

BETÆNKNING
OM
NATURFREDNING
I

*Afgivet af den af
Ministeriet for kulturelle anliggender under 23. november 1961 nedsatte
Naturfredningskommission*



BETÆNKNING NR. 461

1967

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kommissionens forudsætninger og arbejde	7
---	---

1. del

Indledningsafsnit

I. Indledning	13
1. Natur og naturfredning	13
2. De fysiske forhold	15
3. Det åbne land	18
4. Det åbne lands anvendelsesmuligheder	19
a. Anvendelse med forøgelse af den materielle velstand som mål, den direkte økonomiske udnyttelse	19
b. Andre anvendelsesmuligheder	20
1) Rekreativ anvendelse	20
2) Landskabsæstetiske formål	21
3) Forskning og undervisning	21
c. Konflikt og harmoni mellem forskellige anvendelsesmuligheder	22
5. Naturfredningsbestræbelsernes mål og udformning	23
Naturfredningsbestræbelser af type 1) specialfredninger	23
- - - 2) bevarelse af det åbne land	24
- - - 3) store landskabsfredninger	24
6. Naturfredningsbestræbelserne og landskabet	25
a. Indledning	25
b. Danske landskaber	25
c. Er der i Danmark plads til at bevare landskaber?	26
II. Den gældende naturfredningslov og anden lovgivning vedrørende brugen af fast ejendom	28
A. Kort oversigt over naturfredningslovens indhold	28
B. Den gældende naturfredningslovs mål	28
C. Den gældende naturfredningslovs midler	29
1. Fredningsservitutter	29
2. Offentlige erhvervelser	29
3. Beskyttelseszoner og byggelinier	30
4. Andre fredninger direkte i henhold til loven	30
5. Legale færdselsrettigheder	30
6. Fredningsplaner	31
7. Almindelig bebyggelsesregulering i henhold til naturfredningslovens § 22	32
8. § 9. Kontrol med anlægsarbejder	32
D. Naturfredningslovens forhold til anden lovgivning vedrørende brugen af fast ejendom	33

III. Naturfredningsloven i praksis	35
1. Servitutfredning	35
2. Offentlige erhvervelser	38
3. Beskyttelseszoner og byggelinier. §§ 2 og 25	39
4. Andre legale fredninger	41
5. Legale færdselsrettigheder	41
6. Fredningsplaner	41
a. Fredningsplaner i henhold til naturfredningsloven af 1937	41
b. Fredningsplanarbejdet siden lovændringen i 1959	42
1) Udvalgenes sammensætning og arbejdsområder	42
2) Godkendte fredningsplaner	42
3) Anden planlægningsvirksomhed	44
4) Offentlige erhvervelser	45
7. § 22	45
8. § 9	49

2. del

Kommissionens behandling af de almindelige problemer i det åbne land

IV. Dyrkning i det åbne land	51
1. Det åbne land	51
2. Dyrkning	51
3. Retlig regulering af dyrkningen	51
4. Dyrkning og naturfredningsbestrebelse	52
V. Bebyggelse i det åbne land	54
1. Indledning	54
2. Forskellige arter bebyggelse	55
1) Landbrugserhvervenes bygninger	55
2) Særlige industrielt betonedede bygninger i tilknytning til landbrugserhvervet	55
3) Lokal helårsbeboelse	55
4) Bebyggelse uden lokal tilknytning	55
5) Sommerhusbebyggelse	55
3. Gældende ret vedrørende regulering af bebyggelsen i det åbne land	56
A. Andre regler end naturfredningsloven	56
1) Byreguleringsloven	56
2) Landbrugszonebyplanvedtægter	57
3) Landsbyggeloven	58
4) Dispositionsplaner	59
5) Vejbestyrelsesloven	60
6) Klitfredning	61
7) Vandafledning og andre sundhedsbestemmelser	62
B. Naturfredningsloven	63
C. Sammenfatning	65
1) Landbrugserhvervenes bygninger	65
2) Lokal helårsbeboelse	65
3) Bymæssig bebyggelse	65
4) Sommerhuse	66

4. Tidligere forslag til ændring af bebyggelsesregulering i det åbne land	67
1) Regeringsforslaget til naturfredningslovens § 22	67
2) Jordlovene	67
3) Naturfredningskommissionens henvendelse af 27. januar 1964	68
4) Boligministeriets udvalg om planlægningslovgivningen	69
5. Særligt om erstatning til grundejerne i forbindelse med en almindelig bebyggelsesregulering i det åbne land	71
6. Naturfredningskommissionens stillingtagen til bebyggelsesregulering i det åbne land	75
a. Indledning	75
b. Naturfredningskommissionens bedømmelse af gældende ret	75
1) Er gældende ret egnet til bebyggelsesregulering, der sker som led i fredningsbestræbelser af type 1?	75
2) Er gældende ret egnet til at spare på det åbne land? (type 2)	76
3) Er gældende ret egnet til at sikre passende store områder som åbent land?	77
c. Naturfredningskommissionens stillingtagen. Hovedsynspunkter og konklusion	77
VI. Naturparker	80
1. Hvad er naturparker?	80
2. Udvælgelse af områder til naturparker	83
3. Geennemførelse af naturparker	85
a. Naturparkernes centrale dele	85
b. Randarealer	86
c. Forberedelse af sager vedr. naturparker	87
d. Naturparker på offentligt ejede arealer	87
4. Investeringer	87
VII. Fredninger i øvrigt	89
1. Indledning	89
2. Bynære fredninger. Arealer i nærheden af større bymæssige bebyggelser	89
3. Sommerhuskoncentrationer	90
4. Andre fredninger	91
5. Særlig om fredningsplaner	92
Bilag 1. Principper for en fremtidig lovgivning om udnyttelse af dansk jord (Bilag til naturfredningskommissionens skrivelse af 27. juni 1962 til ministeren for kulturelle anliggender, bilag 2)	95
Bilag 2. Naturfredningskommissionens skrivelse af 27. juni 1962 til ministeren for kulturelle anliggender	97
Bilag 3. Naturfredningskommissionens skrivelse af 27. januar 1964 til ministeren for kulturelle anliggender	98
Bilag 4. Danmarks Naturfredningsforenings skrivelse af 25. marts 1966 til administrationschef Vagn Jensen	101
Bilag 5. Landskabsplanlægning med særlig henblik på naturparkmuligheden. Redegørelse af 26. april 1967 fra Statens naturfrednings- og landskabskonsulent Sten Bjerke	105

Bilag 5 a.	Oversigtskort over fredningsinteresse-	
	områdernes fordeling	indlagt bagest i betænkningen
Bilag 5 b.	Redegørelse for oversigtskortet116
Bilag 6.	Om naturparker. Redegørelse af 28. april 1967 fra naturfredningsrådet	118
Bilag 6 a.	Oversigtskort over naturvidenskabeligt	
	værdifuldt område i Danmark	indlagt bagest i betænkningen

KOMMISSIONENS FORUDSÆTNINGER OG ARBEJDE

Den nuværende lov om naturfredning, lov nr. 140 af 7. maj 1937, har gennemgået en lang række ændringer, således ved lov nr. 129 af 13. april 1938, lov nr. 339 af 25. juni 1940, lov nr. 214 af 11. april 1949, lov nr. 90 af 21. marts 1959, lov nr. 101 af 25. marts 1959 og lov nr. 192 af 16. juni 1961, jfr. lovbekendtgørelse nr. 194 af 16. juni 1961.

Ved gennemførelsen af ændringsloven af 1961, hvorved bl. a. den bebyggelsesregulerende bestemmelse i § 22 indføjedes i loven, gav regeringen under forhandlingerne i Folketinget om ændringsforslaget (Folketingstidende 1960-61. Tillæg B. Sp. 980) tilsagn om at imødekomme et af folketingsudvalget fremsat ønske om nedsættelse af en kommission til en samlet behandling af loven og hele naturfredningens problemkompleks.

Tilsagnet blev fulgt op gennem bestemmelsen i naturfredningslovens § 43 om, at naturfredningsloven af 1937 med senere ændringer skulle optages til revision i folketingsåret 1964/65. Denne frist er ved lov nr. 151 af 21. april 1965 og lov nr. 111 af 30. marts 1966 om ændring i lov om naturfredning ændret til henholdsvis 1965/66 og 1967/68.

Forberedelserne til kommissionens nedsættelse under statsministeriet blev afbrudt, da naturfredningsområdet ved oprettelsen den 20. september 1961 af ministeriet for kulturelle anliggender overførtes fra statsministeriet til det nyoprettede ministerium, jfr. statsministeriets bekendtgørelse af 19. september 1961. Næsten samtidig hermed gav de politiske overvejelser om en eventuel dansk tilslutning til Det europæiske økonomiske fællesskab anledning til, at bl. a. de planlægningsmæssige og økonomiske problemer i forbindelse med udnyttelsen af dansk jord, der måtte formodes at blive accentuerede ved en sådan tilslutning, kom i søgelyset. Disse problemer berørtes således i en fortrolig redegørelse af 30. marts 1962 afgivet af et under

Det økonomiske sekretariat den 2. januar 1962 nedsat tjenestemandsudvalg, der til regeringen skulle udarbejde en oversigt over grund- og grundprisproblemer.

Ministeren for kulturelle anliggender nedsatte den 23. november 1961 nærværende naturfredningskommission, der i overensstemmelse med det tidligere af folketingsudvalget fremsatte ønske fik til opgave at behandle naturfredningslovens hele problemkompleks, herunder især forholdet mellem fredningslovgivningen og den øvrige beslægtede lovgivning, specielt den af boligministeriet administrerede byplanlov og loven om regulering af bymæssige bebyggelser samt den landbrøttilige lovgivning; endvidere skulle kommissionen overveje strukturen af fredningsorganerne og disses samarbejde indbyrdes og med administrative organer inden for beslægtede områder. I anledning af den nye problemstilling indgik i kommissoriet som en hovedopgave at analysere den situation, der var opstået, efter at det var blevet klart, at Danmark ville blive et rekreatiomsområde for betydelige dele af det øvrige Europa, hvis befolkninger bl. a. på grund af lovforbud mod udstykninger og sommerhusbyggeri måtte forventes at ville øve et meget betydeligt pres på dansk jord til rekreative formål.

Den 22. marts 1962 forelå beskikkelsen af samtlige kommissionens medlemmer.

Kommissionen fik følgende sammensætning:

Som repræsentant for:

Ministeriet for kulturelle anliggender.

Departementschef Henning Rohde, formand.

Fuldmægtig Viggo Nielsen.

Statens konsulent i naturfredningsspørgsmål, civilingeniør G. Blixencrone-Møller. Udenrigsministeriet.

Udenrigsråd Gunnar Seidenfaden.

Finansministeriet.

Ligningschef J. S. Vang, Statens ligningsdirektorat.

Justitsministeriet.

Fuldmægtig Palle Kiil.

Indenrigsministeriet.

Ekspeditionssekretær Johan Garde.

Boligministeriet.

Kontorchef Vagn Rud Nielsen.

Den kommitterede i byplansager, arkitekt Edmund Hansen.

Økonomiministeriet.

Departementschef Erik Ib Schmidt.

Ministeriet for offentlige arbejder.

Kontorchef F. J. Boas.

Landbrugsministeriet.

Direktør V. E. Pedersen, Matrikeldirektoratet.

Direktør H. Frølund, Skovdirektoratet.

Amtsrådsforeningen i Danmark.

Amtsrådsmedlem, gårdejer Johs. Madsen.

Bymæssige kommuner.

Sognerådsformand, civilingeniør O. Kier.

Den danske købstadforening.

Borgmester L. Høyer-Nielsen.

De samvirkende sognerådsforeninger i Danmark.

Sognerådsformand, amtsrådsmedlem Johs. Olsen.

De samvirkende danske husmandsforeninger.

Husmand Albert Hansen.

De samvirkende danske landboforeninger.

Sekretær Anders Holm.

Dansk skovforening.

Kammerherre, lensgreve Chr. Moltke.

Foreningen af naturfredningsformænd i Danmark.

Civildommer H. Hilden.

Naturfredningsrådet.

Professor, dr. phil. H. R. Spärck.

Højesteretssagfører O. Bondo Svane.

Danmarks Naturfredningsforening.

Kontorchef Vagn Jensen.

Friluftsrådet.

Kontorchef William Horsten.

Det kgl. akademi for de skønne Kunster. Akademirådet.

Professor Palle Suenson.

Personlige medlemmer:

Professor, dr. jur. Bent Christensen.

Rigsantikvar, professor, dr. phil. P. V. Glob.

Professor, dr. jur. Fr. Vinding Kruse.

Under kommissionsarbejdet er der sket følgende ændringer i kommissionens sammensætning:

Professor, dr. jur. Fr. Vinding Kruse døde den 14. april 1963.

Ved skrivelse af 26. september 1963 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket sognerådsformand, fabrikant O. Vestergaard Poulsen, MF, til medlem af kommissionen i stedet for civilingeniør Otto Kier.

Ved skrivelse af 9. december 1963 har Dansk skovforening som stedfortræder for kammerherre, lensgreve Chr. Moltke udpeget direktør, cand. jur. Niels Arnstedt, der senere er blevet ordinært medlem af kommissionen.

Ved skrivelse af 31. juli 1964 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket amtsrådsmedlem, administrationschef Poul Stochholm til medlem af kommissionen i stedet for afdøde gårdejer Johs. Madsen.

Ved skrivelse af 21. september 1964 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket borgmester Woldhardt Madsen til medlem af kommissionen i stedet for afdøde borgmester L. Høyer-Nielsen.

Ved skrivelse af 21. december 1964 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket kontorchef Thorvald Jørgensen til medlem af kommissionen i stedet for kontorchef F. J. Boas.

Ved skrivelse af 4. februar 1965 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket amtmand K. O. Møller og skovrider Sten Bjerke til medlemmer af naturfredningskommissionen.

Ved skrivelse af 29. april 1965 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket gårdejer Johs. Jørgensen til medlem af kommissionen i stedet for afdøde sekretær Anders Holm.

Ved skrivelse af 24. februar 1966 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket husmand Helge Paaske til medlem af kommissionen i stedet for husmand Albert Hansen.

Da professor, dr. phil. Ragnar Spärck døde den 20. juni 1965, indtrådte i stedet hans efterfølger som formand for naturfredningsrådet, direktør, dr. phil. Hilmar Ødum.

Ved skrivelse af 9. september 1966 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket administrationschef Viggo R. Hauch til

medlem af kommissionen i stedet for administrationschef Poul Stochholm.

Ved skrivelse af 22. februar 1967 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket sognerådsformand W. Reenberg til medlem af kommissionen i stedet for sognerådsformand, fabrikant O. Vestergaard Poulsen.

Ved skrivelse af 18. marts 1967 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket gårdejer Johs. Høyer Madsen til medlem af kommissionen i stedet for gårdejer Johs. Jørgensen.

Ved skrivelse af 29. april 1967 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket gårdejer, sparekassedirektør Peter Jacobsen til medlem af kommissionen i stedet for administrationschef Viggo Hauch.

Ved skrivelse af 30. maj 1967 har ministeriet for kulturelle anliggender beskikket fuldmægtig Knud Arildsen til medlem af kommissionen i stedet for landsdommer Palle Kiil.

Medlemskredsen ved afgivelsen af betænkningens nærværende bind I i september 1967 omfatter herefter følgende:

Som repræsentant for:

Ministeriet for kulturelle anliggender.

Departementschef Henning Rohde, formand.

Kontorchef Viggo Nielsen.

Amtmand K. O. Møller.

Statens naturfrednings- og landskabskonsulent, skovrider Sten Bjerke.

Konsulent, civilingeniør C. Blixencrone-Møller.

Udenrigsministeriet.

Ambassadør Gunnar Seidenfaden.

Finansministeriet.

Ligningschef J. S. Vang, Statens ligningsdirektorat.

Justitsministeriet.

Fuldmægtig K. Arildsen.

Indenrigsministeriet.

Viceformand, kontorchef Johan Garde.

Boligministeriet.

Kontorchef Vagn Rud Nielsen.

Den kommitterede i byplansager, arkitekt Edmund Hansen.

Økonomiministeriet.

Departementschef Erik Ib Schmidt.

Ministeriet for offentlige arbejder.

Kontorchef Thorvald Jørgensen.

Landbrugsministeriet.

Direktør V. E. Pedersen, Matrikeldirektoratet.

Skovdirektør H. Frølund, Skovdirektoratet.

Amtsrådsforeningen i Danmark.

Gårdejer, sparekassedirektør Peter Jacobsen.

Bymæssige Kommuner.

Sognerådsformand W. Reenberg.

Den danske Købstadforening.

Borgmester Woldhardt Madsen.

De samvirkende sognerådsforeninger i Danmark.

Sognerådsformand, amtsrådsmedlem Johs. Olsen.

De samvirkende danske husmandsforeninger.

Husmand Helge Paaske.

De samvirkende danske landboforeninger.

Gårdejer Johs. Høyer Madsen.

Dansk Skovforening.

Direktør, cand. jur. Niels Arnstedt.

Foreningen af naturfredningsformænd i Danmark.

Civildommer H. Hilden.

Naturfredningsrådet.

Direktør, dr. phil. Hilmar Ødum.

Højesteretssagfører O. Bondo Svane.

Danmarks Naturfredningsforening.

Administrationschef Vagn Jensen.

Friluftsrådet.

Kontorchef William Horsten.

Det kgl. Akademi for de skønne Kunster.

Akademirådet.

Professor Palle Suenson.

Personlige medlemmer:

Professor, dr. jur. Bent Christensen.

Rigsantikvar, professor, dr. phil. P. V. Glob.

Følgende suppleanter for medlemmer har regelmæssigere deltaget i kommissionsarbejdet: Fuldmægtig Vagn Korsbæk, udenrigsministeriet, ekspeditionssekretær Tove Lense-Møller, matrikeldirektoratet, overinspektør Knud Thorvildsen, Nationalmuseet, sekretariatschef Kristian Nielsen, fuldmægtig Arne Bondo-Andersen og fuldmægtig J. Broe-Pedersen, De samvirkende danske landboforeninger, fuldmægtig Jens G. Nissen, De samvirkende danske husmandsforeninger, direktør Hans Sune Ebbesen, Danmarks Naturfredningsforening, kontorchef Hermann Pedersen, Statens Ligningsdirektorat, ekspedi-

tionssekretær Eva Siesby, boligministeriet, direktør O. Ingvarsten, Den danske købstadsforening.

Som observatører har deltaget følgende repræsentanter for landbrugsministeriet: kontorchef K. von Barnekow, kontorchef Povl de Fine Skibsted, ekspeditionssekretær H. Bloch-Nielsen, ekspeditionssekretær A. M. Lynæs, ekspeditionssekretær H. Nordby Madsen, fuldmægtig H. Wulff. For ministeriet for offentlige arbejder: fuldmægtig F. Reidar Jørgensen.

Kommissionens 1. møde afholdtes den 9. april 1962. I overensstemmelse med kommissoriet behandlede man på de første plenarmøder udkast til en principskitse for en fremtidig lovgivning om udnyttelsen af dansk jord (bilag 1).

Samtidig hermed påbegyndtes overvejelser af jordproblemerne i folketingets markedsudvalg, og regeringen besluttede at nedsætte et særligt regeringsudvalg vedrørende lovgivning om erhvervelse og udnyttelse af fast ejendom.

Bl. a. på baggrund heraf vedtog kommissionen ved sit 5. plenarmøde den 19. juni 1962 at afgive hele sit materiale til regerings- og folketingsudvalget. Man udtalte i indberetningen af 27. juni 1962 (bilag 2) til ministeriet, at udkastet til principskitsen pegede på væsentlige spørgsmål og fremhævede, at en samlet lovgivning formentlig med udbytte kunne tage sit udgangspunkt i det.

Regeringsudvalget besluttede i sit 1. møde den 3. juli 1962 at nedsætte en række arbejdsgrupper, hvoraf arbejdsgruppe 2 skulle beskæftige sig med udnyttelsen af fast ejendom og dermed overtage det videre arbejde med de i naturfredningskommissionen drøftede problemer.

I løbet af efteråret 1962 blev det på grundlag af regeringsudvalgets overvejelser overladt de enkelte fagministerier at foretage den detaljerede udarbejdelse af forslagene til det komplekse af jordlove, der foretoges Folketinget den 23. januar 1963, jfr. side 67-68, og blandt hvilke forslaget til lov om ændringer i lov om naturfredning vedtoges af Folketinget den 31. maj 1963.

Efter bortfaldet af lovforslaget ved folkeafstemningen den 25. juni 1963 genoptages naturfredningskommissionens møder den 19. september 1963.

Umiddelbart herefter, den 29. oktober 1963, nedsattes boligministeriets udvalg om planlægningslovgivning med den opgave nærmere at undersøge problemerne i de af boligministeren den 25. januar 1963 fremsatte lovforslag (ændringer af byreguleringsloven og byplanloven og forslag til en lov om regionplanlægning, jfr. side 69-70), samt de i forbindelse med naturfredningsloven foreliggende planlægningsproblemer.

Bl. a. på baggrund af det boligministerielle udvalgs nedsættelse besluttede kommissionen ved sit 10. møde den 16. januar 1964 til ministeren for kulturelle anliggender til eventuel videre forelæggelse for det nævnte udvalg at oversende et forslag fremsat af repræsentanterne for de kommunale sammenslutninger, jfr. kommissionens skrivelse af 27. januar 1964 til ministeren for kulturelle anliggender (bilag 3).

Herefter kunne kommissionen påbegynde sine overvejelser iøvrigt. For at lette det videre arbejde nedsattes 2 underudvalg, hvoraf det ene skulle beskæftige sig med de materielle naturfredningsproblemer og det andet med de retlige og organisatoriske. Formand for underudvalg I blev professor, dr. phil. R. Spärck og for underudvalg II professor, dr. jur. Bent Christensen. Under underudvalg I etableredes efterhånden 9 arbejdsgrupper, der også kom til at omfatte en række sagkyndige medlemmer uden for kommissionsmedlemmernes kreds.

Ved professor Spärcks død den 20. juni 1965 omdannedes de to underudvalg til eet arbejdsudvalg under professor Bent Christensens ledelse iøvrigt bestående af følgende:

Sten Bjerke
Blixencrone-Møller
Johan Garde
H. Hilden
Vagn Jensen
K. O. Møller
Viggo Nielsen
Johannes Olsen
V. E. Pedersen
Rud Nielsen

Samtidig rekonstrueredes arbejdsgrupperne således, at viceformand Johan Garde indtrådte som formand for nogle og kontorchef Viggo Nielsen for andre.

Arbejdsgrupperne havde herefter følgende sammensætning:

1. *om jordfaste fortidsminder.* (Kap. XIX).

P. V. Glob (formand)
Johan Garde
Viggo Nielsen
Overinspektør Knud Thorvildsen, Nationalmuseet

2. *om veje, el-indføring og friluftsklamer.* (Kap. VIII, IX og XIII).

Johan Garde (formand)
Sten Bjerke
Blixencrone-Møller
William Horsten
Vagn Jensen
Thorvald Jørgensen
Viggo Nielsen
Johs. Olsen
Palle Suenson

Specielt ved behandling af spørgsmål om el-indføring har arbejdsgruppen været suppleret med:

sekretær Chr. Andersen, Danske Elværkers Forening
direktør Hardy Olesen,
borgmester Willy Sørensen,
overingeniør E. Dalgaard, NESA
og ved behandling af spørgsmål om veje med:
amtsvejiinspektør J. M. Olsen, Amtsvেjiinspektørforeningen
civilingeniør E. Renstrup, vejdirektoratet.

3. *Om udnyttelse af materialer i jorden (grus, sand, ler m. v.)* (Kap. X).

Johan Garde (formand)
Sten Bjerke
Blixencrone-Møller
statsgeolog, dr. phil. Helge Gry
Thorvald Jørgensen
vandbygningsdirektør A. Lehnfeldt
Viggo Nielsen
professor H. H. Ravn
klitdirektør P. Thaarup
Hilmar Ødum

4. *om ferske vande* (Kap. XVII.)

Johan Garde (formand)
afdelingsleder Theodor Andersen, Danmarks Fiskeri-og Havundersøgelser

professor, dr. phil. Kaj Berg
Sten Bjerke
direktør Wilfred Christensen, Københavns vandforsyning
ekspeditionssekretær J. Graff Nielsen, landbrugsministeriet
Vagn Jensen
sekretær Jørgen Kjær, De samvirkende sjællandske Landboforeninger
statsbiolog Knud Larsen, Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser
Viggo Nielsen
Johs. Olsen
V. E. Pedersen
direktør, dr. phil. Arne Schiøtz, Danmarks Akvarium
Hilmar Ødum

5. *om skov og strand* (Kap. XIV, XV, XVI og XX).

Viggo Nielsen (formand)
Niels Arnstedt
Sten Bjerke
Blixencrone-Møller
fuldmægtig Arne Bondo-Andersen, De samvirkende danske Landboforeninger
professor, dr. phil. Tyge Böcher
H. Frølund
Johan Garde
William Horsten
Vagn Jensen
Johs. Olsen
klitdirektør P. Thaarup
Hilmar Ødum

6. *om flora og fauna* (Kap. XVIII).

Viggo Nielsen (formand)
kammerherre P. greve Ahlefeldt-Laurvig-Bille, jagtrådet
Sten Bjerke
ekspeditionssekretær Henny Bloch-Nielsen, landbrugsministeriet
professor, dr. phil. Tyge Böcher
H. Frølund
kontorchef Chr. Gullmann, reservatrådet
Vagn Jensen
professor, dr. phil. C. Overgaard-Nielsen
museumsinspektør, dr. phil. Knud Paludan
afdelingsleder, dr. phil. Finn Salomonsen, Dansk ornitologisk Forening
professor, dr. phil. Harald Thamdrup
Hilmar Ødum

7. *om store landskabs]redninger.*

Viggo Nielsen (formand)
 Sten Bjerke
 Blixencrone-Møller
 H. Frølund
 Johan Garde
 William Horsten
 sekretariatschef Kristian Nielsen, De sam-
 virkende danske Landboforeninger
 Rud Nielsen
 Johs. Olsen

Arbejdsgruppens område inddroges efter nogen tid under arbejdsudvalget, jfr. iøvrigt Kap. VI.

8. *om tilsyn ined og vedligeholdelse af fre-
dede områder (Kap. XXII).*

Viggo Nielsen (formand)
 Sten Bjerke
 professor, dr. phil. Tyge Bocher
 H. Frølund
 H. Hilden
 Vagn Jensen
 professor, dr. phil. Harald Thamdrup
 Hilmar Ødum

9. *om rekreative områder i byernes nærhed.*

Rud Nielsen (formand)
 Blixencrone-Møller
 Edmund Hansen
 arkitekt Holden Jensen
 William Horsten
 Viggo Nielsen

Efter udarbejdelse af en redegørelse for problemstillingen indgik området i arbejdsudvalgets overvejelser.

I foråret og sommeren 1967 forelagdes arbejdsudvalgets udkast til de almindelige afsnit og arbejdsgruppernes arbejdsresultater i form af udkast til de udfor grupperne nævnte kapitler for kommissionens plenum, der har holdt sit afsluttende møde om nærværende bind I den 8. september 1967.

Kontorchef Viggo Nielsen har fungeret som leder af kommissionens sekretariat, der iøvrigt har bestået af fuldmægtig P. Bigandt som sekretær for kommissionen, arbejdsudvalgene og arbejdsgrupperne 2, 6, 7 og 9, fuldmægtig Bo Brix som sekretær for arbejdsgruppe 4, fuldmægtig Jørgen Fisker som sekretær for arbejdsgruppe 3 og fuldmægtig Per Hansen og fuldmægtig Hugo Jensen som sekretærer for arbejdsgrupperne 1. 5

INDLEDNINGSAFSNIT

Kapitel 1.

INDLEDNING

1. Natur og naturfredning.

I ethvert samfund vil tanken om at tage vare på naturværdierne melde sig, når disse værdier bliver knappe. Dette gælder, hvadenten det drejer sig om elementer af direkte økonomisk-erhvervsmæssig betydning eller om f. eks. tiltrækkende og karakteristiske landskaber. De mange bestræbelser, som man herhjemme gennem århundreder har udfoldet for at beskytte skoven og hindre sandflugt, illustrerer, at sådanne tanker også har gjort sig gældende under andre samfundsforhold langt tilbage i tiden.

Den nyere tids *naturfredningsbestræbelser* har ikke mindst udgangspunkt i de mere ideelt motiverede behov for at opretholde landskaber, hvis sammensætning og udseende med flora og fauna er af betydning for befolkningens og videnskabens trivsel. Det er karakteristisk, at disse bestræbelser i de fleste lande først er blevet taget op under presset af den industrialisering, der i så høj grad medfører forbrug af naturværdier samtidig med, at den stærkt øgede befolkning og måske især bybefolkningen får en stigende interesse i disse værdier, også ud fra de hensyn, som man betegner som rekreative. Meget omfattende naturfredninger påbegyndtes således i USA i 1872, medens de europæiske lande først senere fulgte efter. Blandt de nordiske lande fik Sverige og Norge naturfredningslove henholdsvis i 1909 og 1910 og derefter Danmark sin i 1917.

Bestræbelserne for at bevare landskabet hei i landet har dog ældre rødder. Således bidrog den af grev Christian Ditlev Reventlow udarbejdede fredskovforordning af 1805, selvom dens hovedsigte var at opretholde vis-

se træmængder i landet, i høj grad til at forme og bevare et særligt og afvekslende skovbillede i landskabet.

Fra den efterfølgende tid kan nævnes enkeltforanstaltninger foranlediget af forskere eller andre interesserede, således fredningen af en del jordfaste fortidsminder, og i 1820'erne og 30'erne rokkestene på Bornholm og Tirslundstenen. I 1844 gennemførtes den første områdefredning, forøvrigt med videnskabeligt sigte, da det på initiativ af naturforskeren Japetus Steenstrup ved kgl. resolution af 28. februar blev bestemt, at Gammelmosen i Gentofte skulle henligge for at muliggøre studier i kommende århundreder over tørvens dannelse og ændringer i mosens vegetation.

Omkring århundredeskiftet opstod der en mere omfattende fredningsbevægelse blandt naturvidenskabsmænd. Således bragte zoologen Oluf Winge fredningssynspunkter frem i en publikation fra 1886. Filologen og geologen Victorinus Pingel rejste fredningssagen i rigsdagen i 1892, og botanikeren Eugen Warming tog i 1899 et initiativ overfor undervisningsministeriet for at formå dette til at købe og beskytte hede- og klitarealer i Vestjylland. Dette resulterede i erhvervelsen af Borrishede til Københavns universitet i 1902. I 1906 stiftede repræsentanter for Naturhistorisk Forening, Botanisk Forening og Geologisk Forening »Udvalget for Naturfredning«.

Ønsket om at beskytte landskaber manifesterede sig også udenfor de videnskabelige kredse. På Bornholm foretoges således på denne tid en række betydningsfulde fredninger på initiativ af Foreningen Bornholm, der var stiftet for at beskytte nationalt be-

tydningsfulde landskaber på øen mod udenlandsk opkøb og bebyggelse.

Kredse, der mest interesserede sig alment for de æstetisk landskabelige sider af naturfredningen og for mulighederne for befolkningens friluftsliv, stiftede i 1911 Danmarks Naturfredningsforening, der, efter at et arbejdsfællesskab var opnået med de ovenfor nævnte videnskabelige kredse, fra slutningen af 1920'erne overtog de fleste af de funktioner »Udvalget for Naturfredning« havde haft.

Fra første færd fik Danmarks Naturfredningsforening en betydelig indflydelse på den naturfredningslovgivning, hvis tilvejebringelse efterhånden meldte sig som en nødvendighed. Foreningen var således hovedelement i et udvalg, der i 1914 nedsattes af en række organisationer med det formål at udarbejde et udkast til en dansk naturfredningslov. Dette udvalg fremkom bl. a. med forslag til lovbestemmelser, hvorefter privat ejendom skulle kunne fredes også mod ejerens vilje. Resultatet af udvalgets arbejde blev Danmarks første naturfredningslov af 8. maj 1917, der indførte det for Danmark særprægede retsinstitut: fredningskendelser, der afsiges af lokale fredningsnævn. Ved loven gennemførtes endvidere bl. a. visse bestemmelser om almenhedens adgang til kysterne.

I 1930'erne blev det dog klart, at der var behov for yderligere beskyttelsesforanstaltninger for landskabet og for en yderligere sikring af almenhedens adgang til kysterne. På ny med udgangspunkt i foreningens initiativ, og specielt under medvirken af professor, dr. jur. Fr. Vinding Kruse og Danmarks Naturfredningsforenings mangeårige formand, maleren Erik Struckmann, skabtes grundlaget for den nugældende naturfredningslov, lov nr. 140 af 7. maj 1937. Denne lov, hvis enkelte bestemmelser beskrives i de følgende afsnit, har haft en meget stor betydning og vandt international anerkendelse.

Perioden efter 2. verdenskrig har i Danmark som i andre lande været præget af en kraftig befolkningsforøgelse, en stigende industrialisering og i forbindelse hermed en stadig vækst af byområderne. Denne udvikling har nødvendiggjort intensere bestræbelser end hidtil for at bevare naturen.

Som betegnelser for bevarings- eller økonomiseringsbestræbelserne har man i de an-

gelsaksiske lande anvendt »Conservation of Nature and Natural Resources«, i Tyskland »Natur- und Landschaftsschutz«, i Sverige »Naturvård« og i Danmark »Naturfredning«.

I alle betegnelserne indgår ordet »natur«.

»Natur« er imidlertid ikke noget entydigt begreb. Ofte vil man finde ordet brugt til at betegne de elementer i vore omgivelser, der ikke bærer præg af menneskets virke, eller som i al fald ikke er præget af rationel drift med økonomiske formål. Når ordet anvendes til at karakterisere genstanden for nutidens bestræbelser for at bevare naturen, må det imidlertid gives en stærkt udvidet betydning. I mange henseender ville man få en bedre beskrivelse af genstanden for bevaringsbestræbelserne ved at anvende ordet »ressourcer« i stedet for natur. Ved brugen af dette ord understreges, at bevaringsbestræbelserne først og fremmest angår *de dele af menneskets omgivelser, som menneskene ikke selv har frembragt, men som danner grundlag for og ramme om deres liv og virksomhed*. Bevaringsbestræbelserne kan derfor ikke blot tage sigte på konservering. Natur skal - som en selvfølge - også bruges eller udnyttes. Det væsentlige i nutidens bevaringsbestræbelser er, at brugen skal foregå fornuftigt og skånsomt, således at naturen kan strække til til så mange formål som muligt, både i nutid og fremtid.

