokalplan følger af PL § 18, og retsvirkningerne træder i kraft ved offentliggørelsen af den vedtagne plan. Inden vedtagelsen af den endelige lokal-

plan må grundejeren ikke foregribe lokalplanforslagets indhold, jf. PL § 17.

Den væsentligste regulering af grundejerens dispositioner sker i forhold til fremtidige aktiviteter, herunder bygningsarbejder. Spørgsmålet om erstatning på baggrund af en lokalplan er dermed også underordnet, da der ikke kan gives erstatning for regulering af grundejerens fremtidige dispositioner.

Den bevarende lokalplan medfører som det væsentligste et nedrivningsforbud og herudover en række bestemmelser vedrørende ombygning og lignende, i henhold til lokalplankataloget – PL § 15, stk. 2, nr. 14. Dette punkt i lokalplankataloget omhandler eksisterende *bebyggelse*, og formuleringen omfatter umiddelbart en lang række objekter, og bestemmelsen benyttes også som tidligere nævnt til såvel enkelte bygninger som hele bymiljøer. Anvendelse og opførelsestidspunkt er underordnet, men bevaringsmodellen SAVE, som tidligere er beskrevet, medfører dog, at der er tale om bygninger af en vis karakter, herunder også aldersmæssigt.

De gennem lokalplanen regulerede bygningsarbejder rækker ud over de arbejder, der normalt kræver byggetilladelse i henhold Byggeloven, og retsvirkningerne sigter dermed på en meget bred regulering af grundejerens dispositionsmuligheder. Nedrivningsforbuddet suppleres af PL § 49, hvorefter grundejeren kan forlange kom-

### PL § 18

*Når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan efter § 30, må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med planens bestemmelser, medmindre dispensation meddeles efter reglerne i §§ 19 eller 40.*

munal overtagelse af ejendommen, hvis tilladelse til nedrivning nægtes. Denne del af problemstillingen behandles indgående i afsnit 7.3.2. *Overtagelse på begæring.*

### 7.3.1.3. Økonomi

De forskellige reguleringer af ejendomsretten i forbindelse med bygningsfredning medfører visse økonomiske fordele for grundejeren i form af bl.a. støtteordninger, lån samt skattemæssige fordele. I det følgende foretages en overordnet beskrivelse af de forskellige ordninger med henblik på en afklaring af, hvordan en ejer af en fredet eller bevaringsværdig bygning er stillet rent økonomisk. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at beskrivelsen ikke er udtømmende, da den blot har til formål at belyse de mulige ordninger og deres hensigt.

Reglerne vedrørende støtte til fredede og bevaringsværdige bygninger er samlet i Bygningsfredningslovens kapitel 4 – § 16. I henhold til denne bestemmelse kan Kulturarvsstyrelsen yde tilskud til bygningsarbejder i forbindelse med såvel fredede som bevaringsværdige bygninger. Støtten til bygningsarbejderne kan ydes i form af lån, tilskud, sagkyndig bistand, projektudarbejdelse eller materialer, jf. BFL § 16, stk. 2.

Når en grundejer søger om tilskud eller lån stiller Kulturarvsstyrelsen i visse tilfælde vilkår om, at der tinglyses en bevaringsdeklaration på ejendommen.

Deklarationen kan ligeledes tinglyses på frivilligt basis. Gennem deklarationen fraskriver ejeren sig muligheden for statslig overtagelse af ejendommen, såfremt en senere ansøgning om nedrivning afvises. Denne ordning skal sikre staten mod, at ejeren søger overtagelse af en bygning, som staten har ydet tilskud til. Fordelen for grundejeren ved bevaringsdeklarationen er, at den del af ejendommen, hvorpå den pågældende bygning er beliggende, fritages fra ejendomsskat. [BYFO, 1996, s. 8]

For fredede bygninger findes der skattefordele bl.a. i form af det såkaldte *forfald-pr.-år*. Der er i den forbindelse tale om et skattefradrag, som baseres på de årlige udgifter til istandsættelser, der omfatter både vedligeholdelse og forbedring. Der findes yderligere skattefordele, eftersom grundejeren kan få skattefradrag for de faktiske driftsudgifter for ejendommen, jf. Ligningslovens § 15k. Dette gælder dog ikke bevaringsværdige bygninger. De faktiske driftsudgifter er eksempelvis forsikringsudgifter, kloakafgift, vandafgift, renovationsafgift, udgifter til skorstensfejning m.v. [BYFO, 1996, s. 11] Udover disse skattemæssige fordele, findes en række andre ordninger som eksempelvis skattemæssig afskrivning på fredede bygninger, henstand med formueskat, momsfrigørelse ved istandsættelse, fradrag for udgifter til opvarmning af ubeboede bygninger m.v. Disse forhold ønsker vi dog ikke at beskrive nærmere.

På baggrund af ovenstående kan vi overordnet konstatere, at ejere af fredede eller bevaringsværdige bygninger er godt stillet rent økonomisk.

#### 7.3.1.4. Sammenfatning af bygningsarbejder

En fredning i henhold til Bygningsfredningsloven eller en optagelse som bevaringsværdig i lokalplanen medfører en række rådighedsindskrænkninger, med hensyn til hvilke bygningsarbejder grundejeren må udføre uden tilladelse, og der stilles ligeledes højere krav til bygningernes vedligeholdelse. Retsvirkningerne af en fredning og en bevarende lokalplan minder langt hen ad vejen om hinanden. Fredningen er mere restriktiv, da den omfatter såvel ydre som indre bygningsdele, mens den bevarende lokalplan udelukkende gælder for udvendige bygningsdele. Begge typer bygningsbeskyttelse fokuserer dog på, at frednings- og bevaringsværdierne sikres gennem skærpede vedligeholdelseskrav og indskrænkede muligheder for ændringer af bygningerne.

Fredningen og bevaringsbestemmelserne kan være ganske detaljerede, hvorved grundejeren får en anseelig byrde i forhold til en ikke-fredet eller ikke-bevaringsværdig ejendom. De føromtalt økonomiske ordninger, der er forbeholdt fredede og bevaringsværdige bygninger, opvejer dog de indskrænkninger, som følger af enten fredning eller bevarende lokalplan.

Kulturarvsstyrelsen er af den opfattelse, at ejerne af fredede bygninger i langt de fleste tilfælde er meget interesseret i at sikre bygningens arkitektoniske eller kulturhistoriske værdier, hvorved der ikke er tale om, at ejerne opfatter de særlige bestemmelser om bygningsarbejder som en byrde. [⑩ Kulturarvsstyrelsen] Den samme interesse for de bevaringsværdige bygninger må formodes at være at finde hos ejerne af disse bygninger.

#### 7.3.2. Overtagelse på begæring

Et særligt aspekt i forbindelse med bygningsfredning og -bevaring er de spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med nedrivningsbestemmelserne i henholdsvis Bygningsfredningsloven og Planloven. Hovedreglen for fredede og bevaringsværdige bygninger er, at de ikke må nedrives uden tilladelse fra enten Kulturarvsstyrelsen eller kommunalbestyrelsen afhængig af, om det er en fredet bygning eller en bygning, der er optaget som bevaringsværdig i en lokalplan eller byplanvedtægt. Nedrivningsforbuddet findes i BFL § 11 samt i Planlovens lokalplankatalog § 15, stk. 2, nr. 14.

De centrale bestemmelser i forbindelse med overtagelse af fredede og bevaringsværdige bygninger er henholdsvis BFL § 12 og PL § 49.

**BFL § 12, stk. 1 og 2**

*§ 12. Nægtes tilladelse til nedrivning, kan ejeren forlange ejendommen overtaget af staten mod erstatning.*

*Stk. 2. Overtagelsespligten efter stk. 1 påhviler dog kun staten, hvis der er et væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, men som ikke er omfattet af nedrivningsforbud.*

**PL § 49, stk. 1 og 2**

*Når det i en lokalplan eller en byplan-vedtægt er bestemt, at en bebyggelse ikke må nedrives uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen, og tilladelsen nægtes, kan ejeren forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning.*

*Stk. 2. Overtagelsespligten efter stk. 1 påhviler dog kun kommunen, hvis der er et væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, som ikke er omfattet af et nedrivningsforbud.*

**7.3.2.1. Nedrivningsbestemmelserne**

Der ses i det følgende på nedrivningsbestemmelserne for henholdsvis fredede bygninger og bevaringsværdige bygninger. Efter en gennemgang af retstilstanden for de to typer bygningsbeskyttelse, undersøges det, hvornår overtagelsespligten udløses.

Hovedreglen i forbindelse med nedrivning af en fredet bygning er, at nedrivning kræver tilladelse fra Kulturarvsstyrelsen, jf. BFL § 11, stk. 1. Modsætter Det Særlige Bygningssyn sig nedrivning kan der ikke gives tilladelse.

Når grundejeren ansøger om tilladelse til nedrivning, kan Kulturarvsstyrelsen forlange oplysninger om, hvorledes grundejeren vil anvende ejendommen efter en eventuel nedrivning, jf. § 11,

stk. 2, 1. pkt. Herved kan styrelsen vurdere, hvilke konsekvenser nedrivningen vil få for omgivelserne, og tilladelsen kan gøres afhængig af, at der foreligger en plan for tomtens fremtidige anvendelse. Gives der tilladelse til nedrivning af en fredet bygning, kan tilladelsen udnyttes op til fem år efter, den er givet. Herefter skal der påny søges tilladelse til nedrivning. Det er ikke en betingelse for nedrivningen, at bygningsfredningen ophæves. Fredningen består indtil det tidspunkt, hvor bygningen faktisk nedrives. [FT 1978-79, till. A, sp. 1696-97]

I henhold til forarbejderne til Bygningsfredningsloven betegnes en nedrivning kun som sådan, når der er tale om nedrivning af hele fredningsobjektet. Hvis det blot er en del af den fredede bygning, der ønskes nedrevet, betragtes dette som bygningsar-



bejder, hvorfor BFL § 10, stk. 1 benyttes. [§ FT 1978-79, till. A, sp. 1696] Denne betydning bekræftes af den administrative praksis [§ Christiansen, 2001, s. 324]; [§ CIS nr. 222, pkt. 5]; [§ Kulturarvsstyrelsen]. Dette er en væsentlig sondring, da nægtelse af bygningsarbejder i henhold til § 10, stk. 1 ikke giver grundejeren ret til at kræve offentlig overtagelse i henhold til BFL § 12, stk. 2. Hermed kan Kulturarvsstyrelsen afvise en anmodning om nedrivning af en del af en fredet bygning uden efterfølgende at få en overtagelsesbegæring fra grundejeren.

Dette kan efter vores opfattelse være uhensigtsmæssigt, såfremt en grundejer ønsker at opretholde en lille del af et større fredet bygningskompleks, mens den væsentligste del ønskes nedrevet. I

### **BFL § 11**

*Nedrivning af en fredet bygning kræver tilladelse af miljø- og energiministeren.*

*Stk. 2. Til vurdering af en ansøgning efter stk. 1 kan miljø- og energiministeren kræve oplysninger om formålet med nedrivningen og om den fremtidige anvendelse af den pågældende ejendom. Miljø- og energiministeren kan afslå at behandle ansøgningen, hvis de tilladelser, der i henhold til anden lovgivning er nødvendige for en nedrivning, ikke foreligger.*

*Stk. 3. En nedrivningstilladelse kan gøres betinget.*

så fald er grundejeren i princippet nødsaget til at anmode om nedrivning af hele det fredede bygningskompleks for at kunne gøre spørgsmålet om overtagelse gældende.

Hvis det blot er en del af en ejendom, der er omfattet af fredningen, skal den ansøgte nedrivning angå samtlige fredede bygningsdele, for at der kan begæres overtagelse ved afslag på nedrivningsanmodningen. Selve overtagelsespligten angår derimod hele ejendommen og ikke blot de fredede bygningsdele, hvilket forhindrer, at staten risikerer at overtage en urentabel bygning uden tilhørende arealer. Selv om overtagelsen som udgangspunkt angår hele ejendommen, forhindrer det dog ikke Kulturarvsstyrelsen og grundejeren i at indgå en aftale om, at overtagelsen kun gælder en del af ejendommen, i så fald en udstykning kan gennemføres. Såfremt parterne ikke kan komme til enighed om overtagesspørgsmålet, afgør taksationsmyndighederne, jf. BFL § 12, stk. 3, om ejeren har krav på overtagelse i henhold til BFL § 12, stk. 1, og i så fald hvor meget ejeren skal have i erstatning. [§ FT 1978-79, till. A, sp. 1696-98]

Hvis Kulturarvsstyrelsen nægter tilladelse til nedrivning, jf. § 11, stk. 1, kan ejeren forlange overtagelse jf. BFL § 12, stk. 1. Hvis grundejeren har underskrevet en bevaringsdeklaration, som omtalt i afsnit 7.3.1.3. *Økonomiske aspekter ved fredning*, kan bygningen dog ikke kræves overtaget ved afslag på

nedrivning. I henhold til § 12, stk. 2 er staten forpligtet til at overtage ejendommen, hvis fredningen medfører *et væsentligt misforhold mellem den fredede ejendoms afkastningsgrad og lignende ejendommers afkastningsgrad med samme beliggenhed*. Dette er en væsentlig problemstilling i forhold til grundejerens retsstilling, da det ud fra ordlyden ikke fremgår klart, hvornår overtagelsespligten udløses.

Hvis der foreligger overtagelsespligt, kan Kulturarvsstyrelsen afvise at overtage bygningen, hvorefter grundejeren kan gennemføre nedrivningen, jf. BFL § 13, stk. 1. Nedrivningen kan dermed ske uden en direkte nedrivningstilladelse. Dette kan eksempelvis forekomme, hvis der ikke er den fornødne bevilling til overtagelsen.

#### Tilbagekaldelse

Kulturarvsstyrelsen kan altså afvise at følge overtagelsespligten, hvorefter ejeren kan nedrive bygningen, men hvorvidt det ligeledes er muligt for kommunen at afvise udnyttelsen af overtagelsespligten, jf. PL § 49, er tvivlsomt, hvilket ses af KFE 2000.285. Sagen angår PL § 48, men overtagelsesprincipperne er de samme som ved PL § 49. I sagen blev Lemvig Kommune tilpligtet at overtage en ejendom, der i en lokalplan var blevet udlagt til parkering. Ejeren begærede på denne baggrund overtagelse i henhold til PL § 48, stk. 1, og på trods af at Lemvig Kommune vedtog en ny lokalplan, der ikke forbeholdte den pågældende ejendom til offentlige for-

mål, blev kommunen alligevel tilpligtet at overtage ejendommen. Taksationskommissionen fandt ikke, at den nye lokalplan kunne ændre den retsstilling, som grundejeren havde i henhold til den oprindelige lokalplan. Kommunen måtte således bære risikoen for de ændringer, der kunne forekomme efter vedtagelsen af den første lokalplan.