Når ordet »natur« bruges i denne vide betydning, er det åbenbart, at de ressourcer eller naturelementer, som bevaringsbestræbelserne angår, ikke blot er natur i en tilstand, som man forestiller sig som oprindelig eller upåvirket af mennesket, men alle de naturgivne elementer i vore omgivelser: råstoffer i jorden, vilde dyr og planter, ren luft og rent vand og områder, hvor befolkningen frit kan færdes og opholde sig og dyrke sport og andet aktivt friluftsliv, områder, hvor man kan anskue og udforske landskabet, dets plantevækst, dyreliv og fortidsminder.

På denne baggrund kunne man rejse spørgsmålet, om man burde finde en ny betegnelse for naturfredningsbestræbelserne. Ordet »naturfredning« kan måske siges at have et sigte i retning af det konserverende, museumsagtige; og traditionelt anvendes det kun om sikringen af nogle af de naturgivne ressourcer, først og fremmest om gennem-

førelsen i overensstemmelse med naturfredningslovens særlige procedureregler af kendelser, hvormed landskabs-elementer sikres. Det ville derfor måske være rigtigere at tale om »ressource-forvaltning«, »naturforvaltning«, »naturbevarelse«, »naturværn«, »landskabsværn« eller lign. Heller ikke disse betegnelser giver imidlertid en helt tilfredsstillende beskrivelse, og ordet naturfredning er nu engang indarbejdet. Endvidere må det siges, at allerede de bestræbelser, der udfoldes efter den gældende naturfredningslov, går ud over den traditionelle forståelse af naturfredning, og at den revision af loven, som denne betænkning lægger op til, vil understrege de videre perspektiver.

Ordet *naturfredning* vil derfor formentlig skifte indhold og med tiden blive en dæk-

kende betegnelse for bestræbelserne for at bruge og behandle alle vore naturgivne ressourcer så skånsomt og alsidigt som muligt.

Bestræbelserne for at bevare naturen i den her beskrevne meget vide betydning må naturligvis variere betydeligt efter de fysiske forhold i forskellige egne af verden og efter de forskellige befolkningers vilkår og behov. I det følgende søges givet et overblik over de fysiske rammer, indenfor hvilke dansk naturfredning må udfolde sig, og af de mål, den må stille sig.

2. De fysiske forhold.

Danmarks samlede areal er ca. 43.000 km², der ifølge Danmarks Statistiks seneste opgørelse af juli 1965 er fordelt således:

Danmarks arealanvendelse 1965	Øerne i alt km ²	Jylland i alt km ²	Hele landet i alt km ²
Dyrket landbrugsareal	9.272	20.741	30.013
Gartnerier og frugtplantager	158	61	219
Skove og plantager	1.454	3.270	4.724
Bebyggede arealer incl. gårdsplads, have, privat parkeringsplads m. v.	1.002	1.052	2.054
Sommerhuse og feriekolonier såvel bebygget som planlagt . .	174	219	393
Parker, anlæg, sports- og campingpladser	65	75	140
Kolonihaver	16	12	28
Ubebyggede byggegrunde	124	139	263
Kirkegårde	14	21	35
Gader, veje, stier, tørve, pladser	239	447	686
Jernbaneanlæg og flyvepladser	44	84	128
Havnearealer	13	13	26
Heder, moser, klitter, diger, grøfter, hegn, læplantninger, private veje, grusgrave, små vandløb m. v.	604	3.055	3.659
Større vandarealer	237	463	700
Samlet areal	13.416	29.652	43.068

Til belysning af den nyere tids udvikling i arealanvendelsen skal fra arealopgørelsen af 1951 anføres:

Danmarks arealanvendelse 1951	Øerne km ²	Jylland km ²	I alt km ²
Dyrket landbrugsareal	9.859	21.534	31.393
Gartnerier og frugtplantager	163	63	226
Skove og plantager	1.432	2.944	4.376
Bebygget grund, gårdsplads, have, læplantninger	796	1.100	1.896
Gader, veje, jernbaner, hegn o. l.	460	764	1.224
Ubebyggede byggegrunde, sportsplads, kirkegård m. v.	189	204	393
Moser til tørveskær	164	449	613
Heder, sumpe o. l.	69	2.131	2.200
Vandarealer	253	359	612
Samlet areal	13.385	29.548	42.933

Den største arealgruppe *det dyrkede landbrugsareal* er således gået ca. 1.300 km² tilbage i perioden 1951-1965, så den i 1965 udgjorde ca. 31.300 km² svarende til 73 % af landets samlede areal.

Den næststørste arealgruppe er *skove og plantager*, der i 1965 udgjorde godt 4.700 km² eller 11 % af landets samlede areal, hvilket er en stigning på ca. 400 km² eller 1 % siden 1951.

De øvrige arealgrupper er ikke umiddelbart sammenlignelige, idet de enkelte arealanvendelser er sammenfattet i forskellige opførelsesgrupper på de to opførelsestidspunkter.

Til belysning af de fysiske forhold vil det være af betydning at få fastslået størrelsen af og forskydningen i arealanvendelsen til bymæssig bebyggelse og til åbent landbrugsland. Dette er ikke muligt direkte ud fra de officielle arealstatistikker, idet arealopførelsesgrupperne går på tværs af opdelingen mellem by og land (f. eks. omfatter opførelsesgruppen »bebyggede arealer« bebyggede arealer både på landet og i byerne). Ud fra forskellige undersøgelser over byareal pr. indbygger og befolkningsstatistikker har Landsplansudvalgets sekretariat foretaget en beregning af byarealets størrelse. Arealanvendelsen til beboelse, erhverv, trafik anlæg, offentlige formål m. v. udgjorde for *byer og bymæssige bebyggelser med over 900 indbyggere* i 1951 ca. 950 km² svarende til ca. 2 % af landets samlede areal. I 1965 var tallet steget til ca. 1300 km² svarende til ca. 3 % af landets areal.

Hertil kommer arealanvendelsen til *sommerhuse*, der på basis af forskellige opførelser i 1951 udgjorde ca. 50 km² og i 1965 ca. 250 km². De ca. 100.000 sommerhuse, der fandtes i 1965, beslaglagde således ca. 1/2 % af landets areal. Arealanvendelsen til gartnerier og frugtplantager har holdt sig nogenlunde uændret på ca. 200 km².

Tilsammen udgjorde arealanvendelsen til byer og bymæssige bebyggelser med over 900 indbyggere, sommerhuse samt gartnerier og frugtplantager en ret lille del af landet på begge opførelsestidspunkter, men relativt er den steget betydeligt fra 2 1/2 % i 1951 til 4 1/2 % i 1965, og man må være opmærksom på, at der også uden for de arealer, som omfattes af denne beregning, jfr. nedenfor,

findes bebyggelse eller bebyggelseskoncentrationer.

Heder, moser, klitter, søer og åer dækkede på begge opførelsestidspunkter ca. 3.400 km² eller 8 % af arealet. Hvad vi har i Danmark af natur, der ikke er menneskepåvirket, må søges indenfor disse 8 % af landet. I et land, der har været beboet og benyttet af mennesker gennem årtusinder, er en sådan naturtilstand imidlertid sjældent forekommende. Kun mindre områder, herunder dele af vore kyststrækninger, kan siges at have været uden for menneskelig påvirkning. Den øvrige del af de 8 % består — foruden af vandarealer — af moser og klitter samt mindre områder præget af tidligere tiders brugsformer, såsom overdrev, heder og visse skovtyper.

Det åbne landbrugsland forstået som de åbne arealer uden for byerne og de bymæssige bebyggelser, som ikke er enten skovklædt eller udyrkede heder, moser, søer m. v., udgjorde i 1951 ca. 34.000 km² svarende til 79 1/2 % af landets areal. I 1965 var det faldet til ca. 33.000 km² eller 77 %. I dette areal indgår såvel de dyrkede landbrugsarealer, som alle arealer i direkte tilknytning til disse, gårde, huse og haver, landsbyer med mindre end 900 indbyggere og anden bebyggelse i landbrugsdistrikterne, samt trafik anlæg, hegn og læplantninger udenfor byerne.

Tilsammen udgør det åbne landbrugsland og skovene ialt 88 % af landets samlede areal i 1966 mod 89 1/2 % i 1951. Det er således kun 1 1/2 % af landets areal, ca. 600 km², der i perioden er overgået til egentlig bymæssig bebyggelse og sommerhuse, i gennemsnit ca. 4.000 ha årligt.

Ændringerne i arealanvendelsen fra 1951 til 1965 har således først og fremmest været præget af en vækst i skov- og byarealet på landbrugsområdernes bekostning. Sommerhusene har udgjort en stigende, men dog stadig ret begrænset del af arealet.

De talangivelser for arealanvendelse, der indeholdes i ovenstående, giver imidlertid ikke noget fuldstændigt billede af de ændringer i landets anvendelse og især dets udseende, som er sket i de 15 år, opførelsen omfatter.

Sideløbende med væksten i den bymæssige bebyggelse er det åbne land i stigende omfang blevet præget af spredte bebyggelser — især i landdistrikterne i nærheden af de stør-

re byer. Som det omtales i kap. V har denne vækst i bebyggelsen - sammen med andre faktorer - medført ændringer i landskabet, som er mere mærkbare end de statistiske oplysninger umiddelbart giver udtryk for.

Udviklingen har også medført, at der uden for byerne er opstået helt nye former for anvendelse af fast ejendom, f. eks. til pelsdyr-farme, oplagspladser for andet end landbrugs-produkter og råstoffer, campingpladser, benzintankanlæg og bilkirkegårde o. s. v. Tilfredsstillende talmæssigt udtryk herfor kan ikke gives. Det kan dog oplyses, at der pr. 1. april 1965 var ca. 5.700 pelsdyrfarme, mens det tilsvarende tal i 1951 var 1460. Antallet af campingvogne var med udgangen af 1965 ca. 10.000 (i 1953 17) og godkendte campingpladser ca. 400 (i 1953 53).

Også den del af bebyggelsen uden for byerne, som har sammenhæng med landbrugerhvervet, har undergået en udvikling. Til de mere traditionelle landbrugsbygninger - stuehuse, lader, stalde, ensilagebeholdere m. v. - er kommet en række nye bygningstyper, såsom siloer, korntørrerier, de såkaldte svinefabrikker, champignonlader og lign.

Endelig har landets udbygning med trafik anlæg, kraftforsyningsanlæg m. v. i høj grad medvirket til at ændre det åbne lands udseende. Derimod har selve arealforbruget til disse formål været beskedent.

I 1951 var den samlede længde af de *offentlige veje* ca. 56.600 km, heraf ca. 3.300 km i byerne. I 1964 var tallene ca. 60.000 og 4.600. Stigningen i arealforbruget er dog større, end disse tal giver udtryk for som følge af vejanlæggenes øgede bredde. I denne forbindelse kan nævnes, at hovedvejslængden i 1951 var ca. 2.100 km, medens den i 1964 var ca. 2.300 km.

Den samlede længde af statsbanernes og privatbanernes *banenet* var i 1951 4.769 km og i 1965 3.900 km.

Ifølge oplysninger fra Danske Elværkers Forening var den samlede længde af *elledningsnettet* i 1953 90.599 km, heraf 4.198 km kabler. I 1961 var de tilsvarende tal 116.769 km og 7.312 km. Kabelstrækningerne forekommer så godt som udelukkende inden for bymæssige bebyggelser.

Der findes ingen opgørelse over arealforbruget til *flyvepladser*, dog kan det oplyses,

at der i 1951 fandtes 3 faste lufthavne, 6 offentlige landingspladser og 6 militære flyvestationer. I 1967 findes der 5 faste lufthavne og 3 militære flyvestationer med civil ruteflyvning, 3 rene militære flyvestationer og 16 offentlige flyvepladser foruden et antal private.

Udover de foran beskrevne anvendelsesformer, som i almindelighed giver sig udslag i bygninger eller nyanlæg, har jordbrugserhvervene i et vist omfang omlagt dyrkningsformerne og dermed præget landskabet på en ny måde. Der er således en tendens til at opgive dyrkningen af de ringeste jorder, ikke mindst i stærkt kuperede områder, der - ligesom mange hidtil udyrkede jorder - i vidt omfang overgår til skovbrug. En udvikling i landbruget tenderer mod stadig større dyrkningsenheder med deraf følgende sløjfning af hegn og stengærder, opfyldning af smådamme og fjernelse af spredt beplantning. I 1960 eksisterede således 196.000 landbrugs-ejendomme, hvoraf 23.500 over 30 ha. I 1966 var der 166.000, men heraf var 25.500 over 30 ha.

I et vist omfang foregår der stadig landvindinger. Eksempelvis kan nævnes, at der i tiden 1937—1964 er udført grundforbedringsarbejder, hovedsageligt ved dræning på et samlet areal af 549.606 ha, heraf i 1951 på ca. 21.000 ha og i 1964 på 6.600 ha. Hertil kommer større landvindingsarbejder i henhold til lov nr. 599 af 14. november 1950 m. fl. Af sådanne arbejder er der i tiden indtil 1. januar 1965 udført arbejder omfattende et samlet areal på 148.000 ha, hvortil udgifterne androg ca. 200 mill. kr. Se endvidere betænkning nr. 354 om grundforbedring og betænkning nr. 410 om landvinding m. m. afgivet af landbokommissionen af 1960.

Endvidere har den øgede anvendelse inden for landbruget af kunstgødning, pesticider og insekticider medført ændringer i vilkårene for flora og fauna.

Meget udpræget har i de senere år også været intensiveringen af råstofudnyttelser af jorden. Særlig grusgravningen har været stærkt stigende, og i dag graves der anslået 14-15 mill. m³ grus årligt.

Det åbne landbrugsland er således arealmæssigt blevet reduceret, samtidig med at det i høj grad har ændret karakter. Store åbne landbrugsarealer med en spredt, i det

væsentlige landbrugsmæssig bebyggelse er ikke laugere i alle landets egne en selvfølge.

Denne udvikling vil fortsætte. Selv under den forudsætning, at det lykkes at hindre en spredning af bebyggelsen og sikre en planlagt og etapevis udbygning af byerne, må man regne med, at byvæksten indtil 1985 i alt fald vil kræve yderligere 4-600 km² eller 1 % af landets totalareal og sommerhusbebyggelsen en lignende andel. Ændringerne i landets udseende vil herved fortsætte. Kan en spredning af bebyggelsen ikke hindres, vil bebyggelsen faktisk komme til at beslaglægge større arealer og påvirke langt mere omfattende områder.

Dette at landet kan skifte udseende og anvendelse er ikke noget nyt. Gennemgribende, menneskeskabte ændringer i landets fysiske forhold er sket tidligere. Fra nyere tid kan nævnes udflytningen af gårdene efter udskiftningen i årtierne omkring 1800, afvandingen i det 19. århundrede, stationsbyernes opståen i slutningen af det 19. og i begyndelsen af dette århundrede og på samme tid nyoprettelsen af husmandsbrug som led i udstykningsbestræbelserne.

Menneskeskabte ændringer i de fysiske forhold vil og skal fortsætte også i fremtiden. I en civilisation, der bygger på en intens udnyttelse af naturen, er dette en selvfølge og en naturlig udvikling, men ved indgrebene i naturen må de opnåede fordele afvej es mod og stå i et rimeligt forhold til ulemperne.

3. Det åbne land.

Der er en sådan forskel på spørgsmålet om bevaring og anvendelse af naturen i betydningen af summen af de naturgivne ressourcer i byerne og i det åbne land, at der er grund til at behandle problemerne hver for sig. I byerne beslaglægges de fleste naturressourcer i langt større udstrækning end i det åbne land. Behovet for arbejdspladser og beboelser for en bybefolkning kræver således en stærk udnyttelse af det geografiske areal og dermed de naturgivne ressourcer.

De bestræbelser, som behandles i denne betænkning, vedrører derfor først og fremmest det åbne land. Kun undtagelsesvis bliver der tale om at anvende naturfredningsforanstaltninger i byerne.

Det åbne land er en almindelig anvendt

betegnelse, men er ikke noget entydigt begreb. Det er vanskeligt udtømmende at angive, både hvad der er karakteristisk for det, og hvilken geografisk afgrænsning det har.

Vanskeligheden hænger sammen med, at kenetegnet for det åbne land først og fremmest er det negative, at det ikke er bymæssigt bebygget. Tidligere var adskillelsen mellem land og by klarere markeret. Købstæder (og landsbyer) var kompakte bebyggelser, og områderne udenfor var stort set ubebyggede. For landbrugsbebyggelsens vedkommende er der sket en stærk spredning ved udskiftningerne omkring 1800 og ved udstykningerne til husmandsbrug i dette århundrede. Gennem de sidste 100 år er den klare forskel mellem land og by på anden måde i stadig højere grad blevet udvisket. Bebyggelsen i landsbyerne er blevet intensere, og en spredning har fundet sted. Endelig er der i de sidste årtier kommet helt nye arter af bebyggelseskoncentrationer, først og fremmest sommerhusbyerne.

Betegnelsen »det åbne land« angiver derfor ikke i dag et klart enten-eller, men en glidende skala. Landet er mere eller mindre åbent eller mere eller mindre bebygget. Som »det åbne land« betegnes ligesåvel de temmelig mennesketomme strækninger, som findes bag Vestkysten i Jylland, som de ret tæt bebyggede landbrugsområder på Nord- og Midtjylland og i Nordsjælland.

Tilsvarende kan man naturligvis heller ikke med sikkerhed angive størrelsen af det åbne land. Maximalt udgør det de dyrkede og udyrkede dele af landet, som for tiden omfatter ca. 95 % af det samlede areal. Men indenfor dette meget store område findes dog som anført side 16 bl. a. landsbyer, mere eller mindre samlede klynger af relativt tæt bebyggelse, koncentrationer af sommerhuse, jernbaner, veje, flyvepladser o. s. v.

Selv om »det åbne land« således ikke lader sig karakterisere helt præcist eller angive nøjagtigt på et kort, er det i relation til naturfredningsproblemerne en praktisk og rammenende betegnelse på en tilstand, som -- omend i mangfoldige variationer -- er typisk og er vidt udbredt.

Det åbne land forekommer især i to hovedformer af landskaber, der oftest er geografisk sammenblandet, men som også kan forekomme adskilt. Den ene og mest ud-

bredte form er det dyrkede landbrugsland isprængt småskove, lunde, moser, enge, småheder, overdrev og andre ekstensivt udnyttede eller udyrkede områder samt vandløb og småsøer, spredt landbrugsbebyggelse og landsbyer. Den anden form omfatter de større skove, plantager og søer samt kyststrækningerne med deres bagland i form af strandenge eller marskområder.

I denne indledning, hvis opgave er at redegøre for baggrunden for betænkningens forslag til lovændringer m. v., omfatter det åbne land som samlet og upræcist begreb alt, hvad der ikke udpræget er bymæssig bebyggelse, men i de følgende afsnit af betænkningen bliver behovet for en præcisering afhjulpet enten ved geografisk begrænsning til nøjere angivne dele af landets areal, eller ved at drøftelserne samles om bestemte former for anvendelse af det åbne land, eller ved en kombination af disse kriterier.

4. Det åbne lands anvendelsesmuligheder.

Det åbne land og de mange forskelligartede naturressourcer, som her findes, danner basis for mangeartet menneskelig virksomhed og opfylder dermed mange behov.

Et forsøg på at give en systematisk oversigt over det åbne lands anvendelsesmuligheder, og over hvilke behov det følgelig vil kunne opfylde, kan medføre kritisable afgrænsninger og udeladelser, men vil kunne lette forståelsen af naturfredningsbestræbelsernes placering og udformning under nutidens forhold.

a. Anvendelse med forøgelse af den materielle velstand som mål, den direkte økonomiske udnyttelse.

Det åbne land anvendes først og fremmest til *dyrkning*, altså til en økonomisk udnyttelse i landbrug, skovbrug, gartneri m. v., der foregår som en fortsat proces. Selv om det dyrkede areal for tiden er noget i tilbagegang, og landbrugerhvervets økonomiske forhold ikke er de bedste, er der grund til at understrege dyrkningsanvendelsens store betydning. Landbruget er og må vedblive at være et hovederhverv, hvis betydning kan tænkes øget påny.

Det åbne land danner dernæst basis for en økonomisk udnyttelse af jordens råmate-

rialer gennem *gravning* af grus, ler, brunkul o.s.v. For tiden har gravning efter grus og lignende råstoffer stort omfang og voksende økonomisk betydning. Der kan være grund til at pege på, at denne anvendelse af det åbne land væsentlig adskiller sig fra de fleste andre anvendelser, idet virksomheden fører til en fjernelse af naturgivne ressourcer. I modsætning til dyrkningen er den en engangsforanstaltning.

I et industrialiseret samfund som vort, hvor en videre udbygning af byerhvervene er en forudsætning for fortsat velstand, er anvendelse af det åbne land til yderligere *byudvikling* en nødvendighed. Det er i det åbne land, der skal skaffes plads til nye boliger, nye industri- og kontorbygninger, nye offentlige bygninger og alle de andre elementer, som indgår i en bydannelse: anlæg til trafik og parkering, til kraftforsyning, til friluft- eller rekreative formål o.s.v.

En lignende sammenhæng med industrialiseringen har anvendelsen af det åbne land til de *kommunikationsanlæg*, som under vore vilkår er uundværlige: veje, jernbaner, lufthavne, færgelejer, elektriske ledninger o.s.v.

Også *andre offentlige anlæg* end dem, der er knyttet til kommunikationen, må i vidt omfang anbringes i det åbne land. Det gælder havne, forsvarsanlæg, vandindvindingsanlæg og vandrensingsanlæg, men også sådanne anlæg som forsorgsinstitutioner, forvaringsanstalter, visse skoler og lign. institutioner, hvis placering i eller i udkanten af eksisterende eller fremtidige bymæssige bebyggelser for manges vedkommende ikke er velegnet.

Endelig har udviklingen især i den allerseneste tid ført til anbringelse i det åbne land af en broget række nye indretninger, såsom *pelsdyrfarme*, pladser til *oplagring* af andre varer end landbrugets produkter eller råstoffer, *bilkirkegårde*, *benzintankstationer* og lign.

De hidtil nævnte former for anvendelse af det åbne land har ét væsentligt træk tilfælles. Anvendelsen sker med en forøgelse af den materielle velstand som mål. Denne anvendelse har været stigende, og man må forudse en stadig internere økonomisk udnyttelse af det åbne lands ressourcer, allerede som følge af befolkningstilvæksten, byudviklingen og den øgede industrialisering.

b. *Andre anvendelsesmuligheder.*

Det åbne land danner imidlertid også grundlag for andre anvendelsesmuligheder og kan derved opfylde andre menneskelige behov. Det er med hensyn til disse anvendelsesmuligheder, naturfredningsbestræbelserne først og fremmest sætter ind, især med henblik på 1) udnyttelsen af fritiden, 2) opfyldelsen af visse almenmenneskelige, følelsesmæssige behov, samt 3) mulighederne for forskning og undervisning.

1) *Rekreativ anvendelse.*

Befolkningens fritid er i de sidste menneskealdre og specielt i de seneste årtier blevet voldsomt forøget. Den almindelige arbejdstid er forkortet fra de 48 ugentlige arbejdstimer, der overenskomstfæstedes pr. 1. januar 1920, således at den i hvert af årene 1958, 1959 og 1960 blev nedsat med 1 time og udgjorde derefter pr. 1. marts 1960 45 timer. Pr. 1. marts 1966 nedsattes den til 44 timer og pr. juni 1968 vil den yderligere blive reduceret til 42 1/2 ugentlig time. Der er desuden en meget stærk tendens til at koncentrere de ugentlige arbejdstimer på de 5 første ugedage, således at week-enden er fri.

Samtidig er ferierne blevet betydeligt udvidet. Ifølge en undersøgelse foretaget af Det statistiske departement havde ca. 43 % af den voksne befolkning overhovedet ikke ferie i 1951. Af de 57 %, som holdt ferie i dette år, holdt langt de fleste 14 dages ferie. Den senere udvikling kan på lovgivningens område registreres gennem ferieloven af 31. marts 1953, hvorved en 3 ugers ferie lovfæstedes.

Ifølge en af Socialforskningsinstituttet på grundlag af ca. 4000 interviews foretagen undersøgelse af forholdene i 1963-64 (Fritidsvaner i Danmark, 1965) holdt 1/4 (25 %) af den voksne befolkning 3 ugers ferie, lidt under 1/4 (22 %) havde 14 dages ferie og godt 10 % havde 4 ugers ferie og derover. Ca. 1/5 oplyste, at de ingen ferie havde holdt.

Funktionærer har gennemgående længere ferieperiode end de øvrige beskæftigelsesgrupper, og selvstændige erhvervsdrivende har kortere ferier. Da begrebet funktionær stadig udvides, betyder dette, at den gennemsnitlige ferietid vil stige.

Den stigende velstand, automatiseringen m. v. gør det naturligt at antage, at udviklingen såvel med hensyn til forkortelsen af arbejdstiden som forlængelsen af ferierne vil fortsætte.

Hvorledes denne øgede fritid udnyttes, kan i nogen grad aflæses af det stigende forbrug af fritidsgoder. Herunder kan henregnes ikke alene de varige goder som sommerhuse, både, campingudstyr og til en vis grad biler, men også talrige konsumvarer, der står i direkte forbindelse med fritidens udnyttelse inden for de forskellige fritidsinteresseområder: beklædningsgenstande, sportsrekvisitter m. v. Eksempelvis må en betydelig del af automobilserviceomsætningen, herunder benzinforsbruget, stå i forbindelse med fritidsudnyttelsen.

I betænkninger om friluftslivet henholdsvis fra U.S.A. og Sverige (Outdoor Recreation for America, 1962, bl. a. side 78, og Friluftslivet i Sverige, I, 1964, side 18-19) er forsøgt opgørelser over forbruget i forbindelse med fritidsaktiviteter. Disse opgørelser viser, at det drejer sig om milliardbeløb.

En meget betydelig del af befolkningens fritid anvendes i det åbne land til »ophold i naturen« eller under transporten dertil. En vis tilrettelæggelse af mulighederne for den rekreative udnyttelse af det åbne land må derfor anses som et væsentligt element i landets planlægning.

Befolkningens anvendelse af fritiden i det åbne land giver sig mange forskellige udslag og opfylder yderst forskelligartede behov. En fælles værdi er den sundhedsmæssige betydning, friluftslivet antages at have.

Alment er behovet for at kunne *færdes i et åbent byfrit miljø* og for at kunne opholde sig i fri luft og sol. Herved opnås en forøgelse af velbefindendet og en afslapning. Motoriseringen har medført, at færdsel i det åbne land i fritiden spiller en ganske overvældende rolle. Det at færdes på veje og stier i et ikke bymæssigt bebygget landskab og at gøre ophold i vejkanter, ved skovbryn, på rastepladser og lign. spiller en meget væsentlig rolle i tilbringeisen af fritiden. For et bysamfunds befolkning er selve det at kunne færdes i omgivelser, der dels ikke er dagligdags, dels byder andre muligheder end det sædvanlige bymiljø, blevet et rekreativt behov.

Fritidsbeskæftigelse i det åbne land er også udbredt i mere *aktive former*. Af traditionel stor betydning er badningen, men behovene for at cykle, ride, stå på ski, dyrke sejlsport, gå på jagt og drive fiskeri, deltage i orienteringsløb eller anden terrænport m. v. er stærke og utvivlsomt stigende.

Et karakteristisk træk i friluftslivet er tilføjede, at det stigende uddannelsesniveau har medført, at fritidsbeskæftigelserne i det åbne land i et vist omfang også har fået et *intellektuelt* præg. Ornitologiske, zoologiske, botaniske, geografiske, arkæologiske og historiske interesser dyrkes nu som fritidssyssel af mange mennesker. Disse interessers dyrkning kræver ikke blot museer og samlinger, men først og fremmest mulighed for studier i selve landskabet.

En særlig, men tillige meget betydningsfuld form for brug og forbrug af det åbne land til fritidsformål er endelig den stadig stigende *feriebebyggelse*.

Et lignende rekreativt formål som feriebebyggelse opfylder *campingpladser, campingvogne og teltning m. v.*

2) *Landskabsæstetiske formål.*

Traditionelt har man ved naturfredningsbestræbelserne i forhold til det åbne land lagt stor vægt på at tilgodese den enkelte mulighed for en følelsesmæssig *naturoplevelse*; man kan her tale om naturfredningens æstetiske eller landskabsæstetiske formål.

Dette er ikke ubegrundet. Der er et følelsesmæssigt behov for at »nyde« eller »oplevelse« naturen, og det er nærliggende, at man som led i bestræbelserne for at bevare naturen i den vide betydning, hvori dette ord her bruges, også lægger vægt på at få dette behov opfyldt.

Når man i praksis skal overveje fredningsbestræbelsernes landskabsæstetiske sigte, må man imidlertid være opmærksom på, at naturoplevelsen er stærkt afhængig af iagttagernes individuelle forskelligheder og yderligere er underkastet ændringer som følge af befolkningens skiftende levevilkår og grundanskuelser. Afgørende må imidlertid være, at den størst mulige variation af landskabsindtryk sikres ikke alene de nuværende, men også de kommende generationer.

Opriindelig - og dette har præget den gældende naturfredningslovs tekst - har na-

turfredningsbestræbelserne taget sigte på at skabe muligheder for en traditionelt betonet, æstetisk oplevelse, som kan være en følge af beskuelse af naturelementer, som ikke synes særlig påvirkede af mennesker, såsom strand, klitter, hede o.s.v., eller af det afvekslende landskab med bakker, søer og skove; det landskab som for de fleste mennesker står som særligt dansk og særligt smukt og attraktivt. Denne betoning af to elementer — det barske, ret uberørte og det idylliske - har formentlig også en kulturhistorisk baggrund i romantisk litteratur og landskabsmaleri og i den intense naturfølelse og dermed forbundne interesse for fædrelandets særtræk og historie, som kendetegner store dele af det 19. århundrede.

Det er muligt, selvom det næppe er sandsynligt, at denne traditionelt betingede landskabsæstetiske oplevelse er bundet til en bestemt kulturtradition, og at smagen, efterhånden som denne tradition kommer på afstand, vil skifte. Men dette giver ikke en afgørende forskel ved bedømmelsen af naturfredningsbestræbelsernes landskabsæstetiske sigte.

For det første er de efter en traditionel opfattelse smukke landskaber utvivlsomt endnu — endda for de fleste mennesker — en stor oplevelse. Og selvom man udelukkende ville tage hensyn til eftertiden, er der grund til at pege på, at hvis det skulle vise sig, at sansen for disse landskaber bevares, kan denne natursans i hvert fald ikke tilgodeses, hvis man ikke sørger for nu at bevare passende dele af dem.

Iøvrigt synes det som om en ændret opfattelse af, hvad der kan danne grundlag for en landskabsæstetisk oplevelse, er ved at danne sig. Bydannelsen, sommerhusbyggeri, biler o.s.v. har gjort hele det åbne kulturlandskab i dets mangfoldige variationer til noget væsentligt. Det hænger først og fremmest sammen med, at det behov, som skal opfyldes, er et behov hos et stigende antal byboere, som er koncentrerede i begrænsede dele af landet. For de store byers indbyggere har det kun lidt bebyggede landskab i sig selv en værdi.

3) *Forskning og undervisning.*

Det åbne land danner endelig basis for *forskning og undervisning*. I det omfang, forsk-

ning såvel den naturvidenskabelige som den kulturhistoriske har til opgave at redegøre for landskabets eller landskabselementers tilstand og udvikling, er dens behov for at bevare landskabet åbenlys. Men også iøvrigt har forskningen behov, der gør bevaring påkrævet. De biologiske videnskaber, herunder også dele af lægevidenskaben, kan ikke udelukkende dyrkes under laboratorievilkår. Biologisk forskning kræver studier af levende væsener og deres afhængighed af levevilkårene, sådan som disse kun forekommer i naturen. Opfyldelsen af dette videnskabelige behov har ikke blot betydning for forskningen. Anvendt biologi spiller en hovedrolle for befolkningens levevilkår. Planteavl, husdyrbrug, skovbrug, levnedsmiddelindustri, vildtpleje og fiskeavl bygger i væsentlig grad på erfaringer, man har gjort i den levende natur eller ved sammenligning med forholdene i den. Tilgodeser man ikke også de biologiske videnskabers behov for at bevare naturen, vil man kunne risikere at ødelægge det forskningsgrundlag, som disse videnskabers fremskridt kræver.

Nær beslægtet med de forskningsmæssige behov er de pædagogiske. Allerede skoleundervisningen kræver områder, der kan virke som illustration til den naturhistoriske og historiske undervisning. Den videregående uddannelse stiller større krav i så henseende og må desuden råde over forsøgsområder. Den voksende folkepædagogiske virksomhed har tilsvarende behov for tilgængelige studieobjekter.

c. Konflikt og harmoni mellem forskellige anvendelsesmuligheder.

De mangfoldige muligheder for anvendelse af det åbne land, der er nævnt ovenfor under a og b, må alle søges realiseret indenfor samme geografiske areal, der har en størrelse, der ikke i nævneværdigt omfang kan forøges. Heraf kan man imidlertid ikke slutte, at de forskellige anvendelsesformer behøver at være i konflikt med hinanden. Konflikter forekommer naturligvis: for alle anvendelsesmuligheder lader sig ikke realisere samtidig på samme sted. Der kan f. eks. ikke drives landbrug og graves grus på samme areal. Byudviklingen udelukker såvel grusgravning

som landbrug. En ås kan ikke bortgraves til grus og samtidig fungere som objekt for forskning og undervisning. Og et areal, der bebygges med sommerhuse, kan ikke også tjene almenhedens behov for arealer til aktivt friluftsliv. Det sædvanlige er imidlertid, at de forskellige anvendelser kan realiseres på samme tid og indenfor samme område, når blot anvendelsesformerne tilpasses hinanden. Den stadig intensere udnyttelse af landets ressourcer, som befolkningstilvækst og stigende industrialisering medfører, vil gøre en sådan gensidig affasning til hinanden af de forskellige anvendelsesmuligheder stadig nødvendige.

Der kan være særlig grund til at påpege, at de anvendelsesmuligheder, der ikke har et direkte økonomisk sigte, langt fra generelt kommer i konflikt med anvendelsesformer, der har et sådant sigte. Dyrkningsinteresserne vil således på grund af det tætte vejnet kun sjældent komme i strid med byboernes almindelige interesser i at kunne færdes i det åbne land. Det åbne land har endnu et så stort omfang, at byudviklingsbehovet - under forudsætning af en fornuftig planlægning - i meget vidt omfang vil kunne opfyldes uden at komme til at stride afgørende imod hverken landbrugsøkonomiske eller rekreative og æstetiske interesser.

Både mulighederne for og nødvendigheden af at samstemme anvendelsesformerne understreges iøvrigt af, at samme tilstand ofte kan tilgodeses forskellige behov. Bevarelsen af landbrugsdrift kan have betydning også for bybefolkningens rekreation, først og fremmest gennem muligheden for at færdes i det åbne land. Bestræbelser, der tilsyneladende udelukkende er begrundet i rekreative eller landskabsæstetiske hensyn, kan have direkte nationaløkonomisk betydning gennem mulighederne for at tiltrække turister. Endelig kan der være grund til kraftigt at understrege, at også bevarelse af vild plantevækst og dyreliv kan have åbenbare økonomiske virkninger, dels som ovenfor nævnt ved at danne grundlag for den såkaldte målforskning, hvis resultater er direkte økonomisk anvendelige, dels ved at bevare egenskaber, som kan vise sig nyttige i fremtiden, men som én gang udryddet kun meget vanskeligt kan genskabes.

5. Naturfredningsbestræbelsernes mål og udformning.

Den generelle målsætning for al anvendelse af det åbne land må - som gentagne gange fremhævet i det foregående - være, at *de naturgivne ressourcer skal bruges således, at de kan slå til til så mange formål som muligt, både nu og i fremtiden.* Denne vide målsætning må præge hele lovgivningen om brugen af fast ejendom i det åbne land og må være ledetråden for alle offentlige myndigheders udøvelse af deres retlige beføjelser og disponering over de faste ejendomme, som de råder over.

Theoretisk ville man kunne stille imod en lovgivning og en administration, som gav beføjelser til på alle sagsområder vedrørende det åbne land at varetage denne målsætning. En sådan lovgivningsteknisk og administrativ koncentration er imidlertid næppe praktisk og ville formentlig indebære politisk uacceptable bemyndigelser til forvaltningen. Holder man sig til den traditionelle arbejdsfordeling mellem naturfredningslovgivningen og anden lovgivning, må man konstatere, at målet for bestræbelser i henhold til en naturfredningslovgivning ligger indenfor den generelle målsætning, men kun omfatter en bestemt side af målsætningen. *Målet for naturfredningsbestræbelserne* er at opnå, at udnyttelse af de anvendelsesmuligheder, der tager sigte på forøgelse af den materielle velstand, ikke udelukker, at det åbne land tillige kan anvendes til rekreative formål, til opfyldelse af landskabelige behov og til forskning og undervisning.

Det er allerede påpeget, at de direkte økonomisk prægede anvendelsesmuligheder i meget vidt omfang kan udøves, samtidig med at det åbne land tjener rekreative, æstetiske og videnskabeligt-pædagogiske formål. Hvor dette er tilfældet, er målet for naturfredningsbestræbelserne at påvirke udnyttelsen af disse direkte økonomisk prægede anvendelsesmuligheder på en sådan måde, at der tillige bliver råderum for tilfredsstillelse af de andre behov. Hvor samtidig udnyttelse af mange forskellige anvendelsesmuligheder undtagelsesvis ikke er mulig, er målet med naturfredningsbestræbelserne at få tilvejebragt afgørelse af, hvilken eller hvilke anvendelsesmuligheder der skal vige.

Ved en sådan målsætning i en naturfredningslov er det åbenbart, at naturfredningsbestræbelserne må blive meget forskelligartede. Deres udformning må - og kan - varieres efter en lang række faktorer. Den må således afhænge af, hvilken anvendelse man ønsker at påvirke eller udelukke: om der f. eks. er tale om at foretrække dyrkning, grusgravning eller bebyggelse. Udformningen må ligeledes afhænge af, hvilke ressourcer man ønsker at beskytte: om det er det åbne landbrugsland, skove, strande, vand, råstoffer i jorden eller flora og fauna o.s.v. Af betydning er også, om forskrifterne udformes generelt som gældende for hele landet eller for alle landskabelementer af en vis type, eller om de udformes konkret som gældende for ganske bestemte lokaliteter. En faktor af stor betydning for naturfredningsbestræbelsernes udformning er endelig bestræbelsernes intensitet, der kan veksle betydeligt, f. eks. som en forskel mellem offentlig brug, fuld status quo-fredning, kun status quo på visse områder, censur med udnyttelsen af visse anvendelsesmuligheder o. s. v.

Disse mange variationer i naturfredningsbestræbelserne er velkendte og væsentlige. De forekommer i gældende ret og ligger til grund for store dele af den kommende fremstilling i betænkningen. Selv om det naturligvis ikke er muligt at lægge skarpe grænser, er det væsentligt for det følgende at fremhæve, at fredningsbestræbelser ofte forekommer i 3 forskellige typer.

Den første type indenfor fredningsbestræbelserne i det åbne land omfatter begrænsede geografiske områder, hvor bevaringsbestemmelserne til gengæld må være ret indgribende. Man kunne her tale om 1) *specialfredninger*.

Bestræbelser af denne type vil især tage sigte på at sikre dele af det åbne land til anvendelse til mere aktiv rekreation, f. eks. ved badning, idrætsudøvelse, ved amatørvidenskab m. v., eller som genstand for forskning og undervisning.

I særlige tilfælde vil også andre rekreative og landskabsæstetiske behov kræve bestræbelser, der må henregnes til type 1. Det er således tilfældet, hvor den almindelige færden i det åbne land må understøttes ved oprettelse af parkeringspladser, rastepladser og lign., eller hvor man vil bevare et bestemt

landskabsbillede, der er særligt smukt eller interessant. Den særlig kvalificerede landskabsæstetiske oplevelse, sådanne landskaber kan give anledning til, vil nemlig ofte bero på mindre, afgrænselige arealer, f. eks. en ådal, et mindre hedeområde, en indlandsklit eller lignende. Der kan dog også være tale om mere omfattende arealer – som eksempel kan nævnes Mols Bjerge. Selv i sådanne tilfælde vil bestræbelser vedrørende arealer af ret begrænset størrelse dog ofte være tilstrækkelige, hvis formålet *alene* er at bevare det særligt smukke eller interessante. Selv ved de mere omfattende, usædvanligt smukke eller interessante landskaber vil der nemlig ind imellem de særligt interessante partier findes mere almindelige, der ikke kræver særlige foranstaltninger.

Den anden og tredje type af fredningsbestræbelser, der kan karakteriseres som henholdsvis tilsigtende 2) *bevarelse af det åbne land* og gennemførelsen af 3) *store landskab s] redninger* (eller naturparker, jfr. kap. VI), adskiller sig fra 1) specialfredningerne ved, at de omfatter store arealer, men at bestræbelserne til gengæld stort set vil være mindre indgribende. 2) og 3) adskiller sig indbyrdes først og fremmest ved forskelligt formål, men også ved forskel i geografisk omfang.

Formålet med fredningsbestræbelser af *type 2* (bevarelse af det åbne land) er at spare mest muligt på det åbne land for derved at holde flest mulige anvendelser åbne for en fjernere fremtid. Formålet med bestræbelser af *type 3* (store landskabsfredninger) er at sikre bevarelsen af passende store sammenhængende dele af det åbne land med henblik på nutidens og en nærmere fremtids befolkning.

Til disse to typer 2) og 3) af naturfredningsbestræbelser svarer først og fremmest de mest almene rekreative behov og de landskabsæstetiske formål. Det afgørende for disse behøvs tilfredsstillelse vil i almindelighed være adgangen til at færdes i et bybyggelsesfrit, åbent landskab. For byernes stadig voksende befolkning er det rekreation og en æstetisk oplevelse at færdes ad tilstedeværende veje i et miljø, som ikke er præget af mursten, cement og asfalt.

Nytten ved at prøve at holde disse tre ty-

per af fredningsbestræbelser ude fra hinanden viser sig først og fremmest, når man skal placere bestræbelserne geografisk.

Dette er i princippet ikke noget problem ved specialfredningerne (*type 1*). Valget af det nødvendige, begrænsede areal er klart bestemt af de mål, der forfølges, en badestrand, en ornitologisk eller botanisk interessant lokalitet, en særlig smuk lokalitet o.s.v.

Den geografiske placering af fredningsbestræbelser af *type 2* (bevarelsen af det åbne land) er ligeledes givet. De omfatter hele det åbne land.

Derimod må udpegningen af de arealer, som store landskabsfredninger (*type 3*) skal tage sigte på, medføre principielle overvejelser. På den ene side er det nemlig åbenbart, at hele det åbne land er egnet til at opfylde almindelige rekreative og æstetiske behov, og at jo større arealer, der bevarer karakteren af åbent land, des større chancer er der for at tilfredsstille disse behov. På den anden side har det åbne land endnu - i al fald når man ser væk fra de dele af Sjælland, der ligger nær hovedstaden - et sådant omfang, at det i lang tid vil kunne opfylde alle rimelige rekreative og æstetiske behov.

Afgørende for placeringen af de store landskabsfredninger eller naturparkerne bør være en videreførelse af den tankegang, som gentagne gange er understreget i det foregående: forskellige anvendelsesmuligheder - inden for og uden for naturfredningsbestræbelserne - af det åbne land kan og må kombineres; det gælder endnu mere de anvendelsesmuligheder, som naturfredningsbestræbelserne især har for øje.

Man må derfor søge *områder, der på en gang tillader opfyldelse af alle - eller flest mulige af - de behov, naturfredningsbestræbelserne varetager — rekreative behov, landskab s æst etiske og videnskabelig-pædagogiske behov — og som samtidig ikke udelukker anden anvendelse, dyrkning, kommunikationsmidler o.s.v.* En følge af sådanne koordineringsbestræbelser vil blive vidtgående geografiske sammenfald mellem de mere begrænsede områder, der omfattes af specialfredningerne (*type 1*), og af de større områder, der berøres af bestræbelserne for at tilvejebringe store landskabsfredninger (*type 3*).

6. Naturfredningsbestræbelserne og landskabet.

a. *Indledning.*

Naturfredningsbestræbelserne - således som disse er søgt beskrevet i det foregående afsnit - må udspille sig i de givne fysiske omgivelser. Bestræbelserne bestemmes af disse omgivelser og må afpasses efter dem.

I dette kapitels 2. og 3. afsnit er de fysiske omgivelser på forskellig måde søgt beskrevet. Det er bl. a. understreget, at »det åbne land«, i betydningen den del af landet, som ikke er klart bymæssigt bebygget, udgør langt den overvejende del af Danmarks areal. Denne del af landarealet er nærmere søgt beskrevet ved angivelse af tal for dets forskelligartede anvendelse.

Det er ligeledes understreget, at disse grove tal for anvendelse giver et meget unuanceret billede af det åbne land. Der er ikke nogen' skarp grænse mellem bymæssig og ikke-bymæssig bebyggelse. I størstedelen af det åbne land forekommer spredt bebyggelse, men tæthedsgraden i den spredte bebyggelse er meget varieret.

Det åbne land er endelig søgt karakteriseret positivt ved henvisning til, at det især forekommer i to landskabsformer, der oftest er geografisk sammenblandet, men som kan forekomme adskilt. Den ene, mest udbredte, form er det dyrkede landbrugsland isprængt smålunde, moser, små enge, heder, overdrev og andre ekstensivt udnyttede eller udyrkede områder samt vandløb og søer, spredt landbrugsbebyggelse og landsbyer, hvis beboere kun i ringe grad er industrielt beskæftiget. Den anden består i de store skove og plantager samt udstrakte kyststrækninger.

Den således givne beskrivelse af det åbne land er imidlertid ikke tilstrækkelig som baggrund for forståelse af mange af de forslag til udformningen af naturfredningsbestræbelserne, der fremsættes i denne betænkning. Årsagen hertil er, at de fremsatte forslag i meget vidt omfang har taget form af forsøg på at bevare eller være med til at bestemme over anvendelsen af *hele landskaber*, d. v. s. områder, der i en eller anden forstand opleves eller opfattes som en enhed, når man færdes i det åbne land.

I dette afsnit skal den hidtil givne beskri-

velse af de fysiske forhold, hvorunder naturfredningsbestræbelserne må udfolde sig, suppleres med en kort beskrivelse af de landskaber, som forekommer i Danmark. Om detaljer henvises til bilag 5., der indeholder en redegørelse for landskabsanalysen foretaget af statens naturfrednings- og landskabskonsulent, skovrider Sten Bjerke, hvis forstudier til analysearbejdet i sin tid udførtes af ham i samarbejde med Danmarks Naturfredningsforening, specielt foreningens landsplanudvalg, jfr. Danmarks Naturfredningsforenings årsskrift 1962, side 17.

b. *Danske landskaber.*

Karakteristisk for Danmark er for det første meget betydelige variationer i landskaberne, strækkende sig fra Bornholms klippekyster over ø-, sund- og bæltlandskaber, over den jyske højderyg gennem hedesletter og bakkeøer til Vestkystens flyvesand. Karakteristisk er dernæst, at disse mange variationer forekommer med en vis regelmæssighed og derfor danner hver for sig særprægede egnsområder, hvis grænser kan stå mere eller mindre skarpt.

Visse af de danske landskabstyper er enestående, også set med udenlandske øjne. Land- og havområder svarende til det østdanske fjordlandskab med bæltter og øhave findes ikke i det øvrige Europa, undtagen langs Sydslesvigs og Holstens østkyst. Limfjordsområdet er ligeledes et specielt dansk landskab. Af enestående betydning er ligeledes Jyllands vest- og nordkyst med de vidtstrakte strømudlignede sandstrande og klitområder. Vel findes lignende kystformer adskillige steder langs Vesteuropas kyster, men intetsteds i en så udstrakt og uberørt tilstand, som det endnu er tilfældet her i landet.

Men også nogle mere kulturbe tonede landskabstræk er relativt enestående. For det første står de danske skove og plantager med skarptegnede grænser mod agerbrugslandskabet. Grænserne mellem jordudnyttelsesformerne i Danmark fremtræder skarpere end de fleste andre steder. For det andet virker det åbne danske land beboet. Som et resultat af udskiftningen og oprettelsen af husmandsbrug finder man i Danmark ofte en spredt landbobebbyggelse mellem landsbyerne.

Som et tredje træk kan nævnes, at Danmark i forhold til vore nabolande både i syd og nord har bevaret et meget stort antal oldtidsmindesmærker, først og fremmest gravhøje. Disse findes i en sådan udstrækning, at hele landskaber, f. eks. i Thy, er præget deraf. Til slut kan peges på nogle mindre, men stærkt særprægede områder, hvis karakter landskabeligt eller videnskabeligt sætter dem i særklasse også internationalt set. Her kan f. eks. nævnes Møns klint, Stevns klint, Stavns fjord på Samsø, Mols Bjerger, Madum sø, Råbjerg Mile, Bulbjerg, Tipperne i Ringkøbing fjord, Skallingen og Draved skov ved Løgumkloster.

Variationerne i det danske landskab er i vidt omfang umiddelbart synlige for enhver. Vestjylland, de nordenfjordske egne, Østjylland, øerne og Bornholm udgør hver for sig skarptegnede enheder.

Men også indenfor disse større områder optræder underområder af særegen karakter. Det er muligt på grundlag af en objektiv analyse at fastlægge, hvilke landskabselementer der er karakteristiske for bestemte egne, og tilmed at udpege de områder, der indenfor en egn er særlig karakteristisk for denne. Udgangspunktet for en sådan landskabsanalyse er landskabets fysiske hovedtræk, således som de er dannet i istiden og ved senere landhævninger og landsænkninger. De former, som landskabet herved har fået, har præget jordbundsfordelingen inden for landet. Hedefladerne er magert sand, morænebakkerne ofte sand og grus, medens bundmorænefladerne hyppigere udgøres af kraftige jorder. Da de levende væsener — planter, dyr og mennesker — har tilpasset sig terrænets former og jordbundens beskaffenhed, findes en nær sammenhæng mellem de karakteristiske ydre landskabsformer og de miljøtyper, som trives heri. Ved at bygge på landskabets form og på de forskellige videnskabers dermed sammenhængende særlige interesseområder, vil det derfor være muligt i hovedtræk at udpege en række egnskarakteristiske landskabsområder nogenlunde jævnt fordelt landet over. Ligeledes vil det på samme grundlag være muligt at indkredse de områder, der er særligt typiske, og hvor der er en særlig koncentration af interesserne.

En inddeling af landskabet i forskellige

typer og forskellige koncentrationer af de videnskabelige interesser har stor betydning for udformningen af den del af naturfredningsbestræbelserne, der går ud på 3) de store landskabsfredninger, naturparkerne. Det viser sig nemlig, at der er en høj grad af sammenfald mellem de videnskabelige og pædagogiske interesser i at bevare særlig egnskarakteristiske landskaber, og da specielt de mest karakteristiske dele heraf, og de rekreative og æstetiske formål, som naturfredningsbestræbelserne tillige skal tilstræbe. Det hænger sammen med, både at den landskabelige oplevelse som oftest er knyttet til det udprægede, hvilket i almindelighed vil sige til særligt egnskarakteristiske landskaber, og at de mere aktive og intellektuelt prægede former for rekreation har gunstige vilkår i de områder, der er specielt karakteristiske for en egn.

c. Er der i Danmark plads til at bevare landskaber?

Danmark er et land med en relativt høj befolkningstæthed. Man kan derfor spørge, om der overhovedet er plads i landet til at bevare særligt egnskarakteristiske landskaber.

Svaret er ganske utvivlsomt ja. For det første må man være opmærksom på, at Danmark med hensyn til befolkningstæthed og byvækst trods alt ikke har været udsat for et så intenst pres som mange andre vesteuropæiske lande, der faktisk i vidt omfang har gennemført bevarelse af særligt karakteristiske landskaber. For det andet benyttes størsteparten af det åbne land i Danmark til agerbrug. Selv om denne driftsform ikke tillader færdsel og ophold på selve de dyrkede arealer, er det åbne land så gennemskåret af veje, at disse med udbyggede opholds- og parkeringspladser vil kunne tjene rekreative formål, uden at en fortsat agerbrugsanvendelse generes. Hertil kommer, at de udyrkede eller ikke-intensivt dyrkede dele af landet, herunder skove og plantager, uden væsentlige gener for driften tillader en ikke ringe grad af offentlig brug. For det tredje må det understreges, at den meget kraftige byudvikling, som er foregået, og som vil fortsætte i fremtiden, trods alt ikke er voldsommere, end at den bymæssige bebyggelse - men under den udtrykkelige forudsætning at det lykkes

at hindre en spredt bebyggelse — kun vil lægge beslag på ialt mellem 10 og 15 % af landets areal om en 30-40 år.

Der skulle således være rigelig plads til naturfredningsbestræbelser, både af det be-

grænsede geografiske omfang, som er karakteristisk for de bestræbelser, der ovenfor er kaldt specialfredninger (type 1) og for de mere omfattende, som ovenfor er kaldt store landskabsfredninger (type 3).

Kapitel II.

DEN GÆLDENDE NATURFREDNINGSLOV OG ANDEN LOVGIVNING VEDRØRENDE BRUGEN AF FAST EJENDOM

A. Kort oversigt over naturfredningslovens indhold.

Den gældende naturfredningslov er fra 1937, lov nr. 140 af 7. maj 1937. Den er ændret 6 gange siden og optrykt som lovbekendtgørelse nr. 194 af 16. juni 1961. Naturfredningsloven af 1937 var en videreudbygning af den første naturfredningslov, nr. 245 af 8. maj 1917. Dennes hovedindhold var dels en hjemmel til at frede ved servitutpålæg, dels en række bestemmelser om offentlig adgang til visse arealer i offentlig eje.

I sin nuværende skikkelse er den gældende naturfredningslov temmelig uoverskuelig. Ser man bort fra formålsbestemmelsen i § 1, der omtales nedenfor i afsnit B, og fra en række organisatoriske og processuelle regler, der nærmere vil blive behandlet nedenfor i kapital XXI, indeholder den gældende lov især 4 sæt regler: Fredning ved servitutpålæg (1). - Fredning umiddelbart i henhold til loven (2). - Offentlig adgang (3). - Fredningsplanlægning og dermed beslægtede reguleringsforanstaltninger (4).

1) Lovens §§ 11 14 indeholder hjemmel til ved kendelse eller overenskomst at pålægge bestemte ejendomme servitut om fredning, oftest således at ejendommen skal bevares mere eller mindre uændret, undertiden tillige således at der tillægges offentligheden adgang.

2) De legale fredninger angår for det første fortidsminder, som i sig selv er fredede, § 2, og friluftsklamer, som i almindelighed forbydes udenfor byer og bymæssige bebyggelser, § 30. Derudover findes der forskellige beskyttelseszoner og byggelinier omkring særlig betydningsfulde landskabelementer, nemlig fortidsminder. § 2, strande, skove, søer, åer og veje, § 25.

3) Regler om offentlig adgang findes i §

23 om strandgangsretten og i § 24, jfr. § 1. stk. 3, om offentlig adgang til skove og udrykkede arealer i offentlig eje.

4) De nyeste dele af naturfredningsloven er led i bestræbelser for gennem en registrering og planlægning af områder af særlig interesse at undgå, at de får en u hensigtsmæssig anvendelse eller bebyggelse. Hovedbestemmelserne om denne fredningsplanlægning findes i lovens kapitel V, som senere er blevet suppleret med § 22, hvorefter ikke-bymæssig bebyggelse på det åbne land kræver fredningsnævnets tilladelse.

Udenfor disse hovedgrupper falder § 28, der indeholder hjemmel til at frede arter eller samfund af dyr og planter - med undtagelse af pattedyr og fugle - samt geologiske dannelser.

B. Den gældende naturfredningslovs mål.

Den gældende naturfredningslov forfølger især 3 formål: landskabelige eller landskabsæstetiske, videnskabelige og pædagogiske samt rekreative. De sidstnævnte omfatter også offentlighedens adgang til at færdes i naturen.

Målene er nærmere beskrevet i formålsbestemmelsen i § 1, hvis formulering dog, som det vil fremgå, er noget snævrere end beskrivelsen ovenfor af de anvendelsesmuligheder, som naturfredningsbestræbelserne især bør have for øje.

§ 1, stk. 1, 1. led har navnlig landskabets synsmæssige fremtræden for øje. Bestemmelsen taler om »områder, som på grund af deres skønhed, beliggenhed eller ejendommelighed har væsentlig betydning for almenheden, derunder områder, som på grund af udsigter, beplantninger, træer, trægrupper, stengærder, levende hegn eller lignende har sådan betydning.«

Medtagelsen af ordet »beliggenhed« som et selvstændigt moment tilkendegiver, at det afgørende i visse tilfælde ikke så meget er områdets karakter som dets beliggenhed. Et område, der ikke kan karakteriseres som »fredningsværdigt« i mere afsides egne eller i en egn med store landskabelige værdier, kan således »rykke op« i bedømmelsen, hvis det ligger f. eks. i nærheden af en større by eller i en egn med mindre attraktiv natur.

De *videnskabelige og pædagogiske* formål fremgår af § 1, stk. 1, 2. led, der handler om »områder, planter og dyr samt geologiske dannelser, hvis bevarelse af naturvidenskabelige, undervisningsmæssige eller historiske hensyn er af væsentlig interesse.«

Det følger heraf, at fredning bl. a. kan ske, hvor interessen er knyttet til visse landskabstyper eller landskabsformer, herunder vandløb, helt bestående af eller indeholdende bestemte studieobjekter, som ønskes bevaret i en vis tilstand. Disse studieobjekter kan være af såvel videnskabelig som historisk art. At de historiske hensyn indbefatter de arkæologiske har altid været antaget og følger yderligere af reglerne i § 2 om de jordfaste fortidsminder. Også bygningers omgivelser kan fredes i henhold til disse bestemmelser.

§ 1, stk. 2 indeholder hjemmel for at give befolkningen adgang til at færdes i naturen på steder, hvor sådan færdselsret af *hensyn til befolkningens friluftsliv* er af væsentlig betydning for almenheden og kan gennemføres uden at tilsidesætte hensynet til ejernes berettigede og væsentlige interesse.

C. Den gældende naturfredningslovs midler.

Til at varetage disse formål anviser den gældende naturfredningslov en række forskellige midler.

1. Fredningsservitutter.

Det væsentligste er fredningsservitutter. Disse kan pålægges uden erstatning ved overenskomst med ejeren i henhold til § 11 og kaldes i så fald *frivillige fredninger*. Det almindelige er imidlertid, at fredningsservitutter pålægges ved *kendelse* mod fuld erstatning i henhold til §§ 13-14.

Rammerne for fredningsservituttens indhold er fastlagt i § 13, stk. 2. I henhold til

denne bestemmelse kan servituttens »navnlig gå ud på, at det pågældende område skal bevares i dets naturlige tilstand, derunder med bevarelse af planter, dyr og geologiske dannelser, bibeholdes uforandret eller vedligeholdes på bestemt måde, at det enten slet ikke eller kun på bestemt måde må udnyttes, bebygges eller beplantes, at der ikke må anbringes master, boder eller andre indretninger, der kan virke skæmmende, at en udsigt skal bevares, eller - om den måtte være tilgroet - genåbnes, eller at færdsel på et fredet område helt eller delvis forbydes. Ved kendelser, der vedrører bebyggelser, kan det, når forholdene særlig måtte tale derfor, tilige bestemmes, at opførelsen af en bygning eller ombygning af eller tilbygning til en bestående bygning ikke må begyndes, forinden tegninger og planer for bygningen er godkendt af fredningsnævnet. I særlig tilfælde kan det derhos bestemmes, at allerede skete bebyggelser, beplantninger eller andre indretninger, der virker skæmmende, vil være at fjerne, såfremt dette ikke er forbundet med uforholdsmæssige værditab.«

Af § 13, stk. 3-4 fremgår yderligere, at fredningsservituttens kan gå ud på »at der på nærmere angivet måde og i nærmere fastsat omfang skal være adgang for alle og enhver til at færdes« på et område.

2. Offentlige erhvervelser.

Naturfredningslovens § 13, stk. 4 indeholder hjemmel til, at »en af hensyn til almenvellet påkrævet adgang for alle og enhver til et område efter omstændighederne kan gennemføres ved ekspropriation i stedet for ved servitutpålæggelse.« Hjemmelen kan dog kun anvendes af overfredningsnævnet.

Desuden forudsætter loven anvendelse af offentlig erhvervelse ved frivillig overdragelse i to bestemmelser. I henhold til § 13, 4, 1. pkt. kan »fredning, når det findes hensigtsmæssigt, også ske ved afståelse af vedkommende ejendom til staten eller til en kommune.«

I henhold til § 37, stk. 1 skal fredningsplanudvalgene »underrette . . . ministeren om, hvilke arealer der er inddraget under en fredningsplan med henblik på udnyttelse, som opholdspladser, campingpladser og lign. samt til frie badestrande.« Efter § 37, stk. 2 kan ministeren herefter »pålægge udvalgene

at søge sådanne arealer erhvervet til det offentlige . . . ved overenskomst med ejeren og andre i vedkommende ejendom berettigede.«

3. Beskyttelseszoner og byggelinier.

De legale beskyttelseszoner kom ind i naturfredningsloven i 1937, der indførte strandbyggelinien og skovbyggelinien, samt en regel der tilsigtede kontrol iøvrigt med villabebyggelsen ved kysterne. De øvrige zoner indførtes i 1961.

Beskyttelseszonerne er efter den gældende naturfredningslov følgende:

a) *Strandbyggelinien*, § 25, stk. 1. »På de for græsvækst blottede strandbredder og på områder, der ligger inden for en afstand af indtil 100 m fra disse eller, hvor en sådan strandbred ikke findes, fra daglig højvandslinie, må der ikke opføres bygninger eller anbringes andre til beboelse, udsalgssted eller lignende bestemte indretninger. Hvor en ved lovens ikrafttræden (1. juli 1937) eksisterende offentlig vej fører langs strandbredden inden for den nævnte afstand, gælder reglen dog kun arealet på strandsiden af vejen; på dette areal må der ikke uden fredningsnævnets samtykke anbringes hegn, beplantning eller andet, der kan være til hinder for den fri udsigt fra vejen.«

b) *Skovbyggelinien, søbyggelinien, åbyggelinien og vejbyggelinien*, § 25, stk. 2 og stk. 4. »Uden fredningsnævnets tilladelse må der ikke bygges inden for en afstand af 300 m fra offentlige skove samt private skove på 20 ha eller derover, 150 m fra indsøer med en vandflade på mindst 3 ha, fra offentlige vandløb med en bundbredde på mindst 4 m samt 100 m fra de i lov om bestyrelsen af de offentlige veje § 3, stk. 2 a–c, nævnte hovedlandeveje og landeveje.

Opførelse af bygninger, der er nødvendige for landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet kræver dog ingen tilladelse. Det samme gælder, såfremt en væsentlig bebyggelse allerede var påbegyndt inden for de nævnte afstande inden reglernes ikrafttræden.«

c) *Beskyttelseszone ved fortidsminder*, (§ 2). »Indenfor en omkreds af 100 m fra jordfaste fortidsminder må der ikke uden tilladelse af fredningsnævnet . . . opføres bygninger, skure, master og lign. eller foretages beplantninger, ændringer i terrænet eller andre

foranstaltninger, der i væsentlig grad kan virke skæmmende eller ødelæggende på det pågældende fortidsminde. I skove og plantager, hvor bevoksning forefandtes før 1. marts 1961, kan nyplantning dog finde sted, men beplantninger skal holdes i afstand af mindst 5 m fra fortidsmindets fod. Fredningsnævnet kan efter indhentet udtalelse fra nationalmuseet under hensyntagen til terrænformer, udsigtsforhold m. v. ændre 100 m zonens afgrænsning, når dens areal ikke forøges.«

d) *Kystvillabebyggelsesreglen* (»Dyrehave-reglen«), § 25, stk. 7. Til byggeliniebestemmelserne hører også reglen i § 25, stk. 7: »i alle tilfælde af villabebyggelse på grunde ved landets kyster må ombygning eller genopførelse af bygninger, hvorved bebyggelsens karakter væsentligt forandres, ikke finde sted uden fredningsnævnets tilladelse.«

4. Andre fredninger direkte i henhold til loven.

Efter lovens § 2 er »alle jordfaste fortidsminder, såsom gravhøje, gravpladser, stendysser og bavgastene, voldsteder og lignende gamle befæstningsanlæg samt ruiner, . . . fredet.«

Efter § 30 er »enhver art af friluftsklamer uden for gader, veje og pladser i byer og bymæssige bebyggelser . . . forbudt. Herfra undtages dog reklamer vedrørende en næringsdrift eller virksomhed, når reklamen er anbragt i umiddelbar tilknytning til næringsdriften eller virksomheden. Dog kan fredningsnævnet forbyde reklamer, der virker særlig dominerende i landskabet eller er synlige over store afstande. Med fredningsnævnets og de pågældende vejmyndigheders tilladelse kan der opstilles skilte, der alene henviser til en næringsdrifts eller virksomheds beliggenhed.«

5. Legale færdselsrettigheder.

Efter § 23 gælder en strandgangsret:

»Alle for græsvækst blottede strandbredder, om hvilke ejeren ikke kan godtgøre, at de før den 1. januar 1916 var inddraget under havearealer eller under en på vedkommende ejendom drevet erhvervsvirksomhed, såsom værft, fabrik eller lign., er åbne for almenheden for færdsel til fods . . . «

Denne *strandgangsret* giver dog ikke ret til ophold og badning fra stranden.

Efter § 24 er »de staten, kommuner, kirker, præsteembeder og offentlige stiftelser tilhørende skove, herunder plantager, åbne for almenheden for færdsel til fods«, og ifølge § 1, stk. 3, skal der »til *udyr kede arealer, tilhørende stat og kommune*, gives almenheden adgang, for så vidt det kan ske, uden at det offentlige interesser kommer til at lide derved.«

6. Frednings planer.

De første planlægningsbestemmelser fandtes i naturfredningsloven af 1937. Efter denne skulle der ved overfredningsnævnets foranstaltning udarbejdes planer over og beskrivelse af de almeninteressante, særlig ejendommelige eller smukke landskaber, således at der på grundlag heraf kunne udarbejdes en samlet fredningsplan for hele landet eller for enkelte landområder. Når der for et område var udarbejdet sådan fredningsplan, kunne statsministeriet pålægge fredningsnævnene at søge fredning gennemført i overensstemmelse med planen.

Det fremgår af forarbejderne til 1937-loven, at fredningsmyndighederne ved et forberedende arbejde skulle registrere fredningsværdige områder og foretage en prioritering med hensyn til kommende fredninger. De problemer, der i de senere års debat er knyttet til ordet planlægning på dette område - problemerne om en regulering af bebyggelsen i det åbne land - var ikke fremme under behandlingen af loven.

Ved tillægslove af 13. april 1938 og 25. juni 1940 gennemførtes ændringer i 1937-lovens bestemmelser om fredningsplaner. 1938-loven tillagde fredningsplanerne retsvirkning for grundejerne. Det blev bestemt, at når en plan var bekendtgjort, måtte der intet foretages, der stred mod planen, uden overfredningsnævnets tilladelse. Gaves der afslag på en ansøgning om sådan dispensation, kunne vedkommende ejer forlange rejst sædvanlig fredningssag, hvorunder det skulle afgøres, om fredningsservitut skulle pålægges mod erstatning eller sagen opgives. Ved 1940-loven indførtes regler om fredningsplanernes tinglysning. Dette system er siden beholdt. Under folketingsbehandlingen af sidstnævnte lov redegjorde statsministeren i

skrivelse af 29. april 1940 for det daværende fredningsplanarbejde, jfr. Rigsdagstidende 1939-40, Ordentl. samling. Tillæg B. Sp. 1210-1214.

I slutningen af 1950-erne øgedes interessen for fredningsplanlægningen i forbindelse med den da begyndende højkonjunktur og den dermed forbundne voldsomme stigning i bilismen og sommerhusbyggeriet samt efterspørgslen fra udenlandsk side af sommerhuse her i landet. I denne periode blev det klart, hvilken nær forbindelse der måtte være mellem naturfredningsarbejdet og reguleringen af bebyggelsen i det åbne land. Disse forhold førte til loven af 21. marts 1959 om ændring i naturfredningsloven ved indføjelse af det særlige kapitel V om fredningsplaner, hvorefter sådanne planer i større omfang skulle udarbejdes af særlige af statsministeriet nedsatte fredningsplanudvalg. I motiverne til lovforslaget fremhævedes betydningen af at lette almenhedens adgang til rekreation ved fritidsophold i naturen, ved tilvejebringelse af frie badestrande, opholdspladser, campingpladser m. v. samt betydningen af, at der drages omsorg for, at naturen ikke forringes ved en ødelæggelse af de værdifulde landskaber ved en bebyggelse, som lige såvel vil kunne anbringes i mindre naturskønne omgivelser. Endvidere anførtes, at en af de metoder, man må rette sin opmærksomhed mod for at opnå mere helhedsprægede, mindre tilfældige, rettidige løsninger, er udarbejdelse af fredningsplaner — i nøje samarbejde med byplanmyndigheder, byudviklingsorganer, vejmyndigheder m. fl.

Fredningsplaner udarbejdet i henhold til kap. V i den gældende naturfredningslov har samme retsvirkninger som de ældre fredningsplaner, men kompetenceordningen er ændret.