Kommunen er dermed umiddelbart bundet af ejerens overtagelsesbegæring, hvis pligten først er udløst, mens Kulturarvsstyrelsen kan fravælge muligheden for overtagelse, hvorefter ejeren kan nedrive den pågældende bygning. Efter vores opfattelse virker det ulogisk, at kommunen ikke har tilsvarende mulighed for at afvise overtagelsespligten. Der er i denne sammenhæng ingen afgørelser, der direkte omhandler denne situation i forhold til PL § 49.

Hvorvidt grundejeren har mulighed for at tilbagekalde sin overtagelsesbegæring er ikke behandlet i loven, og spørgsmålet har ikke været for domstolene. Selv om der ikke foreligger entydig retspraksis vedrørende dette spørgsmål, er det efter vores opfattelse en naturlig videreførsel af overtagelsesbestemmelsernes formål, at grundejeren efterfølgende har mulighed for at annullere sin overtagelsesbegæring, hvis ønsket om overtagelse ikke længere er til stede. Tilbagekaldelsen må af hensyn til kommune eller stat ske inden en eventuel overtagelse effektueres. [📖 Revsbech, 1999, s. 79]

Der er i praksis uenighed, om grundejeren kan tilbagekalde sin overtagelsesbegæring. I KFE 1996.168 vurderede Overtaksationskommissionen, at grundejeren ikke var berettiget til at gøre sin overtagelsesbegæring betinget af erstatningsbeløbets størrelse. Kommissionen lagde til grund, at muligheden for tilbagekaldelse ikke kunne begrundes ved henvisning til retspraksis, da der i denne ikke forelå enighed om spørgsmålet. Yderligere påpegede kommissionen, at hvis ejeren ikke ville fastholde sin overtagelsesbegæring, havde kommunen væsentlige omkostninger til taksationen og eventuel overtaksation, og hvorvidt dette var kommunens pligt, måtte være op til domstolene at afgøre.

Forudsætningerne for overtagelsesbegæringen kan ændre sig, hvorved ejeren ikke ønsker at afhænde ejendommen. Formålet er netop at sikre grundejeren mod en økonomisk urentabel situation, hvilket en tilbagekaldelse af overtagelsesbegæring kan være medvirkende til.

### Lokalplanpligt

I de tilfælde, hvor nedrivning af fredede eller bevaringsværdige bygninger kan gennemføres, er spørgsmålet om lokalplanpligt i visse tilfælde aktuelt, og foreligger der lokalplanpligt, kan dette forlænge sagsforløbet med adskillige måneder. Lokalplaninstrumentets offentlighedsfaser m.v. kan i denne periode blokere for grundejerens dispositionsmuligheder i forhold til den

pågældende ejendom, hvilket dermed fungerer som et tidsbegrænset indgreb i ejendomsretten. Lokalplanpligt, jf. PL § 13, stk 2, forekommer ved nedrivningsarbejder af et vist omfang, men også ved nedrivningsarbejder, der påvirker de bestående omgivelser visuelt, miljømæssigt eller funktionelt [Boeck, 2002, s. 163]. Der er ikke anlagt en præcis grænse for lokalplanpligten, da der ses visse fordele ved bestemmelsens elasticitet, herunder forskellighederne kommunerne imellem. Det er dermed op til den enkelte kommunalbestyrelse at vurdere i hvert enkelt tilfælde, om der foreligger lokalplanpligt [Andersen og Christensen, 1989, s. 135].

Kvægtorvet i Aalborg er et aktuelt eksempel på et nedrivningsprojekt af en bevaringsværdig bygning, der kræver lokalplanpligt, hvilket ses i NKO, nr.

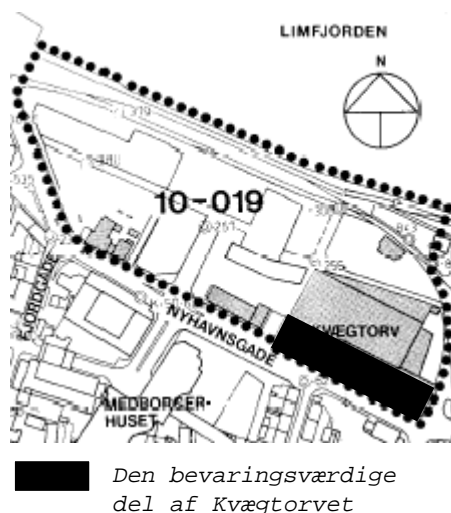


fig 7.5: Udsnit af Lokalplan 10-019 på Aalborg Havn

314, 2004. Aalborg Kommune besluttede i sommeren 2003 henholdsvis at meddele tilladelse til en delvis nedrivning af Kvægtorvet, og at nedrivningen kunne gennemføres uden tilvejebringelse af en lokalplan. Den ældste del af Kvægtorvet – den krydsskraverede del på nederste illustration i fig. 7.5 – er opført i perioden 1912-15, og denne del forudsattes i lokalplanen bevaret, mens den nyere del af Kvægtorvet skulle nedrives. Bevaringsværdierne var knyttet til bygningens status som et af de få tilbageværende kvægtorve i Danmark, dets tidligere store regionale betydning, en karakteristisk del af havnefronten i Aalborg og ligeledes arkitektoniske værdier.

Naturklagenævnet fandt, at nedrivningsprojektet ville medføre en ikke uvæsentlig ændring for omgivelserne alene på grund af arbejdets størrelse og bygningens markante fremtræden i området. Herudover fandt nævnet, at en offentlighedsfase i forbindelse med lokalplanudarbejdelsen ville belyse fordele og ulemper ved nedrivningen, men lokalplanpligten blev primært henvist til bygningens status som bevaringsværdig. Se lignende afgørelse i KFE 2001.109 der ligeledes omhandlede lokalplanpligt i forbindelse med nedrivning af to bevaringsværdige gasbeholdere i Frederiksberg Kommune.

Hvorvidt der er lokalplanpligt i de enkelte tilfælde, beror på en konkret vurdering af de pågældende forhold. Efter vores opfattelse antyder sagerne

om Kvægtorvet og gasbeholderne, at der i høj grad lægges vægt på bygningernes egentlige bevaringsværdi, selv om disse værdier umiddelbart varetages gennem Bygningsfredningsloven og de bevarende lokalplaner. Med andre ord bør bevaringsværdier alene ikke kunne begrunde lokalplanpligten, da det er gennem fredning og bevaringsplanlægningen, at disse interesser skal sikres. I sagen om såvel Kvægtorvet som gasbeholderne er det dog ligeledes bygningernes betydning for omgivelserne, der begrunder lokalplanpligten. Kvægtorvet i Aalborg har en fremtrædende placering på Havnefronten i det bynære industri kvarter, mens gasbeholderne på Frederiksberg indgik i et større bygningskompleks, der indeholdt væsentlige kulturhistoriske elementer. At der i begge tilfælde var tale om utidssvarende og slidte bygningsværker, blev ikke tillagt særlig stor betydning.

Når der er tale om nedrivning af bygninger med kulturhistoriske eller arkitektoniske værdier, vurderer vi ud fra ovenstående, at der som oftest forelig-



fig. 7.6: Den indvendige del af Kvægtorvet i Aalborg

ger lokalplanligt. Selv om bevaringsværdier alene ikke begrundet lokalplanpligten vil bygningerne som regel have en vis betydning for omgivelserne, da bevaringsværdierne netop medvirker til, at bygningerne skiller sig ud i landskabet eller bybilledet. En nedrivning vil derfor naturligt have en vis indflydelse på omgivelserne, enten miljømæssigt eller visuelt. Det skal i denne sammenhæng understreges, at lokalplanpligten næppe er relevant ved nedrivning af mindre bevaringsværdige bygninger, som ikke har en vis betydning for omgivelserne.

### 7.3.2.2. Betingelser for overtagelse

Statens og kommunernes overtagelsespligt afhænger af, at „...der er et væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, men som ikke er omfattet af et nedrivningsforbud“, jf. BFL § 12, stk. 2 og PL § 49, stk. 2. Denne formulering indeholder to faktorer, der har betydning for, hvorledes de to bestemmelser fortolkes:

- Afkastningsgraden.
- Lignende ejendomme.

Disse to faktorer udgør det væsentligste grundlag for vurderingen af, om overtagelsespligten udløses. Hensigten med følgende afsnit er at klarlægge, hvorledes faktorerne påvirker overtagelsespligten. Herudover ses der nærmere på hvilke andre forhold, der kan have betydning for overtagelsespligten.

### Lovtekst, forarbejder og kommentarer

Ordlyden i BFL § 12, stk. 2 og PL § 49, stk. 2 definerer ikke klart, hvornår der er overtagelsespligt. Et *væsentligt* misforhold er en vag og elastisk betegnelse. I henhold til forarbejderne til Bygningsfredningsloven udløses overtagelsespligten, „...når fredningen medfører væsentlige konstaterbare økonomiske konsekvenser for ejeren, sammenlignet med ejere af tilsvarende ejendomme uden bevaringsforpligtelse.“ [■ FT 1978-79, till. A, sp. 1697] Denne definition afklarer ikke nærmere, hvornår der er tale om et væsentligt misforhold.

Med hensyn til sammenligningen af byrderne for den fredede bygning og ikke-fredede bygninger fremhæver lovforarbejderne visse krav til denne vurdering. De ejendomme, som den fredede bygning skal sammenlignes med, skal ligge i rimelig geografisk nærhed af den fredede bygning, og byrderne, der sammenlignes med, skal være knyttet til de forhold, der har begrundet fredningen. [■ FT 1978-79, till. A, sp. 1697] Dette betyder, at de byrder, der skal begrunde en eventuel overtagelse, skal være afledt af selve fredningen, og ikke andre forhold omkring bygningen.

Før revisionen af Bygningsfredningsloven i 1979 var der ingen betingelser for overtagelsespligten. Staten skulle dermed overtage ejendommen, hvis der blev nægtet tilladelse til nedrivning. Udvalgsbehandlingen af lovforslaget i

1979 indeholdt derfor en række spørgsmål til de nye betingelser for overtagelse. Miljøministeren blev bl.a. spurgt, hvorledes man i praksis konstaterer, at der er *væsentlige* økonomiske konsekvenser for ejeren ved nægtelse af nedrivningstilladelse, og især hvor langt begrebet „væsentlige“ rækker. Til dette svarede ministeren, at der ikke nødvendigvis ville være tale om overtagelse, selv om der var forskel mellem den fredede ejendoms afkastningsgrad og afkastningsgraden for lignende ejendomme. Forskellen skal – relativt set – være af en *vis større betydning*. [■ Udvalgsbehandlingen, 1981, s. 119]

Dette afklarer intet, da miljøministerens svar nærmest er mere vagt end bestemmelsen selv. Hvornår forskellen i afkastningsgraderne er af en vis større betydning definerer på ingen måde grænsen for overtagelsespligt. Det eneste, der kan konkluderes ud fra svaret, er, at en forskel i afkastningsgraderne ikke alene berettiger overtagelse. Det er op til frednings- eller taksationsmyndighederne at afgøre i det enkelte tilfælde, om der er overtagelsespligt.

Da det ikke umiddelbart er muligt at definere grænsen for overtagelsespligt ud fra lovtekst, forarbejder eller kommentarer hertil, er det relevant at se nærmere på praksis. Vi har bl.a. efterspurgt nyere sager hos Kulturarvsstyrelsen, men der anmodes meget sjældent om overtagelse, hvorfor styrelsen ikke kunne bidrage med nyere

erfaringer eller praksis, men henviste til den foreliggende retspraksis [Ⓢ Kulturarvsstyrelsen].

Der ses i det følgende på tre sager inden for retspraksis – Sortedam-sagen, Studestalden samt Bakkegård-sagen, der alle angår spørgsmålet om, hvornår der foreligger overtagelsespligt. For hver sag beskrives kernen af sagsforløbet, hvorefter vi knytter en kommentar til afgørelserne. Afslutningsvis foretages en vurdering af de spørgsmål, vi indledningsvist stillede i dette afsnit.

### Sortedam-sagen

#### Resume

Hidtil eneste tilfælde, hvor taksationsmyndighederne er blevet indblandet i en strid mellem grundejer og fredningsmyndighed, er *Sortedam-sagen* KFE 1983.108 vedrørende en ca. 4.000 m<sup>2</sup> stor ejendom på Sortedam Døssering i København.

Ejendommen, beliggende ud til Sortedams Sø, var bebygget med en arkitekttegnet villa fra 1869, to ensartede sidebygninger fra 1864, og et fabrikskompleks fra samme årti, da den i 1977 blev erhvervet af Dansk Boligselskab (DB), der på baggrund af København Kommunes forhåndsorientering fandt, at bebyggelsemulighederne var tilfredsstillende. DB's planer bestod i, at nedrive den eksisterende bebyggelse på ejendommen (matr. nr. 82 B) og opføre 6 etagers boligbebyggelse langs Sortedam Døs-

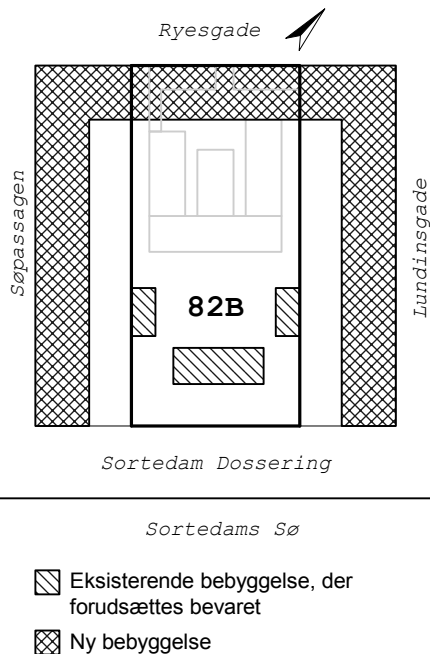


fig. 7.7: Forenklet udsnit af lokalplanen

sering i den sydvestlige ende af ejendommen og langs Rymsgade i den nordøstlige ende, hvilket ville lukke den samlede karré – se fig. 7.7. Området bestod i forvejen af boligbebyggelse i 5-6 etagers højde.