»Det påhviler statsministeren (nu ministeren for kulturelle anliggender) at lade udarbejde planer over og beskrivelse af almeninteressante eller særlig ejendommelige landskaber samt arealer, som det på grund af deres naturskønhed eller beliggenhed må anses for ønskeligt at bevare fri for bebyggelse eller andre foranstaltninger, der kan ødelægge eller forringe de pågældende områder for almenheden.« § 33, stk. 1.

Planerne udarbejdes af de særlige fredningsplanudvalg, men skal godkendes af

overfredningsnævnet. Efter godkendelsen »hvorum bekendtgørelse vil være at indrykke i Statstidende, må, indtil fredning af de pågældende arealer er gennemført eller endeligt opgivet, hvorom bekendtgørelse ligeledes indrykkes i Statstidende, tilstanden på de under planen inddragne områder ikke uden vedkommende udvalgs tilladelse forandres, . . . Navnlige må der . . . ikke uden udvalgets tilladelse på arealerne opføres bygninger af nogen art eller anbringes master, boder eller andre indretninger eller foretages beplantninger, der kan ødelægge eller forringe de pågældende områders betydning for almenheden.« Såfremt en tilladelse nægtes ejeren, både af fredningsplanudvalget og af et særligt ankenævn »kan han kræve fredningssag rejst i overensstemmelse med lovens almindelige bestemmelser.« § 35.

7. Almindelig bebyggelsesregulering i henhold til naturfredningslovens § 22.

Allerede kort efter gennemførelsen af ændringerne i naturfredningsloven af 1959 påpegede Danmarks Naturfredningsforening, at man ikke på det pågældende lovgrundlag kunne hindre den stigende planløse udstykning af sommerhusgrunde og foreslog derfor dels en almindelig begrænsning af byggeretten i det åbne land dels indførelse af forskellige nye beskyttelseszoner med henvisning til foreningens erklæring anbefalede professor *Knud Ilum* den 31. maj 1960 i en artikel i Politiken at frakende grundejerne den ubegrænsede ret til bebyggelse.

Til at imødegå den truende situation og for at opnå en bedre koordinering med planlægningen efter byplan- og byreguleringslovgivningen, der var under stærk udvikling, blev der i folketingssamlingen 1960/61 fremsat forslag til en ordning, hvorefter der uden for de i videste forstand byplanlagte områder kun kunne opføres større samlede bebyggelser med samtykke fra vedkommende fredningsnævn, og således at der i tilfælde af afslag ikke skulle ydes erstatning. I motiverne til bestemmelsen (Folketingstidende 1960-61. Tillæg A. Sp. 1148 og 1150) siges, at man har fundet det ønskeligt at søge tilvejebragt en foreløbig sikring imod bebyggelser, som i fredningsmæssig såvel som i byplanmæssig henseende bør undgås. Formålet forklares

nærmere derhen, at det er hensigten med den foreslåede bestemmelse at søge reserveret de nuværende landbrugsarealer til landbrug, således at de først frigives til anden erhvervsmæssig udnyttelse, herunder til bebyggelse, efter en saglig udvælgelse, der også tager hensyn til fredningsinteresser.

Under behandlingen i folketinget fik bestemmelsen – naturfredningslovens § 22 – sin nuværende udformning.

Ifølge § 22, stk. 1 må der »uden for byer og bymæssige bebyggelser og uden for områder, der er omfattet af en godkendt byudviklingsplan eller byplan (dispositionsplan), . . . ikke uden fredningsnævnets tilladelse opføres bygninger, bortset fra sådanne der alene tjener landbrugs-, skovbrugs-, fiskerierhvervet eller andet på stedet naturligt erhverv samt lokal helårsbeboelse.« Gives der afslag på et andragende om byggeri, er ejeren efter stk. 2, »berettiget til erstatning for den ved afslaget forvoldte værdinedgang.«

8. § 9. Kontrol med anlægsarbejder.

Til naturfredningslovens midler hører også reglerne i § 9, hvorefter

»enhver offentlig myndighed, der kommer til kundskab om et påtænkt byggeforetagende eller anden foranstaltning, som skønnes at ville gribe forstyrrende ind i den bestående tilstand på de i §§ 1 og 2 nævnte områder, skal uopholdelig give formanden for fredningsnævnet meddelelse herom. Kan sådanne indgreb befrygtes som følge af påtænkte vejarbejder eller anlæg af elektriske ledninger, påhviler det vedkommende kommunale råd (amts-, by- eller sogneråd) eller i sidste tilfælde vedkommende elektricitets-selskab inden arbejdets begyndelse at gøre indberetning til fredningsnævnet.«

Bestemmelsen, der går tilbage til loven af 1917, er i første række af processuel art, idet den tjener til at sikre fredningsmyndighedernes inddragelse i sager, der berører fredningsværdige områder, også i de tilfælde, hvor lovens regler ikke iøvrigt, som f. eks. bygge-liniebestemmelserne, hjemler pligt til fore-læggelse. Reglen i § 9 har imidlertid også et selvstændigt indhold, idet det i overfredningsnævnets mangeårige praksis er antaget, at rejsning af fredningssag ikke er nødvendig for, at fredningsnævnene kan tage - også

negativ - stilling til forelagte projekter til veje og el-ledninger og andre lignende anlæg. Bestemmelsen i § 9 indeholder for sådanne anlæg derfor et krav om fredningsmyndighedernes godkendelse af projektet.

D. Naturfredningslovens forhold fil anden lovgivning vedrørende brugen af fast ejendom.

Da naturfredningsloven gennemførtes, kunne det ske uden væsentlig hensyntagen til anden lovgivning vedrørende anvendelsen af det åbne lands naturressourcer, og i mange år kunne dens regler administreres i det store og hele isoleret. Principielt kunne ganske vist en anvendelse af naturfredningslovens regler komme til at kolliderede med beslutninger truffet i henhold til f. eks. vandløbsloven eller skovloven; men sådanne kollisioner var dog relativt sjældne, og konflikter var sjældent alvorlige. Nogen praktisk betydningsfuld mulighed for kollision med bygningsretlige regler og afgørelser var der ikke. Indtil byreguleringsloven af 1949 og landsbyggeoven af 1960 fandtes der uden for de bymæssige bebyggelser og disses nærmeste omgivelser ingen eller kun relativt få og enkle konstruktive bestemmelser om bebyggelse.

Den vældige udvikling i lovgivningen vedrørende bygningsret og bebyggelsesplanlægning uden for byerne, som er sket i de sidste tiår, har imidlertid ført til, at det ikke længere er muligt at behandle naturfredningsloven isoleret. Loven er blevet en del af det samlede regelkompleks vedrørende brugen af fast ejendom uden for byer og bymæssige bebyggelser. Det er derfor - som også forudsat i kommissoriet, jfr. ovenfor side 7 - nødvendigt, at naturfredningsloven tilpasses dette system af regler, ligesom det er påkrævet, at de øvrige regler tilpasses naturfredningsloven.

Det regelkompleks, der således regulerer brugen af fast ejendom uden for byer og bymæssige bebyggelser er stort og kompliceret. Reglerne er ikke samlet i en enkelt lov eller i et enkelt lovkompleks, men findes spredt i en række love, der er anbragt i forskellige dele af retssystemet.

Reglerne har meget forskellig genstand. De kan angå landskaber, mineralske forekomster, vandløb, bygninger eller hele be-

byggelser, fortidsminder eller bestemte dyr og planter.

De *formål*, som reglerne forfølger, er også forskelligartede. Der kan lægges en hovedsøndring mellem regler, der går ud på at bevare dele af de fysiske omgivelser uændret, og regler, som indskrænker sig til at regulere sådanne ændringer i de fysiske omgivelser, som anses for nødvendige, eller som samfundet i al fald ikke modsætter sig.

Indenfor hvert af disse hovedformål kan foretages yderligere søndringer. Regler om *bevarelse* kan have til formål at bevare grundlaget for den økonomiske udnyttelse af jorden. Dette formål har f. eks. reglerne om hindring af sandflugt, om diger, om kystsikring og lign. Det, man vil bevare, kan også være en vis social-økonomisk struktur; dette er f. eks. formålet med store dele af landbolovgivningen. Men bevarelseslovgivningen kan også have sundhedsmæssige, rekreative, videnskabelig-pædagogiske og æstetiske formål.

Formålene med regler, der *regulerer ændringer* i de fysiske omgivelser, kan være ligeså forskelligartede. Hensigten kan være en rationel, økonomisk udnyttelse, eller simpelthen rationering af visse råstoffer, som kun findes i begrænset omfang. Men målet kan også være at hindre skade og fare for dem, som bruger jorden, eller som færdes på jorden eller i bygningerne.

I gældende dansk ret findes disse forskelligartede og brogede regler foruden i naturfredningsloven, især i bygningsretten, i landboretten samt i forskellige frednings- og bevaringslove.

De vigtigste regler om *bebyggelse og bydannelse* uden for byer og bymæssige bebyggelser findes i *landsbyggeoven* (lov nr. 246 af 10. juni 1960), hvis regler suppleres med *bygningsreglementet* for købstæderne og landet af 1. august 1966 og *bygningvedtægterne* for de enkelte kommuner (normalbygningvedtægten er af juli 1961), i *byplanloven* (lovbekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962), og i *byreguleringsloven* (lovbekendtgørelse nr. 279 af 1. juli 1965) samt i en række bestemmelser i *brandlovgivningen* (lov nr. 247 af 10. juni 1960).

Disse regler om bebyggelse og bydannelse angår både den enkelte bebyggelse og bymiljøet. Der findes regler om den enkelte byg-

nings konstruktion og indretning, dens beliggenhed på grunden, højde o. s. v. og dens nærmeste omgivelser. Men der findes også regler, der fastlægger bydannelsens grænser og søger at ordne fremtidige bebyggelsesarter således, at der fremkommer gode og hensigtsmæssige miljøer. De forskrifter for fast ejendoms anvendelse og bebyggelse, som fremgår ved en samlet betragtning af landsbygge-loven, byplanloven og byreguleringsloven, og som har særlig betydning for naturfredningen, er nærmere omtalt nedenfor.

Vedrørende *landbrugserhvervenes faste ejendomme* findes en omfattende reguleringslovgivning. De vigtigste gældende love er *lov om landbrugsejendomme* (lov nr. 114 af 4. april 1967), *lov om ændringer i lov om oprettelse og supplering af mindre landbrug m.m. — statshusmandsloven* (lovbkg. nr. 117 af 10. april 1967), *lov om opførelse af arbejderboliger på landet* (lovbkg. nr. 118 af 10. april 1967), *lov om udstykning og sammenlægning m. m. af faste ejendomme* (lovbkg. nr. 119 af 10. april 1967) samt *jordfordelingsloven* (lov nr. 129 af 28. april 1955).

Reguleringslovgivningen vedrørende landbrugsejendomme angår først og fremmest fordelingen af ejendomme mellem forskelligartede kategorier af brugere. Der er principielt foreskrevet opretholdelsespligt for bestående landbrugsejendomme. Efter den seneste lovændring er der dog ikke længere pligt til at opretholde avlsbygningerne. Der er begrænsninger i mulighederne for at erhverve landbrugsejendomme eller visse arter af ejendomme. Visse kategorier af ejere, især selskaber, samt personer der i forvejen ejer 2 landbrugsejendomme, har således kun mulighed for ved dispensation at erhverve landbrugsejendomme, ligesom visse ejendomme, især arbejderboliger, forbeholdes en snæver kreds. Der er endvidere begrænsninger i adgangen til at sammenlægge og udstykke landbrugsejendomme.

En lang række love sætter af den ene eller anden grund *grænser for de ændringer*, der må foretages i de fysiske omgivelser, eller pålægger positive foranstaltninger til det beståendes beskyttelse. Foruden naturfredningsloven kan nævnes *bygningsfredningsloven* (lov nr. 195 af 8. juni 1966), *skovloven* (lov nr. 164 af 11. maj 1935), *sandflugtsloven*

(lov nr. 84 af 25. marts 1961), *kystsikringsloven* (lov nr. 235 af 12. juni 1922), *digeloven* (lov nr. 53 af 10. april 1874) og *brunkulsloven* (lov nr. 172 af 7. juni 1958).

Bygningsfredningsloven hjemler, at visse arkitektonisk eller kulturhistorisk særlig værdifulde bygninger ikke må ændres uden tilladelse, eller vanrøgtes.

Hovedindholdet af *skovloven* er, at bestående fredskov skal opretholdes.

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

Andre væsentlige offentligtretlige love vedrørende brugen af fast ejendom er: *vejbestyrelsesloven* (lovbekendtgørelse nr. 342 af 9. december 1964) der, foruden regler om bestyrelsen af offentlige veje og om anlæg af disse, indeholder betydningsfulde regler om byggelinier langs vejene og om adgangen til veje fra naboarealer; *vandløbsloven* (lov nr. 214 af 11. april 1949), der indeholder regler om bestyrelsen og vedligeholdelsen af vandløb, men tillige betydningsfulde bestemmelser om vandløbs anvendelse, herunder til afledning af spildevand m. v., og om ændringer i vandløbets tilstand; *vandindvindingsloven* (lov nr. 54 af 31. marts 1962) om anvendelse af grundvand til vandforsyning; *sundhedsvedtægterne* (normalsundhedsvedtægt for landkommuner af august 1960), der indeholder en række regler om vandforsyning og vandafledning og om forskellige slags bygningers udnyttelse og sundhedsmæssige forhold; *loven om erhvervelse af fast ejendom* (lov nr. 344 af 23. december 1959), hvorefter der kræves offentlig tilladelse, for at udlændinge kan erhverve fast ejendom her i landet. Vejbestyrelsesloven og sundhedsvedtægterne er omtalt nærmere side 60-63.

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

Kapitel III

NATURFREDNINGSLOVEN I PRAKSIS

1. Servitutfredning.

Servitutfredningen er et for Danmark specielt fænomen, der indførtes i lovgivningen med naturfredningsloven af 1917 og er opretholdt uændret. Det indebærer, at der tvangsmæssigt mod erstatning — altså som en art ekspropriation - eller ved frivillige bestemmelser pålægges faste ejendomme servitutter, der begrænser ejerens udnyttelsesret.

Det samfundsmæssige behov for pålægget af sådanne servitutter måtte naturligvis være begrænset i et så udpræget landbrugssamfund som det, Danmark udgjorde i de første årtier efter 1917-loven. Med industrialiseringen og den deraf følgende samfundsudvikling vokser presset på hele landskabet og i overensstemmelse dermed også behovet for en landskabsbeskyttelse.

1°. *Fredningernes omfang*

er derfor undergået en meget betydelig udvikling igennem de seneste år, samtidig med at der er foregået en intensivering i anvendelsen af de nedenfor omtalte foranstaltninger. Udviklingen fremgår af en oversigt over statskassens udgifter til fredningserstatninger siden finansåret 1917-18. Ved bedømmelsen af tallene må tages i betragtning, at det især i den første tid var muligt ved Danmarks Naturfredningsforenings medlemskreds at gennemføre en række frivillige fredninger, at jordpriserne er steget betydeligt, og at statskassens normale andel af de samlede erstatningsudgifter i tiden efter 1917 udgjorde 1/2 og fra 1961 3/4 med mulighed for at øge denne andel til 9/10.

	K _i		K _r
1917-18	0	1923-24	700
1918-19	1.900	1924-25	1.100
1919-20	600	1925-26	3.200
1920-21	1.900	1926-27	1.400
1921-22	1.150	1927-28	2.400
1922-23	1.400	1928-29	400

	Kr.		Kr.
1929-30	13.300	1948-49	176.644
1930-31	18.700	1949-50	62.110
1931-32	6.900	1950-51	165.580
1932-33	14.000	1951-52	157.303
1933-34	15.100	1952-53	117.038
1934-35	18.000	1953-54	146.142
1935-36	8.200	1954-55	18.094
1936-37	27.573	1955-56	66.718
1937-38	40.500	1956-57	107.986
1938-39	20.425	1957-58	27.985
1939-40	140.457	1958-59	116.848
1940-41	113.336	1959-60	328.408
1941-42	120.788	1960-61	86.393
1942-43	89.095	1961-62	1.096.537
1943-44	261.978	1962-63	3.260.680
1944-45	56.144	1963-64	3.795.086
1945-46	68.103	1964-65	6.686.108
1946-47	73.114	1965-66	4.305.681
1947-48	296.175	1966-67	3.631.476

De samlede udgifter i finansårene

1917-18 til 1960-61. 2.995.232 kr.

De samlede udgifter i finansårene

1917-18 til og med 1966-67 . . . 25.770.800 kr.

På side 36 er vist en opgørelse over fredninger efter størrelse og geografisk fordeling. Herefter udgør det samlede areal af alle fredninger på 1 ha og derover ca. 57.000 ha eller 1,2 % af landets areal.

Hertil kommer reservaterne i henhold til reservatloven, der efter en beregning i august 1964 ialt udgjorde 10.639 ha land- og ferskvandsareal og 34.139 ha søterritorium, fordelt således:

De videnskabelige reservater (reservatlovens § 14) ca. 1.400 ha land- og ferskvandsareal samt ca. 13.600 ha søterritorium. *Vildtreservaterne* (daværende reservatlovs § 7) ca. 9.200 ha land- og ferskvandsareal samt ca. 20.600 ha søterritorium.

2°. *Karakteren af gennemførte fredninger.*

a. Der er en nær sammenhæng mellem de behov, naturfredningsbestræbelserne søger at

	Areal i ha af fredninger over 1 ha. Amtsvis opgørelse foreligger ikke	Areal i ha af fredninger over 50 ha
Hjørring amt		6.483
Thisted amt*)		4.645
Ålborg amt		2.759
Ringkøbing amt		3.886
Viborg amt		3.731
Randers amt		3.561
Ribe amt		2.747
Skanderborg amt		1.618
Århus amt		460
Vejle amt		1.497
De sønderjydske amtsråds-kredse		1.571
Jylland i alt	38.450	32.956
Fyn m. m.	2.000	1.426
Holbæk amt		1.510
Frederiksborg og Københavns amt		3.777
Roskilde amt	13.500	1.190
Sorø og Præstø amter		3.638
Lolland/Falster		1.635
Bornholm	700	1.068
Øerne i alt	18.753	14.244
Danmark i alt	57.203	47.200

*) **herunder** Bygholm og **Arup** Vejler, skønt disse også har status som videnskabeligt reservat (statsministeriets bekendtgørelse af 28. april 1960).

opfylde, den fysiske karakter af det pågældende område og indholdet af de pålagte fredningsservitutter. *Hovedlinien i udviklingen* er, at fredninger navnlig gennem de senere år er blevet langt mere hyppige, og at de enkelte fredninger er blevet mere omfattende og i stadig stigende grad tilgodeser flere behov samtidigt.

b. De fredninger, der hovedsagelig *tager sigte på at opretholde landskabets* hidtidige tilstand, kaldes i almindelighed for *status quo-fredninger*. De angik tidligere ofte ret snævert angivne objekter - til tider kun f. eks. enkelte træer eller stengærder eller andre bestemte elementer i landskabet. Der er dog også i disse tidligere faser gennemført en række mere omfattende fredninger, ikke mindst ved frivillige ordninger.

I de senere år er det i stigende grad tilstræbt at koncentrere fredningsarbejdet om større fredninger ofte omfattende både dyrkede og udyrkede områder, f. eks. en ådal

med tilgrænsende enge og skrænter, en sø med omgivelser, et bakkeområde eller en kyststrækning, klitarealer ved havet eller indlandsklitter - eller eventuelt større landskaber, hvori de nævnte og andre landskabsformer kan indgå. Hvor en frednings beliggenhedsværdi er særlig stor, således navnlig hvor fredningen i særlig grad er motiveret i hensynet til en nærliggende større by, har der kunnet slækkes på kravet til de enkelte objekters kvaliteter.

Status quo fredninger er endvidere foretaget af historisk betydningsfulde steder, f. eks. ved Dybbøl og Jelling, eller af hensyn til bevaringsværdige bygninger, f. eks. vandmøller eller herregårde og (navnlig) landsbykirker. Også fredning i byer har i et vist omfang fundet sted, således af alléer, parker, trægrupper, arealer ved voldanlæg og kanaler. Inden for denne gruppe har frivillige fredninger spillet en betydelig rolle, jfr. nedenfor.

I alle disse tilfælde går *fredningsservitutens indhold* ud på at bevare en bestemt tilstand. Detailreglerne i forbindelse hermed vil som regel omfatte forbud mod anbringelse af bygninger og boder, andre hegn end landbrugshegn, beplantninger og »skæmmende indretninger«. Faste standarder går igen i servitutterne, som er af ret ensartet karakter; men det må dog siges, at servitutterne er mindre enslydende, end man på forhånd skulle vente.

En ofte forekommende passus er, at fredningen forbyder afgravning og terrænæssige ændringer samt andre ændringer i den naturlige tilstand, f. eks. regulering af vandløb og afvanding, evt. opdyrkning, jfr. om grusgravning kap. X og om vandløbsregulering m. v. kap. XVII.

Ved status quo fredning tages også stilling til bebyggelsesspørgsmål. Servitutbestemmelserne varierer en del: De går kun sjældent ud på *fjernelse* af eksisterende bygninger, og da normalt kun skure og lign. mindre byggeri, eventuelt således at fjernelse skal ske inden en vis frist. *Censurbestemmelser* forekommer næsten altid, hvor andet byggeri end landbrugsbyggeri tillades. De har tit den generelle form, at den pågældende bebyggelse skal godkendes af fredningsnævnet, men det, der i praksis er væsentligt, er placeringen i terrænet, evt. tillige størrelsen. Er huse tilfaldt bevaret, anses *genopførelse* for tillade-

lig, medmindre kendelsens formulering giver sikre holdepunkter for det modsatte.

Ved fredninger af blot nogen udstrækning tillades nødvendigt *landbrugsbyggeri*, evt. blot til bestående landbrug, og evt. efter censur med hensyn til beliggenheden af nyt byggeri. Om hvad der menes med nødvendigt landbrugsbyggeri, se nedenfor i afsnittet om byggelinier. Ombygning, herunder til ændret anvendelse, er normalt tilladelig, hvis den ydre fremtræden ikke ændres væsentligt.

c. *Fredninger, der går ud på at åbne for almenhedens adgang*. Denne gruppe fredninger omfatter arealer, der efter deres karakter er særligt egnede til at åbnes for almenheden, såsom strande, lyngarealer m. v. I disse fredninger indgår naturligt et status quo-element. Endvidere kan nævnes udsigtsarealer samt arealer, der med henblik på deres særligt intensive anvendelse skal åbnes for almenheden som f. eks. parkeringspladser, stier etc.

Sådanne arealer indgår i de fleste tilfælde som nødvendige accessorier til større fredninger eller til fredninger med stærk publikumsøgning. Som følge af denne intensive udnyttelse er disse arealer i mange tilfælde blevet erhvervet af det offentlige fremfor åbnet ved servitutpålæg.

3°. *Frivillige fredninger.*

En betydningsfuld gruppe af disse udgør fredninger af hele eller større dele af *landejendomme*, herunder ikke mindst godser, hvorved der er sikret store områder, der ofte er betydningsfulde både i sig selv og til lige gennem det miljø, som udgøres af selve herregården med dennes omgivelser. I ejers ønske om at gennemføre en frivillig fredning indgår i almindelighed bestræbelser for at bevare ejendommen samlet. I enkelte tilfælde er sådanne fredninger netop søgt gennemført for at hindre en byudvikling og dermed også en skattemæssig belastning af de pågældende arealer. I disse tilfælde kan fredningsnævnenes afgørelse af, om fredningstilbudet kan modtages, først træffes efter forhandling til en række sider; i nogle tilfælde har vedkommende kommunale råd indbragt sagen for overfredningsnævnet, der har måttet afveje de forskellige samfundshensyn mod hinanden, evt. søge et kompromis.

Den talrigeste gruppe af frivillige fredninger er de såkaldte *kirkefredninger*. I 1941 toges et initiativ af provst Johan Exner overfor kirkeministeriet, idet han foreslog, at der blev truffet forholdsregler til sikring af de landskabelige omgivelser for landets kirker. Da en generel ordning på grund af besættelsestidens forhold ikke kunne tilvejebringes, gennemførte provst Exner i samarbejde med det stedlige fredningsnævn ved frivillige overenskomster med lodsejerne fredning af arealerne op til kirkerne i Randers stift.

På baggrund heraf udsendte kirkeministeriet et cirkulære af 26. januar 1949 til stiftsøvrigheden landet over om fredning af kirkernes omgivelser. Heri bemyndigedes provst Exner til at organisere sådanne fredningsbestræbelser og søge dem gennemført over hele landet i samråd med vedkommende fredningsdommere, provster, præster og menighedsråd.

I løbet af 1949-51 gennemførtes herefter uden erstatning og ved frivillige overenskomster med lodsejerne ca. 4.500 fredninger af arealerne i umiddelbar tilknytning til landets ca. 2.000 kirker.

Blandt de frivillige fredninger indgår også en række fredninger af *parker og andre »grønne« områder i byerne* (grønninger, volde, kanaler, alléer m. v.). For en række af disse gælder, at det på grund af deres beliggenhed i byerne på tidspunktet for fredningens gennemførelse er tvivlsomt, om de kunne have været gennemført mod ejerens, d. v. s. normalt vedkommende kommunes, protest, men een gang gennemført som frivillige fredninger, vil de være undergivet naturfredningslovens beskyttelse i overensstemmelse med den fastlagte deklaration eller kendelse. I København og nogle af omegnskommunerne er i de senere år gennemført en række fredninger af denne type i et samarbejde mellem parkejeren (kommunen eller staten) og Danmarks Naturfredningsforening.

4°. *Erstatningsreglernes praktisering.*

1. Naturfredningslovens erstatningsregler har siden tilblivelsen i 1917 altid været fortolket således, at de hjemlede *fuld grundlovsmæssig erstatning*, således at erstatning for fredningsindgriben skulle udmåles i overensstemmelse med ekspropriationsrettens almindelige prin-

cippcr. At der knytter sig en række problemer til fredningsindgrebets sædvanlige karakter af servitutpålæg, gør ingen forandring heri; om behandlingen af dette særlige forhold, der f. eks. har betydning ved bedømmelsen af panthavernes stilling i almindelige status quo fredninger, henvises til fremstillingen i kapitel XXI om fredningsprocessen.

2. Blandt de *typiske erstatningssituationer* er fastsættelse af erstatning for landbrugsmæssige gener ved en fredning. Normalt afskæres den landbrugsmæssige udnyttelse ganske vist ikke, men forbud mod opdyrkning af hede og lign. arealer kan forekomme, ligesom begrænsninger i mulighederne for læplantning og afvanding, jfr. side 52-53. Fastsættelsen af fredningererstatning for ejers tab ved sådanne indgreb volder ingen principielle vanskeligheder. Endvidere forekommer hindring af anden på stedet naturlig udnyttelse, såsom vandløbsregulering, evt. med henblik på salg til dambrug, tilplantning af arealer, der på grund af deres kuperede karakter eller jordbundens art er mindre egnede til sædvanlig landbrug, udnyttelse af forekomster i jorden, navnlig grus. Erstatningsfastsættelsen støder i disse tilfælde i praksis ikke sjældent på vanskeligheder, fordi det er svært at vurdere den økonomiske værdi af udnyttelsesmuligheder, som på ekspropriationstidspunktet ikke er aktuelle. Her må erstatningen ofte fastsættes ved taksation, idet taksationskommissionen herved benytter sin ret efter § 20, stk. 1, til at anvende sagkyndig bistand. Dette har i praksis særlig været tilfældet ved fastsættelse af erstatning for mistet ret til grusgravning og tillige ved hindring af dambrug. Undertiden vil spørgsmålet kunne udsættes — f. eks. på den måde, at ejeren skal give et varsel, såfremt udnyttelsen bliver aktuel.

Det indgreb, som begrunder størst erstatning og i praksis giver de største vanskeligheder, er forbud mod bebyggelse. Det, der har voldt problemer, er de tilfælde, hvor en fredning afskærer fra en større udstykning, medens erstatningsudmålingen ved fredning af en enkelt byggegrund, eller hvor der - ved fredning af større arealer - alene hævdes at være mulighed for frasalg af en grund i ny og næ, ikke har givet vanskeligheder. Om erstatningsfastsættelser ved hindring af udstykning henvises til fremstillingen nedenfor af

problemer omkring naturfredningslovens § 22, og om samspillet med anden byggeregulerende lovgivning til fremstillingen i kap. V.

2. Offentlige erhvervelser.

Naturfredningslovens § 13, stk. 4 indeholder som anført hjemmel til, at åbning af områder for offentlig adgang kan gennemføres ved ekspropriation i stedet for ved servitutpåleggelse. Hjemmelen, der dog kun kan anvendes af overfredningsnævnet, har kun haft beskeden betydning i praksis.

Derimod er offentlig erhvervelse ved frivillig overdragelse kommet til at spille en meget betydelig rolle i de senere år.

Erhvervelserne kan ske som led i en fredningssag, altså således at der opnås forlig med ejeren om, at et fredet areal overgår til det offentlige mod fredningererstatning. Dette kan være en særlig naturlig ordening også for grundejeren, når arealets dyrkningsværdi er ringe.

De fleste erhvervelser af større arealer er dog sket direkte ved forhandling mellem ejerne og fredningsplanudvalgene, jfr. naturfredningslovens § 37, stk. 2, der indføjedes ved ændringsloven af 1959.

Der er grund til at understrege betydningen af disse sidstnævnte erhvervelser. De udgør en hensigtsmæssig løsning, hvor der for det offentlige er behov for en intensivere udnyttelse af et område, f. eks. med adgang for almenheden. Hertil kommer, at der uden komplikationer overfor en ejer kan foretages en successiv udvidet udnyttelse til fordel for almenheden. Statens udgifter til erhvervelser har i de seneste år udgjort beløb af samme størrelsesorden som udgifterne til fredningererstatninger.

De samlede udgifter til erhvervelser i henhold til § 37 udgør:

	Kr.
1960/61	.. 2.149.466
1961/62	.. 1.410.086
1962/63	.. 3.604.561
1963/64	.. 1.851.028
1964/65	258.178
1965/66	.. 3.868.639
1966/67	.. 3.706.800
I alt 16.848.758

Det samlede areal for disse erhvervelser udgør ialt ca. 1370 ha, der fordeler sig på de enkelte amter med:

	ha
Frederiksborg	179,96
København . . .	1,3240
Sorø	38,0
Præstø	2,56
Thisted _____	25,4035
Hjørring	425,8260
Ringkøbing . . .	362,8448
Århus	31.0541
Skanderborg	34,39
Randers	22,2364
Sønderborg . . .	31,2842
Holbæk _____	187,5430
Maribo	2,034
Bornholm	23,1
I alt	1367,5600

På Sjælland er erhvervet ca. 409 ha og i Jylland ca. 933 ha, heraf ca. 783 ha i det væsentlige i Vestkystområdet og ca. 88 ha omkring Århus.

Som eksempler på erhvervelser foretaget ikke gennem overenskomst mellem ejeren og staten, men gennem fredningskendelser kan nævnes Snørenggård ved Gilbjerg, Ugelbølle nord for Århus, og som en særlig variation den kommunale erhvervelse ved overfredningsnævnets kendelse af ejendommen Heatherhill ved Rågeleje. I øvrigt er det typisk for erhvervelser gennem kendelser, at formålet hermed har været at erhverve mindre opholds- og parkeringsarealer samt stianlæg i forbindelse med det ved kendelsen i øvrigt fredede område.

3. Beskyttelseszoner og byggelinier

§§ 2 og 25.

De legale beskyttelseszoner - gengivet forans. 30 er alle genstand for omtale andre steder i betænkningen, fordi de beskytter landskabselementer eller interesser behandlet i særkapitlerne, kap. VIII ff. Hvor de gældende bestemmelser, der så godt som alle foreslås bibeholdt i mere eller mindre ændret form, har givet anledning til fortolkningstvivel eller vanskeligheder, er også disse spørgsmål detaljeret behandlet i de respektive kapitler. På dette sted skal derfor alene gøres nogle enkelte generelle bemærkninger om praktiseringen.

a. *Zonernes beregning i praksis.* Strandbyggelinien fastsattes for de enkelte ejendomme i årene 1937-1940 af en særlig kommission, strandfredningskommissionen, således at de trufne bestemmelser vedrørende byggelinier tinglystes ved kommissionens foranstaltning. Byggelinien kan dog ikke bestemmes ved måloptagning på de planer, der er hæftet til de tinglyste deklamationer, men alene ved de på denne anførte mål til strandbred, skræntoverkant m. v., således som disse forefindes i marken på det tidspunkt, da bebyggelsen finder sted, jfr. nærmere kap. XV De øvrige byggelinier og zoner er ikke fastsat på forhånd og må beregnes efter forholdene i marken, når anvendelsen af reglen er aktuel. Hvor dette medfører urimelige forhold, f. eks. derved at en kommunes køb af en privat skov på under 20 ha gør skovbyggelinien gældende for et område, der på tidspunktet for købet allerede var udlagt til bebyggelse, kan spørgsmålet klares ved dispensation. Lignende betragtninger har været anvendt ved nye byggeliniers ikrafttræden.

Efter statsministeriets cirkulære af 28. juni 1961 bør byggelinien for søernes vedkommende regnes fra søbredden ved normal vandstand, for åernes vedkommende fra brinken og for vejenes vedkommende fra vejbanen, herunder evt. cyklestiers og fortoves ydergrænser.

b. *Kriteriet for tilladelser.* Strandbyggelinien håndhæves i overensstemmelse med reglens forudsætninger meget strengt. Sagerne efter de andre zonebestemmelser afgøres derimod efter en konkret vurdering, jfr. § 25, stk. 6, hvorefter fredningsnævnet ved sin afgørelse skal tage hensyn til, hvorvidt bygningen ved sit udseende eller beliggenhed vil få en skæmmende virkning på det omgivende landskab eller ødelægge eller væsentlig forringe en for almenheden særlig værdifuld udsigt. Andre synspunkter end de æstetiske kan dog også spille ind, jfr. således § 25, stk. 6 om naturfredningsrådets deltagelse i behandlingen. Efter § 2 er kriteriet af tilsvarende art som i § 25, stk. 6, nemlig om den planlagte foranstaltning i væsentlig grad kan virke skæmmende eller ødelæggende på det pågældende fortidsminde.

For så vidt angår fortidsminde-zonen og byggelinien ved skov, sø og å har der ikke været nogen større modstrid mellem de hen-

syn, dei- lå bag reglernes indførelse - navnlig ønsket om at beskytte udsigten mod de pågældende elementer i landskabet - og kriteriet i § 25, stk. 6.

For vejenes vedkommende har dette kriterium imidlertid medført, at reglen kun har fået en mere begrænset anvendelse, idet et af de formål, der lå bag reglens indførelse i 1961 - et ønske om mere i almindelighed at kunne undgå bebyggelse langs de i dag åbne landevejsstrækninger - ikke i videre høj grad er foreneligt med det snævert formulerede bebyggelseskriterium, der omtales i stk. 6, jfr. nedenfor kap. VIII.

Under tilblivelsen af naturfredningsloven af 1937 samt i forbindelse med ændringslovene af 1938 og 1940 fremsattes bl. a. i folketingsudvalgenes betænkninger og af disse udvalgs ordførere en række udtalelser om forståelsen af skovbyggeliniebestemmelsen i § 25, stk. 2. Mest indgående er en udtalelse fra ordføreren for folketingsudvalget vedrørende 38-loven, som særlig fremhævedes af statsministeriet, da dette henledte fredningsnævnenes opmærksomhed på de faldne udtalelser.

Ordførerudtalelsen går navnlig ud på, at der med hensyn til bæltet ved skove ikke som ved strandbyggelinien gælder et almindeligt forbud mod bebyggelse. Efter en omtale af visse mulige vilkår for en tilladelse, for så vidt nævnet giver denne, udtales, at »da hensigten med lovens bestemmelser er at bevare udsynet til skovbrynet og den dertil knyttede landskabelige skønhed, må det også påhvile nævnene at forhindre en så omfattende bebyggelse, at de nævnte skønhedsværdier går tabt. Nævnet må derfor også bestemme, hvor bebyggelse må ske, og derfor, efter omstændighederne, modsætte sig bebyggelse visse steder og i et vist rimeligt omfang. Derimod må det anses for at ligge uden for, hvad der er fastsat ved den omhandlede lovbestemmelse, om et nævn simpelthen ville nægte enhver bebyggelse inden for et skovbælte, bortset fra de for landbrug, skovbrug og fiskeri fornødne bygninger . . .«

Efter lovens ord i stk. 2 sammenholdt med stk. 6 er der ikke tvivl om, at fredningsnævnene kan afslå byggeandragender, hvilket er antaget i udbredt og almindelig praksis af nævn og overfredningsnævn fra tiden helt tilbage til de nævnte loves tilblivelse. Dette

er også lagt klart til grund ved de nye byggeliniers tilblivelse i 1961.

Selv om afgørelsen efter § 2 og § 25, stk. 2 og 4, således hviler på en konkret vurdering, har dette ikke udelukket, at fredningsnævnene ved deres afgørelser har kunnet tage et vist hensyn til de planlæggende instansers bestræbelser, både med hensyn til at tillade og at nægte bebyggelse indenfor byggelinierne, men som § 25, stk. 6, er udformet, har det ikke været muligt i fredningsplanlægningen at gå ud fra, at arealer inden for byggelinierne under alle omstændigheder kan friholdes efter § 25.

c. *Håndhævelse af byggelinier ved overgang til bymæssig bebyggelse.* Et særligt problem har foreligget, hvor der opstår et almindeligt ønske om bebyggelse af det landskab, hvori byggelinien indgår, navnlig hvor der er tale om bebyggelse med helårshuse i tilknytning til en eksisterende by, men problemet kan foreligge på omtrent samme måde, hvor det drejer sig om et udlagt sommerhusområde. I sådanne tilfælde har det til tider været mindre rimeligt at opretholde byggelinierne skematisk selv ved smukke landskaber, og opgaven har i sådanne tilfælde været i samarbejde med bygningsmyndighederne at opnå, at bebyggelsen er blevet udformet på en god måde i forhold til de pågældende objekter, evt. således at visse dele af de pågældende arealer i forbindelse med en dispensation for andre ved en deklARATION er blevet udlagt som fredet.

d. *Landbrugsbyggeriets stilling.* Den i praksis væsentligste undtagelse i § 25 findes i stk. 3, hvorefter byggeliniebestemmelserne ikke skal være til hinder for opførelse af de for landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet nødvendige bygninger.

Med hensyn til egentligt landbrugsbyggeri i traditionel forstand har der ikke i praksis foreligget problemer, men afgrænsningen har i flere relationer voldt stigende vanskelighed, først og fremmest derved, at det i omegnen af de større byer, navnlig i Nordsjælland, i de senere år er blevet økonomisk muligt at sælge landbrugsjord i yderzonearealer til oprettelse af mindre landbrug, der ikke er rentable som sådanne, men er attraktive som boliger for personer med byerhverv, for hvem det ikke er afgørende, om det til deres bolig knyttede landbrug giver underskud.

Fredningsmyndighederne har overfor sådant byggeri indtaget det standpunkt, at det i al fald ikke kan være tilstrækkeligt, at byggeriet opfylder landbrugslovgivningens krav til, hvad der kan noteres som landbrug, og at det afgørende efter § 25, stk. 3, må være, om det drejer sig om erhvervsmæssigt begrundet byggeri. Dette stemmer med den fortolkning, der har været anlagt overfor lignende bestemmelser i ældre fredningsservitutter.

Bygninger til *gartneriformål* er ikke nævnt i stk. 3, men det har ikke været anset for at være i strid med bestemmelsen, såfremt en eksisterende landejendom, der mere eller mindre er gået over til gartneridrift, i den anledning har måttet gennemføre et vist byggeri. Etablering af drivhuse i større stil må derimod kræve tilladelse efter stk. 2 (eller 4). Lignende forsøg på omgåelse som foran nævnt vedrørende landbrug forekommer vedrørende gartnerier.

I ankenævnenes praksis er opførelse af en *minkfarm* uden forbindelse med eksisterende landbrug anset for ikke at være landbrugsbyggeri. En lignende afgørelse vedrørende en *champignonlade* foreligger fra overfredningsnævnet.

4. Andre legale fredninger.

Om praksis vedrørende § 2, hvorefter de *jordfaste fortidsminder* er fredet, samt om praktiseringen af *forbudet mod friluftsklamer* i § 30 henvises til den udførlige fremstilling i specialkapitlerne, kap. XIX om fortidsminder og kap. XIII om reklamer.

5. Legale færdselsreitigheder.

Den gældende praksis med hensyn til § 1, stk. 3, § 23 og § 24 er udførligt fremstillet i betænkningens 5. del om offentlig færdsel. Da § 1, stk. 3 og § 24 angår offentligt ejede arealer, er det klart, at hovedinteressens i praksis har samlet sig om den fri færdselsret på privatejede strande i henhold til § 23. Sammenfattende kan siges, at bestemmelsen i overensstemmelse med forudsætningerne ved tilblivelsen er blevet håndhævet strengt af fredningsmyndighederne.

6. Fredningsplaner.

a. Bestemmelsen om fredningsplaner i *loven af 1937*, som ændret i 1938 og 1940, jfr. foran, har navnlig haft betydning for Københavnsegnen og — siden midten af 1950'erne — for Århusegnen. For begge områder blev planerne udarbejdet af særlige ved statsministeriets foranstaltning nedsatte udvalg af særlig sagkyndige. En fortsat planlægning for de pågældende områder er foretaget af de senere under b 1 omtalte fredningsplanudvalg.

1. *Udvalget vedrørende Københavnsegnen*, (»Det grønne udvalg«), der nedsattes i 1938, foretog i årene indtil 1945 en planlægning i Københavns amt samt tilstødende dele af Frederiksborg amt. Planlægningen foregik i 19 kommuner, og den endelige plan omfattede ca. 4.600 ha. Udvalget fulgte i det omfang, man fandt at kunne overse udviklingen, planlægningen op med fredningssager, der i almindelighed blev rejst af statsministeriet efter udvalgets indstilling. Planlægningen hvilede på en detaljeret gennemgang af landskabet omtrent af samme art som normalt forud for rejsning af en fredningssag. På planerne optoges først og fremmest fredningstværdige arealer — med den relativitet, der må ligge i dette udtryk, ikke mindst omkring en storby.

Arealerne faldt i det væsentlige i tre hovedgrupper: arealer, der ansås for egnede til at indgå i større landskabsfredninger, arealer, der uden at dette var tilfældet, var af særlig udsigtsmæssig betydning, samt arealer, der — ligeledes uden at kunne indgå i større fredninger — egnede sig til offentligt ophold og færdsel, navnlig som vej- og stiforbindelse med tilhørende opholds- og parkeringsarealer mellem hovedstadsområdets forskellige grønne områder, jfr. lov nr. 595 af 13. november 1940 om stianlæg m. v. i Københavnsegnens grønne områder. Derudover optoges visse arealer, som udvalget uden at anse dem for egentlig fredningstværdige dog fandt af en sådan betydning, at de af hensyn til evt. kommende fredninger, offentlige anlæg m. v. burde optages på fredningsplan, således at man derigennem fik indseende med udviklingen, når der blev tale om de pågældende arealers overgang til anden anvendelse.

deise. Dette indseende har normalt givet sig udtryk gennem vilkår knyttet enten til dispensationer fra fredningsplanen eller evt. til dennes partielle ophævelse.

For 2.400 ha's vedkommende er planen blevet fulgt op ved fredninger og erhvervelser bl. a. i Mølleådalene, i Furesø- og Sjælsømråderne og i Søllerød.

2. Arbejdsområdet for *Århusegnens fredningsplanudvalg* af 5. marts 1954 var Århus amt og de nærmest liggende dele af Skanderborg og Randers amter. Arbejdet er forløbet efter retningslinier svarende til dem, der har været fulgt af udvalget vedrørende Københavnseggen og resulterede i 3 godkendte planer for 29 kommuner. Disse omfatter 9.492 ha, hvoraf 5.510 ha er beliggende inden for 300 m fra skov. 1.300 ha er endelig fredet.

Under den gamle lovgivning er endvidere udarbejdet planer for *Arresøs omgivelser* og for dele af *Fanø*:

3. Fredningsplanen for Arresøs omgivelser omfattede ca. 1.350 ha i 6 kommuner. Den godkendtes i maj 1945. I den efterfølgende tid frededes 180 ha, og 10,5 ha erhvervedes som opholdsarealer.

4. Fredningsplanen for Fanø udarbejdedes under krigen af fredningsnævnet for Ribe amtsrådskreds. Den af overfredningsnævnet den 13. og 14. maj 1946 godkendte plan omfattede 3.100 ha, hvoraf 212 ha blev fredet. Betydelige arealer udgik senere af planen.

b. *Siden lovændringen i 1959* er der af statsenholdsvis kulturministeriet nedsat ialt 14 f. redningsplanudvalg dækkende hele landet, jfr. oversigten nedenfor. Det følger heraf, at flere udvalg omfatter mere end et amt. En fravigelse af amtsgrænserne ses kun ved grænserne for de 3 østjyske udvalg.

1. *Udvalgenes sammensætning og arbejdsområder.*

Fredningsplanudvalgene har ikke nogen fast eller lovbestemt sammensætning. Det har derfor været muligt ved udnævnelsen af medlemmer at tage hensyn til særlige lokale forhold.

Formanden for samtlige udvalg - når bortses fra udvalgene for København, Frederiksborg og Roskilde amtsrådskredse - er en amtmænd. Herudover kan planudvalgene karakteriseres som regionale, kommunalt-statslige organer med et islæt af sagkyndige. Den kommunale repræsentation, der i flere udvalg er i overvægt, består af repræsentanter såvel for købstæder som amts- og sognekommuner, samt på det sagkyndige plan af en repræsentant for amtsvejvæsenet. De statslige repræsentanter er sagkyndige, der repræsenterer landbrugsministeriet (klit- og skovdirektoratet) og boligministeriet. Hertil kommer i samtlige udvalg repræsentanter for Danmarks Naturfredningsforening og for Det danske Lejrpladsudvalg under Friluftsrådet.

De foran under a 1. nævnte ældre københavnske fredningsplaner administreres nu af fredningsplanudvalgene for København, Frederiksborg og Roskilde amtsrådskredse, og endvidere er Århusegnens fredningsplanvalg omorganiseret, så det er bragt på linie med de efter 1959 nedsatte udvalg.

Til *udvalgene er knyttet sekretariater* af vekslende størrelse; jfr. nedenfor kap. XXI.

Der er ikke af ministeriet for kulturelle anliggender udsendt *formelle retningslinier* for fredningsplansudvalgenes planlægningsarbejde eller øvrige virksomhed. Overfredningsnævnet har heller ikke gennem sin godkendelsesvirksomhed udformet bestemte retningslinier. Ministeriet for kulturelle anliggender og statens naturfrednings- og landskabskonsulent står imidlertid i nær kontakt med fredningsplanudvalgenes formænd og sekretariater.

De nuværende 14 f. redningsplanudvalgs betegnelser, nedsættelsestidspunkter og virksomhedsområder fremgår af omstående oversigt:

2. Godkendte fredningsplaner.

1°. Der foreligger godkendte fredningsplaner for ialt 38 kommuner, temmelig ujævnt fordelt, hvortil kommer de forannævnte ældre planer for Københavnseggen samt planerne for Århuseggen, Arresøområdet og Fanø. Når tallet for endeligt godkendte planer ikke er større, hænger det bl. a. sammen med, foruden de sene tidspunkter for nogle af udvalgenes nedsættelse, at der har været vist tilbageholdenhed med indsendelsen af planer i perioder, hvor ny lovgivning for-

Udvalg	Nedsat	Område
1. Århuseggen	5/3 1954 Reorganiseret 12/6 1962	Århus amt samt i Randers amt: Hjortshøj-Egå, Skødstrup, Hornslet og Mørke kommuner og i Skanderborg amt: Blegind-Hørning kommune og Stilling, Vitved og Adslev sogne
2. Frederiksborg og Roskilde	21/3 1959	Frederiksborg og Roskilde amtsråds kredse
3. Hjørring og Thisted	21/3 1959	Oprindelig kun kystområderne. Fra 11/1 1962 hele Hjørring og Thisted amter
4. Ribe og Ringkøbing	21/3 1959	Oprindelig kun kystområderne. Fra 11/1 1962 hele Ribe og Ringkøbing amter
5. Sønderjylland	30/10 1959	Haderslev, Tønder, Åbenrå og Sønderborg amtsråds kredse
6. Holbæk	20/11 1959	Holbæk amt
7. Bornholm	17/12 1959	Bornholm
8. Randers	16/1 1960	Randers amt : de under 1. nævnte områder
9. Sorø og Præstø	16/3 1961	Sorø og Præstø amter + indtil 22/3 1963 tillige Maribo amt
10. Fyn	5/4 1961	Odense, Assens og Svendborg amtsråds kredse
11. Københavns amtsråds kreds	19/4 1961	Københavns amtsråds kreds
12. Vejle og Skanderborg	8/5 1962	Vejle og Skanderborg amter - de under 1. nævnte områder
13. Ålborg og Viborg	8/5 1962	Ålborg og Viborg amter
14. Maribo	1/4 1963	Maribo amt

beredtes. I en vis forbindelse hermed kan henvises til det nedenfor side 44 omtalte, at nogle udvalg har valgt at rejse fredningssager i stedet for at gå vejen over de formelle planer.

2°. *Fredningsplanernes indhold.* De enkelte godkendte fredningsplaner er af ret forskellig art, men kan dog stort set opdeles i følgende typer:

a) Nogle planer har et indhold, der nogenlunde svarer til de af »det grønne udvalg« udarbejdede, således at der i det væsentlige kun er optaget »fredningsværdige« arealer på planerne.

b) Andre planer medtager herudover betydelige arealer på grund af interessen i at bevare ubebyggede landområder f. eks. mellem kysten og en storby eller på anden måde som et forland navnlig til mere omfattende »fredningsværdige« områder.

c) Endelig er nogle planer karakteriseret ved, at fredningsplanlægningen er foregået som forløber til eller i samspil med anden form for planlægning, herunder især udar-

bejdelse af dispositionsplaner, fastlæggelse af landbrugszoner i henhold til byplanlovens bestemmelser, udlæggelse af sommerhusområder efter landsbygge-loven eller byplanloven og planlægning i henhold til byudviklingsloven.

De enkelte skildrede plantyper går delvis over i hinanden, således at den enkelte plan kan indeholde flere eller færre elementer fra de forskellige hovedtyper. Fælles for alle planer er det, at de er udarbejdet med kendskab og hensyntagen til stedfindende planlægning i al fald på byplan- og byudviklingsområdet.

3°. *Overfredningsnævnets behandling* af de til godkendelse indsendte planer har i det væsentlige bestået i, at nævnet har besigtiget de pågældende områder sammen med repræsentanter for planudvalget og vedkommede sogneråd, hvorefter sagen er blevet forhandlet med de pågældende, navnlig med henblik på overfredningsnævnets stillingtagen til de uafklarede spørgsmål, der måtte foreligge mellem udvalg og sogneråd. Nor-

malt har der været enighed mellem disse, i al fald om planernes hovedtræk.

Planerne er af overfredningsnævnet blevet godkendt med det i lovens § 35 angivne indhold, således at det er den i denne paragrafs 1. stk. angivne servitut, der er blevet lagt på de pågældende ejendomme, medens foreliggende oplysninger om det indhold, udvalget agter at give planen (bebyggelse af forskellig art, offentlig adgang m.v.) betragtes som interne retningslinier.

Et i loven uafklaret spørgsmål er, i hvilket omfang fredningsmyndighederne kan undslå sig for at realitetsbehandle et dispensationsandragende, hvor det pågældende projekt måske af andre grunde — specielt andre myndigheders stilling — er uigennemførligt. I tilfælde, hvor arealet var undergivet fredskovpligt, har overfredningsnævnet (som administrerende en fredningsplan i henhold til den tidligere lovgivning) afslået indtil videre at behandle et andragende om dispensation fra fredningsplanen, idet der intet forelå om landbrugsministeriets stilling.

Det er endvidere antaget af overfredningsnævnet, at naturfredningslovens § 22 ikke finder anvendelse for et areal i den tid, hvor der ligger et forbud, nedlagt af kulturministeriet efter § 35, stk. 2.

Sager om dispensation fra fredningsplaner forelægges i praksis i de fleste tilfælde planudvalg og ankenævn, uden at § 22 bringes i anvendelse.

4°. *Det videre arbejde med fredningsplanerne.*

Fredningsplanernes primære formål, nemlig at danne grundlag for fredninger, er blevet effektueret i forskelligt omfang i de forskellige udvalg. Redegørelsen under a) har vist, i hvilket omfang de ældre fredningsplaner er blevet fulgt op med egentlige fredninger.

Ret hyppigt foranlediger nogle fredningsplanudvalg fredningssager rejst, inden der foreligger en godkendt plan, jfr. § 38. For de godkendte planers vedkommende har de nyere fredningsplaner givet anledning til fredningssager, dels hvor dette sker som led i en systematisk videreførelse af arbejdet, dels mere tilfældigt, hvor fredningssager forårsages af grundejere, der ønsker at disponere over en ejendom på en måde, der strider mod fredningsplanen, jfr. § 35, stk. 1. I

overensstemmelse hermed er initiativet til de sager, der har været rejst, forskelligt i de forskellige dele af landet. Det er således karakteristisk, at der uden for Københavnsområdet, hvor grundejerpreset er særlig kraftigt, og hvor 15 fredningssager, alle i Frederiksborg amt, har været foranlediget af grundejere, for hele landets vedkommende kun er forekommet 5 tilfælde, hvor grundejere har foranlediget fredningssager rejst som følge af fredningsplaner.

Størstedelen af de af fredningsplanudvalgene rejste eller foranledigede fredningssager vedrører arealer, hvor hurtige foranstaltninger findes nødvendige. Visse planudvalg, der føler sig under pres af udviklingen, har valgt helt at springe det formelle fredningsplanstadium over og i stedet rejse fredningssager efter en plan for et større område.

En anden måde, hvorpå man kan imødegå en uønsket udvikling, er den i naturfredningslovens § 35, stk. 2, hjemlede ordning, hvorefter ministeriet »såfremt det kan forventes, at en ejendom, der påtænkes omfattet af en under udarbejdelse værende fredningsplan, vil blive anvendt på en måde, der må antages at komme i strid med planen«, efter begæring af et fredningsplanudvalg kan nedlægge forbud mod en sådan anvendelse. Forbudet kan nedlægges for ét år, hvor særlige omstændigheder taler herfor, kan det forlænges for yderligere ét år. Denne ordning, der bl. a. har en parallel i byplanlovens § 9, har kun været benyttet i begrænset omfang. I 11 af 15 indstillede tilfælde er der af ministeriet nedlagt forbud efter § 35, stk. 2. I ét af disse tilfælde er der sket en forlængelse af forbudet efter ét års forløb.

Det er karakteristisk, at forbudene i alle de tilfælde, hvor de ikke er blevet afgivet uden videre, er blevet efterfulgt af fredningssager.

3. *Anden planlægningsvirksomhed.*

For alle udvalgs vedkommende foretages delanalyser af de landskabelige forhold m. v., herunder f. eks. med kortlægning af interesseområder af forskellig art (rekreative, geologiske, botaniske og zoologiske, historiske og arkæologiske, vandindvindings- og forureningsmæssige m. v.) indenfor udvalgenes arbejdsområde. Endvidere følger man udviklingen på de områder, der er af betydning for

arbejdet. Dette arbejde har i vekslende omfang resulteret i mere eller mindre færdigt udarbejdede planer, som til tider er stillet til rådighed lokalt, navnlig for byudviklingsudvalg, amtsråd og sogneråd, og som eventuelt tillige er blevet offentliggjort.

Mange udvalg har endvidere bistået byudviklings-, byplan- og bygningsmyndighederne med udpegning af - eventuelt tillige med udarbejdelse af planer for — sommerhusområder, eller de har selv udarbejdet sådanne planer og offentliggjort dem som vejledende.

4. Offentlige erhvervelser.

Efter § 37, stk. 2, har udvalgene den særlige opgave efter anmodning fra ministeriet at søge erhvervet arealer, der er inddraget under fredningsplanerne med henblik på udnyttelse som opholdspladser, campingpladser o. l. samt til frie badestrande. De i henhold til denne bestemmelse foretagne erhvervelser i tiden indtil 1. april 1967 er opregnet overfor side 39. Fredningsplansudvalgenes medvirken ved disse erhvervelser har en forskellig karakter i de forskellige områder.

I adskillige tilfælde har fredningsplanudvalgene eller deres sekretariater medvirket ved forberedelsen af andre statslige myndigheds (klitdirektoratets og skovdirektoratets) eller kommunale erhvervelser.

5. *Virksomhed iøvrigt.* Udover det foran skildrede arbejde udøver udvalgenes sekretariater en forskelligartet virksomhed, der bl. a. består i en almindelig *oplysningsvirksomhed*, bl. a. i form af rådgivning og besvarelse af forespørgsler overfor offentlige myndigheder og private.

Endvidere yder mange fredningsplanudvalgs sekretariater en udstrakt *bistand for fredningsnævnene*, jfr. foran under 4°, både rent teknisk med fremskaffelse af analyser, kort m. v., samt ved fremskaffelse af oplysninger til brug ved afgørelse af § 22 sager, byggeliniesager m. v. I nogle nævns områder er i de senere år kun forekommet frednings-sager forberedt af vedkommende fredningsplanudvalg.

Endelig får udvalgene i henhold til landbrugsministeriets regler om procedure i forbindelse med udstykningssagers gennemførelse, jfr. cirkulære af 1. november 1966 om

kontrol med overholdelse af visse lovbestemmelser ved udstykning og lignende, forelagt samtlige udstykningssager, der angår arealer, der ikke er udlagt som inder- eller mellemzone i en byudviklingsplan, til bebyggelse ved byplan (dispositionsplan) eller til byggeområde ved bygningsvedtægt. Undtaget er udstykninger, hvorved der ikke tilsigtes nogen ændring i arealernes anvendelse eller tilstand.

7. §22.

1°. *Omfanget af anvendelsen i praksis.*

Da § 22 angår alle byggesager udenfor byplanlagte områder og områder omfattet af byudviklingsplaner, der ikke tjener lokale formål, jfr. kap. II, siger det sig selv, at der i medfør af denne bestemmelse træffes et endog meget stort *antal afgørelser*. Der foreligger ikke præcise talopgørelser, men det drejer sig for en række nævns vedkommende om mange hundrede årligt.

Praktisk talt alle sager er i praksis endt med tilladelser, ofte således, at der er knyttet vilkår til de givne tilladelser, hvilket særlig har været praktisk i tiden, indtil landsbygge-lovens ikrafttræden var gennemført overalt, eller hvor bygge- og byplanmyndighederne har været mere tilbageholdende. Sådanne vilkår har vedrørt bl. a. grundstørrelse og placering på grunden samt husenes udseende, eventuelt tilvejebringelse af færdselsadgang til stranden.

I overfredningsnævnets praksis har foreligget i alt et halvt hundrede sager, hvoraf ingen er endt med afslag. I et tilfælde er ved taksation fastsat en erstatning på 1.000 kr. i anledning af et vilkår, som ejeren ikke kunne tiltræde.

2°. *Fortolkningsbidrag bortset fra erstatningsspørgsmålet.*

Ifølge sin ordlyd finder § 22 ikke anvendelse, hvor der foreligger en godkendt byudviklingsplan eller byplan (dispositionsplan). Det er antaget i overfredningsnævnets praksis, at § 22 også herudover er af subsidiær karakter, således at den alene finder anvendelse, hvor byggeri ikke allerede er udelukket af andre grunde, f. eks. hvor byggeri for tiden er udelukket som følge af landsbygge-lovens bestemmelser i §§ 5 eller 20, eller fordi

arealet er undergivet fredskovspligt. Det er endvidere antaget, at § 22 ikke finder anvendelse på arealer, der er omfattet af naturfredningslovens byggeliniebestemmelser, efter at fredningssag er rejst eller efter, at forbud er nedlagt efter naturfredningslovens § 35, stk. 2. Om fredningsplanarealer se foran s. 44.

Det er endvidere antaget af overfredningsnævnet, at fredningsnævne ikke kan nøjes med at give afslag efter stk. 1, men samtidig skal tage stilling til erstatningsspørgsmålet efter stk. 2.

3°. Erstatningsreglen i § 22, stk. 2.

Som nævnt foran er ejeren, hvor der gives afslag på et andragende om byggeri, berettiget til erstatning for den ved afslaget forvoldte værdinedgang. Forståelsen af denne bestemmelse, hvoraf benyttelsen i praksis naturligt afhænger, har været meget debatteret.

Som foran nævnt er erstatninger i henhold til naturfredningslovens § 14 altid blevet fastsat som fuld erstatning. Det spørgsmål, der meldte sig efter gennemførelsen af § 22, var, om den i 2. stk. angivne målestok er udtryk for et andet princip, der i så fald måtte gælde, ikke blot ved afgørelse af sager efter § 22, men også ved erstatningsfastsættelser i henhold til § 14, i al fald ved fredninger, hvor § 22 kunne have været anvendt. Tvivlen med hensyn til forståelsen af § 22, stk. 2, beror på bestemmelsens tilblivelse og de til bestemmelsen knyttede moti-

1. Lovtekst og motiver.

§ 22, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Såfremt tilladelse i henhold til stk. 1, jfr. § 19, nægtes, og ejendommen derved falder i værdi, er ejeren berettiget til erstatning for den ved afslaget forvoldte værdinedgang.«

Bestemmelsen blev til mellem lovforslagets 2. og 3. behandling som et kompromis mellem regeringens standpunkt, hvorefter der slet ikke skulle betales erstatning for nægtet byggetilladelse eller dog kun betales en bilighedserstatning, og oppositionens forslag, der ville have ført til rejsning af almindelig fredningssag i tilfælde af fastholdt ønske om at hindre bebyggelse inden for § 22, stk. 1's funktionsområde.

Motiverne til § 22, stk. 2, findes i folke-

tingsudvalgets tillægsbetænkning (Folketings-tidende 1960-61. Tillæg B. Sp. 1105) og lyder således:

»Udvalget er enig i, at erstatningen -- i overensstemmelse med anerkendte ekspropriationssynspunkter - ikke kan gå ud over den nedgang i ejendommens almindelige handelsværdi, som afslaget medfører. Det forhold, at en erhverver af en landbrugsejendom, f. eks. gennem en række udstykninger, såfremt forbudet ikke var gældende, kunne opnå en særlig fortjeneste, skal ikke erstattes, hvis denne indtjeningsmulighed endnu ikke har manifesteret sig i den nævnte almindelige handelsværdi.«

Under 3. behandling blev der til nærmere belysning af bestemmelsen udtalt følgende:

Lund Jensen, Folketingstidende 1960—61. Sp. 4424-25:

»Med hensyn til erstatningsbestemmelsen i lovens § 22, stk. 2, er der enighed om, at der skal ydes en erstatning for den nedgang i ejendommens almindelige handelsværdi, der konstateres som følge af et af fredningsmyndighederne nedlagt byggeforbud. Det er dog en udtrykkelig aftale, at der kun kan ydes erstatning til ejeren af vedkommende landejendom for det tab, han måtte lide ved ikke at kunne udstykke. Derimod kan der ikke ydes erstatning til den, der erhverver en ejendom med udstykning og bebyggelse for øje, selv om han påberåber sig at kunne opnå en større eller mindre fortjeneste, såfremt byggeforbudet ikke var nedlagt.«

Ib Thyregod, smst. sp. 4426: »I stk. 2 er ... nu indføjet en egentlig erstatningsbestemmelse, en erstatningsbestemmelse, der hjemler erstatning, hvis ejendommen i kraft af nævnets afgørelse mister en del af sin handelsværdi. Det er ikke tanken, at denne bestemmelse skal kunne anvendes af spekulanter, men den skal i princippet kunne anvendes således, at ejere af landejendomme - som det normalt vil være - skal have erstatning for det tab i handelsværdien, som lides gennem afslaget, og også således, at der sikres dem erstatning for det tab, de lider i kraft af en vis forventet udstykningsværdi i det omfang, denne har givet sig udtryk i den pågældende ejendoms handelsværdi.«

De citerede forarbejder er utvivlsomt udtryk for det principielle synspunkt: at den erstatning, der skal ydes i henhold til § 22,

stk. 2, ligger inden for den ramme, der betegnes som »fuld erstatning«; men *at* erstatningen dog i det mindste i visse tilfælde kan føre til et andet beregningsgrundlag og en mindre erstatning end efter hidtidig praksis i fredningssager.

2. *Mulige fortolkninger af erstatningsb er egningen i henhold til § 22, stk. 2.*

Hovedproblemet har herefter været at finde retligt brugbare udtryk for en erstatningsmålestok, der var i overensstemmelse med lovens forarbejder:

En række muligheder har været diskuteret:

a) *Kun tab, der indtraf ved lovens ikrafttræden, erstattes.*

Både under lovforslagets behandling og senere, jfr. Danmarks Naturfredningsforenings Medlemskrift, 1. årgang nr. 2 (oktober 1961) s. 12 ff., har man været inde på den tanke, at der kun skulle betales erstatning for den værdinedgang, som indtraf den 30. juni 1961, da loven trådte i kraft. Kun udstykningschancer, der dengang var til stede, skulle altså tages i betragtning. Som begrundelse kunne henvises til, at erstatning efter byudviklingslovens § 14 og byplanlovens § 15 a kun betales for tab lidt ved byudviklingsplanens, henholdsvis vedkommende byplanbestemmelses ikrafttræden og til den almindelige betragtning, at en ny begrænsning af ejendomsretten kun fører til tab for den nuværende ejer. Alle senere ejere køber ejendommen med båndet på.

Denne fortolkningsmulighed er dog ikke anvendelig. Lovens ord angiver, at den værdinedgang, der skal erstattes, er forvoldt ved, at byggetilladelse, som naturligvis kan søges på et hvilket som helst tidspunkt efter lovens ikrafttræden, nægtes, ikke ved at loven trådte i kraft.

b) *Erstatningen efter § 22, stk. 2, må nedsættes, fordi afslag efter § 22 ikke er definitive.*

Tabet er derfor ikke det samme som ved en fredning, der er permanent. Så langt denne tankegang rækker, er den naturligvis rigtig. Men denne mulighed for nedsat erstatning i forhold til traditionel fredningserstatning er

på grund af usikkerheden ved skønnet over chancen for ændret stillingtagen i fremtiden praktisk uanvendelig, i alt fald hvis man ikke udtrykkeligt gør et afslag tidsbegrænset.

c) *Ingen erstatning til spekulanter.*

Af folketingsforhandlingerne fremgår, at der har været udbredt modvilje mod ved erstatning af de offentlige kasser at beskytte muligheden for spekulationsgevinst ved udstykning. På baggrund heraf kunne man tænkes at ville opstille følgende regel:

Hvor en udstykning hindres, afhænger erstatningens størrelse af, om ejendommens ejer, da han erhvervede den, havde til hensigt at udstykke den eller selv at anvende den, i al fald foreløbig. I det første tilfælde skal ejeren stilles, som om han aldrig var gået ind i udstykningsforretningen; han skal altså have dækket sin købesum samt positive udgifter, men ikke have erstatning for den fortjeneste, den gennemførte udstykning ville have givet. I det andet tilfælde skal ejeren stilles, som om udstykningen var blevet gennemført; han skal altså også have erstatning for mistet fortjeneste.

Heller ikke denne mulighed er dog anvendelig. Rent bortset fra, at en sådan regel ligefrem ville invitere til omgåelse, kan man ikke fortolke en lovtekst, der efter sin ordlyd omfatter alle ejere, således at den kommer til at indeholde forskellige regler for to forskellige kategorier af ejere. Til en sådan forskelsbehandling måtte i det mindste kræves utvetydig lovhjemmel.

d) *Et beregningsgrundlag, der udelukker erstatning for gevinsten ved gennemførelse af visse udstykningsforetagender.*

Denne mulighed tager især sigte på tilfælde, hvor mere omfattende udstykning hindres ved et afslag efter § 22, stk. 1, eller ved en fredningssag inden for denne bestemmelses geografiske område.

I sådanne tilfælde kan man tænke sig, at erstatningen beregnes på grundlag af det beløb, ejeren kunne have opnået ved samlet salg af arealet til en udstykker, ikke på grundlag af det tab, han lider ved ikke at kunne gennemføre udstykningen. Den »værdinedgang«, som erstattes, skulle altså være forskellen mellem arealets salgsværdi med og

uden udstykningschance; eller anderledes udtrykt: tabet ved ikke at kunne sælge til en udstykker. Følgen heraf vil først og fremmest blive, at der ikke gives erstatning for den fortjeneste, der måtte være forbundet med at gennemføre udstykningen.

Hvor der i en sag både optræder en oprindelig ejer og en professionel udstykker, vil dette princip føre til lignende resultater som under c), men det kan også anvendes, når udstykningen gennemføres af den oprindelige grundejer. Der er ingen principiel vanskelighed ved at finde frem til det beløb, som ejeren kunne have opnået ved salg til en udstykker i stedet for at udstykke selv. Målestokken medfører, at også en professionel udstykker kan få mere end sine positive udgifter erstattet, nemlig hvis jordens værdi ved samlet salg er steget i tiden fra hans køb og til fredningen.