Kort efter Dansk Boligselskabs erhvervelse af ejendommen indledte Det Særlige Bygningssyn en frednings-sag, der skulle frede villaen og de to tilhørende sidebygninger. 20 måneder efter erhvervelsen orienterede Bygningssynet DB om fredningsforslaget. Fredningssagen nåede ikke at blive afgjort, inden den nye Bygningsfredningslov trådte i kraft 1/1/1980. Herefter startede fredningssagen forfra, hvorefter sagen forløb efter den nye Bygningsfredningslov nr. 213 af 23/

5/1979. Hermed forelå der ikke ubetinget overtagelsespligt ved nedrivningsforbud, som det var tilfældet med den forrige Bygningsfredningslov. Den 16/9/1980 traf Fredningsstyrelsen den endelige fredningsbeslutning, hvorefter DB forlangte overtagelse efter afslag på anmodning om nedrivning af villaen og de tilhørende sidebygninger. Fredningsstyrelsen afviste at efterkomme overtagelsesbegæringen, hvorefter DB indbragte sagen for Taksationskommissionen.

Sideløbende med fredningssagen arbejdede Københavns Kommune med en lokalplan, der bl.a. omfattede DB's ejendom – matr. nr. 82 B. Ifølge Kommuneplanlovens § 15-rammer, der fungerede som midlertidige rammer for lokalplanindholdet, var området forudsat anvendt til boligbebyggelse mv. og en bebyggelsesprocent på 130 i karreen, hvor de fredede bygninger var beliggende. Lokalplanforslaget blev vedtaget i midten af 1981, og tog dermed højde for fredningen af de tre bygninger på DB's ejendom. Herefter ville bebyggelsesprocenten på DB's ejendom blive 83. En vedtagelse af lokalplanforslaget ville dermed forhindre en realisering af DB's byggeprojekt, der forudsatte en nedrivning af al såvel fabriksbygninger som villaen og de to sidebygninger. Lokalplanforslaget hindrede derimod ikke, at der kunne bygges mod Rymsgade.

Taksationskommissionen lagde i sin afgørelse til grund, at det endelige lokalplanforslag forelå, efter fredning

gen var gennemført, hvorfor fredningen af villaen og sidebygningerne på DB's ejendom havde været en forudsætning for lokalplanforslaget. Kommissionen antog derfor, at karreen var blevet lukket, hvis ikke der havde foreligget en fredning på ejendommen. En sådan lukket randbebyggelse langs Sortedam Dossering havde været på tale siden 1960'erne. Hermed betød fredningen en reduktion i etageareal på ca. 2.300 m<sup>2</sup>. På baggrund af de reducerede bebyggelsesmuligheder, der ligeledes ville fordyre kvadraterprisen for det mulige byggeri langs Ryesgade, fandt Taksationskommissionen, at fredningen havde medført væsentlig ringere afkastningsgrad for det fremtidige byggeri på DB's ejendom. Ikke blot i forhold til de andre ejendomme i lokalplanområdet, men ligeledes i forhold til det større område langs Sortedam Dossering. Dermed tog kommissionen ejerens overtagelsesbegæring til følge.

Såvel DB som Fredningsstyrelsen indbragte Taksationskommissionens afgørelse for Overtaksationskommissionen. Fredningsstyrelsen var af den opfattelse, at DB havde set meget optimistisk på byggemulighederne, hvilket ikke burde lægge til grund for statens overtagelsesforpligtelse. Overtaksationskommissionen stadfæstede Taksationskommissionens afgørelse. Der blev lagt til grund, at ejeren havde en berettiget forventning om at kunne bebygge ejendommen i samme grad som de tilstødende og omliggende ejendomme. Ligeledes havde boligselskabet grund til at forvente frednings-

sagen gennemført i henhold til den gamle Bygningsfredningslov, der efter fredningens vedtagelse havde sikret selskabet krav på ubetinget overtagelse.

Fredningsstyrelsen indbragte efterfølgende sagen for Østre Landsret, der stadfæstede såvel overtagelsespligt som erstatningsbeløbet, jf. KFE 1985.37, nr. 2. Landsretten var af den opfattelse, at det ikke kunne afvises, at fredningen var direkte årsag til, at DB's påtænkte byggeri ikke kunne realiseres, hvorfor betingelserne for overtagelsespligt var til stede. Miljøministeriet ankede til Højesteret og understregede i denne forbindelse, at betingelserne for overtagelse ikke var til stede, da der på baggrund af kommuneplanen kunne udarbejdes en lokalplan, der i henhold til kommunens ønsker erstatningsfrit ville indskrænke bebyggelsesmulighederne på den pågældende ejendom. Da DB i mellemtiden havde fundet en køber til ejendommen, tog selskabet miljøministeriets påstand bekræftende til genmæle.

#### Kommentar

Der foretages en endelig vurdering af problemstillingerne om overtagelsesbegæringen i afsnit 7.3.2.3. *Vurdering af overtagelse på begæring*, men vi vil her knytte en kort kommentar til de væsentligste betragtninger til den konkrete sag om Sortedam-ejendommen.

Umiddelbart er Sortedam-sagen særpræget, da lovændringen i 1979 påvirkede ejerens forventninger til muligheden for overtagelse, og spørgsmålet er



derfor om sagen kan danne grundlag for en mere principiel betragtning af overtagelsespligten. Det ses af afgørelserne, at såvel taksationsmyndighederne som Østre Landsret ikke lagde vægt på lovændringen i deres vurdering af, om betingelserne for overtagelsespligt var opfyldt. Dermed var de særlige omstændigheder omkring lovændringen ikke afgørende for sagens udfald, og på denne baggrund vurderer vi, at sagen kan anvendes generelt som vurderingsgrundlag for overtagelsespligten.

Ejendommens afkastningsgrad er det centrale udgangspunkt for vurderingen af, hvorvidt der foreligger overtagelsespligt. Dansk Boligselskab havde på erhvervelsestidspunktet en forventning om en afkastningsgrad, men disse forventninger viste sig ikke at kunne opfyldes. Ejerens forventninger ved erhvervelsen hvilede på fire faktorer:

- Der var ingen fredning eller udsigt til en sådan på ejendommen.
- De tilsvarende ejendomme i området havde en høj udnyttelsesgrad.
- En lukket randbebyggelse langs Sortedam Dossering havde været på tale i en længere årrække.
- Kommuneplanlovens § 15-rammer lagde op til en høj bebyggelsesprocent(130).

Taksations- og Overtaksationskommissionen samt Østre Landsret var enige om, at Dansk Boligselskab på baggrund af ovenstående forhold

havde haft en berettiget forventning om en afkastningsgrad, der lå langt over den efter fredningens gennemførelse mulige udnyttelse af ejendommen.

Kommunen påpegede i forbindelse med sin anke til Højesteret, at der havde forelagt en mulighed for at indskrænke boligselskabets bebyggelsesmuligheder gennem lokalplanlægningen, hvilket havde været erstatningsfrit. Hvorvidt ejeren burde kunne forudse denne mulige regulering, finder vi tvivlsomt. Som tidligere nævnt havde det, inden Dansk Boligselskabs erhvervelse af ejendommen, været på tale, at der langs Sortedam Dossering skulle være lukket randbebyggelse. Hvis lokalplanlægningen skulle have betydning for overtagelsespligten, skulle beskyttelsesinteresserne for villaen og sidebygningerne på matr. nr. 82 B være fremlagt inden Dansk Boligselskabs køb af ejendommen. Det var dog først efter erhvervelsen, at der blev gjort opmærksom på de pågældende bygningers fredningsværdier. Hermed finder vi, at ejendommens fredningsværdier skulle være påpeget, inden Dansk Boligselskabs køb, hvis overtagelsespligten ikke skulle udløses.

Kommissionsafgørelserne og Østre Landsrets dom tog altså ikke højde for, hvilke mulige reguleringer, der kunne foretages i lokalplanlægningen, men derimod de førnævnte faktorer, der gav boligselskabet forventninger om en afkastningsgrad svarende til de øvrige ejendomme i området. Disse

forventninger kunne ikke indfries som følge af fredningen, og den efterfølgende afkastningsgrad var tilstrækkelig reduceret til at udløse overtagelsespligten.

### Studestalden

#### Resume

En anden relevant sag i forhold til overtagelsespligtens udstrækning er *Studestalden*. Spørgsmålene om overtagelsespligt og erstatningsstørrelsen blev efter Århus Kommunes anmodning

behandlet hver for sig i henholdsvis KFE 1994.185 og KFE 1996.146. Der fokuseres i denne gennemgang på overtagelsesspørgsmålet, der er gengivet i KFE 1994.185.

Sagen omhandlede en ca. 3.500 m<sup>2</sup> stor ejendom i Århus midtby – se fig. 7.8 – hvorpå der fandtes en bygning fra 1865 – Studestalden med et grundareal på ca. 650 m<sup>2</sup>. Ejendommen blev i 1986 erhvervet af entreprenørselskabet Lyngby & Videbæk A/S (LV), der ønskede at opføre boliger

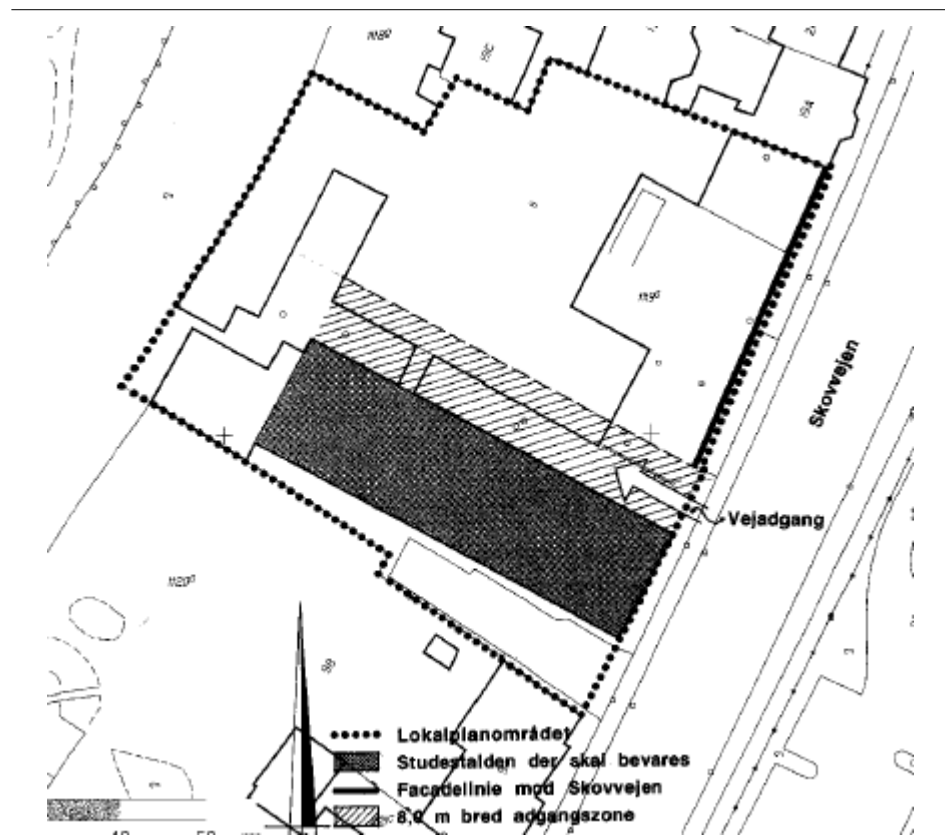


fig. 7.8: Lokalplankort for Lokalplan nr. 568 fra 1998, der var en revidering af den forrige plan nr. 477

på ejendommen. I henhold til kommuneplanen var der i området en bebyggelsesprocent på 60. I første omgang ønskede LV at nedrive hele Studestalden, men dette blev ændret til en delvis nedrivning, hvilket magistraten i Århus Kommune anbefalede. Dette indebar en bebyggelsesprocent på 166, hvoraf de 150 var nybebyggelse. Byrådet vedtog at udarbejde en lokalplan (nr. 423), hvori den vestlige halvdel af Studestalden skulle bevares. LV overdrog ejendommen til et andet entreprenørfirma, og kort efter godkendte Planstyrelsen den foreslåede bebyggelsesprocent på 166. Efterfølgende bortfaldt lokalplanforslaget dog, da det istedet blev besluttet at udarbejde et nyt lokalplanforslag (nr. 477), der forudsatte bevaring af hele Studestalden.

Århus Kommune begrundede afvisningen af lokalplanforslag nr. 423 med, at byrådet ikke ønskede en meget massiv *buldfyldning*, hvilket forslag nr. 423 netop havde lagt op til. Bebyggelsestætheden på Skovvejen, hvor Studestalden lå, var mest markant sydvest for Studestalden, hvor ejendommene havde en bebyggelsesprocent mellem 135 og 260. Den nærmeste ejendom mod nordøst havde en bebyggelsesprocent på 144, mens det var lavere længere mod nord.

Efter bortfaldet af lokalplanforslag nr. 423, og de nye planer om komplet bevaring af Studestalden, fandt den nye ejer af Studestalden ejendommen uanvendelig, og LV overtog igen ejen-

dommen. LV ansøgte om tilladelse til at nedrive Studestalden, men kommunen gav afslag i henhold til den daværende Kommuneplanlovs § 16, stk. 3 – i dag PL § 13, stk. 2 – omhandlende lokalplanpligt ved nedrivningsarbejder. Da Planstyrelsen senere afviste, at der i dette tilfælde var lokalplanpligt, nedlagde kommunen istedet forbud mod nedrivning i henhold til KPL § 17 – idag PL § 14. Herefter udarbejdede Århus Kommune den bevarende lokalplan nr. 477, der medførte, at den maksimale bebyggelsesprocent for ejendommen var 92 inkl. Studestaldens areal. Da LV herefter fandt, at ejendommen ikke var rentabel ud fra de indtjeningsmuligheder den lave bebyggelsesprocent tillod, blev sagen indbragt for Taksationskommissionen.

Taksationskommissionen fandt, at udgangspunktet for vurderingen af ejendommens afkastningsmuligheder, var dens naturlige udnyttelsesmuligheder som byggegrund på tidspunktet for kommunens § 17-forbud mod nedrivning af Studestalden. Kommissionen vurderede, at LV havde haft en berettiget forventning om, at ejendommen kunne bebygges med en tæthed langt over kommuneplanens maksimum på 60%. Kommissionen mente dog ikke, at ejeren havde kunnet forvente en bebyggelsesprocent på 166, selv om lokalplanforslag nr. 423 muliggjorde dette. Derimod fandt kommissionen, at LV ikke havde mulighed for at forudse kommunens nedrivningsforbud, da Fredningsstyrelsen havde talt imod bevaring af bygningen. LV havde be-

rettigede forventninger om at kunne foretage en huludfyldning på ejendommen, hvorved ejendommen ville få samme bebyggelsesprocent som de nærmeste naboejendomme og dermed en højere udnyttelse end den gennemsnitlige bebyggelsesprocent i området. Ifølge Taksationskommissionen afskar bevaringen af Studestalden ejeren fra at foretage den omtalte huludfyldning, hvorved der skete en mærkbar reduktion i etageantal og udnyttelsesgrad, og en betydelig forringelse af mulighederne for nybebyggelses placering. På baggrund heraf fandt Taksationskommissionen, at der var et væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for lignende ejendomme med tilsvarende beliggenhed og benyttelse. Århus Kommune tilpligtedes derfor at overtage ejendommen mod erstatning.



fig. 7.9: Studestalden anno 2004

Århus Kommune ankede afgørelsen til Overtaksationskommissionen, der tiltrådte Taksationskommissionens be-

grundelse og stadfæstede derved overtagelsespligten. Århus Kommune indbragte herefter sagen for Vestre Landsret, hvis kendelse fremgår af KFE 1996.144, nr. 5. Landsretten fastslog, at ejeren på tidspunktet for kommunens § 17-forbud havde en retsbeskyttet forventning om, at ejendommen kunne bebygges som en huludfyldning, selv om dette ville betyde en væsentlig overskridelse af kommuneplanens forudsatte bebyggelsesprocent. Denne forventning skyldtes primært ejendommens karakter og beliggenhed set i forhold til de tilsvarende ejendomme i området, især de nærmeste naboejendommers udnyttelsesgrader. Efter vedtagelsen af lokalplan nr. 477 kunne disse forventninger ikke indfries, hvorefter betingelserne for overtagelse var til stede.

#### Kommentar

I sagen om Studestalden skete der som følge af den bevarende lokalplan en klar reduktion af ejendommens afkastningsgrad. Entreprenørfirmaet Lyngby & Videbæk A/S havde på erhvervelsestidspunktet en berettiget forventning om at kunne bebygge ejendommen med en bebyggelsesprocent, der svarede til de øvrige ejendomme i området. Til trods for kommuneplanens relativt lave bebyggelsesprocent (60) for området fandt kommissionerne og Vestre Landsret, at bebyggelsesforholdene på de omliggende ejendomme gav ejeren berettigede forventninger om at kunne foretage en huludfyldning, hvilket ville give en udnyttelsesgrad på højde med om-

rådets øvrige ejendomme. Planlægningen blev således ikke tillagt betydning i forhold til, hvilken afkastningsgrad ejeren kunne forvente.

Bevaringen af Studestalden betød hermed efter kommissionernes og Landsrettens vurdering, at der var et væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for de øvrige ejendomme på Skovvejen. Især de tilgrænsendes ejendomme høje afkastningsgrad havde betydning for sagens udfald, og misforholdet opstod som følge af den manglende mulighed for at foretage en hulfyldning.

Det skal i denne forbindelse tilføjes, at der i 1998 blev vedtaget en revideret udgave af den bevarende lokalplan nr. 477. Den nye lokalplan (nr. 568) forbedrede mulighederne for ny bebyggelse gennem en ændring af byggefeltene på ejendommen samt en ændring af anvendelsesbestemmelserne, således at der også indgik mulighed for etablering af erhverv og offentlige formål i bebyggelsen.

### Bakkegård-sagen

#### Resume

Endnu et eksempel på en sag om overtagelsesbegæring i forbindelse med en bevarende lokalplan ses i *Bakkegård-sagen* KFE 2000.291. En landbrugsejendom i Greve Kommune var omfattet af en bevarende lokalplan, der udpegede gårdens trelængede del som bevaringsværdig – se

fig. 7.10 – hvorefter den ikke måtte nedrives, ombygges eller dens ydre fremtræden ændres uden byrådets tilladelse. Den bevarende lokalplan for Greve Landsby blev vedtaget i 1977, hvorved Bakkegården også blev omfattet af bevaringsbestemmelserne.

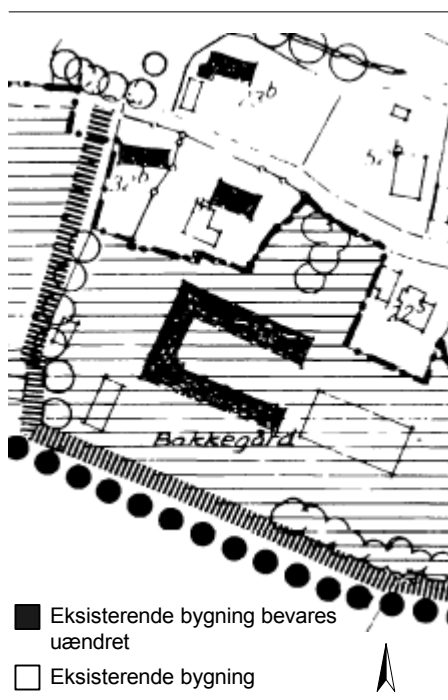


fig. 7.10: Udsnit af kortbilag fra bevarende lokalplan for Greve Landsby – Lokalplan 14.02

I 1996 ansøgte ejeren om tilladelse til nedrivning af den nordligste længe af driftsbygningen. Byrådet gav afslag, hvilket ejeren indbragte for Taksationskommissionen med begæring om overtagelse. Taksationskommissionen fandt ikke, at afslaget på nedrivning medførte, at betingelserne for overta-

gelse var opfyldt. Ejeren indbragte derefter sagen for Overtaksationskommissionen.

Istandsættelsen af driftsbygningen ville efter ejerens opfattelse beløbe sig til 950.000 kr., hvilket skulle berettige overtagelsespligten. Ligeledes anførte ejeren, at bygningen ikke var blevet vedligeholdt siden midten af 1980'erne, og at den var blevet uanvendelig i driften. Opførelsen af en ny værkstedsbygning ville angiveligt koste 300.000 kr., hvilket ville stå i misforhold til de 950.000 kr. en istandsættelse ville koste. Ejeren påpegede, at differencen mellem istandsættelsen af den eksisterende driftsbygning og opførelsen af en ny bygning, dvs. 650.000 kr., var den ekstra byrde, som bevaringsbestemmelserne betød for ejendommen i forhold til lignende ejendomme uden nedrivningsforbud. Ejeren påpegede yderligere, at der ikke fandtes tilsvarende gårde med tilsvarende benyttelse i Greve landsby, hvorfor en sammenligning af afkastningsgrader ikke var mulig.

Greve Kommune mente ikke, at der var den fornødne dokumentation til at påvise et væsentligt misforhold mellem afkastningsgraden for Bakkegården og lignende ejendomme uden nedrivningsforbud. Kommunen var af den opfattelse, at det ville koste mindre end 950.000 kr at istandsætte bygningen, og at en nyopførelse af en tilsvarende bygning ville koste 700.000 kr. Driftsbygningens bevaringsværdier blev revurderet i forbindelse med eje-

rens nedrivningsansøgning i 1996, og kommunen fandt, at Bakkegården fortsat skulle bevares, og at bygningen ikke var i en stand, der begrundede nedrivning.

Overtaksationskommissionen lagde i sin afgørelse vægt på, at driftsbygningen på Bakkegården efter vedtagelsen af lokalplanen fortsat kunne udnyttes som hidtil, eftersom driften på ejendommen fortsatte efter lokalplanens vedtagelse i 1977. Kommissionen formodede, at den fortsatte drift var sket uden økonomiske tab for ejeren. På denne baggrund fandt kommissionen ikke, at den bevarende lokalplan havde medført en ringere afkastningsgrad for Bakkegården, hvilket heller ikke kunne dokumenteres på grund af manglende sammenligning med tilsvarende ejendomme, hvorved der ikke forelå overtagelsespligt, jf. PL § 49, stk. 2.

#### Kommentar

I Bakkegård-sagen afviste Taksations- og Overtaksationskommissionen begge ejerens overtagelsesbegæring. Overtaksationskommissionen lagde til grund, at der ikke forelå den nødvendige dokumentation, hverken for en nedgang i Bakkegårdens afkastningsgrad eller for et misforhold mellem gårdens afkastningsgrad og afkastningsgraden hos tilsvarende ejendomme uden nedrivningsforbud. Ligeledes vejede det tungt, at ejeren fortsatte driften efter bevaringsbestemmelserne var trådt i kraft uden noget tegn på økonomiske tab. Derved

havde bevaringsbestemmelserne umiddelbart ikke medført en økonomisk byrde for ejeren. Dette er naturligvis en forudsætning for, at der kan være tale om et misforhold i forhold til ikke-fredede ejendomme. I sagen ser det i højere grad ud til, at nedrivningsønsket skyldtes driftsbygningens forfatning frem for konsekvenserne af bevaringsbestemmelserne.

Da der umiddelbart ikke havde været nogen byrder for Bakkegården forbundet med den bevarende lokalplan, var der ikke grundlag for at tale om et misforhold i afkastningsgrad, da dette forudsatte, at byrderne knyttede sig til de hensyn, der havde begrundet bevaringsbestemmelserne. Som sagt forsatte driften på Bakkegård efter vedtagelsen af den bevarende lokalplan, og derfor kunne byrderne næppe relatere sig til de bevaringsværdier, der har begrundet de bevarende bestemmelser. Ejerens udsagn om, at de øgede omkostninger relaterer sig til bevaringsbestemmelserne er efter vores vurdering tvivlsomt. Behovet for en ny bygning eller en istandsættelse knyttede sig netop til ejerens manglende vedligeholdelse, og ikke lokalplanens påvirkning af driften. De forskellige beløb, der nævnes i sagen, spillede derfor ingen rolle.

#### Paralleller til PL § 48

Som tidligere nævnt har Planlovens § 48 samme funktion som PL § 49 og BFL § 12, da bestemmelsen giver grundejeren mulighed for overtagelse,

hvilket kan ske i tilfælde af, at hans ejendom i en lokalplan forbeholdes offentlige formål. Betingelsen for overtagelse er, at ejendommen efterfølgende ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde, jf. PL § 48, stk. 3. Denne betingelse er parallel til BFL § 12, stk. 2 og PL § 49, stk. 2, der benytter begrebet *afkastningsgrad*, der udtrykkes under afsnit 7.3.2.3. *Sammenfatning på overtagelse på begæring.*

#### PL § 48, stk. 3

*Stk. 3. Overtagelsespligten efter stk. 1 og 2, 1. pkt., påhviler dog kun kommunen, hvis det pågældende areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme.*

En interessant sag i forhold til overtagelsespligten er *Sorø-sagen* KFE 1993.113 vedrørende det tidligere amtssygehus i Sorø. Amtskommunen solgte i 1988 sygehuset til institutionen Fælleseje, der bl.a. ønskede at udleje bygningerne til en efterskole. Umiddelbart efter erhvervelsen nedlagde Sorø Kommune § 17-forbud – i dag svarende til § 14-forbud – og udarbejdede efterfølgende en lokalplan, der inddelte sygehusområdet i fem delområder, hvoraf de fire tilhørte Fælleseje. Efter vedtagelsen af denne plan kunne Fællesejes oprindelige projekt om udlejning til skoleformål ikke gennemføres. Sorø Kommune eksproprierede efterfølgende to af delområ-

derne til offentlige formål, mens hovedparten af de to tilbageværende delområder blev udlagt til liberale erhverv. Der var på dette tidspunkt overskud af arealer til liberale erhverv i Sorø, hvorfor en sådan udnyttelse af sygehus-ejendommen var forbundet med stor økonomisk usikkerhed. Fælleseje begærede herefter ejendommen overtaget i henhold til PL § 48, stk. 1.

Taksationskommissionen fandt, at Fællesejes oprindelige plan om at udleje ejendommen til efterskole m.m. var lovlig på erhvervestidspunktet. Efter kommunens § 17-forbud og den efterfølgende lokalplan kunne Fælleseje udelukkende benytte ejendommen i overensstemmelse med den hidtidige anvendelse, dvs. hospitalsdrift eller til liberalt erhverv. Hospitalsdriften var i sin tid opgivet af det offentlige, og kommissionen vurderede, at det til dels skyldtes, at bygningerne var forældede og uegnede til hospitalsdrift. Heraf sluttede kommissionen, at Fælleseje heller ikke ville kunne drive sygehus med et økonomisk rimeligt resultat. Da der på grund af det store udbud af erhversarealer i Sorø ligeledes var stor økonomisk usikkerhed forbundet med anvendelsen af ejendommen til liberale erhverv, fandt Taksationskommissionen, at der forelå overtagelsespligt for Sorø Kommune, jf. PL § 48, stk. 3.

I forhold til spørgsmålet om grænsen for overtagelsespligt er det væsentlige i denne sag, at Fælleseje bliver fastlåst af lokalplanen, da de eneste anvendelses-

muligheder – hospitalsdrift og liberalt erhverv – vil medføre væsentlige økonomiske tab for Fælleseje. Der foreligger dermed overtagelsespligt, når ejendommens hidtidige anvendelse ikke kan fortsættes samtidig med, at ejendommens fremtidige anvendelse ikke er økonomisk rentabel. I visse tilfælde udløses overtagelsespligten dog, på trods af at den hidtidige drift fortsætter. Se således KFE 2000.247 og KFE 1991.105.

I KFE 2000.247, blev kommunen tilpligtet at overtage en ejendom, jf. PL § 48, stk. 3, da ejeren mistede muligheden for at udvide sin landbrugs-ejendom på baggrund af en lokalplan, der udlagde hans ejendom til affalds- og genbrugsplads. Overtagelsespligten blev begrundet med, at ejendommen efterfølgende var usælgelig. Afgørelsen tog ikke hensyn til, at den hidtidige drift af ejendommen kunne fortsætte efter planens vedtagelse. Overtaksationskommissionen tog hensyn til, at den første ejendom var usælgelig på grund af udpegningen som affaldsplads.