Det beskrevne beregningsgrundlag er ikke anvendeligt overalt, hvor en bebyggelse hindres i henhold til § 22 eller ved fredning. Der kan særligt være grund til at nævne, at hvor en § 22 sag eller en fredning kun angår en eller et fåtal parceller, er det angivne beregningsgrundlag uanvendeligt. Hvis parcellsalg i sådant tilfælde er aktuelt, må erstatningen fastsættes på grundlag af nettosalgssumraen; hvis ikke må udgangspunktet blive et skøn over fremtidige salgsmuligheder.

3. *O ver fredningsnævnets standpunkt.*

Overfredningsnævnet har i sin praksis, der — som ovenfor nævnt — kun har angået erstatning i fredningssager, ment at måtte bygge på den under 2 d, nævnte fortolkningsmulighed.

I forhold til tidligere praksis i fredningssager har det valgte fortolkningsgrundlag ført til en nedsættelse af erstatningen i visse fredningssager. Ved fredninger, der hindrede større udstykninger, har man tidligere været tilbøjelig til at beregne erstatningen på grundlag af et driftsregnskab, hvilket naturligvis indebar erstatning også for selve fortjenesten ved at gennemføre udstykning.

Overfredningsnævnets standpunkt nedfældedes i en skrivelse til taksationskommissionen af 7. december 1962 i den første sag efter lovændringen i 1961, hvor det nævnte spørgsmål var aktuelt. Denne skrivelse er

gengivet under spørgsmål 10 i bilag 1 til betænkning af 14. maj 1963, afgivet af folketingsudvalget vedrørende forslag til lov om ændring i lov om naturfredning (Folketings-tidende 1962-63. Tillæg B. Sp. 888). Overfredningsnævnets opfattelse udtrykkes således, at det efter nævnets opfattelse måtte være en konsekvens af, at ændringsloven af juni 1961 fandt anvendelse i den pågældende sag, at fredningserstatningen ville være at fastsætte under hensyntagen til de retningslinier for erstatningens beregning, som følger af naturfredningslovens § 22, stk. 2, og de til denne bestemmelse knyttede motiver, hvilke retningslinier efter overfredningsnævnets mening fører til, at erstatning for det ved fredning forvoldte tab, hvor mere omfattende udstykninger hindres, skal beregnes på grundlag af det beløb, som en grundejer med fuldt kendskab til udstykningsmuligheden med rimelighed kunne have beregnet sig ved samlet salg af arealet til en udstykker, hvorimod der ikke bør tages hensyn til den fortjeneste, som ejeren ville kunne opnå ved selv at gennemføre udstykningen.

4. *Konklusion om anvendelsen af § 22.*

Som anført foran side 32 gennemførtes naturfredningslovens § 22 for at imødegå den tiltagende planløse sommerhusudstyknin-g og for at forbedre koordineringen med planlægningen efter byplan- og bygge-regningslovgivningen. Alligevel er så godt som alle ansøgninger om byggetilladelse efter § 22 blevet imødekommet. Bestemmelsen har således ikke virket efter hensigten, idet den ikke har hindret uønsket bebyggelse i det åbne land - bortset fra de tilfælde, hvor fredningsmyndighederne gennem en § 22 ansøgning er blevet bekendt med et bygge-ønske og i den anledning har rejst fredningssag. Bestemmelsen har dog spillet en vis rolle, navnlig gennem værdien af vilkår knyttet til givne tilladelser.

Efter overfredningsnævnets standpunkt skyldes de skildrede forhold erstatningsreg-len i stk. 2 i forbindelse med den omstændighed, at sagerne først skal forelægges, når byggeri er aktuelt. I al fald på dette tidspunkt har det pågældende areal nemlig fået værdi som byggegrund, muligt en værdi, der langt overstiger de omliggende arealers. End-

videre forekommer § 22-sagerne — i al fald de, der kunne være en interesse i at standse - isoleret og ofte på tidspunkter, hvor myndighedernes planer for det pågældende område er ganske uafklarede. Det har under disse forhold været anset for mindre rationelt at betale byggegrundpris for at undgå bebyggelse på et bestemt, ofte mindre areal, hvis anvendelse forelægges til bedømmelse. Der vil endvidere ligge en tilskyndelse til *ikke* at gøre dette deri, at bebyggelsen muligvis kan hindres — eller kunne være hindret - i kraft af bygnings- eller byplan- (byregulerings-) lovgivningen.

8. §9.

Om virkningen i praksis af reglen i § 9, hvorefter *offentlige myndigheder* skal give *meddelelse til fredningsnævnene*, når de kommer til kendskab om påtænkte byggeforetagender eller andre foranstaltninger, som kan skønnes at gribe forstyrrende ind på fredningsværdige områder, henvises til fremstillingen, navnlig i kap. VIII og IX om veje og el-anlæg, samt den almindelige fremstilling af disse problemer i kap. X, hvor praksis efter den gældende regel i § 9 er udførligt og samlet behandlet.

KOMMISSIONENS BEHANDLING AF DE ALMINDELIGE PROBLEMER I DET ÅBNE LAND

Kapitel IV.

DYRKNING I DET ÅBNE LAND

1. Det åbne land.

Dette og de følgende tre kapitler, der tilsammen udgør betænkningens 2. del, angår dyrkning og bebyggelse i det åbne land, der her principielt omfatter hele det åbne land, altså alt hvad der ikke er klart bymæssigt bebygget. Der bortses dog fra problemer knyttet til følgende lokaliteter: strand, skov, søer, åer og fortidsminder med deres omgivelser. Som overskriften angiver, behandles kun dyrkning og bebyggelse. Andre ændringer i det bestående, såsom veje, el-ledninger, andre offentlige og private anlæg, grusgravning, vandindvinding m. v., behandles i 3. og 4. del. De bebyggelser, som er en del af sådanne anlæg, behandles ligeledes der.

Resultatet bliver, at dette og de følgende tre kapitler først og fremmest angår forholdene i det dyrkede landbrugsland og de »herligheder«, som knytter sig hertil: enge, moser, småskove, stumper af hede, overdrev, bakker og strandenge, som henligger til græsning eller uanvendt o. s. v.

2. Dyrkning.

Anvendelse til dyrkning dækker naturligvis meget forskelligartede foreteelser. Af størst betydning er traditionelt landbrug, altså dyrkning af korn, af kreaturfoder såsom roer og græs, af frø og olieplanter m. v.; men under begrebet dyrkning indbefattes også gartnerier, planteskoler o. s. v. Intensiteten i dyrkningen er vekslende, men i regelen høj, dog

drives ca. 10 % af de 77 % af landet, der dyrkes landbrugsmæssigt, mindre intensivt som permanent græsning og lignende.

3. Retlig regulering af dyrkningen.

Anvendelse af det åbne land til dyrkning er kun i begrænset omfang undergivet retlig regulering af hensyn til sikring af en udnyttelse, der er ønskelig ud fra andre samfundsmæssige interesser end den, som er indeholdt i den enkelte ejers økonomisk fordelagtigste udnyttelse.

Dette forhold er tildels historisk betinget. Fra 1769 til 1919 tilsigtede de jordpolitiske bestræbelser i det væsentlige at søge bevaret en passende del af landbrugsjorden i den selvejende bondestands besiddelse for bl. a. derved »at lette så vidt muligt bondestandens vilkår«. Dette synspunkt førte oprindeligt til en fredningslovgivning af nogenlunde samme karakter som skovlovgivningen, idet der, på samme måde som det blev fastsat for fredskovarealer, var fastsat særlige regler om bondej ordens behandling. I tidens løb samlede interessen for bondejordens vedkomme imidlertid mere og mere om at skabe de bedst mulige kår for brugerne og tilvejebringe mulighed for, at flest mulige af disse kunne blive selvstændige, og dette resulterede i en svækkelse af de samfundsøkonomiske betragtninger, således at landbrugslovgivningen i vid udstrækning overlod landmændene frihed til at bestemme, om de ville dyrke deres jord eller lade den ligge hen.

Ved ændringerne i landbrugslovgivningen i april 1967 er gennemført en ændring af landbrugspligten, der herefter i princippet er udformet som en pligt, der i højere grad hviler på jorden til en landbrugsejendom. Landbrugspligten skal herefter særligt sikre, at de dyrkbare jorder udnyttes jordbrugsmæssigt. Jorderne må således ikke henligge uudnyttede og må heller ikke uden tilladelse tages i brug til ikke-jordbrugsmæssig anvendelse. Ved jordbrugsmæssig anvendelse forstås ifølge lovens motiver, at jorderne anvendes til frembringelse af mark- og engafgrøder, herunder græsning, til frugtavl, til frembringelse af gartneri- og planteskoleprodukter, hvorimod tilplantning og anvendelse til skovdrift ikke anses for jordbrugsmæssig — dog bortset fra dyrkning af smågran til juletræer og lignende. Drift af en landbrugsejendom som hønseri, kyllingefarm, anderi, pelsdyrfarm m. v. anses ikke som egentlig jordbrugsmæssig anvendelse, men anses på den anden side ikke for uforenelig med landbrugspligten.

Selv efter gennemførelsen af de seneste ændringer i landbrugslovgivningen gør der sig dog en væsentlig forskel gældende på henholdsvis landbrugsjorden og de jorder, hvorpå der hviler fredskovpligt. Medens lovgivningen om skove fortsat kræver en samfundsmæssig forsvarlig benyttelse af fredskovarealer, overlader landbrugslovgivningen det i hovedsagen til landmændene selv at bestemme, på hvilken måde de vil udnytte deres jorder. Hertil kommer, at der vedblivende findes en del jorder, hvorpå der ikke hviler noget jordpolitisk bånd.

4. Dyrkning og naturfredningsbestræbelserne.

Som allerede fremhævet i indledningen, ovenfor side 22, vil det åbne lands anvendelse til dyrkning som altovervejende hovedregel kunne foregå samtidig med og uden konflikt med de anvendelsesmuligheder til rekreative, landskabsæstetiske og videnskabeligt-pædagogiske formål, som er naturfredningsbestræbelsernes særlige sigte. Bevarelse af det dyrkede landbrugsland er i almindelighed en fælles interesse for landbrugserhvervet og for naturfredningsbestræbelserne. Denne harmoni mellem dyrkningsinteresser

og anvendelsesmuligheder, der særlig varetages ved naturfredningsbestræbelser, er særlig udpræget med hensyn til fredningsbestræbelser, der hører til type 2 og 3. Sådanne bestræbelser går jo netop ud på at bevare åbent byfrit landbrugsland. Udgangspunktet må derfor være, at ændringer i dyrkningsmetoder og dyrkningsformer inden for landbruget må accepteres.

Dette udgangspunkt er taget i en forestilling om landbrugsdrift, som i princippet svarer til den nuværende, og udgangspunktet må selvsagt fortsat være landbrugsdrift på den økonomisk mest hensigtsmæssige måde. Ingen kan imidlertid i dag forudse, hvilke ændringer i produktionstilrettelæggningen og driftsformen, der i fremtiden vil blive nødvendiggjort af den tekniske og økonomiske udvikling. Meget tyder dog på, at der fortsat vil være et relativt stort antal landbrugsbedrifter med en kombineret plante- og husdyrproduktion. Udviklingen kan imidlertid medføre et stigende behov for etablering af hjælpevirksomheder, såsom maskinstationer, andelskostalde, tørringsanlæg, m. v. Sådanne virksomheder må principielt påregnes at skulle placeres i de rene landbrugsområder for at kunne tjene deres formål på den for landbrugsdriften mest økonomiske måde. Om en sådan udvikling vil medføre konflikter mellem landbrugsinteresser og fredningsbestræbelser af type 2 (bevarelse af det åbne land) og type 3 (store landskabsfredninger) - når der klart er tale om hjælpevirksomheder i direkte tilknytning til landbrugsdrift og ikke om industriel virksomhed i forbindelse med landbrugets produkter - afhænger af den vægt, det funktionelle synspunkt for landbruget vil blive tillagt i forhold til de nævnte fredningsbestræbelser af typerne 2 og 3. Men der kan - som det nu er tilfældet ved fredningsbestræbelser af type 1 (specialfredninger) — opstå konflikter. Dette er tilfældet, hvis den anvendelse, som naturfredningsbestræbelserne tilsigter, kræver offentlig brug. I så fald vil der opstå konflikt, medmindre den dyrkningsmæssige anvendelse er meget ekstensiv. Konflikten kan også opstå, når rekreative, videnskabelige, pædagogiske og landskabsæstetiske hensyn hindrer dyrkningsmæssigt begrundede ændringer; således f. eks. hvis man vil hindre opdyrkning for at bevare

flora og fauna eller hindre beplantning for at undgå, at landskabets konturer ændres, en udsigt forsvinder o. s. v.

Hvor sådan konflikt mellem dyrkningsinteresser og naturfredningsbestræbelser undertagelsesvis opstår, er det kommissionens opfattelse, at man bør videreføre gældende rets principper. Med mindre fredninger direkte i henhold til loven, som f. eks. af fortidsminder i henhold til den gældende naturfred-

ningslovs § 2, eller beskyttelseszoner, som f. eks. omkring fortidsminder i henhold til samme bestemmelse, fastlægger generelle begrænsninger, bør fredningsbestræbelser af type 1, der kræver indgreb i jordens anvendelse til dyrkning, kun ske ved fredningsservitutter, mod fuldstændig erstatning og efter den nøje afvejning af de modstående interesser, som sikres ved den traditionelle fredningsproces.

Kapitel V.

BEBYGGELSE I DET ÅBNE LAND

1. Indledning.

Bebyggelse i det åbne land er for tiden et af de største problemer for naturfredningsbestræbelserne (ligesom for den bebyggelsesmæssige, sundhedsmæssige, trafikale o. a. planlægning).

Bebyggelsen har siden krigen haft et betydeligt omfang. I årene fra 1951 til 1966 er inddraget ca. 350 km² under egentlige bymæssige bebyggelser med over 900 indbyggere og ca. 200 km² under sommerhusbebyggelse. Det er således en meget væsentlig del af den eksisterende sommerhusbebyggelse, jfr. nedenfor, der hidrører fra denne 15-årsperiode.

Såfremt bebyggelsen med bymæssig tilknytning koncentrerer om de allerede eksisterende byer og bymæssige bebyggelser, vil den imidlertid kun i beskedent omfang påvirke det åbne land. Trods det omfattende byggeri iden krigen, dækker de egentlige bymæssige bebyggelser (med mere end 900 indbyggere) kun 3 % af landets samlede areal, og lykkes det at holde den fremtidige bymæssige bebyggelse koncentreret, vil den efter prognoserne i 1985 kun dække 4 %. Befolkningens øgede bevægelighed og velstand har imidlertid ført til en tendens til *spredning* af bebyggelsen, både i den forstand, at helårsbeboelse opføres i det åbne land — uden at placeringen erhvervsmæssigt er knyttet til denne beliggenhed — og i den forstand, at det bliver stadig mere almindeligt, at en familie har 2 bosteder, en helårsbeboelse i byen og en anden på landet til sommer- og week-endophold. Der findes allerede nu over 100.000 sommerhuse, dækkende ca. 1/2 % af landets areal, og landsplanudvalget forudsiger i publikationen Strandkvalitet og Fritidsbebyggelse en vækst på op til 400.000 i 1980.

Hertil kommer en nu mærkbar tendens til en spredning ud over landet af produktionsbygninger.

Bebyggelse forliges som nævnt kun dårligt med de anvendelsesmuligheder, som naturfredningsbestræbelserne særlig har for øje. Det hænger sammen med, at bebyggelse, haver, og hvad der hører til eller følger med en boligbebyggelse, ændrer landskabet i lige så høj grad som store, faste anlæg, grusgrave og lign. Det er tilmed ikke blot landskabets ydre præg, som ændres. Den ret høje tolerance overfor uskadelig passage, som er traditionel blandt landbrugere, forsvinder, når et areal inddrages til helårs- eller feriebeboelse for personer, der har deres udkomme fra byerhverv. Bebyggelsens virkning på landskabet forøges yderligere derved, at bebyggelsen har en tendens til at søge til landskaber, som af rekreative eller landskabsæstetiske grunde er særligt attraktive. Det må konstateres, at bebyggelsens spredning i det åbne land i et ikke helt ringe omfang netop ødelægger den attraktion, som har tiltrukket bebyggelsen. De landskabelige værdier, som man har søgt ved at flytte ud fra byerne, forsvinder netop som følge af udflytningen.

Der kan imidlertid peges på endnu en årsag til, at bebyggelse i det åbne land er et højst aktuelt problem for naturfredningsbestræbelserne. Det traditionelle udgangspunkt har her i landet været, at enhver grundejer, også i det åbne land, har fri adgang til at bygge og dermed til at opnå den kapitalgevinst, som er forbundet med overgang fra dyrket (eller udyrket, men ubebygget) jord til byggegrund. Denne tradition er i de sidste tiår blevet trængt en del tilbage, men den medfører nogle politiske, økonomiske og retlige problemer, der hidtil har vist sig meget vanskelige at løse.

2. Forskellige arter bebyggelse.

Bebyggelsen i det åbne land forekommer i højst forskellige former, og disse er ikke alle lige uforenelige med de naturfredningsmæssige interesser.

I det følgende tilstræbes en grov, oversigtlig inddeling.

1) *Landbrugserhvervenes bygninger*, der igen falder i flere grupper: a) bygninger, som ligger knyttet til den enkelte landbrugs-, skovbrugs- eller gartneribedrift, f. eks. stuehuse, lader, stalde, andre udhuse, drivhuse, ensilagebeholdere og kornsiloer m. v.; b) bygninger, som ikke er knyttet til den enkelte bedrift, f. eks. mejerier; c) særlige industrielt betonedede bygninger, knyttet til den enkelte bedrift, f. eks. champignonlader, kyllingfarme, de såkaldte svinefabrikker o. s. v. Hertil kommer i visse egne af landet mink- og andre pelsdyrfarme.

2) *Særlige industrielt betonedede bygninger i tilknytning til landbrugserhvervet*, der ikke er forbundet med den enkelte landbrugsbedrift, og som i de senere år har fået stor betydning, f. eks. kornsiloer for firmaers korn-tørrerier, savværker o. lign.

3) *Lokal helårsbeboelse*: boliger og arbejdspladser for lokale håndværkere, handlende og funktionærer. Det karakteristiske er, at de pågældende ikke har deres arbejde i en nærliggende bymæssig bebyggelse, men at de ved deres erhverv - med dertil hørende beboelse - imødekommer behovet hos de omboende, således at der i det hele er tale om en bebyggelse, der efter sin art og omfang falder inden for rammerne af den bebyggelse og de erhverv, der allerede findes på stedet.

De former for byggeri, der er nævnt under 1) og 3) vil i de typiske former kun sjældnere komme i konflikt med naturfredningsbestræbelserne, især for så vidt angår dem, som foran side 23-24, er karakteriseret som større landskabsfredninger (type 3) og bevarelse af det åbne land (type 2). De alment rekreative og æstetiske grunde, der fører til bestræbelserne for at bevare det åbne land, især til fordel for den stadigt voksende bosætning af bybefolkning, hindrer ikke en videreudvikling af landbrugserhvervenes driftsformer, og derfor heller ikke byggeri, der er en følge af denne udvikling. Fredningsbestræbelser, der tilsigter specialfredninger (type 1), kan derimod komme i konflikt med de her omtalte bebyggelser.

4) Udenfor byerne og de bymæssige bebyggelser træffer man samlinger af bebyggelser, der ikke har en lokal tilknytning. Der kan være tale om et ikke ubetydeligt antal huse, ofte tilfældigt placeret og tit afgrænset af grænserne for den gård, som er blevet købt og udstykket. Bebyggelserne nærmer sig det bymæssige, men har ikke præget af en by.

Denne form for bebyggelse volder betydelige afbræk for den anvendelse af det åbne land, som naturfredningsbestræbelserne — af de forskellige typer - tilstræber.

5) *Sommerhusbebyggelse* vil ligeledes ofte hindre de fleste af de anvendelser af det åbne land, som alle 3 typer af fredningsbestræbelser vil beskytte. Det er særligt klart, hvor det drejer sig om omfattende sommerhusbebyggelser, men også spredt sommerhusbebyggelse vil på en mere indgribende måde end landbrugserhvervenes bygninger og lokal helårsbeboelse kunne ændre et landskab.

3. Gældende ret vedrørende regulering af bebyggelsen i det åbne land.

Bebyggelsen i det åbne land reguleres af et omfattende system af retsregler. Dette er blevet til stykkevis, og problemerne gribes i de forskellige love (naturfredningslov, byreguleringslov, landsbygge lov m. v.) an fra forskellige synsvinkler. Tilsammen danner lovene imidlertid et net af regler, som ud fra en række forskellige samfundsmæssige hensyn resulterer i væsentlige begrænsninger i det omfang, hvori private ejere kan bygge i det åbne land.

Herudover finder der en uforbindende oversigtlig planlægning af bebyggelsens placering sted på regionalt niveau i form af region- eller egnsplaner eller i et vist omfang omfattende hele landet som i den af landsplanudvalget udarbejdede Zoneplan 1962 for Danmark.

I den følgende oversigt er hovedvægten lagt på de bindende regler, der angår spørgsmålet om, hvorvidt et areal overhovedet kan bebygges; regler vedrørende lovlige bygningers konstruktion, indretning, omgivelser o. s. v. lades uomtalt.

A. Andre regler end naturfredningsloven.

1) Lovbekendtgørelse nr. 279 af 1. juli 1965 om regulering af bymæssige bebyggelser, oprindelig lov fra 1949.

Formålet med byreguleringsloven er at fastlægge grænsen for bymæssig udvikling omkring større byområder. Man ønsker at opnå en etapevis udbygning af bysamfundet, således at anlægs- og driftsudgifter til nødvendige offentlige anlæg ikke bliver unødigt store, og således at man opnår en hensigtsmæssig byform.

Medens oprindeligt kun områderne omkring København, Århus, Ålborg og Odense var inddraget under byreguleringsloven, er der siden lovens gennemførelse blevet nedsat yderligere byudviklingsudvalg, således at der nu er 38 byudviklingsområder omfattende ialt 298 kommuner med en samlet befolkning på ca. 4 mill. indbyggere. Byudviklingsområderne omfatter dog kun ca. 15 % af Danmarks areal.

Ved en byudviklingsplan opdeles det område, som planen omfatter, i inderzone og yderzone (samt evt. mellemzone).

Under *inderzone* kan kun inddrages arealer, hvor en bymæssig bebyggelse skønnes hensigtsmæssig. At et areal lægges i inderzone medfører forpligtelse for det offentlige til aktivt at medvirke til områdets bygge-modning.

Et areals placering i *yderzone* medfører principielt, at det i planens gyldighedsperiode ikke må anvendes til bymæssig bebyggelse. De nærmere regler er følgende: Der må i yderzonen kun opføres bygninger til brug for landbrug (herunder landarbejderboliger) frøavl, skovbrug, gartneri, frugtplantager og hønserier samt funktionærboliger i tilslutning til virksomheder, der er beliggende i yderzonen. Endvidere må opføres bygninger, der tjener et på stedet naturligt formål, erhverv eller beboelse.

Byudviklingsudvalget kan dog meddele tilladelse til anden bebyggelse. Det kan f. eks. tillades, at der opføres kolonihavehuse på betingelse af, at der på vedkommende ejendom tinglyses deklaration om, at husene udover kortvarige ferie- og week-endophold kun må benyttes til beboelse i tiden 1. april-30. september og kun under forudsætning af, at brugeren har helårsbeboelse andetsteds. Byudviklingsudvalget kan give en almindelig tilladelse til opførelse af sommerhuse indenfor særlige områder i yderzonen på betingelse af, at der lyses en deklaration af tilsvarende indhold som ovenfor nævnt. Endvidere skal der sikres gennemført bygnings- og byplanmæssige bestemmelser for sommerhusområder. Tilladelse til sommerhusbebyggelse meddeles som oftest i nært samarbejde med vedkommende fredningsplanudvalg.

Udstykninger i yder- og mellemzoner må, bortset fra tilfælde, hvor det udstykkede areal sammenlægges med anden ejendom, eller hvor der finder udstykning sted til selvstændigt jordbrug, heller ikke foretages uden samtykke af byudviklingsudvalget.

Endelig må vejanlæg, kloakanlæg og anlæg af ledninger til gas og vand kun finde sted i yder- og mellemzoner med tilladelse af byudviklingsudvalget. Sådanne anlæg kan dog etableres uden tilladelse i det omfang, det sker til brug for driften af allerede eksisterende virksomheder eller af en af de oven-

nævnte brug eller virksomheder. Landevej s-anlæg kan endvidere finde sted efter forhandling med boligministeren.

Mellemzoner er overgangsarealer til bymæssig bebyggelse. Indtil de overføres til inderzone, gælder i det væsentlige samme begrænsninger i bebyggelsesmulighederne som i yderzoner.

Byudviklingsplaner gælder normalt for 15 år, men kan revideres i gyldighedsperioden. Desuden skal et byudviklingsudvalg hvert 5. år efter en byudviklingsplans godkendelse gøre en status over byudviklingsplanens rummelighed.

Byudviklingsplaner udarbejdes og administreres af byudviklingsudvalg, der nedsættes af boligministeren for hvert byudviklingsområde, for tiden 38 områder. Udvalgene har som oftest vedkommende amtmand som formand, og består iøvrigt af repræsentanter for de kommuner, der omfattes af planen, og nogle få sagkyndige.

Forslag til byudviklingsplaner godkendes af byplannævnet, og de godkendte planer skal offentliggøres og tinglyses på de yder- og mellemzone-ejendomme, der omfattes af planen.

Såfremt en ejendom, der ved en byudviklingsplan placeres i yder- eller mellemzone, skønnes at være sunket i værdi som følge af planens bestemmelser, er ejeren berettiget til *erstatning* af statskassen for værdinedgangen.

Begæring om erstatning skal fremsættes for vedkommende vurderingskommission inden 6 uger fra planens bekendtgørelse. Erstatningen fastsættes således een gang for hver gyldighedsperiode af en byudviklingsplan (normalt 15 år) og skal dække tabet, som det opgøres ved periodens begyndelse. Der kan ikke ydes erstatning for nægtet dispensation under gyldighedsperioden, og naturligvis heller ikke, fordi prisen på jord i periodens forløb stiger. Hvis arealet ved periodens udløb i den nye byudviklingsplan fortsat placeres i yder- eller mellemzone, tages der på ejerens begæring - idet krav skal fremsættes inden 6 uger — påny stilling til spørgsmålet om erstatning for tab som følge af den nye plan.

Erstatningsreglen (§ 14) har hidtil kun medført begrænsede udgifter for statskassen. Dette hænger formentlig sammen med, at der samtidig med udlæggelse af yder- og mellem-

zoner placeres rigelige arealer i inderzone, og at fremsættelse af krav skal ske på én gang for hele området, således at alle kravene for et område kan sammenholdes og sættes i relation til udviklings- og byggemulighederne samt til muligheden for kloakering. Erstatningen skal desuden alene dække tabet ved udskydelse af byggechancen til periodens udløb.

2) *Landbrugszonebyplanvedtægter*, lovbekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962, § 2, stk. 2, nr. 10. Indført ved en ændring i 1949 af byplanloven.

Byplaner tager i almindelighed sigte på arealer, der er eller påtænkes bymæssigt bebygget. Planerne fastlægger derfor sådanne forhold som beliggenheden af veje, spor, ledningsanlæg og offentlige pladser og anlæg, fordeling af de forskellige bebyggelsesarter — industri og boligbebyggelse, høj og lav bebyggelse, bebyggelsens nærmere udformning og eventuel bevaring af værdifulde bymiljøer m. v.

Byplanloven indeholder imidlertid også hjemmel til at friholde landbrugsarealer for bymæssig bebyggelse. Hvor denne hjemmel udnyttes, får byplanloven samme virkning som byreguleringsloven. Den fastlægger grænsen mellem bymæssig bebyggelse og det åbne land.

De nærmere regler om landbrugszonebyplanvedtægter findes i byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 10, hvorefter der i en byplan kan træffes bestemmelse om regulering af bebyggelsen på ejendomme, der drives som landbrug (herunder landarbejderboliger), frøavl, skovbrug, gartneri, frugtplantager, fiskeri eller hønserier, idet det kan fastsættes, at der på disse kun må opføres bygninger til brug for de nævnte formål, funktionærboliger i tilslutning til eksisterende virksomheder og bygninger, der på lignende måde som foranævnte tjener et på stedet naturligt formål, erhverv eller beboelse.

Forslag til byplanvedtægter — herunder til landbrugszonebyplaner - udarbejdes af kommunalbestyrelsen. Forslaget godkendes af boligministeren. Når en byplan er godkendt, skal meddelelse herom bekendtgøres, og planen skal tinglyses på de ejendomme, der omfattes af planen. Landbrugszonebyplaners gyldighed fastsættes - ligesom byudviklings-

planer – til en bestemt periode, i reglen 15 år. En sådan byplan vedtægt kan ophæves af boligministeriet.

Ejere af arealer i landbrugszoner er berettede til erstatning af statskassen for værdinøgden, såfremt en ejendom som følge af planens bestemmelser skønnes at være sunket i værdi (§ 15 a). Faktisk betales der normalt ikke erstatninger i forbindelse med byplanvedtægter.

3) *Byggelov for købstæderne og landet, (landsbyggeloven)*, lov nr. 246 af 10. juni 1960.

Landsbyggelovents hovedindhold er reglerne om den byggeretlige administration og grundlæggende regler om bygnings opførelse, konstruktion og indretning m. v. Derudover indeholder loven – dels direkte og dels via hjemmel til udstedelse af lokale bygningsvedtægter – en række byplanmæssige bestemmelser, deriblandt regler, der tilsigter at modvirke en opståen af uønsket bymæssig bebyggelse. Endvidere betyder landsbyggelovents krav om, at bebyggelserne *skal* have forsvarligt afløb for spildevand og lovlig vejadgang, at bygningsmyndighederne også derigennem har et vist indseende med, hvor der kommer bymæssig bebyggelse.

Reglerne er forskellige, alt efter om der er tilvejebragt bygningsvedtægt for vedkommende kommune eller ikke.

a) *Områder omfattet af bygningsvedtægt.*

Ifølge § 7 skal der tilvejebringes bygningsvedtægt for enhver købstad og enhver sognekommune, som har en samlet bebyggelse med mere end 1000 indbyggere, d. v. s. for de samme kommuner, som efter byplanloven skal udarbejde en byplan. I andre sognekommuner kan kommunalbestyrelsen beslutte at tilvejebringe bygningsvedtægt. Der er i dag tilvejebragt bygningsvedtægt for ca. 700 by- og sognekommuner, med et areal på ca. 60 % af landets areal – og en befolkning på 3,5–4 mill.

Bygningsvedtægter udarbejdes og vedtages af kommunalbestyrelsen og stadfæstes af boligministeren. Kommunalbestyrelsen udfærdiger offentlig bekendtgørelse om stadfæstelse og ikrafttræden af vedtægten, der ikke tinglyses. I kommuner, der har tilvejebragt en

bygningsvedtægt, udøves bygningsmyndigheden af kommunalbestyrelsen.

I en bygningsvedtægt kan der som led i kommunens almindelige byplanmæssige dispositioner (i almindelighed dispositionsplanen) fastlægges en inddeling af kommunen i *grundkredse* til bebyggelses regulering i henseende til udnyttelsesgrad, højde og tæthed, ligesom der kan fastlægges inddelinger af kommunen i *byggeområder* til bebyggelses regulering i henseende til anvendelsesformål. Ved fastlæggelse af byggeområder kan nærmere afgrænsede områder forbeholdes boligbebyggelse eller erhvervsbebyggelse eller bestemte arter heraf, ligesom kystområder og andre områder, der er egnede til sommerhusbebyggelse, kan udlægges hertil. Inddelinger i grundkredse og byggeområder foretages kun sjældent i bygningsvedtægter for rene landdistrikter. Ca. 300 kommuner har i dag bygningsvedtægt, der ikke indeholder bestemmelser om grundkredse og byggeområder.

Med hensyn til *sommerhuse* gælder følgende: Er der i bygningsvedtægten udlagt et sommerhusområde, kan der indenfor området opføres sommerhuse i henhold til de lempelige byggetekniske regler i bygningsreglementets kap. 13. Er der ikke i bygningsvedtægten eller i en byplanvedtægt udlagt noget sommerhusområde, må sommerhuse enten opføres i overensstemmelse med de almindelige byggetekniske bestemmelser for helårshuse, eller amtsrådets dispensation må indhentes. Det antages, at amtsrådet ved udøvelse af denne dispensationsbeføjelse ikke blot kan tage teknisk-konstruktive hensyn i betragtning, men også lægge vægt på, om der ud fra almindelige byplanmæssige synspunkter bør ligge sommerhuse det pågældende sted.

Bygningsvedtægterne har ingen selvstændig virkning for regulering af *anden bebyggelse* i det åbne land end sommerhusbebyggelse, og giver således heller ikke hjemmel til ved bestemmelser om byggeområder at udlægge et areal til landbrugsformål.

b) *Områder, der ikke er omfattet af bygningsvedtægt.*

I områder, for hvilke der ikke er gennemført bygningsvedtægt (d. v. s. ca. 40 % af landets areal), udøves bygningsmyndigheden af amtsrådet. Der er i loven tillagt amtsrådet en ret

vidtgående beføjelse til at regulere bymæssig bebyggelse og sommerhusbebyggelse i landområder.

I henhold til landsbygelovens § 5, stk. 2, kan amtsrådet uden for områder, der er inddraget under byreguleringsloven, meddele forbud dels mod udstykninger til sommerhusbebyggelse dels mod udstykninger m. v., som vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling.

Ifølge § 20, stk. 1, må andre bebyggelser end avls- og driftsbygninger for landbrug, skovbrug eller gartneri og boliger hørende til sådanne virksomheder samt visse fritliggende småhuse, kun opføres med amtsrådets godkendelse. Amtsrådet kan, uanset om bebyggelsen iøvrigt opfylder lovens krav, nægte godkendelse, når bebyggelsen vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig fremtidig byudvikling.

Amtsrådet kan endvidere i henhold til § 20, stk. 5, forbyde, at der udlægges nye private fællesveje med henblik på bebyggelse, når en bebyggelse det pågældende sted vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig fremtidig byudvikling.

Amtsrådets beføjelser efter de nævnte bestemmelser giver ikke mulighed for at hindre opførelse af fritliggende småhuse i helårskvalitet på lejet grund eller på allerede udstykkede grunde.

For at give indtryk af anvendelsen af de nævnte bestemmelser kan det oplyses, at Svendborg amtsråd i 1965 behandlede ca. 500 udstykningssager og 250 byggesager. Der blev i samme tidsrum nedlagt ca. 50 forbud efter § 5 samt 15 forbud mod bebyggelse. (§ 20-forbud og afslag med hensyn til sommerhuse).