En lignende situation ses i KFE 1991.105, hvor en ejer af en landbrugsejendom fik medhold af Taksationskommissionen i sin overtagelsesbegæring, jf. PL § 48, stk. 1. Kommissionen fandt, at selv om ejeren havde bortforpagtet jorden, var han gennem en lokalplan, der udlagde en del af ejendommen til offentlige formål, frataget muligheden for at drive et rentabelt landbrug. I denne situation var det



dermed alene den manglende mulighed for udvidelse af bedriften, der lå til grund for kommissionens afgørelse. Ejeren havde ikke lidt et faktisk tab og kunne fortsætte den hidtidige anvendelse, men kommissionen vurderede, at ejeren havde en berettiget forventning om, at en senere udvidelse var mulig.

De to sidste sager illustrerer, at der kan foreligge særlige omstændigheder, hvorved overtagelsespligten udløses, til trods for at ejendommens hidtidige anvendelse kan fortsætte. Dette kan henholdsvis ske, når ejendomme bliver usælgelige eller såfremt en virksomhed afskæres fra fremtidige udvidelsesmuligheder.

I forhold til bygningsfredning og bevarende lokalplanlægning er det væsentligt i forbindelse med overtagelsesspørgsmålet at vurdere, hvorvidt den hidtidige anvendelse kan fortsætte, om ejendommen afskæres fra udvidelse eller om ejendommen bliver usælgelig som følge af fredningens eller bevaringsplanens rådighedsindskrænkninger.

### 7.3.2.3. Sammenfatning på overtagelse på begæring

Som nævnt i indledningen af 7.3.2.2. *Betingelser for overtagelse* er der især to faktorer, der spiller en central rolle i forbindelse med betingelserne for overtagelsespligt, hvilket også fremgik af de ovenstående sager. *Afkastningsgraden og ejendomme med lignende beliggen-*

*hed og benyttelse* er de to faktorer, der udgør taksationsmyndighedernes og domstolenes vurderingsgrundlag i forbindelse med overtagelsesspørgsmålet. Det vurderes i følgende afsnit, hvorledes de to faktorer spiller ind på overtagelsesspørgsmålet, hvorefter vi tager endeligt stilling til, hvornår der foreligger overtagelsespligt. De sager, som vi behandlede i forrige afsnit, udgør kernen af de følgende vurderinger.

#### Afkastningsgrad

I første omgang er det relevant at knytte et par kommentarer til begrebet afkastningsgrad, der anvendes i såvel Planloven som Bygningsfredningsloven. Begrebet er i princippet ganske komplekst, da det teknisk set er et økonomisk nøgletal, der beskriver forrentningen af en virksomheds samlede aktiver. Efter vores opfattelse er vurderingen af, om der foreligger overtagelsespligt en generel betragtning af, hvorledes et nedrivningsforbud påvirker ejerens forventninger til ejendommens rentabilitet. Planlovens § 48, stk. 3 vedrørende overtagelse, når en ejendom forbeholdes offentlige formål, gør overtagelsespligten betinget af, at ejendommen ikke længere „...*kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde...*“, hvilket må antages at være samme betingelse, som ved overtagelse af en fredet eller bevaringsværdig bygning. I tilfældet med Sortedam-sagen og Studestalden skete der en så væsentlig indskrænkning af de planlagte byggeprojekter, at ejendommene ikke kunne

udnyttes på en økonomisk rimelig måde i forhold til de omliggende ejendomme.

Afkastningsgraden vil alt efter ejendomstype relatere sig til forskellige former for „afkast“. Såvel Sortedam-sagen som Studestalden omhandlede ejendomme, hvor ejerne forventede at kunne opføre boliger, hvilket efterfølgende ville give udbytte i form af salg eller lejeindtægter. Fredning eller bevarende lokalplaner kan ligeledes omfatte et produktionsapparat, herunder landbrug som det ses i Bakkegårdsagen. I disse tilfælde kan produktionsens omfang påvirkes, hvorefter der sker en reduktion af indtjeningen. En ejendom, der omfattes af en fredning eller bevaringsplan, kan også blive uinteressant for fremtidige investorer, hvorved ejendommen er vanskelig at afhænde. Disse indskrænkninger i ejendomsretten påvirker dermed også ejendommen i økonomisk forstand.

I Sortedam-sagen og Studestalden skete der en klar forringelse af ejendommens udnyttelsesgrader set i forhold til, hvad ejerne havde berettigede forventninger om på erhvervstidspunktet. De planlagte byggeprojekter kunne i begge tilfælde ikke realiseres, hvilket reducerede ejendommens fremtidige afkastningsgrad i form af lavere lejeindtægter. I Bakkegårdsagen lagde Overtaksationskommissionen vægt på, at den hidtidige landbrugsdrift fortsatte efter vedtagelsen af den bevarende lokalplan, hvilket dermed var tegn på, at bevarings-

bestemmelserne ikke havde væsentlige økonomiske konsekvenser for ejeren. I denne sag var der heller intet til hinder for, at ejeren opførte nye driftsbygninger, og derved kunne fortsætte en økonomisk rimelig anvendelse. Som tidligere anført er der dog visse situationer, der udløser overtagelsespligt, til trods for at den hidtidige anvendelse fortsætter.

Vurderingen af ejendommens afkastningsgrad beror i høj grad på ejerens forventninger til ejendommens udnyttelsesmuligheder. Denne forventning kan relatere sig til såvel den eksisterende drift, men ligeledes til fremtidige anvendelses- eller salgsmuligheder. Dette fremgår af de tidligere omtalte KFE 1993.113 (Sorø-sagen) og KFE 1991.105, hvor der i begge tilfælde var forventninger til ejendommens fremtidige anvendelsesmuligheder, hvilket efterfølgende ikke kunne indfries.

### Sammenlignelige ejendomme

Afkastningsgraden for den fredede eller bevaringsværdige bygning skal sammenlignes med afkastningsgraden for ejendomme med tilsvarende beliggenhed og benyttelse. I byområderne er der naturligvis bedre grundlag til at finde det fornødne sammenligningsgrundlag, mens det i landområderne kan være mere vanskeligt, hvilket Bakkegård-sagen illustrerer. I Sortedam-sagen og Studestalden drejede det sig om allerede tætbebyggede områder, hvorved ejerne havde en for-

ventning om lignende udnyttelsesgrader, hvilket var særligt markant i forbindelse med Studestalden, hvor der var tale om en egentlig huludfyldning. Herved var der en berettiget forventning om, at ejendommen skulle have samme bebyggelsesprocent som de tilgrænsende ejendomme, hvilket bevaringsbestemmelserne forhindrede.

På trods af at der i de nævnte tilfælde er konkrete naboejendomme som sammenligningsgrundlag, kan sammenligningen ligeledes foretages ud fra en generel betragtning af, hvilken afkastningsgrad der kan forventes af den pågældende ejendomstype. Et eksempel herpå er den førnævnte KFE 1991.105, hvor det blev lagt til grund for overtagelsespligten, at en landbrugsejendom måtte forventes at kunne udvide med erhvervsmæssig nødvendig bebyggelse. Herved er der til denne ejendomstype knyttet visse forventninger om potentielle udvidelsesmuligheder, og fredning eller bevaringsbestemmelser kan efterfølgende afskære ejeren fra at udnytte ejendommens potentiale.

#### **Hvornår er der overtagelsespligt?**

Efter de mere overordnede betragtninger er spørgsmålet, hvilke påvirkninger ejeren må acceptere og hvilke tab, der berettiger overtagelse. Den væsentligste betragtning i forhold til overtagelsespligten er spørgsmålet om, hvilke forventninger ejeren har haft til ejendommens afkastningsgrad.

Forventningerne til en ejendoms afkastningsgrad må i høj grad bygges på afkastningsgraden for tilsvarende ejendomme, dvs. ejendomme med samme beliggenhed og benyttelse. Endvidere kan forventningen bero på de eksisterende bebyggelsesforhold eller på lokalplanlægningen i det pågældende område.

Hvorvidt overtagelsespligten udløses, når den hidtidige drift fortsætter er tvivlsomt, da en fortsættelse af den eksisterende anvendelse ikke umiddelbart hænger sammen med kravet om, at der skal være nedsat rentabilitet. Der kan dog forekomme situationer, hvor ejendommens fremtidige afkastningsgrad nedsættes, selv om den hidtidige anvendelse kan fortsætte på trods af fredning eller bevaringsbestemmelser. Eksempelvis kan landbrug og andre erhvervsjendomme afskæres fra muligheden for udvidelse, hvis bygningerne fredes eller omfattes af bevarende lokalplaner. Som følge heraf kan ejeren ligeledes have svært ved at sælge ejendommen til en rentabel pris, hvilket stiller ham dårligere end ejerne af lignende ejendomme uden nedrivningsforbud.

På trods af at den hidtidige drift i praksis kan fortsætte, kan ejendommens rentabilitet reduceres i en sådan grad, at overtagelsespligten foreligger, hvilket bl.a. fremgik af Sorø-sagen.

Overtagelsespligten skal vurderes fra sag til sag, men som ovenstående gennemgang viser, er der en række krite-

rier, der indgår i denne vurdering. I de enkelte situationer kan der være særlige omstændigheder, som har betydning for sagens udfald, hvilket gør, at der ikke kan gives et endegyldigt svar på, hvornår der foreligger overtagelsespligt. Fælles for situationerne er dog, at bygningsfredningen eller den bevarende lokalplan medfører en nedsat økonomisk udnyttelse af ejendommen, set i forhold til udnyttelsen af tilsvarende ejendomme. Herudover indgår følgende forhold i vurderingen af, om der foreligger overtagelsespligt:

- Har ejeren berettigede forventninger om en højere udnyttelsesgrad, herunder udvidelsesmuligheder?
- Kan den hidtidige anvendelse fortsætte uden væsentlige tab?
- Er afhændelse af ejendommen mulig?

Helt overordnet fungerer overtagelsesbestemmelserne som en beskyttelse af grundejeren i de tilfælde, hvor indskrænkningerne af ejerens dispositionsmuligheder gør, at ejendommen ikke har en afkastningsgrad, der svarer til afkastningsgraden for lignende ejendomme. Dermed er grundejeren sikret en rimelig løsning på de indskrænk-



fig. 7.11: Store Restrup Herregård fra 1723

ninger, der afskærer ham fra en forventet udnyttelse af ejendommen. En nærmere vurdering om denne beskyttelse af ejendomsretten er tilstrækkelig foretaget i følgende afsnit.

### 7.3.3. Vurdering af indgreb

Når en bygning er fredet eller omfattet af en bevarende lokalplan, er de væsentligste reguleringer af ejendomsretten rettet mod de fysiske ændringer af ejendommen. Herved skal bygningskulturen naturligvis sikres mod, at frednings- og bevaringsværdier forsvinder gennem de ændringer – bygnings- eller nedrivningsarbejder – som ejeren foretager ved bygningen.

Princippet for bygningsfredning og -bevaring har ikke ændret sig væsentligt siden den første Bygningsfredningslov fra 1918, hvilket er et tegn på, at loven er velfungerende, og at principperne, for hvorledes bygningskulturen sikres, har den tilsigtede virkning. De seneste ændringer af lovgivningen har fokuseret på det kommunale arbejde i bygningsbevaringen, hvorefter lokalplanlægning i højere grad skal sikre den del af bygningskulturen, der ikke har de fornødne kulturhistoriske eller arkitektoniske værdier til at opnå en fredning.

Som følge af en fredning eller en bevarende lokalplan oplever grundejeren en række rådighedsindskrænkninger, og i det følgende vil vi vurdere, hvorledes denne regulering påvirker ejendomsretten. Da der findes over-

tagelsesbestemmelser i Bygningsfredningsloven og Planloven, er det ikke umiddelbart relevant at diskutere, om bygningsfredning og -bevaring er et udtryk for ekspropriation. Det er snarere væsentligt at diskutere, om overtagelsesmuligheden sikrer den fornødne varetagelse af ejendomsretten. I denne forbindelse benytter vi følgende kriterier i henhold til skønsteorien:

- Generelt eller konkret
- Causa
- Intensitet

Skønsteoriens fjerde vurderingskriterie – overførelse af ejendomsret – er ikke relevant at diskutere i denne sammenhæng, da der ikke sker ændringer i ejerforholdene ved fredning eller bevaringsplan. Overtagelsen af ejendomme i henhold til BFL § 12, stk. 1 og PL § 49, stk. 1 foregår efter de ekspropriationsretlige principper.

### 7.3.3.1. Generelt eller konkret

Overordnet set er bygningsfredning eller -bevaring ikke rettet mod en afgrænset mængde ejendomme, da alle ejendomme i princippet kan indeholde frednings- eller bevaringsværdige kvaliteter. Der er ikke forskel på hverken ejer- eller ejendomsstype, da der udelukkende fokuseres på de bygningsmæssige kvaliteter. Ud fra denne opfattelse kan indgreb i ejendomsretten på baggrund af frednings- eller bevaringsinteresser betragtes som et generelt indgreb.

Bygningsfredning og -bevaring rammer indehavere af bygninger med særlige arkitektoniske, kulturhistoriske eller miljømæssige værdier, og disse værdier varierer fra ejendom til ejendom. Hermed er det nødvendigt at lave en specifik vurdering af, hvilke kvaliteter der findes på den enkelte ejendom, og derefter foretage en konkret fredning eller bevarende lokalplan, der udelukkende gælder for den pågældende ejendom.

Bevaring af bygningskulturen adskiller sig fra andre beskyttelsestyper ved, at hver bygning udskiller sig med hensyn til hvilke frednings- eller bevaringsværdige kvaliteter, bygningen indeholder. Dermed er det ikke muligt at lave en generel regulering af disse forhold, som eksempelvis ved beskyttelseslinier omkring gravhøje og lignende. Kirkebygninger og bygninger fra før 1536 er dog undtaget denne betragtning, da begge ejendoms kategorier automatisk er fredet. Vurderingen af den enkelte ejendoms frednings- eller bevaringsværdige kvaliteter taler dermed for et konkret indgreb, men blandt de enkelte ejendoms kategorier sker der ligeledes en udvælgelse. I praksis fungerer dette eksempelvis ved, at Kulturarvsstyrelsen i dens temagennemgange – f.eks. *industri ejendomme* – udvælger enkelte bygninger, der herefter fredes eller optages i en bevarende lokalplan. Andre bygninger af samme type oplever ikke samme indgreb, da målet med fredningerne kan være blot at sikre få eksempler af den pågældende bygningstype. Denne udvælgelsesme-

tode understreger dermed, at bygningsfredning og -bevaring er et konkret indgreb, der ikke rammer en bestemt bygningstype, men i højere grad de „fineste“ eksempler.