Bestemmelserne om amtsrådets byudviklingsmæssige beføjelser er i henhold til landsbygeloven begrundet i tilsvarende hensyn, som ligger bag byreguleringsloven og § 2, stk. 2, nr. 10, i byplanloven og supplerer disse bestemmelser. Amtsrådets beføjelser i medfør af landsbygelovens § 5 og § 20 forudsættes ikke udøvet på grundlag af en plan for en bebyggelsesmæssig udvikling i området, men amtsrådet vil, for at opnå det formål, der er tilsigtet med bestemmelsen, være opmærksom på den planlægning, der finder sted med hjemmel i anden lovgivning, og amtsrådet er i nær kontakt med de pågæl-

dende planlægningsmyndigheder, navnlig byudviklingsudvalgene, fredningsplanudvalgene og de udvalg, der er nedsat i henhold til vejbestyrelseslovens § 35. Personssammenfald i disse udvalgs medlemskredse har været af den største betydning for en koordineret administration. Forbud i henhold til § 5 og § 20 kan nedlægges mod udstykning til bebyggelse og vejanlæg, også på steder hvor amtsrådet i og for sig ikke på længere sigt har noget imod en byudvikling, men hvor byudviklingen bør foregå på grundlag af helhedsplan. Forbud gennemføres i så tilfælde, indtil der er tilvejebragt grundlag for en forsvarlig ordning af bebyggelsen i bygningsvedtægt eller byplanvedtægt.

Der er imidlertid intet til hinder for, at de hensyn, som amtsrådene kan tillægge betydning, kan føre til forbud i henhold til landsbygelovens § 5 i situationer, hvor tilfælde naturfredningsmæssige hensyn kunne begrunde afslag i henhold til naturfredningslovens § 22.

Landsbygeloven indeholder ikke regler om *erstatning* for rådighedsindskrænkninger, som pålægges en ejendom ved bygningsvedtægt eller ved et af amtsrådet meddelt udstyknings- eller bebyggelsesforbud.

4) *Dispositionsplaner.*

Købstæderne og en række kommuner med mere end 1.000 indbyggere har i henhold til byplanlovens § 1 pligt til at udarbejde byplaner, og byudviklingslovens § 6 medfører for kommuner med ekspanderende bysamfund en tilsvarende pligt. Også andre kommuner kan udarbejde byplaner med bindende virkning efter byplanloven. Byplaner indeholder retningslinier for arealer, der er eller agtes inddraget under bymæssig udvikling; men byplaner kan også indeholde bestemmelser om, at bestemte arealer skal udlægges til landbrugszone.

I praksis anvendes i vidt omfang *dispositionsplaner* som samlede oversigtsplaner.

Dispositionsplaner adskiller sig med hensyn til retsvirkninger fra byplanvedtægter og bygningsvedtægter. Byplanvedtægter og bygningsvedtægter binder umiddelbart de berørte ejere. Dispositionsplanerne har ingen retlige virkninger for grundejerne. Derimod er planerne, når de er godkendt af boligministeriet, bindende for vedkommende kom-

mune; denne er forpligtet til at følge planen ved sin administration, og væsentlige afvigelser fra planen kan kun ske med boligministeriets tilladelse. En dispositionsplan vil være retningsgivende for den kommunale administration og vil endvidere blive lagt til grund ved f. eks. udarbejdelsen af bygningsvedtægten, der er bindende for grundejerne. Endvidere vil i almindelighed andre myndigheder tage hensyn til dispositionsplanen, f. eks. de overordnede bygningsmyndigheder ved landsbyggeovens § 15 om dispensation, amtsrådets brug af landsbyggeovens § 5 o. s. v.

Dispositionsplanerne får derved indirekte virkning for grundejerne. I det omfang der ved udarbejdelse af bygningsvedtægter, nægtelse af tilladelse, nedlæggelse af forbud ni. v., er hjemmel til at regulere byggeriet, vil hjemlen blive anvendt til virkeliggørelse af dispositionsplanen. Er sådan hjemmel ikke tilstede, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at anmode boligministeriet om at nedlægge forbud mod den påtænkte bebyggelse i henhold til byplanlovens § 9. Efter denne bestemmelse kan boligministeriet efter begæring fra en kommunalbestyrelse, som er i færd med at udarbejde en byplan — og denne betingelse er i hvert fald opfyldt, når der foreligger en dispositionsplan - nedlægge forbud imod, at en ejendom, der kan ventes at blive omfattet af planen, anvendes på en måde, der må antages at komme i strid med planen. Forbudet er tidsbegrænset til 1 år og skal følges op med udarbejdelse af en partiel byplanvedtægt for det pågældende område.

En dispositionsplan hjemler ikke grundejerne krav på *erstatning*; men hvis den partielle byplanvedtægt, der kan blive resultatet af dispositionsplanen, kan give anledning til erstatning efter byplanlovens regler, navnlig § 15 a om nedgang i værdi som følge af en landbrugszonebyplanvedtægt, indtræder til den tid en sådan erstatningspligt.

Hvis en dispositionsplan indeholder en landbrugszone - og dette er almindeligt - kan friholdelse af arealet således ske enten ved udnyttelse af den hjemmel, der er nævnt ovenfor under 1) og 3) og nævnes nedenfor under 5) og 6) eller ved nedlæggelse af foreløbigt forbud i henhold til byplanlovens § 9 og derpå følgende partiel byplan indeholdende landbrugszone, jfr. ovenfor under 2).

5) *Vejbestyrelsesloven.*

I kapitel 3, 4 og 6 i lov om bestyrelsen af de offentlige veje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 342 af 9. december 1964, findes regler, der kan have betydning for, i hvilket omfang facadegrunde kan bebygges, og hvordan bebyggelsen langs vejene i øvrigt udformes.

a) *Overkørsler og overgange.*

Anlæg af overkørsler eller overgange og udførelse af tilslutninger for veje og stier må efter § 33 kun ske med vejbestyrelsens samtykke. Ifølge § 34 må overkørsler og overgange ikke uden vejbestyrelsens samtykke benyttes til adgang for andre ejendomme end dem, for hvilke de er anlagt, og markoverkørsler må ikke uden samtykke benyttes til anden færdsel end den, der er nødvendig for jordens landbrugsmæssige drift. Såfremt en ejendom udstykkes, kan de frastykkede parceller ikke uden samtykke benytte eksisterende overkørsler og overgange.

I hver amtsrådsreds er der i henhold til § 35 nedsat et udvalg med den opgave at gennemgå samtlige hovedlandeveje, landeveje og trafikalt betydningsfulde biveje og afgive indstilling til ministeriet for offentlige arbejder om fastsættelse af varige begrænsninger i adgangen til tilslutning af nye veje og stier og anlæg af nye overkørsler og overgange m. v. Ved bedømmelsen skal på den ene side tages hensyn til, at vejen fortsat kan tjene som færdselsåre på en sikkerhedsmæssig og trafikalt tilfredsstillende måde, og på den anden side til den allerede skete bebyggelse langs vejen og til foreliggende byplandispositioner.

Udvalgets indstilling kan gå ud på, *at* der på en bestemt vejstrækning, hvor der ikke i forvejen findes overkørsler eller adgange, overhovedet ikke må finde færdsel sted mellem vejen og de tilstødende arealer, eller - og det er det mest almindelige — *at* der for en bestemt vejstrækning fastsættes, hvilke overkørsler eller adgange, der fremtidig må findes, og hvilken anvendelse der må gøres af disse, eller *at* der ikke træffes særlig regulerende foranstaltninger med hensyn til en bestemt vejstrækning. Tiltrædes indstillingen, udstedes bekendtgørelse herom, og adgang til vejen vil herefter kun kunne tilstedes i det omfang, der følger af bekendtgørelsen.

Ministeren for offentlige arbejder kan dog efter indstilling fra vejbestyrelsen tillade undtagelser herfra. En bekendtgørelse om, at der ikke træffes særlig regulerende foranstaltninger, indebærer, at adgangen til vejen kun reguleres af ovennævnte §§ 33-34, men vejbestyrelsen kan ikke ved nægtelse af tilladelse i det enkelte tilfælde søge at gøre vedkommende vejstrækning facadeløs på en længere strækning under ét.

Formålet med vejbestyrelseslovens § 35 er at hindre en videre udbredelse af randbebyggelsen langs de vigtigste veje.

b) *Vejbyggelinier.*

Ifølge §§ 40 og 41 kan vedkommende vejbestyrelse, hvis det er nødvendigt af hensyn til færdselen, bestemme, at fremtidig bebyggelse og andre anlæg af blivende art ved en eksisterende eller projekteret offentlig vej skal holdes bag byggelinier, der forløber på begge sider af vejen. Afstanden mellem byggelinierne er normalt 30 eller 40 m efter vejens færdselsmæssige vigtighed, men kan med ministeren for offentlige arbejders godkendelse øges udover disse grænser.

c) *Erstatning.*

Begrænsningerne i facadeejernes adgang til vej og pålæg af byggelinier medfører normalt ikke krav på erstatning. Loven indeholder dog i § 37 og § 46 undtagelsesbestemmelser. Såfremt ejeren af en ejendom som følge af begrænsning i adgangen til vej eller pålæg af byggelinie nemlig afskæres fra en efter ejendommens beliggenhed og øvrige beskaffenhed økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse af arealet, svarende til den udnyttelse, der faktisk finder sted på omliggende arealer, kan han begære arealet overtaget af vejbestyrelsen mod erstatning, efter § 37, dog kun såfremt vejbestyrelsen ikke kan anvise anden fornøden adgang til dette.

d) *Benzintankanlæg.*

Ifølge § 52, stk. 3, udkræves vejbestyrelsens samtykke til oprettelse eller udvidelse af tankanlæg på eller ved (d. v. s. med grænse til) offentlig vej.

6. *Klitfredning.*

Klitfredning sker i henhold til lov nr. 84 af 25. marts 1961 om sandflugtens bekæmpelse.

De klitfredede arealer omfatter først og fremmest en sammenhængende kyststrækning i Vest- og Nordjylland, nemlig strandbredderne langs Skagerak og Vesterhavet i Hjørring, Thisted, Ringkøbing og Ribe amter samt på øen Rømø og klitstrækninger og andre langs disse beliggende arealer inden for 100 m regnet fra strandbreddens inderste grænse. Det klitfredede areal bag de nævnte kyster kan dog udstrækkes indtil 500 m fra strandbreddens inderste grænse. Grænsen for de klitfredede arealer bag disse kyster skal revideres mindst hver 10. år under hensyn til kystens tilbagerykning og til de ændringer, der måtte være sket i klitternes karakter og udstrækning samt til mulighederne for sandflugts genopståen som følge af arealernes benyttelse. Derudover forekommer enkelte spredte klitfredede arealer i andre dele af Jylland. Disse spiller dog kun ringe rolle i praksis.

Det nærmere indhold af klitfredningen består i et forbud mod bebyggelse og andre ændringer i status quo, der kan fremme sandflugten. Bebyggelsesforbudet er i lovens § 5 nærmere udformet således, at der på de fredede strækninger ikke må opføres bygninger eller anbringes andre indretninger, der er bestemt til beboelse, udsalgssted eller lignende. Herfra er dog undtaget de for fiskerierhvervet nødvendige tørrepladser, ophalingsspil, pakhuse, redskabsskure, ishuse, farsignalstationer o. lign., med mindre de tillige benyttes til beboelse. På de fredede strækninger må man - medmindre disse allerede udnyttes landbrugsmæssigt - i henhold til § 6 heller ikke fjerne beplantning, som tjener sandflugtens dæmpelse, eller anbringe hegn eller andre afsprænger, ligesom græsning, afbrænding, camping samt gravning, der kan fremme sandflugten er forbudt. Klitmyndighederne kan give offentligheden adgang til færdsel til fods og ophold af kortere varighed på de fredede strækninger, men myndighederne kan også forbyde offentlig færdsel og fastsætte andre forbud eller indskrænkninger vedrørende arealernes benyttelse. Klitmyndighederne kan gøre undtagelse fra de fleste af disse forbud.

Karakteristisk for sandflugtsbekæmpelsens historiske udvikling har været, at en stor del af de mest truede arealer er blevet opkøbt af staten. I god overensstemmelse hermed in-

deholder den gældende sandflugtslov i § 9 en bemyndigelse til landbrugsministeren til inden for et for hvert års finanslov nærmere fastsat beløb at købe eller på anden måde at erhverve heder, klitter og andre uopdyrkede jorder samt iøvrigt mellemliggende eller tilgrænsende mindre arealer indenfor Hjørring, Thisted, Ringkøbing og Ribe amter samt øen Rømø.

Et andet karakteristisk træk i udviklingen har været, at de offentlige ejendomme, som klitvæsenet administrerer, ikke blot tjener hensynet til sandflugtens bekæmpelse, men også rekreative hensyn. I ovennævnte § 9 hedder det da også, at landbrugsministeren kan opkøbe arealer for at anvende disse til beplantning med skov eller til indretning af camperingspladser og lignende anlæg eller anden anvendelse som rekreative områder for befolkningen.

7. Vandafledning og andre sundhedsbestemmelser.

Efter gældende ret kan moderne sanitære installationer, specielt w. c., kun lovligt indrettes, hvis der enten kan etableres kloak-afløb eller afløb til sivebrønde eller en lignende indretning. Bestemmelser om disse former for afløb har derfor stor praktisk betydning både for placering og afgrænsning af tættere bebyggelse og for spredt bebyggelses placering og graden af denne bebyggelses tæthed.

Anlæg af egentlige *kloaker* kræver en så betydelig investering i faste anlæg, at de normalt kun er økonomisk mulige i ret tæt bebyggelse. Oprindeligt fandtes de kun i de egentlige byer, men i de senere år er kloakering blevet almindelig også i mindre bysamfund, f. eks. i landsbyer og i samlede sommerhusområder. Afgørelse om anlæg og udformning af et kloakanlæg træffes af landvæsenretten, hvis behandling har til formål at foretage en teknisk bedømmelse af anlæget, herunder afgrænsningen af det naturlige kloakområde og nødvendige renseanlæg under hensyn til recipientens forhold, samt at fordele anlægs- og driftsudgifter mellem de implicerede grundejere og eventuelle offentlige myndigheder. Ved offentlige kloakanlæg er det kommunen, som optræder som rekvirent, og som står i forskud med udgifterne til

kloakanlæggets gennemførelse, ligesom kommunerne betaler tilskud til anlæget. Gennem dette initiativ til større kloakanlæg har kommunerne en betydelig indflydelse på den bymæssige bebyggelses placering og afgrænsning. Det må dog understreges, at der ikke i princippet er noget til hinder for, at private, der økonomisk kan magte det, kan få landvæsenrettens tilladelse til at indrette kloakanlæg. Ingen kan tvinges til at deltage i et privat anlæg. Med hensyn til landvæsenrettens tekniske behandling af private anlæg gælder samme regler som om offentlige anlæg.

Endelig består der en begrænset adgang for ejere af ejendomme, der grænser til vandløb m. v., til at aflede det i husholdning og landbrugsdrift fremkomne spildevand til vandløb uden landvæsenrettens godkendelse, hvis afledningen kan ske uden at skade vandløbets naturlige tilstand. Det bemærkes i denne forbindelse, at w. c.-spildevand altid antages at forvolde en sådan skade. En sådan ordning må dog kræve sundhedskommissionens godkendelse, jfr. § 14, stk. 1, i normalsundhedsvedtægten af 1960 for landkommuner, og forholdet vil senere kunne indklages for en landvæsenret.

Hvor der ikke kan etableres afløb som ovenfor nævnt, vil det i reglen være en forudsætning for anvendelse af vandklosetter, at der kan etableres afløb til sivebrønde eller lignende underjordiske dræn. Om sådanne indretninger findes bestemmelser i de fleste moderne normalsundhedsvedtægter, en bestemmelse (§ 15), som er nærmere omtalt i sundhedsstyrelsens cirkulære nr. 117 af 10. maj 1960. Efter bestemmelsen kan midlertidig tilladelse til sådanne anlæg meddeles af sundhedskommissionen med embedslægens tilslutning. Tilladelse kan kun meddeles, når forholdene i det hele gør det forsvarligt, og - bortset fra enligt beliggende ejendomme på landet — kun inden for bebyggelser, hvor al vandforsyning sker fra fællesvandværk, som har fået vandindvindingstilladelse ved landvæsenkommissionskendelse, og hvor den pågældende landvæsenkommission har tilladt, at der anlægges underjordiske dræn eller sivebrønde med tilløb fra vandkloset eller latrin. Det anføres i en vejledning i sundhedsstyrelsens cirkulære af 10. maj 1960, at sundhedskommissionen bør være tilbageholdende

med at meddele tilladelse, og at det er ønskeligt, at spildevandsafledningen fra samlede bebyggelser søges sikret ved en egentlig kloakeringsplan. Vejledningen indeholder en del yderligere regler om de pågældende anlæg. Særlig væsentligt er, at afløb til et dræn eller en sivebrønd kun bør ske fra huse med 1, højst 2 husstande, og at drænsystemet eller sivebrønden skal anlægges således, at der er mindst 75 m til andet drænsystem eller anden sivebrønd; for sommerhuse indenfor $\frac{3}{4}$ km afstand fra standkanten dog kun mindst 25 m — idet det forudsættes, at grundvandet i denne bræmme langs stranden har forløb mod havet uden at kunne forurene vandforsyningsanlæg. Må det på grund af konkrete forhold antages, at grundvandet i stedet har forløb mod land, vil det ikke stemme med det almindelige forsvarligheds-kriterium, at tillade sivebrønde med 25 meters mellemrum. - Endelig skal afstanden fra sivebrøndens bund til grundvandet - udenfor de områder ved strandkanten, hvor sivebrønde kan tillades med 25 meters afstand — være mindst 2,5 m.

Kravet om en afstand på 75 m mellem sivebrønde eller sivedræn med w. c.-tilløb inden for samlede bebyggelser bevirker, at det er umuligt at have sådanne afledningsordninger ved alle huse i fuldt udbyggede parcelhusudstyknings med normale grundstørrelser; det samme gælder fuldt udbyggede sommerhusudstyknings, der ligger længere inde i landet end de nævnte $\frac{3}{4}$ km. Ved den første spredte bebyggelse sådanne steder, vil der være mulighed for afledning til sivebrønde eller -dræn, men når bebyggelsen bliver tættere, kan w. c.er kun tillades i forbindelse med kloakering, som den tættere bebyggelse også kan tænkes at give bedre, økonomisk mulighed for. I praksis nægtes dog af ligelighedsgrunde ofte fra først af enhver tilladelse til w. c. i en sådan udstykning, således at w. c.er i det hele kun kan etableres i forbindelse med kloakering; undertiden gøres det til et led i udstykningsvilkårene, at der skal etableres kloak.

I tilfælde, hvor sundhedskommissionerne ikke kan tillade afledning fra w. c. til siveanordning, vil tilladelse kunne meddeles som dispensation fra amtet eller indenrigsministeriet. Dette er kun sket i et begrænset antal tilfælde, bl.a. i tilfælde, hvor al vandforsy-

ning på egnen har været samlet om et vandværk beliggende i betydelig afstand fra forureningskilder, og hvor indgående undersøgelser i samarbejde med sundhedsstyrelsen og evt. Danmarks geologiske Undersøgelse har antageliggjort, at vandværkets vand ikke vil være udsat for forurening.

Undertiden rejses spørgsmålet om at aflede spildevand fra w. c.er til tætte *samlingsbrønde*, der tømmes ved slamsuger. Dette er forbudt ved sundhedsvedtægterne, jfr. normalsundhedsvedtægten for landkommuner § 15, men vil kunne tillades ved dispensation. Ordningen er meget bekostelig og har også andre ulemper, og dispensation er i praksis kun givet i ret få tilfælde og da på betingelse af, at slamsugeren kan udtømme indholdet i hovedkloakledningen til et mekanisk-biologisk rensningsanlæg; dispensationerne har derfor været begrænset til udkanterne af byer med i øvrigt tilfredsstillende kloakering.

I relation til sundhedsvedtægterne kan myndighederne ikke hindre bebyggelse, der kun ønskes forsynet med *tørkloset*. Muligvis kan derimod landsbygge-lovens § 18, stk. 1, påberåbes for, at en bebyggelse skal være forsynet med w. c. I så fald kommer sundhedsmyndighederne ind i billedet med hensyn til afløbet og vil kunne hindre byggeriet. Boligministeriet har således statueret, at de i § 18, stk. 1, omtalte »forsvarlige afløbsforhold« forudsatte w. c.-afløb.

De lokale sundhedsvedtægter indeholder foruden reglerne om afløb, enkelte bestemmelser af betydning for regulering af bebyggelsen i det åbne land. Sundhedskommissionerne kan således stille krav til *indretningen af* eller ligefrem nedlægge *forbud imod sundhedsfarlige eller særlige generende virksomheder*.

B. Naturfredningsloven.

Idet der i øvrigt henvises til oversigten over den gældende naturfredningslovs bestemmelser i kapitel II og over fredningspraksis i kapitel III, skal på dette sted gives en kort oversigt over naturfredningslovens betydning for reguleringen af bebyggelse i det åbne land.

1. §22.

Naturfredningslovens § 22 blev, som omtalt side 32 og side 45 ff, indført for at regulere bebyggelsen i det åbne land.

Den angiver sit område således: udenfor byer og bymæssige bebyggelser og udenfor områder, der er omfattet af en godkendt byudviklingsplan eller byplan, (dispositionsplan). Den omfatter altså ikke hele det åbne land.

§ 22 regulerer ikke al bebyggelse. Bygninger, som alene tjener landbrugs-, skovbrugs-, fiskerierhvervets eller andet på stedet naturligt erhverv samt lokal helårsbeboelse, er ikke omfattet af bestemmelsen. Enhver anden art bebyggelse kræver imidlertid fredningsnævnets tilladelse.

Hvis tilladelse ikke gives, og ejendommen derved falder i værdi, er ejeren berettiget til *erstatning* for den ved afslaget forvoldte værdinedgang.

2. Byggelinier.

Byggelinierne omkring fortidsminder, langs stranden, omkring søer, skove, åer og langs veje tager ligeledes specielt sigte på bebyggelse i det åbne land.

Bestemmelserne omfatter kun det areal, som ligger indenfor den angivne afstand, og for så vidt angår andre byggelinier end fortidsminde-byggelinien undtages desuden forskellige dele af disse arealer. Den væsentligste undtagelse er, at de nævnte byggelinier ikke gælder, hvis der allerede inden vedkommende byggelinies ikrafttræden fandtes en væsentlig bebyggelse. Byggelinierne er dispensable. Fra forbudsbestemmelsen om bebyggelse langs stranden dispenseres yderst sjældent, men fra de øvrige byggelinier ofte.

Landbrugsbyggeri er ikke omfattet af byggeliniebestemmelserne, når bortses fra 100-m bæltet omkring de i § 2 omtalte jordfaste fortidsminder.

Nægtet tilladelse til bebyggelse indenfor byggelinien giver ikke krav på *erstatning*, og der blev heller ikke ydet erstatning til grundejerne ved byggeliniernes indførelse i 1937 og 1961.

3. Frednings servitutter.

Ved sædvanlig fredningskendelse kan bebyggelsen indenfor det fredede areal forbydes el-

ler reguleres. Det er sædvanligt, at fredningskendelser forbyder sommerhusbebyggelser og bymæssige bebyggelser, jfr. nærmere ovenfor i kapitel III.

Hvis en fredningsservitut hindrer bebyggelse, har ejeren krav på fuldstændig *erstatning* for det derved forvoldte tab, således at forstå, at der betales erstatning for den byggechance, som antages at eksistere på det tidspunkt, hvor fredningskendelsen blev afsagt. Erstatningsspørgsmålet afgøres en gang for alle og optages således ikke til fornyet behandling på et senere tidspunkt.

4. Erhvervelse.

Erhvervelse gennemført af fredningsmyndigheder anvendes til at regulere eller hindre bebyggelse på de erhvervede arealer.

5. Fredningsplaner.

Også fredningsplaner tager ifølge naturfredningslovens motiver sigte på at regulere bebyggelsen i det åbne land. Ved lovændringen i 1959 blev det således fremhævet, at man ved fredningsplaner skulle drage omsorg for, at naturen ikke forringedes ved en ødelæggelse af de værdifulde landskaber ved en bebyggelse, som lige såvel ville kunne anbringes i mindre naturskønne omgivelser.

Fredningsplanerne kan have virkning for regulering af bebyggelse i det åbne land på forskellig måde. I det omfang fredningsplaner fører til, at der rejses fredningssager, er der tale om forberedelsen af den regulerende virkning, som fredningskendelserne har.

Fredningsplanerne har dog tillige selvstændig regulerende betydning. I det omfang, der opnås enighed med den, som har et byggeønske inden for planens område, om bebyggelsens placering, udseende o. s. v., vil der ved vilkår til fredningsplanudvalgets tilladelser, kunne blive tale om en regulerende virkning.

Af betydning er endelig, at fredningsplanudvalgenes arbejde sikrer, at fredningsinteresserne via fredningsplanudvalgenes udtalelser til andre myndigheder kan tages med ind i de betragtninger, som ligger til grund for disse myndigheders afgørelser i henhold til den lovgivning, der er fremstillet ovenfor under A.

C. Sammenfatning.

Som det vil fremgå af ovenstående oversigt, er reglerne om regulering af bebyggelsen i det åbne land uensartede og for borgerne vanskeligt overskuelige. For at lette overblikket skal i det følgende foretages en gennemgang af, i hvilket omfang offentlige myndigheder kan hindre de forskellige arter bebyggelse, der, som ovenfor side 55 beskrevet, erfaringsmæssigt forekommer i det åbne land. Det må understreges, at der kun kan være tale om en oversigt over hovedlinierne i gældende ret. Den grove inddeling i forskellige arter af bebyggelse, som lægges til grund, er ikke altid i overensstemmelse med ordene i de forskellige love, som i øvrigt ofte giver anledning til tvivl i praksis. En sammenfatning på tværs må siges at belyse, i hvor stort et omfang der faktisk finder en regulering sted af bebyggelsen.

1. Landbrugserhvervenes bygninger.

Hvor disse bygninger opfylder en reel erhvervsøkonomisk funktion, må de siges at udgøre en bestanddel af det åbne land, og berøres derfor kun i begrænset omfang af gældende ret vedrørende bebyggelsesregulering i det åbne land.

Ser man først på de *landbrugsbygninger m. v.*, som er knyttet til den enkelte bedrift, jfr. side 55, er forholdene klare. De omfattes kun af reglerne om adgang til vej, vejbyggelinierne i henhold til vejbestyrelsesloven, klitfredningen, der dog undtager en del af fiskerierhvervens bygninger, sundhedsreglerne samt fortidsmindebyggelinien og fredningsplaner, ligesom fredningsservitutter kan angå landbrugserhvervenes bygninger. For at give et billede af reguleringens faktiske virkninger er det imidlertid ikke nok blot at angive retsreglernes område. Reglerne har nemlig ikke samme praktiske betydning. Vejbyggelinier og klitfredning samt fortidsmindebyggelinien vil i et vist omfang hindre landbrugsbyggeri. Reglerne om adgang til vej og om sundhedsmæssige forhold vil kun i ringe omfang have begrænsende betydning. Virkningen af fredningsplaner og fredningsservitutter afhænger af indholdet af de pågældende kendelser eller af fredningsplanen;

men ubetingede forbud mod landbrugsbyggeri i fredningsservitutter er sjældne.

Hvor landbrugsbebyggelse kan hindres efter de nævnte regler, er *erstatningsbestemmelserne* uensartede. Der betales ingen erstatning for følgerne af klitfredning, sundhedsreglerne og fortidsmindebyggelinien. For så vidt angår vejbestyrelseslovens bestemmelser om adgangen til vej og byggelinie dækkes kun tabet i de foran side 61 nævnte tilfælde. Ved anvendelse af fredningsservitut betales fuld erstatning. Selve fredningsplanens pålægning har ikke denne virkning, men hvis nægtelse fastholdes, og resultatet bliver en fredningsservitut, opnås herigennem ligeledes fuld erstatning.

For de *landbrugsbygninger, som ikke er knyttet til den enkelte bedrift*, jfr. side 55, er forholdene uklare. Sådanne bygninger er i hvert fald omfattet af de reguleringsbestemmelser, som er nævnt ovenfor vedrørende de traditionelt anbragte landbrugsbygninger. Men i jo højere grad bygningerne afviger fra det sædvanlige, des mere vil de kunne karakteriseres som ikke-landbrugsmæssig bebyggelse og være omfattet af f. eks. yderzonebestemmelser, landsbyggeovens §§ 5 og 20 og naturfredningslovens byggelinier. Tilsvarende regler gælder i et vist omfang eksisterende landbrugsbygningers overgang til anden (bymæssig) anvendelse.

2. Lokal helårsbeboelse.

Denne form for bebyggelse berøres af de bestemmelser, der er nævnt ovenfor under 1. vedrørende landbrugsbygninger knyttet til bedriften, samt af naturfredningslovens øvrige byggelinier.

3. Bymæssig bebyggelse.

Det er denne form for bebyggelse i alle dens afskygninger, som de under A og B genfortalte reguleringsbestemmelser først og fremmest tager sigte på. Reglerne i landsbyggeoven for kommuner, der selv har bygningsmyndighed, kan i sig selv ikke direkte hindre bymæssig bebyggelses spredning i det åbne land, men kan dog medvirke hertil.

Det nærmere indhold af reglerne er imidlertid forskelligartet, især for så vidt angår *erstatningsspørgsmålet*. Hvor bymæssig be-

byggelse hindres ved yderzonebånd eller landbrugszonebestemmelser i en byplanvedtægt, betales erstatning for værdinedgangen i planens gyldighedsperiode opgjort ved periodens begyndelse. Ved begrænsninger i adgangen til vej og vejbyggelinier dækkes kun de side 61 nævnte tab. Ved klitfredning, sundhedsmæssige begrænsninger, naturfredningslovens byggelinier og landsbygelovens § 5 og § 20 betales ingen erstatning. Hvor bymæssig bebyggelse hindres ved en fredningskendelse eller ved § 22, betales erstatning for den værdinedgang, som er aktuel på det tidspunkt, da afgørelsen træffes.

4. Sommerhuse.

Sommerhuse, der opfylder de konstruktive krav til helårsbebyggelse, behandles efter reglerne under 3., jfr. side 58.

Sommerhusbyggeri, der ikke opfylder disse krav, er underkastet en yderligere regulering udover den, der gælder bymæssig bebyggelse. Til sommerhusbebyggelse uden for udlagte sommerhusområder kræves der dispensation, og en sådan kan nægtes uden erstatning. Udstykning til sommerhuse kan, hvor amtsrådet er bygningsmyndighed, hindres ved forbud efter landsbygelovens § 5.

4. Tidligere forslag til ændring af bebyggelsesregulering i def åbne land.

Reglerne om regulering af bebyggelsen i det åbne land har i det sidste tiår været genstand for meget omfattende reformdrøftelser, der har ført til fremsættelse af forskellige forslag eller udkast til ændring i de gældende regler.

I det følgende genfortælles nogle forslag fremsat enten af regeringen eller af officielle kommissioner.

1. Regeringsfor slaget til naturfredningslovens § 22.

Naturfredningslovens nuværende § 22, jfr. side 32, 45 og 64, har fået sit indhold under folketingsbehandlingen af lovændringen i 1961.

Regeringsforslaget gik ud på, at der skulle indføres en ny § med følgende indhold:

»Uden for byer og bymæssige bebyggelser og uden for områder, der er omfattet af en godkendt byudviklingsplan eller byplan (dispositionsplan), skal der til større samlede bebyggelser, der ikke tjener et på stedet naturligt formål, erhverv eller helårsbeboelse, indhentes tilladelse fra fredningsnævnet.«

Regeringsforslaget indeholdt ikke bestemmelser om erstatning.

Som resultat af udvalgsdrøftelserne mellem 1. og 2. behandling stillede et flertal af udvalgets medlemmer, bestående af socialdemokratiet, radikale venstre og socialistisk folkepartis medlemmer, forslag om følgende ændrede affattelse:

»Udenfor byer og bymæssige bebyggelser og uden for områder, der er omfattet af en godkendt byudviklingsplan eller byplan (dispositionsplan), må der ikke uden fredningsnævnets tilladelse opføres bygninger, bortset fra sådanne, der alene tjener landbrugs-, skovbrugs-, fiskerierhvervet eller andet på stedet naturligt erhverv, samt lokal helårsbeboelse.

Stk. 2. Såfremt fredningsnævnet nægter tilladelse efter stk. 1, kan nævnet samtidig efter påstand herom give erstatning til ejeren.«

Ændringsforslaget udvidede således det byggeri, som skulle reguleres, men gav til gengæld adgang til at yde erstatning. I

udvalgsbetænkningen understregede flertallet udtrykkeligt, at der ikke var tale om ekspropriationserstatning, men tilføjede, at det i visse tilfælde kan komme til at virke ubilligt, hvis fredningsnævnet ikke har mulighed for samtidig med at meddele afslag at give den pågældende en vis billigheds'erstatning.

Et mindretal af udvalget, bestående af venstres og det konservative folkepartis medlemmer, foreslog, at § 22 blev affattet således:

»Uden for byer og bymæssige bebyggelser og uden for områder, der er omfattet af en godkendt byudviklingsplan eller byplan (dispositionsplan), må bygningsmyndighederne ikke meddele tilladelse til opførelse af bygninger, bortset fra sådanne, der alene tjener landbrug, skovbrug, fiskerierhvervet eller andet på stedet naturligt erhverv samt lokal helårsbeboelse, før bygningsmyndigheden har meddelt fredningsnævnet, at andragende om sådant byggeri foreligger, og at der er givet fredningsnævnet 4 ugers frist til at rejse fredningssag i henhold til lovens § 1.«

Under udvalgsarbejdet mellem 2. og 3. behandling enedes man om den nuværende formulering af § 22, jfr. side 46.

2. Jordlovene.

I januar 1963 fremsatte regeringen (Folketingstidende 1962-63, sp. 2210) forslag til en række love vedrørende fast ejendom, de såkaldte »jordlove«, der omfattede

forslag til lov om ændringer i lov om landbrugsejendomme,

forslag til lov om ændring af lov om særlig indkomstskat m. v.,

forslag til lov om ændring i lov om vurdering og beskatning til staten af faste ejendomme,

forslag til lov om erhvervelse af landbrugs-ejendomme,

forslag til lov om ændringer i statshusmandsloven,

forslag til lov om kommuners forkøbsret til fast ejendom samt støtte til kommuners jordkøb,

forslag til lov om ændringer i lov om naturfredning

forslag til lov om regionplanlægning,

forslag til lov om ændringer i lov om byplaner,

forslag til lov om regulering af bymæssig bebyggelse.