Lokalplanlægning, herunder de bevarende lokalplaner, er konkret, da lokalplanen omfatter et afgrænset geografisk område, hvor der bevidst reguleres forhold på bestemte ejendomme. Den bevarende lokalplan indeholder konkrete påbud for, hvorledes den pågældende bygning skal vedligeholdes og hvilke bevaringsværdier, der søges beskyttet. Dermed er det bevidst regulering af en bestemt ejendom, der ikke angår andre ejendomme. Til trods herfor har Planloven – og tidligere Byplanloven – som udgangspunkt aldrig medført erstatning for værdiforringende planer, selv om lokalplanerne som regel er af meget konkret karakter.

Det er vores klare opfattelse, at der er tale om et konkret indgreb, da bygningsfredningen eller -bevaringen vil sigte mod at sikre bestemte værdier på den enkelte ejendom. Der vil derfor gælde særlige bestemmelser for hver enkelt ejendom.

#### 7.3.3.2. Causa

For at et indgreb ikke betragtes som ekspropriativt, skal det bl.a. være sagligt begrundet. Hvorvidt en ejendom har bevarings- eller fredningsværdige kvaliteter beror på en vurdering af Det Særlige Bygningssyn i forhold til

bygningsfredning, mens kommunerne vurderer, hvorvidt en bebyggelse skal optages i lokalplanlægningen som bevaringsværdig. Som regel er der ikke tale om et ekspropriativt indgreb, hvis det begrundes i samfundsmæssige hensyn, hvilket bl.a. gælder for bygningsfredning og -bevaring, der har til formål at sikre bygninger, der har en samfundskulturel værdi.

Fredningen af en bygning knytter sig – som Bygningsfredningsloven foreskriver – til arkitektoniske, kulturhistoriske eller miljømæssige værdier. Den bevarende lokalplanlægning har samme sigte, men har ikke samme nationale betydning som bygningsfredningen. Indgrebet, der følger af enten fredningen eller den bevarende lokalplan, er dermed begrundet i den samfundsmæssige interesse for at bevare en særlig del af bygningskulturen.

Selv om ejeren kan mene, at en fredning eller en bevarende lokalplan grunder i usaglige hensyn, må den objektive tolkning være, at indgrebet utvivlsomt grunder i en samfundsmæssig interesse i at sikre den del af kulturarven, der udgøres af bygningerne.

#### 7.3.3.3. Intensitet

Intensitetskriteriet er det mest centrale i forbindelse med vurderingen af bygningsfredningens og -bevaringens betydning for ejendomsretten. Intensiteten af en bygningsfredning eller -bevaring kan variere alt efter hvilken ejendomstype, der er tale om. Med

andre ord er indgrebets økonomiske betydning for ejeren afhængig af, hvilken anvendelse den pågældende ejendom har, og hermed hvor hårdt fredningen eller bevaringsbestemmelserne rammer. Intensiteten afhænger ligeledes af, om den pågældende anvendelse af ejendommen kan fortsætte efter vedtagelsen af en fredning eller bevarende lokalplan. Det er i disse tilfælde, at muligheden for overtagelse spiller en væsentlig rolle, men spørgsmålet er om, der er situationer, hvor grundejeren kan komme i en uhenigtsmæssig position på grund af fredningen eller lokalplanens bevaringsbestemmelser til trods for overtagelsesbestemmelserne.

Da en bygningsfredning og bygningsbevaring medfører en række økonomiske kompensationsordninger, som blev beskrevet i afsnit 7.3.1.3. *Økonomi*, er intensiteten af indgrebet generelt ikke særlig markant, og det er tidligere påpeget, at der kan være en økonomisk fordel ved at bo i en fredet eller bevaringsværdig bygning.

Intensiteten af indgrebet afhænger som nævnt af hvilken ejendomstype og heraf hvilken anvendelse, der er tale om. Den „almindelige“ boligejer rammes sjældent hårdt af en bygningsfredning eller bevarende lokalplan. Der stilles naturligvis større krav til vedligeholdelse og der er skærpede regler for hvilke bygningsarbejder, der må foretages på ejendommen, men afkastningsgraden for en bolig vil ikke forringes i forhold til andre ejen-

domme på grund af en fredning. Fredningen eller den bevarende lokalplan forhindrer dermed ikke den hidtidige anvendelse, og intensiteten er i disse situationer til at overskue. I visse tilfælde kan sikringen af de bygningskulturelle værdier også medvirke til, at bygningerne får en høj værdi på grund af deres særpræg. Se således KFE 2001.295, hvor et større areal på Rømø havde en egnskarakteristisk blanding af natur og bebyggelse, hvorved en fredning af området ville beskytte dette miljø mod bebyggelsesændringer og tilplantninger. Hvis ikke området kunne fredes ville man risikere at ødelægge det kulturhistoriske værdifulde område, der var med til at gøre området specielt og attraktivt.

Overtagelsespligten fungerer som en „ventil“ i de tilfælde, hvor ejendommen ikke kan udnyttes på økonomisk rimelig vis, hvorved ejeren kan afhænde ejendommen til staten eller kommunen. Der er dog stadig risiko for, at grundejere i særlige grænsesituationer bliver hårdt ramt af enten fredning eller bevaringsplan.

Problematiske tilfælde omkring bygningsfredning og -bevaring opstår efter vores opfattelse i forbindelse med erhvervsjendomme.

Grænsesituationen kan illustreres ved en enten fredet eller bevaringsværdig erhvervsjendom, hvor ejeren kan risikere at stå med et fastlåst bygnings- og produktionsanlæg uden mulighed for overtagelse. En sådan situation kan

forekomme, hvis virksomheden umiddelbart har mulighed for at fortsætte den hidtidige produktion efter gennemførelse af en fredning eller optagelse som bevaringsværdig i en lokalplan. Restriktionerne kan efterfølgende til en vis grad hindre fremtidige ændringer eller udvidelser af produktionsanlægget, der eksempelvis har til formål at modernisere eller øge virksomhedens produktion. Et væsentligt aspekt for denne situation er dog, at virksomheden har reelle udvidelsesmuligheder, men at disse muligheder efter virksomhedens opfattelse ikke tilgodeser de krav, der stilles til produktionsanlægget. Hvis ejeren endvidere ikke er afskåret muligheden for at sælge ejendommen, er betingelserne for overtagelse dermed ikke opfyldt.

Selv om ejeren ikke er afskåret fra muligheden for at sælge ejendommen, kan der i visse tilfælde være væsentlige ulemper forbundet med et salg af ejendommen. Eksempelvis kan virksomheden være afhængig af den geografiske placering, hvilket kan hænge sammen med særlige produktionskrav, herunder krav til råstofforekomster eller transportmuligheder. Ligeledes kan der være problemer forbundet med at finde en anden ejendom, der opfylder krav til produktionsanlæg, infrastruktur eller lignende. Et salg af en fredet eller bevaringsværdig bygning sætter ligeledes visse krav til køberen, da frednings- eller bevaringsværdierne også skal varetages af fremtidige ejere.

Problematikken omkring denne gruppe af erhvervsjendomme vil sandsynligvis forstærkes i fremtiden, da Kulturarvsstyrelsen har fremsat en 4-årig plan, der skal skabe øget fokus på industrianlæggene, hvorved det kan forventes, at en række anlæg vil blive fredet og optaget i lokalplaner som bevaringsværdige.

Det er vores opfattelse, at det i forhold til ejendomsretten er særdeles problematisk, at erhvervsjendomme kan stå uden mulighed for at udvide eller optimere det eksisterende produktionsanlæg. I disse tilfælde er bygningsfredningen eller bevaringsplanen ganske intensiv for grundejeren.

#### 7.4. Sammenfatning

Bygningskulturen er vor tids gravhøje, jættestuer og bopladser. Gennem bygningsmassen kan vi se samfundsmæssige træk fra såvel nutid som datid. Sikringen af den del af kulturarven, der udgøres af bebyggelse, er derfor væsentlig, som dokumentation for samfundets udvikling, herunder udviklingen inden for byggeteknikker, arkitektur, værdier og kulturelle aspekter. Bygningsfredninger og bevarende lokalplaner er derfor meget væsentlige redskaber til at sikre de værdier, der knytter sig til enkeltstående bygninger og mere omfattende bebyggelsesmiljøer.

De krav der stilles til bygningsarbejder, herunder vedligeholdelse, af især fredede, men også bevaringsværdige



bygninger, kan være ganske omfattende og detaljerede for at sikre, at de arkitektoniske, kulturhistoriske eller miljømæssige værdier bevares. Byrden af eksempelvis en fredning kan dermed være tung for den enkelte grundejer. Indgrebene i ejendomsretten har dog forholdsvis ringe intensitet, når man tager i betragtning, at bygningsbeskyttelsen suppleres af økonomiske midler gennem forskellige ordninger.

Så længe der er tale om bygningsarbejder i henhold til Bygningsfredningslovens definition, sker indskrænkningerne af ejendomsretten erstatningsfrit. Det er kun i forbindelse med nedrivning af det samlede fredningsobjekt, at der foreligger mulighed for erstatning. Dette sker gennem overtagelsesbestemmelserne, der fungerer som en løsning for grundejeren i de tilfælde, hvor fredningen eller den bevarende lokalplan gør ejendommen urentabel. Dette er en væsentlig varetagelse af den private ejendomsret, da overtagelsesbestemmelserne fungerer som beskyttelse af grundejerens interesser i forhold til beskyttelsen af bygningskulturen. Har ejeren berettigede forventninger om en højere afkastningsgrad end ejendommen i praksis giver, beskytter lovgivningen disse forventninger gennem overtagelsesinstrumentet.

Som nævnt har staten og kommunerne ikke ubetinget pligt til at overtage en ejendom, når den er omfattet af en bygningsfredning eller bevaringsbestemmelser, da det kræver, at ind-

grebet medfører et væsentligt økonomisk tab for ejeren. Denne vurdering relaterer sig til forskellige kriterier.

Skal der peges på et ejendomsretligt problem på bygningsbeskyttelsesområdet, kan erhvervsvirksomheder, der har visse bygningsmæssige behov, komme i en fastlåst situation, når erhvervsbygningerne er omfattet af fredning eller bevarende lokalplan. I grænsesituationer, hvor overtagelsespligten ikke udløses, risikerer en erhvervsvirksomhed at miste fremtidige udvidelsesbehov, da en af virksomhedens ønsket tilpasning af produktionsanlægget umuliggøres af hensynet til frednings- eller bevaringsværdier. Da muligheden for overtagelse ikke foreligger, står virksomheden herefter med et utidssvarende bygningskompleks, der ikke kan tilpasses den konkrete virksomheds behov.

Tilpasning bliver herefter et nøgleord, da der gennem tilpasning af fredningens eller bevaringsbestemmelsernes retsvirkninger kan dæmmes op for disse problematiske indgreb i virksomhedernes ejendomsret. Hvis der for den enkelte ejendom blev foretaget en konkret vurdering af virksomhedens krav til bygnings- og produktionsanlæg, kunne der foretages en tilpasset fredning eller bevaringsplanlægning, hvorved virksomheden ville have mulighed for at modernisere og udbygge produktionsanlægget, så længe det ikke ville ske på bekostning af arkitektoniske, kulturhistoriske eller samfundsmæssige værdier. Hvorvidt

en sådan tilpasning vil være mulig i alle tilfælde er usikkert, men det vil i højere grad være muligt at varetage ejendomsretten.

Vores opfattelse af forholdet mellem ejendomsretten og beskyttelsen af bygningskulturen er generelt positivt. Bygningsfredningsloven og Planloven indeholder en overtagelsesmulighed, hvilket er væsentligt, når indgrebet i ejendomsretten påvirker ejendommens rentabilitet i negativ retning. Ligeledes

er de skærpede krav til bygningernes vedligeholdelse og istandsættelse kombineret med de økonomiske kompensationsordninger i Bygningsfredningsloven, hvilket nedsætter indgrebets intensitet. Problematikken omkring erhvervsejendommens udvidelsesmuligheder skaber dog risiko for, at virksomheder i grænseområdet for overtagelsespligten bliver frataget muligheden for at tilpasse bygnings- og produktionsanlægget efter egne ønsker og behov.

## 8. SYNTese

Hvordan er ejendomsretten stillet i forhold til sikringen af kulturarven? Projektets problemformulering søges overordnet besvaret i følgende syntese, hvor fundamentet udgøres af analyseresultaterne fra de tre delanalyser vedrørende skjulte og synlige fortidsminder samt bygningsfredning og -bevaring.

På baggrund af retstilstanden har vi ud fra skønsteoretiske vurderinger klarlagt, hvorledes ejendomsretten er stillet i forhold til beskyttelsen af de enkelte dele af kulturarven. I den sammenhæng har vi belyst særligt problematiske situationer, hvor lovgivningen ikke respekterer ejendomsretten i tilstrækkeligt omfang.

### 8.1. Opsummering af analyseresultaterne

I det følgende opsummeres resultaterne fra de enkelte analysedele, som herefter danner grundlaget for en overordnet besvarelse af problemformuleringen.

#### 8.1.1. Skjulte fortidsminder

Omlægningen af Museumslovens finansieringsprincipper har medført, at private bygherrer som udgangspunkt skal bære den økonomiske byrde i forbindelse med arkæologisk undersøgelsesvirksomhed. Helt overordnet anser vi det for paradoksalt, at den økonomiske byrde i forbindelse med beskyttelsen af de skjulte fortidsminder, som er i samfundets interesse, som udgangspunkt pålægges private bygherrer.

De frivillige forundersøgelser finansieres som udgangspunkt af private bygherrer ved planarealer større end 5000 m<sup>2</sup> og i middelalderlige bykerner. An-

vendelsen af muligheden for forundersøgelse lanceres som en forsikringsordning, idet bygherren slipper for at finansiere en senere arkæologisk undersøgelse, såfremt der mod forventning findes skjulte fortidsminder undervejs i anlægsarbejdet. Der kan dog forekomme tilfælde, hvor den bygherrefinansierede forundersøgelse efterfølgende udløser behov for en arkæologisk undersøgelse, og hvor bygherren ikke har mulighed for at finde en anden placering til projektet. En sådan efterfølgende arkæologisk undersøgelse skal – som det er tilfældet med forundersøgelsen – finansieres af bygherren til trods for, at vedkommende har anvendt forundersøgelsen som en forsikring mod eventuelle udgifter til en arkæologisk undersøgelse. Dette kan i særlige situationer få store konsekvenser for den enkelte bygherre, såfremt udgifterne til forundersøgelsen og de arkæologiske undersøgelser reelt medfører, at den pågældende ejendom ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde. Bygherren har i den forbindelse mulighed for at søge tilskud til finansieringen af det arkæologiske arbejde, men har intet retskrav på dette tilskud. Desuden er der gennem Museumsloven ikke mulighed for overtagelse af ejendommen, såfremt den ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde på grund af skjulte fortidsminder. Efter vores opfattelse er Museumslovens finansieringsbestemmelser på dette punkt udtryk for en meget intensiv ejendomsregulering, som efter omstændighederne umiddelbart kan sidestilles med ekspropriation.

Afvejningen af de samfundsmæssige interesser i forhold til ejendomsretten, og dermed den byrde som samfundet kan pålægge grundejeren uden erstatning udvikler sig i takt med samfundsudviklingen. I den forbindelse anser vi Museumslovens finansieringsbestemmelser, som et skred mod gradvist større „erstatningsfrie“ indgreb i ejendomsretten. Såfremt der ikke tages stilling til, om Museumsloven på visse punkter reelt er udtryk for ekspropriation, kan det tænkes, at loven danner standard for kommende lovgivning, som tilfældet eksempelvis var med Byplanloven af 1938.

### 8.1.2. Synlige fortidsminder

Beskyttelsen af de synlige fortidsminder, som sker gennem Naturbeskyttelseslovens fortidsmindefredninger, er generelt ikke særligt intensive over for den enkelte grundejer. Respekten for ejendomsretten varetages i særligt intensive situationer gennem dispensationer fra lovens indgreb. Der kan dog opstå situationer, hvor dispensationsmuligheden ikke anvendes, hvorved indgrebets intensitet ikke afbødes.

Særligt intensive situationer kan eksempelvis opstå i forbindelse med synlige fortidsminder, som pludselig bliver omfattet af Naturbeskyttelseslovens fortidsmindefredninger. Dette kan typisk forekomme, såfremt der opdages fortidsminder, som myndighederne ikke tidligere har haft kendskab til eller at de pågældende fortidsminder øjeblikkeligt bliver omfattet af 100-års reglen. I disse situationer er der risiko

for, at beskyttelsen griber ind i grundejerens eksisterende eller fremtidige råden, som ikke er forenelig med fortidsmindebeskyttelsen. Her er respekten for ejendomsretten ikke varetaget i tilstrækkelig grad, såfremt en eventuel ansøgning om dispensation fra beskyttelseslinien ikke imødekommes.

I en meget intensiv situation kan indgrebet – fortidsmindefredningen – efter vores vurdering sidestilles med ekspropriation, hvorved grundejeren reelt har krav på erstatning. Vi anser det i den forbindelse for problematisk, at Naturbeskyttelsesloven ikke indeholder overtagelsesbestemmelser i forhold til fortidsminder, hvorved respekten for ejendomsretten ville være væsentlig bedre stillet.

### 8.1.3. Bygningsfredning og -bevaring

Retsvirkningerne af bygningsfredning og -bevaring har væsentlige konsekvenser for ejeren, idet vedkommende i forbindelse med bygningsarbejder ikke kan disponere over en fredet eller bevaringsværdig bygning efter for godtbeholdende. Ejere af fredede eller bevaringsværdige bygninger har dog økonomiske fordele af forskellig art, herunder muligheder for at få økonomisk støtte til vedligeholdelse af bygningerne. Dette medfører, at fredning eller bevaring som udgangspunkt ikke anses for særlig intensiv regulering.

Fredning eller bevaring af bygninger kan dog i visse tilfælde blive et så intensivt indgreb for ejeren, at ejendom-

men ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde. I den forbindelse har ejeren mulighed for at begære overtagelse i henhold til BFL § 12, hvorved der foretages en vurdering af om fredningen eller bevaringen reelt har medført, at ejendommen ikke kan udnyttes på en rimelig måde. Vurderingen af om grænsen for overtagelse objektivt set er overskredet beror på afvejningen af forskellige kriterier.

Gennem muligheden for overtagelse varetages respekten for ejendomsretten. Der kan dog til trods for overtagelsesbestemmelserne opstå kritiske situationer i forhold til respekten for ejendomsretten. Dette er tilfældet i grænsesituationer for overtagelse, hvor myndighederne lige netop ikke anser overtagelsespligten for udløst. Eksempelvis kan virksomhedsejendomme blive stærkt påvirket af en bygningsfredning eller -bevaring i forhold til ønsket om udvidelse, uden at der reelt foreligger overtagelsespligt i det pågældende tilfælde. Dette kan være ganske problematisk for virksomheden.

## 8.2. Overordnet besvarelse

Gennem analyserne har vi vurderet ejendomsrettens stilling i forhold til den lovgivning, som sikrer skjulte- og synlige fortidsminder samt frednings- og bevaringsværdige bygninger og som dermed udgør kulturarvsbeskyttelsen. Disse vurderinger danner grundlaget for en overordnet besvarelse af projektets problemformulering.

### Problemformulering

*Hvordan er ejendomsretten stillet i forhold til sikringen af kulturarven?*

På baggrund af analysen vurderer vi, at ejendomsretten generelt set er godt stillet i forhold til sikringen af kulturarven. Inden for de forskellige lovområder findes der forhold, som medvirker til varetagelsen af respekten for ejendomsretten herunder dispensations- og tilskudsmuligheder samt overtagelsesbestemmelser. Herigennem søges det på alle områder inden for kulturarvsbeskyttelsen at varetage respekten for ejendomsretten.

Selv om ejendomsretten generelt er varetaget i forbindelse med sikringen af kulturarven, er reguleringsområdet dog ikke problemfrit i den henseende. I gennem analysearbejdet har vi opstillet kritiske scenarier, som belyser, at der på visse punkter er problemer med varetagelsen af ejendomsretten i forhold til kulturarvsbeskyttelsen. De opstillede scenarier er til en vis grad hypotetiske og bliver derfor kun relevante i særlige tilfælde, men ikke desto mindre belyser scenarierne, at situationerne rent faktisk kan forekomme.

Situationerne kredser primært omkring manglende overtagelsesbestemmelser i Museumsloven, og til dels i Naturbeskyttelsesloven, når indgrebene bliver meget intense i forhold til grundejerens/bygherrens forventnin-

ger til anvendelse af den pågældende ejendom. Indgrebene får eksempelvis intens karakter, såfremt de betyder, at bygherrens forventede byggemuligheder ikke kan realiseres på grund de økonomiske konsekvenser, som skjulte fortidsminder medfører eller såfremt grundejerens forventninger til en ejendoms anvendelse ikke kan indfries. De kritiske situationer vedrører som regel ikke den almene boligejer, men snarere erhvervsjendomme, hvor bygherre eller grundejer bliver forhindret i at fortsætte hidtidig anvendelse eller hindres i at realisere forventede projekter.

På lovområdet vedrørende bygningsfredning og -bevaring er respekten for ejendomsretten i højere grad varetaget end tilfældet er ved fortidsminder, idet Bygningsfredningsloven og Planloven indeholder overtagelsesbestemmelser. På denne vis afværger de mest intense situationer, hvor ejendomsretten trues.

Der kan i denne sammenhæng stilles spørgsmål ved, hvorfor der findes overtagelsesbestemmelser i forhold til denne del af kulturarvsbeskyttelsen og ikke i forhold til skjulte og synlige fortidsminder. Svaret må efter vores opfattelse søges i, at bygningsfredning- og bevaring reelt er konkrete indgreb, som kan være meget intense for visse ejere. Museumslovens og Naturbeskyttelseslovens bestemmelser har i højere grad karakter af generelle indgreb, der som regel rammer med begrænset intensitet. Ikke

desto mindre viser projektets analyse, at der rent faktisk kan opstå situationer, hvor ejendomsretten er truet, og hvor overtagelsesbestemmer i aller højeste grad er relevante.

Konklusionen på projektet er således, at ejendomsretten generelt er godt stillet. Der kan dog opstå situationer, hvor ejendomsretten er truet og hvor overtagelsesbestemmelser reelt er nødvendige for at afbøde indgrebets intensitet.





## LITTERATURLISTE

### 📖 Bøger, artikler m.v.

I det følgende opdeles listen i primær- og sekundærlitteratur. Primærlitteraturen er anvendt ved reference i projektet, mens sekundærlitteraturen udelukkende er anvendt som baggrundsviden.

#### Primærlitteratur

[Algreen-Ussing, 1992]

Gregers Algreen-Ussing

Byens træk – om by- og bygningsbevaringssystemet SAVE

Miljøministeriet, Planstyrelsen, 1992

[Andersen og Christiansen, 1989]

Bendt Andersen og Ole Christiansen

Kommuneplanloven, kommenteret, 3. udgave

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1989

[Arkæologisk Forum, 2001]

Arkæologisk Forum, Nr. 5 2001

Den nye museumslov og arkæologien (artikel)

Af Erik Johansen, Sekretariatschef, Rigsantikvarens Arkæologiske Sekretariat

[Boeck, 2002]

Anne Birte Boeck

Lov om planlægning med kommentarer, 2. udgave

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002

[BYFO, 1996]

Redaktion Henrik Haubroe

BYFOs Bog om Bygningsfredning – Håndbog for ejere af fredede bygninger

BYFO 1996

[Christiansen, 2001]

Redigeret af Ellen Magrethe Basse, bidrag af Ole Christiansen

Miljøretten bind II – Beskyttelse af kulturmiljøet (kap. 6)

Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

[Enemark, 1983]

Stig Enemark

Ejendomsretten og grundloven – en ejendomsretlig indføring i ekspropriationsbegrebet

Kompedium, Landinspektøruddannelsen, AUC 1983

[Eyben, 1971]

W.E. von Eyben

Fast ejendoms regulering, 3. omarbejdede udgave

Juristforbundets Forlag København, 1971

[Friis Jensen, 1999]

Redigeret af Henrik Zahle, bidrag af Orla Friis Jensen vedr. § 73

Danmarks Riges Grundlov med kommentarer

Jurist- og Økonomforbundets forlag 1999

[Friis Jensen, 2001]

Redigeret af Ellen Magrethe Basse, bidrag af Orla Friis Jensen

Miljøretten bind I – Ejendomsret og miljøret (kap. 2)

Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

[Hvass, 2000]

Steen Hvass

Vor skjulte kulturarv – Arkæologien under overfladen

Det kongelige nordiske oldskriftselskab 2000

[Illum, 1943]

Knud Illum

Servitutter

Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck 1943

[Johansen, 2001]

Erik Johansen

Status og fremtid for dansk arkæologi

Udgivet af rigsantikvaren og Det Arkæologiske Nævn 2000

[Jyllands-Posten, 2004]

Jyllands-Posten 20. januar 2004

Kostbare minder (artikel JP)

Journalist Niels Højland

[Jyllands-Posten -a, 2004]  
Jyllands-Posten 20. januar 2004  
Regning fra fortiden (artikel JP)  
Journalist Niels Højland

[Karnov]  
Karnovs Lovsamling på Studieskiven 2003/2004  
Forlaget Thomson

[Kulturarvsstyrelsen, 2003]  
Årsrapport 2003 for Kulturarvsstyrelsen  
Kulturarvsstyrelsen 2003

[Kulturministeriet, 2002]  
Udvalg nedsat af Kulturministeriet  
Rapport fra det tværministerielle udvalg om statslig politik for den faste kulturarv  
Kulturministeriet 2002

[Kulturministeriet, 2003]  
Fra fortidsminder til kulturmiljø – hvad Alstrup Krat og Hohøj gemte  
Kulturministeriet 2003

[LandbrugsAvisen, 2004]  
Få tager hensyn til gravhøjene (artikel)  
LandbrugsAvisen 9. april, 2004

[Mortensen, 1998]  
Redigeret af Peter Blume, bidrag af Peter Mortensen  
Introduktion til Jura  
Akademisk Forlag A/S, 1998 – 2. udgave, 1. oplag 1998

[Nielsen, 2001]  
Elsebeth Gerner Nielsen  
Status og fremtid for dansk arkæologi  
Udgivet af rigsantikvaren og Det Arkæologiske Nævn 2000

[Nielsen, 1987]  
Ingrid Nielsen  
Bevar din arv: 1937 – Danmarks fortidsminder – 1987  
GEC Gads forlag, Skov- og Naturstyrelsen, 1987

[Nielsen m.fl., 1975]

Viggo Nielsen, Per Hansen og Veit Koester  
Bygningsfredning – Bygningsfredningsloven og dens revision - status og perspektiver  
Miljøministeriets 4. kontor, 1975

[Revsbech, 1999]

Karsten Revsbech  
Lærebog i miljøret  
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999

[Ross, 1980]

Alf Ross  
Dansk Statsforsatningsret bind 2  
Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck 1980

[SNS, 1993]

Skov- og Naturstyrelsen  
Vejledning om naturbeskyttelsesloven 1993  
Miljøministeriet - Skov- og Naturstyrelsen

[SNS, 1998]

Skov- og Naturstyrelsen  
Lokalplanvejledning – bevarende lokalplanlægning  
Miljø- og Energiministeriet, 1998

[SNS, 2000]

Skov- og Naturstyrelsen  
Når bygningen er fredet – Vejledning til ejere og brugere af fredede bygninger  
Miljø- og Energiministeriet, 2000

[Sørensen, 1969]

Max Sørensen  
Statsforfatningsret  
Jurist Forbundets forlag 1969

[Vaaben, 1987]

Knud Vaaben  
Bevaring af arkitektonisk og kulturhistorisk virdifuld bebyggelse i Danmark  
Svensk Lantmäteri 1987:6

[Wegener, 2000]  
Morten Wegener  
Juridisk Metode, 3. udgave  
Jurist- og Økonomforbundets Forlag

[Zahle, 2000]  
Henrik Zahle  
Dansk forfatningsret 3: Menneskerettigheder  
Christian Ejlers' Forlag 2000

### **Sekundærlitteratur**

[Adlercreutz, 2001]  
Thomas Adlercreutz  
Kulturegendomsrätt - med en kommentar till kulturminneslagen  
Fakta Info Direkt Sweden AB 2001

[Berg, 1998]  
Bendt Berg  
Almidelig forvaltningsret  
GADJURA 1998

[Christiansen m.fl., 1995]  
Redaktion Ole Christiansen; i samarbejde med Birger Christensen og Veit Koester  
Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen  
Miljø- og Energiministeriet, 1995

[Eyben m.fl., 2003]  
Bo Eyben, Peter Mortensen og Peter Pagh  
Rådighed og regulering 2. udgave  
Forlaget Thomson GadJura 2003

[Friis Jensen, 1994]  
Orla Friis Jensen  
Miljørettens grundspørgsmål – Grænser for erstatningsfri regulering (kap. 8)  
Gads Forlag 1994

[Jørgensen m.fl., 1979]  
Stig Jørgensen, Orla Friis Jensen og Claus Haagen Jensen  
Ejendommens udvikling (artikler)  
Juristforbundets forlag 1979

[Olesen, 1997]  
Birgitte Olesen  
Sortebog Bygningsfredningsloven m.v.  
Miljø- og Energiministeriet 1997

[Smith, 1998]  
Redigeret af Peter Blume, bidrag af Eva Smith  
Introduktion til jura  
Akademisk Forlag A/S, 1998 – 2. udgave, 1. oplag 1998

**■ Lovforarbejder m.v.**

[FT 1978-79, till. A]  
Folketingstidende 1978-79  
Tillæg A  
Forslag til Lov om bygningsfredning L88

[FT 1991-92, till. A]  
Folketingstidende 1991-92  
Forslag til lov om naturbeskyttelse L70

[FT 2000-2001, till. A]  
Folketingstidende 2000-2001  
Tillæg A  
Bemærkninger til lovforslag om ændring af Museumsloven L152

[FT 2000-01 -a, till. A]  
Folketingstidende 2000-01  
Tillæg A  
Bemærkninger til lovforslag om styrkelse af kulturmiljøindsatsen L229

[FT Notat, 2003]  
Orientering om Danmarks ratifikation af Europarådets konvention om beskyttelse af den arkæologiske arv (Maltakonventionen)  
Til Folketingets Kulturudvalg og Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg  
Notat 16. juni 2003

[Udvalgsbehandling, 1981]  
Udvalgsbehandling – Folketingets miljø- og planlægningsudvalg  
Bygningsfredningsloven – lov nr. 213 af 23-5-1979  
Fredningsstyrelsen, 1981

[Udvalgsbehandling, 1984]  
Udvalgsbehandling – Folketingets miljø- og planlægningsudvalg  
Bygningsfredningsloven – ændringer i 1982 og 1983  
Miljø- og Energiministeriet, 1984

**Love, bekendtgørelser m.v.**

Museumsloven (ML)  
LOV nr. 473 af 07/06/2001

Naturbeskyttelsesloven (NBL)  
LBK nr. 85 af 04/02/2002

Bygningsfredningsloven (BFL)  
LBK nr. 911 af 14/10/2001

Planloven (PL)  
LBK nr. 763 af 11/09/2002

Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Kulturarvsstyrelsen  
BEK nr. 954 af 27/11/2002

Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen  
BEK nr. 814 af 16/09/2002

Bekendtgørelse om pleje af fredede arealer og fortidsminder samt om tilsyn  
BEK nr. 837 af 04/09/2000

[CIS nr. 222]  
Cirkulæreskrivelse om bygningsfredningslovens bestemmelser om tilladelse til bygningsarbejder og til nedrivning vedrørende fredede bygninger  
Cirkulæreskrivelse nr. 222 af 11/12/1979

**■ Hjemmesider, netpublikationer m.v.**

[BYFO]  
Bygnings Frednings Foreningen  
Besøgt 14. april 2004  
[www.byfo.dk/bygningsfredning/organisation.htm](http://www.byfo.dk/bygningsfredning/organisation.htm)

[DAFR, 2003]

Referat af møde i Det Arkæologiske Faglige Råd den 3. december 2003

[www.kuas.dk/udvalg/referater/arkaeologi/2003-03-12.htm](http://www.kuas.dk/udvalg/referater/arkaeologi/2003-03-12.htm)

Punkt 10. Eventuelt

[DAFR, 2004]

Referat af møde i Det Arkæologiske Faglige Råd den 10. marts 2004

[www.kuas.dk/udvalg/referater/arkaeologi/2004-03-10.htm](http://www.kuas.dk/udvalg/referater/arkaeologi/2004-03-10.htm)

Punkt 1. Meddelelser

[Kulturarvsstyrelsen]

Besøgt 11. marts 2004

[www.kuas.dk/omstyrelsen/index.htm](http://www.kuas.dk/omstyrelsen/index.htm)

[Kulturarvsstyrelsen -a]

Besøgt 13. april 2004

[www.kuas.dk/omstyrelsen/](http://www.kuas.dk/omstyrelsen/)

[Kulturarvsstyrelsen -b]

Besøgt 14. april 2004

[www.kuas.dk/fortidsminder/om\\_arkaeologi.htm](http://www.kuas.dk/fortidsminder/om_arkaeologi.htm)

[Kulturarvsstyrelsen -c]

Besøgt 13. april 2004

[www.kuas.dk/udvalg/bygningssyn/index.htm](http://www.kuas.dk/udvalg/bygningssyn/index.htm)

[Kulturarvsstyrelsen -d]

Besøgt 13. april 2004

[www.kuas.dk/bygningsfredning/om\\_bygningsfredning.htm](http://www.kuas.dk/bygningsfredning/om_bygningsfredning.htm)

[Kulturarvsstyrelsen -e]

Besøgt 14. april 2004

[www.kuas.dk/udvalg/faellesraad.htm](http://www.kuas.dk/udvalg/faellesraad.htm)

[Kulturarvsstyrelsen -f]

Besøgt 28. april 2004

[www.kuas.dk/forvaltning/arkaologi/museer/index.jsp](http://www.kuas.dk/forvaltning/arkaologi/museer/index.jsp)

[Kulturarvsstyrelsen -g]

Besøgt 29. april 2004

[www.kuas.dk/forvaltning/arkaologi/retningslinjer/forundersoegelse/forundersoegelser.pdf](http://www.kuas.dk/forvaltning/arkaologi/retningslinjer/forundersoegelse/forundersoegelser.pdf)



[Kulturarvsstyrelsen -h]

Besøgt 15. maj 2004

[www.kuas.dk/tjenester/publikationer/emneopdelt/arkaeologi/museumslov/museumslov.pdf](http://www.kuas.dk/tjenester/publikationer/emneopdelt/arkaeologi/museumslov/museumslov.pdf)

[Kulturarvsstyrelsen -i]

Besøgt 29. maj 2004

[www.kuas.dk/forvaltning/udvalg/bygningssyn/referater](http://www.kuas.dk/forvaltning/udvalg/bygningssyn/referater)

Referat 24. oktober 2001

[Naturklagenævnet]

Besøgt 13. maj 2004

[www.nkn.dk/klageregler/planlovklageregler.htm](http://www.nkn.dk/klageregler/planlovklageregler.htm)

**Fotos i projektet stammer fra:**

Århus Amt

Kulturarvsstyrelsen

Kronprindsregent Frederiks Laug af 1788, Norge

Fotograferne Brøchner

Frederiksberg Kommune

*Litteraturliste*

---

## Domme, kendelser m.v.

### Ugeskrift for Retsvæsen

- U.1928.799Ø Bygningsforhold - fredning - forbud
- U.1955.160Ø Straf for sløjfning af fredet langdysse
- U.1959.228/2Ø Ikke erstatning for muligt indtægtstab
- U.1961.337H Lejers beskyttelse efter Lejelovens kap. XII anset som et af Grundlovens § 73 beskyttet formuegode.
- U.1972.603H *Moler-sagen* – Bøde for gravning af moler, uanset at der allerede for naturfredningslovens ikrafttræden foregik gravning i området.
- U.1979.938Ø *Søfryd-sagen* – Partiel byplan alene omfattende enkelt ejendom anset gyldig. Ej grundlag for erstatning efter Grundlovens § 73
- U.1980.955Ø *Greendane-sagen* – Lov, der unddrog private rederier retten til søtransport af gods til og fra Grønland ekspropriativ. Tabsopgørelsen.
- U.1991.370Ø En bygningsfredning omfattede et tredjemand tilhørende lærred med et maleri. Ejeren havde krav på ekspropriations erstatning.
- U.1992.881H Fjernvarmeselskab ikke offentlig myndighed efter Museumslovens § 26, stk. 3
- U.1993.733Ø Kommunes overtagelse af privat spildevandsanlæg ikke ekspropriation.
- U.1997.157H *Robbedale-sagen* – Erstatning efter grundlovens § 73 for tab ved afslag på ansøgning om tilladelse til fortsat råstofindvinding.
- U.1998.1669H *Bræmme-sagen* – Indførelse af en dyrkningsfri bræmme på 2 meter langs vandløb og søer ikke ekspropriation.

### Kendelser om Fast Ejendom

- KFE 1983.108 *Sortedam-sagen* – Bygningsfredning - overtagelsesbegæring - forsinkelse - handelsværdi - lokalplan - sagsoplysning - pant (KFE 1985.37, nr. 2: Østre Landsrets utrykte dom)
- KFE 1991.105 Lokalplan - overtagelsesbegæring - landbrug
- KFE 1993.113 *Sorø-sagen* – Lokalplan – overtagelsesbegæring
- KFE 1994.185 *Studestalden* – Lokalplan - bevaring - overtagelsesbegæring (KFE 1995.37, nr. 2: Vestre Landsrets utrykte dom)
- KFE 1995.129 *Åmose-sagen* – Fredningsindgrebet (naturgenopretning, naturpleje, dyrkningsophør, forbud mod dræning, gødskning, sprøjtning og grusgravning) - kulturhistoriske hensyn - handelsværdi - ejendomsindskrænkning - rente - omkostninger
- KFE 1995.144 Fredningsindgrebet (dyrkningsophør) - kulturhistoriske hensyn - overtagelsesbegæring imødekommet - handelsværdi - ejendomsindskrænkning - omkostninger
- KFE 1996.168 Kommuneplan - overtagelsesbegæring - tilbagekaldelse - kompetence
- KFE 1998.128 Lokalplaners indhold - entydighed - byggematerialer - hjemvisning
- KFE 1998.219 Lokalplaners indhold - entydighed - facadebestemmelser
- KFE 1999.269 Landzone. Erhvervsmæssig nødvendig landbrugsbyggeri. Placeringstilladelse. Varetagelse af privatøkonomiske hensyn
- KFE 2000.118 Fortidsminder - Fredericia Vold - klubhus
- KFE 2000.247 Landbrug - lokalplan - overtagelsesbegæring - handelsværdi - omkostninger
- KFE 2000.285 Lokalplan - overtagelsesbegæring - tilbagekaldelse - forbehold

- KFE 2000.291 *Bakkegård-sagen* – Lokalplan - bevaring - landbrug - overtagelsesbegæring
- KFE 2001.109 Lokalplanpligt - nedrivning - gasbeholdere
- KFE 2001.151 Naturbeskyttelse - fortidsminder - gravhøj - læhegn
- KFE 2001.295 Hjemvisning til gennemførelse af fredning - kulturhistoriske værdier - lovhjemmel
- KFE 2001.328 Fortidsmindebeskyttelse - fort - opførelse af enfamiliehus
- KFE 2002.313 Fredningsindgrebet (sikring af arkæologiske interesser samt landskabelige og rekreative interesser, forbud mod dybdepløjning og grubning, tilplantning, terrænændringer og bebyggelse herunder opstilling af vindmøller) - erstatning - afledet krav - rente
- KFE 2002.382 Naturbeskyttelse - fortidsminder - råstofindvinding

#### Naturklagenævnets afgørelser

- NKO nr. 135 Dispensation fra nbl's bygge- og beskyttelseslinier, som er reduceret i forbindelse med tilvejebringelse af lokalplan, kræver en ganske særlig begrundelse - hensyn til skovejer ved dispensation fra skovbyggelinie
- NKO nr. 231 Fortidsminder – forter
- NKO nr. 314 *Kvægtorvet Aalborg* – Lokalplanpligt for nedrivning af bevaringsværdig bygning
- NKN 23.10.03 Lokalplan for Skovshoved Hotel (J.nr. 03-33/150-0094)

#### Fredningsnævnets afgørelser

- OFO nr. 182 *Farø-sagen* – vejbyggelinie ved ny vej - spørgsmål om disp.



## English summary

This thesis deals with the concept of property and the cultural heritage. These issues are of interest since the concept of property influences on how the interests of society are served in the legislation – as an example the interests of society in the cultural heritage. The purpose of this thesis is thus to determine to what extent the respect of the concept of property is carried out in the legislation which secures the cultural heritage.

In this thesis the cultural heritage is defined as those parts of the heritage that relate to private property and thereby affect the concept of property. The cultural heritage embraces hidden monuments of the past, visible monuments of the past plus scheduling and preservation of buildings. Hidden monuments of the past are cultural relics, which appear in connection with various kinds of construction works while visible monuments of the past are burial mounds, cromlechs etc.

The state of law is elucidated within the single parts of the cultural heritage to determine the legal status of the landowner in relation to the legislation concerned. Subsequently, we evaluate in what extent the respect of the concept of property is conducted through this part of the cultural heritage.

The thesis is thus based on a law analysis of the legislation that conducts the protection of the cultural heritage and an estimation of how this deals with the concept of property. This estimation is based on „skønsteorien“ which is built upon a weighing of different criteria which determines if an encroachment is considered non-compensational or compulsory purchase.

Subsequently, the analysis of the legislation relating to hidden monuments of the past, visible monuments of the past plus scheduling and preservation of buildings forms the basis of an overall estimation whether the respect of the concept of property is set aside in the protection of the cultural heritage.

---

*Hermed afslutter Jes Juhl Jørgensen og Jesper Quist Lyngholm Christensen  
deres uddannelse til candidatus geometriae i det herrens fodbold-år 2004*