Forslagene til ændringer i naturfredningsloven, byudviklingsloven og byplanlovens regler vedrørende landbrugszoner, udgjorde tilsammen forslag til en nyordning af bebyggelsesreguleringen i det åbne land. Hovedtrækkene i nyordningen blev kort karakteriseret i statsministerens forelæggelsestale med følgende ord:

»De foreslåede ændringer . . . danner . . . en helhed, hvorved det skulle opnås, at overgang af landbrugsjord m. v. til bebyggelse, herunder sommerhusbebyggelse, kræver, at overgangen enten er i overensstemmelse med en tilvejebragt planlægning, eller at der foreligger tilladelse fra en planlægningsmyndighed. Generelle tilladelser skulle således for fremtiden kunne gives

enten af et byudviklingsudvalg, ved at dette inddrager arealer under inderzone

eller, at de sædvanlige byplanmyndigheder ved fastlæggelse af en byplan eller dispositionsplan eller ved i henhold til landsbygge-loven at erklære et område for byggeområde

eller, endelig af et fredningsplanudvalg ved udlæg af områder til sommerhusbebyggelse, campingpladser og lignende.

Endvidere er det generelt tilladt inden for det hidtidige bebyggelsesområde i landsbyer og lignende at opføre bygninger, der tjener opfyldelsen af den stedlige befolknings erhvervs- eller boligformål.

Uden for de nævnte områder – altså i landdistrikterne - kan udstykning og bebyggelse fortsat ske i forbindelse med landbrug, skovbrug og gartneri, medens der til al anden bebyggelse kræves tilladelse enten af det lokale fredningsplanudvalg eller af byudviklingsudvalget, hvor et sådant findes.

De foreslåede ændringer er i hovedsagen af teknisk karakter og tilsigter forenklinger i administrationen, men på et enkelt punkt er der tale om en væsentlig ændring, nemlig for så vidt angår erstatningsbestemmelserne i naturfredningslovens § 22 og i de tilsvarende paragraffer i byreguleringsloven og byplanloven. Den førstnævnte stærkt debatterede bestemmelse indebærer i den nuværende udformning, at det offentlige skal udrede udstykningserstatninger i tilfælde, hvor

fredningsnævnene nægter tilladelse til bebyggelse. På grund heraf har § 22 mistet sin væsentligste betydning for det oprindeligt tilsigtede formål. Efter de foreliggende forslag skal der ikke ydes grundejerne erstatning for nægtelse af udstyknings- eller byggetilladelse. Der er tale om generelle reguleringsbemmelser, og sådanne bør ikke medføre erstatningspligt for det offentlige.«

Lovforslagene blev udarbejdet på et tidspunkt, hvor man anså Danmarks indtræden i Fællesmarkedet for umiddelbart forestående. Da forslagene forelagdes for Folketinget, havde denne situation imidlertid ændret sig, og forelæggelse skete under henvisning til en række faktorer, der var uafhængig af den europæiske markedssituation: den stigende befolkningstilvækst og velstandsstigningen, der tilsammen medfører et øget behov for en rationel placering og udformning af bebyggelsen, for sikring af rekreative og andre frie arealer og for sikring af jorden som grundlag for landbrugserhvervet.

Af de ovennævnte lovforslag blev de 3 førstnævnte gennemført, de 3 sidstnævnte ikke. De øvrige 4, herunder forslaget til ændringer i naturfredningsloven blev vedtaget af Folketinget, men bortfaldt som følge af folkeafstemningen i juni 1963. De 3 ikke færdigbehandlede forslag blev, efter behandling i et folketingsudvalg sammen med de i forbindelse med naturfredningsloven foreliggende planlægningsproblemer, oversendt til boligministeriets udvalg om planlægningslovgivning af 1963, f jr. nedenfor.

3. *Naturfredningskommissionens henvendelse af 27. januar 1964.*

Som nævnt side 10 drøftede naturfredningskommissionen efter bortfaldet af jordlovene spørgsmålet om bebyggelsesregulering i det åbne land. Denne drøftelse resulterede i, at man til ministeren for kulturelle anliggender den 27. januar 1964 sendte et forslag til en midlertidig løsning. Hovedtrækkene i forslaget var, at regler svarende til landsbygge-lovens §§ 5 og 20 skulle være gældende også for områder, hvor sognerådet er indehaver af bygningsmyndigheden.

Henvendelsen, der er optrykt som bilag 3 blev af ministeren for kulturelle anliggender forelagt nedennævnte udvalg vedrørende planlægningslovgivningen.

4. Boligministeriets udvalg om planlægningslovgivningen.

Som omtalt blev forslagene af 1963 til ændring af byudviklingsloven og af byplanloven henvist til fortsat drøftelse i et særligt udvalg med henblik på at nå frem til en afklaring af de kommunale organisationers betænkeligheder ved det foreslåede plansystem. Udvalget skulle også drøfte det af boligministeren fremsatte forslag til regionplanlægningen og undersøge de i forbindelse med naturfredningsloven foreliggende planlægningsproblemer.

Udvalget, der nedsattes den 29. oktober 1963 med benævnelsen Boligministeriets udvalg om planlægningslovgivning af 1963, bestod - foruden af formanden, stiftamtmand Ove Larsen — af 8 folketingsmænd som repræsentanter for de politiske partier, 10 repræsentanter for de kommunale organisationer og 5 embedsmænd som repræsentanter for henholdsvis ministeriet for kulturelle anliggender, indenrigsministeriet og boligministeriet.

Udvalget nedsatte en arbejdsgruppe bestående af formanden, 2 folketingsmedlemmer, 2 repræsentanter for de kommunale organisationer og 2 embedsmænd fra ministerierne, og denne arbejdsgruppe udarbejdede en skitse til principløsning af planlægningslovgivningen, dog at embedsmændene i arbejdsgruppen ikke tog personlig stilling til skitsens indhold.

Medens folketingsrepræsentanterne i arbejdsgruppen var af den opfattelse, at en revision af den gældende planlægningslovgivning ikke kunne eller burde afvente en kommunalreform, mente de kommunale repræsentanter i arbejdsgruppen, at en væsentlig forbedring af planlægningen kun kunne ske i forbindelse med den forventede kommunalreform, der ville åbne muligheder for, at den besluttende myndighed vedrørende regulering af bebyggelsesforholdene m. m. var hos kommunerne. De ville dog kunne tilslutte sig, at der skete en reorganisering af planlægningsordningen - uden at afvente kommunalreformens gennemførelse - under forudsætning af, at denne ordning opbyggedes således, at administration og planlægning senere kunne forenes hos de af kommunallovskommissionen skitserede fremtidige kommunale myndigheder.

Arbejdsgruppens skitse kom herefter til at omfatte oprettelsen af folkevalgte fællesorganer på amtsniveau for sognekommuner og købstadkommuner (»fællesråd«). Disse skulle overtage myndigheden vedrørende den regulerende planlægning (byudviklingsplaner, godkendelse af byplanvedtægter og administration af udstyknings- og bebyggelsesreguleringen i det åbne land). »Fællesrådene« skulle endvidere udføre regionplanlægning. Der var i arbejdsgruppen ikke enighed om »fællesrådenes« område (et eller flere amter), idet folketingsmændene i modsætning til de kommunale repræsentanter mente, at de enkelte af de nuværende amter med deri liggende købstæder principielt var for små områder for »fællesrådenes« virksomhed, og der var heller ikke enighed om »fællesrådenes« beføjelser, idet folketingsmændene mente, at »fællesrådenes« regionplanlægning i et vist omfang skulle være bindende for kommunalbestyrelserne, medens de kommunale repræsentanter mente, at denne regionplanlægning alene skulle være vejledende.

Arbejdsgruppen var i øvrigt af den opfattelse, at bestemmelserne om udstykning og bebyggelse på det åbne land bør være ens, hvad enten arealerne er inddraget under yderzone, er undergivet amtsrådenes bygningsmyndighed og dermed forbudsbeføjelserne i landsbyggeovens § 5 og § 20, eller er uplanlagte områder under kommunal bygningsmyndighed, og arbejdsgruppen foreslog derfor at henstille til boligministeren og ministeren for kulturelle anliggender at udarbejde lovforslag om, at landsbyggeovens § 5, stk. 2 og 3, og § 20, naturfredningslovens § 22 og byreguleringslovens yderzonebestemmelser ophæves, således at der alene findes byggezoner og landzoner. I stedet for gældende bestemmelser om, hvad der må bygges i yderzoner og på åbent land, skulle en kommende lov give fælles bestemmelser om, hvad der kan bygges uden dispensation fra »fællesrådet«.

Med hensyn til naturfredningen ville arbejdsgruppens synspunkter betyde, at fredningsplanudvalgene ophævedes i deres nuværende form, og de fredningsplanlæggende beføjelser tillagdes »fællesrådene«, som i fornødent omfang måtte knytte fredningskyndige medlemmer og sekretariatsbistand til sig.

Med hensyn til erstatningsmæssige følger af bebyggelsesreguleringen understregede arbejdsgruppen, at den ikke havde ment at burde lave selvstændig stilling til spørgsmålet om erstatning til grundejeren for nægtet udstykning og bebyggelse. Gruppen pegede dog på, at i det omfang en fremtidig lovgivning måtte medføre erstatningshjemmel, anbefalede den i byreguleringslovens § 14 og byplanlovens § 15 a anvendte metode til indkaldelse af erstatningskrav på planlægningsstidspunktet.

De kommunale repræsentanter i planlægningsudvalget tilsluttede sig samme synspunkter som de kommunale repræsentanter i arbejdsgruppen, men ønskede — såfremt der måtte påregnes at hengå længere tid, inden »fællesrådene« kunne nedsættes — at pege på den side 10 og 98 ff omtalte af naturfredningskommissionen til ministeren for kulturelle anliggender den 27. januar 1964 sendte skitse som en egnet midlertidig løsning af

problemerne vedrørende bebyggelsesregulering på det åbne land.

Der blev til arbejdsudvalgets beretning fra folketingsmændene og embedsmændene i udvalget i øvrigt fremsat 7 særudtalelser, der viser betydelige meningsforskelle især vedrørende planlægningsmyndighedernes organisation, deres beføjelser i det åbne land og erstatningsspørgsmålet.

Et flertal i udvalget tilsluttede sig formandens forslag om ikke at fortsætte overvejelserne i udvalget, men blot - med forbehold af de nævnte særudtalelser - at tiltræde principperne i arbejdsgruppens beretning, som man fandt var et arbejdsresultat, det samlede udvalg kunne fremsende til boligministeren med henblik på fremsættelse af lovforslag efter de i beretningen angivne retningslinier.

Udvalgets beretning af maj 1965 førte ikke til fremsættelse af lovforslag.

5. Særligt om erstatning til grundejerne i forbindelse med en almindelig bebyggelsesregulering i det åbne land.

Spørgsmålet om erstatning til grundejerne for tab, som de måtte lide som følge af regulering af bebyggelsen på hidtil ubebygget jord, har indtaget en central plads i de mange diskussioner, som er blevet ført om bebyggelsesregulering i det åbne land, således under forhandlingerne forud for indførelsen i 1949 af de side 57-58 nævnte erstatningsbestemmelser i byudviklingslovens § 14 og byplanlovens § 15 a (Folketingstidende 1948-49. Tillæg A. Sp. 3037), i 1961 forud for den nugældende naturfredningslovs § 22 (side 46) samt under drøftelserne i 1963 i forbindelse med jordlovsforslagene og drøftelserne i boligministeriets planlægningslovudvalg af 1963.

Selv om naturfredningskommissionen naturligvis erkender, at erstatningsspørgsmålet er et politisk og statsretligt problem, som kommissionen ikke venter at kunne løse, har spørgsmålet en så afgørende betydning, at man ikke har ment at burde lade det forblive helt uomtalt.

I det følgende gives en oversigt over nogle grundtræk af erstatningsspørgsmålet med hovedvægten lagt på en undersøgelse af, om der kan peges på *mellemløsninger*, der kan tænkes at bygge bro mellem de hidtidige modsætninger i synspunkterne.

Kommissionen har ikke ment at kunne eller burde udtale sig om de mulige mellem-løsningers forhold til Grundlovens § 73.

a. Indledningsvis gøres nogle *almindelige bemærkninger om tabsopgørelse og erstatning*.

1. Hvis man ønsker at erstatte et *tab*, er det nødvendigt, at tabet gøres op på et bestemt tidspunkt. Man kan naturligvis gentage opgørelsen også på et andet tidspunkt. Men den vurdering i penge, hvori erstatningsopgørelsen består, må nødvendigvis knyttes til værdiforholdene på et bestemt tidspunkt, f. eks. en dato eller et år. Denne i og for sig selvfølgelig erstatningsretlige forudsætning har væsentlige praktiske følger for udformningen af en eventuel erstatningsordning for bebyggelsesreguleringen i det åbne land.

Det tab, som en bebyggelsesregulering i det åbne land kan føre til, er tabet ved at miste en byggechance. Forudsætningen for tab er derfor, at der det pågældende sted findes efterspørgsel efter jord til en bebyggelse, som - bortset fra den reguleringslovgivning, hvortil erstatningsordningen er knyttet — ville være lovlig. Udtrykt med andre ord er byggechancen en kort betegnelse for det forhold, at der foreligger en faktisk efterspørgsel, og at byggeri var muligt efter andre regler, særligt reglerne om sundhed, brandfare, konstruktion og lignende.

Et *tab*, der lader sig opgøre på et givet tidspunkt, foreligger således kun, såfremt byggechancen har en sådan størrelse, at den giver vedkommende ejendom eller jordstykke en merværdi udover den værdi, som er betinget af jordens dyrkning eller af dens anvendelse som lystgård, som jagtområde eller på anden måde, som ikke forhindres ved bebyggelsesreguleringen.

Langt fra al landets jord har på et givet tidspunkt en sådan merværdi. Det har imidlertid været karakteristisk for udviklingen i flere generationer, at byggechancen har været stigende, ialt fald således at stadigt *flere* ejendomme har fået en merværdi på grund af byggechance, måske også således at merværdien - bortset fra forringelsen af pengeværdien — har været *stigende* for den enkelte ejendom.

Holder man sig denne kendsgerning for øje, er det åbenbart, at størrelsen af det tab, der måtte være en følge af bebyggelsesreguleringen på et givet opgørelsestidspunkt, afhænger af, hvornår i byggechancens vækstperiode opgørelsen sker. Hvis tabet opgøres på et tidspunkt, hvor byggechancen og dermed merværdien er ringe, bliver tabet tilsvarende ringe. Hvis opgørelsen finder sted på et tidspunkt, hvor byggechancen er vokset så stærkt, at den er aktuel, bliver tabet stort.

Byggechancen inden for et givet område kan formindskes, hvis der i nærheden åbnes adgang til store velegnede bebyggelsesområder, f. eks. ved udlægning af nye arealer til inderzone eller til sommerhusområde. Det hænger sammen med, at indtil salgsforhandlinger er igang, er efterspørgslen efter ubebygget jord normalt ikke efterspørgsel efter et bestemt jordstykke, men efter jord med bestemte egenskaber. Mindskes byggechan-

een, bliver merværdien og dermed tabet for ejeren mindre.

2. Er tabet først opgjort på det valgte tidspunkt, opstår spørgsmålet om *størrelsen* af den *erstatning*, der eventuelt kan blive tale om at betale. Denne kan naturligvis variere efter forholdene i den enkelte sag, men to varianter indenfor de hovedprincipper, der kan lægges til grund, er af særlig betydning.

Erstatningen kan være *fuld* i den forstand, at den dækker hele tabet. Men den kan naturligvis også være mindre; den kan dække en brøkdel, kun tab udover det efter nabo-lagets forhold sædvanlige o. s. v.

Erstatningen kan være *definitiv*, således at den kun dækker tab, der kan opgøres på det valgte tidspunkt, men til gengæld hele dette tab. Men erstatningen kan også opgøres *periodisk*, således at man kun dækker tab indtil næste opgørelse. Hvor tabet består i mistet byggechance, vil den førstnævnte fremgangsmåde føre til, at der ikke er mulighed for at erstatte senere vækst i byggechancen, mens der til gengæld betales erstatning for hele den værdiforringelse, som forelå på opgørelsestidspunktet. Den sidstnævnte fremgangsmåde vil føre til, at der — ved næste opgørelse — også kan gives erstatning for eventuel senere vækst i byggechancen. På den anden side vil erstatningen på hvert opgørelsestidspunkt kun være en erstatning for udsættelsen af byggechancens realisering indtil næste periodes begyndelse.

b. På baggrund af disse almindelige bemærkninger om tab og erstatning skal skitseres *forskellige måder, hvorpå bestemmelser om erstatning for mistet byggechance kan udformes.*

Disse forskellige måder er ikke nødvendigvis alternativer. I et vist omfang kan de kombineres.

1. *Yderpunkterne* i variationsmulighederne kan illustreres ved henholdsvis ordningen i *jordlovsforslagene* af 1963 og § 22 i den *gældende naturfredningslov*. I henhold til de førstnævnte bestemmelser ville enhver »fremmed« bebyggelse i det åbne land kræve tilladelse, og der var ingen hjemmel til at yde erstatning for nægtet byggetilladelse. Ordningen ville dog, hvis den var blevet gennemført, formentlig være blevet administre-

ret således, at der blev givet tilladelse til byggeri, hvor byggechancen ved lovens ikrafttræden var aktuel eller nær ved at være det. I henhold til naturfredningslovens § 22 opgøres tabet for det enkelte areal, når byggechancen er aktuel eller dog nær ved at være det, og erstatningen er fuld og definitiv.

Mellem disse yderpunkter findes en række mellemløsninger:

2. Under drøftelserne om erstatning i forbindelse med bebyggelsesregulering i det åbne land er det ofte gjort gældende, at der kun bør betales erstatning for de *tab, som indtræder, når bebyggelsesre guleringen indføres*. Udsigten til at få fortjeneste ved salg til bebyggelse engang ud i fremtiden bør ikke medføre krav på erstatning. Denne ordning betegnes ofte som *inddragelse af udnyttelsesretten*.

Denne grundtanke kan realiseres på flere måder.

Den mest nærliggende måde vil være at opgøre, hvor stor en del af handelsværdien for alle ejendomme i det åbne land, der ved reguleringsordningens ikrafttræden skyldes merværdi på grund af byggechance.

Denne ordnings nærmere udformning kan varieres. Merværdien kan tænkes udbetalt som erstatning straks til alle ejere, der omfattes af bygge-reguleringen. På grund af vanskelighederne ved eventuel tilbagebetaling i tilfælde af senere byggetilladelse kan man også undlade at udbetale erstatningerne for merværdien straks, men i stedet optegne dem, således at erstatning udbetales, efterhånden som bygningsønsker bliver aktuelle og afslået.

Da en stor del af alle ejendomme i det åbne land givetvis ikke på det tidspunkt, hvor en reguleringsordning træder i kraft, har nogen merværdi på grund af en byggechance, kunne man lade tilkendelse af erstatning være afhængig af, at ejerne inden for en ret kort frist fremsætter krav om erstatning. Erstatningen kan også under dette system enten udbetales straks, eller dens udbetaling kan gøres afhængig af, at der foreligger aktuelt og afslået byggeønske.

3. Boligministeriets planlægningslovudvalg var — som ovenfor side 70 omtalt — inde på, at man for de erstatningsmuligheder, som eventuel fremtidig lovgivning måtte medføre, skulle følge den i byudviklingslovens

§ 14 og byplanlovens § 15 a angivne metode til indkaldelse af erstatningskrav på planlægningsstidspunktet.

Naturfredningsforeningen har i en skrivelse af 25. marts 1966 til foreningens repræsentant i naturfredningskommissionen, se bilag 4, ligeledes henstillet, at eventuelle erstatningskrav for nægtet bebyggelse i det åbne land afgøres efter tilsvarende regler som i byreguleringsloven.

Det essentielle i tanken om at *overføre byudviklingslovens erstatningssystem* på bebyggelsesreguleringen i det åbne land er en kombination af en deling af det åbne land i forskellige geografiske områder og en periodevis opgørelse af erstatning for mistet byggechance ved hver periodes begyndelse.

Variationsmulighederne ved realisationen af denne grundtanke er store. I det følgende skal nævne *nogle* nærliggende muligheder:

a. Man kan dele det åbne land i 2 områder. Både den geografiske afgrænsning af disse og byggereguleringen indhold i de 2 områder kan varieres betydeligt. Man kan således tænke sig en deling i byggezoner og landzoner, således at landzoner som hovedregel forbeholdes lokal erhvervs- og helårsbeboelse, mens reguleringen i byggezoner kan være udformet enten således, at al bebyggelse er tilladt, at kun sommerhusbebyggelse er tilladt, eller at al anden bebyggelse end koncentreret bymæssig bebyggelse er tilladt. Zonedragningen måtte have gyldighed for en periode på mellem 10—20 år.

Valgte man en sådan opdeling af det åbne land, ville det være muligt at overføre indholdet af byudviklingslovens § 14. Ved den første periodes begyndelse ville bestemmelsen kunne anvendes ganske på samme måde, som byudviklingslovens regel hidtil har været anvendt. Ved begyndelsen af hver af de følgende perioder ville der imidlertid opstå komplikationer. Her skal nemlig ske en indkaldelse af krav begrundet i hypotetiske byggechancer, som nu udskydes. For at bedømme sådanne krav er det imidlertid nødvendigt at danne sig et skøn over graden af realitet bag den påståede byggechance. Et sådant skøn lader sig udøve, hvor kravet støttes på mulighederne for gennemførelse af større samlede byggeføretagender — herunder sommerhusbebyggelser - der kræver kloak, vandforsyning, vejanlæg o. s. v. I sådanne

tilfælde er et skøn på grundlag af viden om efterspørgslens omfang og retning sammenholdt med viden om de frit bebyggelige områders størrelse og beliggenhed mulig, og en erstatningsfastsættelse kan derfor ske med rimelig sikkerhed. Bevisvanskelighederne vil blive væsentligt større, når krav om erstatning begrundes med påstået chance for spredt bebyggelse, især spredt sommerhusbebyggelse. Chancen for sådan bebyggelse findes i og for sig i størstedelen af det åbne land.

Disse bevisvanskeligheder vil formentlig vise sig at have en sådan karakter, at den skitserede løsning efter udløbet af den første planlægningsperiode for at kunne fungere vil kræve, at man accepterer én af følgende to forudsætninger:

Der kan kun betales erstatning for udskudt byggechance vedrørende større foretagender; eller med andre ord: ejerne kan kun få erstatning for den særlig store - og for jordens hidtidige anvendelse særlig ødelæggende - gevinst, som ligger i egentlig bydannelse, herunder sommerhusbydannelse, men ikke for den mindre gevinst, som spredt udstykning kan give. - Eller: Størstedelen af de ejere, hvis jord lægges i landzone, får krav på en nogenlunde ensartet, lav erstatning.

b. Overførelse af grundtanken i byudviklingsloven kan imidlertid også praktiseres således, at det åbne land deles i 3 dele. En sådan inddeling kan være naturlig, fordi interessen for at bygge eller for at hindre især sommerhuse ikke er ens i alle egne af landet. De 3 områder måtte være således indrettet, at det ene omfattede arealer, udlagt til bebyggelse, herunder sommerhusbebyggelse, det andet arealer, hvor der kunne ventes efterspørgsel efter grunde til bebyggelse, men hvor man - i al fald i en periode - ikke ønskede bebyggelse, det tredje område måtte omfatte resten af det åbne land. I det andet af de nævnte områder måtte man tillempe en af de ovenfor skitserede erstatningsordninger. Inden for restområdet kunne man nøjes med bestemmelser af lignende indhold som landsbyggeloens § 5 og § 20, d. v. s. regulering uden erstatning.

For at kunne realisere tanken om en overførelse af byudviklingslovens § 14 kan det blive nødvendigt - i al fald i dele af det åbne

land — at have særlige reguleringsmuligheder i en overgangsperiode forud for den første planperiode, mens zonerne udlægges.

4. Den mest nærliggende mulighed for en erstatningsretlig mellemøsning vil være at *yde delvis erstatning i det enkelte tilfælde*.

Den tekniske vanskelighed ved at realisere denne mulighed er at finde en generel målestok for en begrænsning i den individuelle erstatning. Den løsning, som var foreslået under folketingsforhandlingerne om naturfredningslovens nugældende § 22, jfr. ovenfor side 46, hvorefter fredningsnævnet kunne give erstatning ud fra et *billighedsskon*, er næppe anbefalelsesværdig. Erstatningen vil i de enkelte sager enten blive afgjort subjektivt og vilkårligt, eller - hvad der er mere sandsynligt — efter temmelig faste retningslinier fastlagt af fredningsnævnene på egen hånd.

Der findes imidlertid muligheder for fastlæggelse af en mere generel målestok.

I gældende ret findes forskellige bestemmelser, der hjemler erstatning, hvor en regulering af brugen af fast ejendom har ført til, at vedkommende ejer stilles væsentlig ringere end dem, med hvem han med rimelighed kan sammenligne sig, altså en regel om *erstatning for eksorbitante tab*. Vejbestyrelseslovens regler om erstatning for nægtet overkørsel eller for byggelinier, se ovenfor side 61, er eksempler herpå.

For at kunne anvende en regel af denne art, må der foretages sammenligning mellem en bestemt ejendom, der rammes økonomisk af reguleringen og nabolagets ejendomme. Man kan herved lægge vægt på, enten om ejendommen forringes i forhold til nabolagets eksisterende økonomiske muligheder, eller om den forringes i forhold til nabolagets faktiske udnyttelse af disse muligheder. En regel formuleret i overensstemmelse med det første alternativ måtte have nogenlunde den-

ne ordlyd: »Der ydes erstatning, såfremt ejeren afskæres fra en økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse svarende til nabolagets muligheder.« En sådan regel vil vistnok kun på ét punkt betyde en begrænsning i forhold til den gældende erstatningsregel i naturfredningslovens § 22, stk. 2. Det forekommer, at der i et større område, hvor der ikke hidtil har været sommerhusbebyggelse, er mulighed for en samlet udstykning til sommerhuse, men at efterspørgslen derefter er udtømt i al fald for en lang tid frem. Den, der ser denne chance og ønsker at udnytte den, vil ikke kunne få erstatning efter den skitserede formulering. Nabolaget som helhed har nemlig ikke samme udstykningschancer.

Det andet alternativ måtte formuleres således:

»Erstatning ydes, såfremt ejeren afskæres fra en økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse, svarende til nabolagets faktiske udnyttelse.« Hvis en sådan regel skal gælde som permanent, selvstændig erstatningsregel knyttet til en regel, der gør tilladelse til fremmed bebyggelse i det åbne land nødvendig, har den uønskkelige følger. En tilladelse til bebyggelse vil nemlig føre til, at naboer, der ikke tidligere har søgt om byggetilladelse, får et erstatningsgrundlag. Og da et afslag vel ikke kan være permanent, kan samme situation opstå også for naboer, der tidligere har fået afslag.

En nærliggende form for begrænsning af den individuelle erstatning er *delerstatning*. En sådan kan udformes på mange måder. Mest nærliggende er at dække en bestemt brøkdel af tabet. Andre former er en maximering af det enkelte erstatningsbeløb, og en forholdsmæssig fordeling mellem alle, som indenfor en periode er tabslidende, af et samlet beløb bevilget til erstatninger indenfor perioden (»globalerstatning«).

6. Naturfredningskommissionens stillingtagen til bebyggelsesregulering i det åbne land.

a. *Indledning.*

Spørgsmålet om bebyggelsesregulering i det åbne land er - som det vil være fremgået af alt foranstående - meget kompliceret. Enhver løsning af problemet forudsætter stillingtagen til sådanne spørgsmål som: Hvilke myndigheder skal regulere? Hvilke arter bebyggelse skal være omfattet af reguleringen? Skal reguleringen ske ved enkeltafgørelser - som i henhold til den gældende naturfredningslovs § 22 og landsbyggeovens § 5 og § 20 - eller ved samlet planlægning for større områder - som i henhold til byreguleringsloven og byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 10 - eller på helt andre måder? I hvilket omfang skal reguleringen give grundejerne krav på erstatning, og hvordan skal sådanne erstatningsordninger udformes?

Naturfredningskommissionen kan tilslutte sig det ofte fremsatte ønske om en samlet reform af lovgivningen vedrørende bebyggelsesregulering i det åbne land. Gældende rets uensartethed og indbyrdes uoverensstemmelse er i sig selv en ulempe. En sådan samlet reform kan naturfredningskommissionen imidlertid hverken efter sit kommissorium eller sin sammensætning foretage. Kommissionen må indskrænke sig til at tage stilling til spørgsmålet om bebyggelsesregulering i det åbne land på grundlag af en bedømmelse af, i hvilket omfang gældende ret kan anses for at være et egnet middel for naturfredningsbestræbelserne, især de samfundsinteresser, der knytter sig til bevarelsen af det åbne land og til at undgå en spredt og tilfældig bebyggelse deri.

b. *Naturfredningskommissionens bedømmelse af gældende ret.*

Denne bedømmelse af gældende ret tager sit udgangspunkt i de tre typer af fredningsbestræbelser, som er omtalt ovenfor side 23—24, nemlig specialfredningerne (type 1), bevarelsen af det åbne land (type 2) og de store landskabsfredninger (type 3). Grænserne mellem typerne er ikke skarpe, men de danner et hensigtsmæssigt udgangspunkt. Som

nævnt er specialfredningerne karakteriseret ved at angå begrænsede geografiske områder, der til gengæld underkastes intense bevaringsbestræbelser. De to andre typer tilstræber begge bevarelse af det åbne, byfri land, men medfører til gengæld kun mindre intense bevaringsbestræbelser. Som ligeledes nævnt adskiller de sig fra hinanden derved, at bestræbelserne for at bevare det åbne land (type 2) tager sigte på at spare mest muligt på det åbne land, mens de store landskabsfredninger (type 3) med henblik på at imødekomme nutidens og den nærmere fremtids rekreative og andre behov angår bevarelsen som åbent land af større, samlede arealer af en vis egenart.

1) *Er gældende ret egnet til bebyggelsesregulering, der sker som led i fredningsbestræbelser af type 1?*

Ser man på gældende lovgivning vedrørende bebyggelsesregulering i det åbne land med særligt henblik på de fredningsbestræbelser, der sigter mod specialfredningerne (type 1), må det: først og fremmest konstateres, at sådanne fredningsbestræbelser så at sige aldrig kan indskrænkes til alene at angå bebyggelsesregulering.

Bevaringsbestræbelserne vil ofte tillige gå ud på at regulere beplantning eller hindre ændringer i terrænet, visse former for afvanding o. s. v. Men bebyggelsesregulering indgår naturligvis som et væsentligt led i disse fredningsbestræbelser. Normalt vil bebyggelsesreguleringen gå ud på, at helårsbeboelse og sommerhuse helt eller i det væsentlige hindres, og ofte vil det tillige være nødvendigt i al fald at begrænse landbrugsbyggeriet.

Fredningsbestræbelser af denne type gennemføres efter gældende ret først og fremmest ved fredningskendelser eller offentlig erhvervelse samt - på de begrænsede geografiske områder, som omfattes af reglerne - i kraft af klifredningsbestemmelser og byggelinier i henhold til naturfredningsloven.

Denne tilstand finder naturfredningskommissionen med nogle ikke særligt indgribende ændringer af lovgivningen rimelig.

Detaljeret stillingtagen til byggelinierne findes i kapitlerne XIV og XV. Her skal understreges, at de områder, der indgår under

byggelinierne, omfatter så væsentlige og værdifulde dele af landskabet, at det forekommer velbegrunderet at opretholde en udelukkende på naturfredningsmæssige betragtninger begrundet regulering af bebyggelsen indenfor byggelinierne. Med hensyn til klitfredningen gælder, at den angår et efter rekreative og øvrige naturfredningsmæssige hensyn så væsentligt areal, at der er al grund til at bibeholde den bebyggelsesregulering, som sandflugsloven giver hjemmel til, i en nær koordination med naturfredningsmyndighederne.

Kommissionen finder det ligeledes rimeligt, at bebyggelsesregulering som led i specialfredningerne uden for de områder, hvor byggelinier og klitfredning gælder, fortsat sker ved fredningsservitutter og/eller offentlig erhvervelse. Så længe det drejer sig om de begrænsede arealer, som fredningsbestræbelser af denne type tager sigte på, er der tale om så kvalificeret naturfredningsmæssige interesser, at bebyggelsesregulering bør foretages af fredningsmyndigheder som led i de øvrige bevaringsbestræbelser og på den særlig detaljerede måde, som servitutpålæg eller offentlig overtagelse giver anledning til, ligesom der bør ydes erstatning for en bebyggelsesregulering, der i intensitet eller endelighed går ud over, hvad der efter den øvrige lovgivning på ethvert givet tidspunkt kan gennemføres helt eller delvis erstatningsfrit.

2) *Er gældende ret egnet til at spare på det åbne land?*

Naturfredningslovens bebyggelsesregulerende regler er åbenbart ikke noget egnet middel til varetagelse af de fredningsbestræbelser, der går ud på bevarelsen af det åbne land i almindelighed (type 2).

§ 22, som ved sin tilblivelse havde dette fonnl, har vist sig uegnet. Sagerne rejses isoleret og på tidspunkter, hvor myndighedernes planer for det område, hvori arealet befinder sig, ofte er uafklarede. Hertil kommer, at spørgsmålet om regulering først bliver rejst, når byggeri er aktuelt, altså på et tidspunkt, hvor arealet har fået værdi som byggegrund, og afslag er særlig kostbar for de offentlige kasser.

Regulering af bebyggelsen i det åbne land ved fredningsservitutter med det formål at

spare mest muligt på det åbne land forekommer uoverkommelig. En sådan fremgangsmåde ville blive kostbar og besværlig og desuden have den skavank, at fredningsservitutterne i princippet gælder for evigt, og derfor er og må være vanskelige at ændre, medens hensigten med en almindelig bebyggelsesregulering netop må være at skabe vilkår, der efter planlægningsovervejelser ved en ikke for kompliceret fremgangsmåde kan ændres efter behovet for bebyggelse.

Offentlig erhvervelse som middel til at spare på det åbne land er ligeledes en uegnet fremgangsmåde.

Heller ikke fredningsplanerne er et egnet selvstændigt middel til almindelig bebyggelsesregulering i det åbne land. I det omfang, hvori de resulterer i rejsning af fredningsager, gælder samme indvendinger som ovenfor anført. Iøvrigt kan dog fredningsplanerne i denne situation understøtte og inspirere til bebyggelsesregulerende foranstaltninger, som sker i henhold til andre bestemmelser.

Naturfredningslovens byggelinier er for geografisk afgrænsede til at være egnet til en almindelig regulering med det sigte at spare på det åbne land.

Derimod indeholder *gældende ret uden for naturfredningsloven* bestemmelser, som er velegnet til at spare på det åbne land. Dette gælder især byreguleringslovens yderzonebestemmelser, landbrugszonebyplanvedtægter i henhold til byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 10, og landsbyggeovens § 5 og § 20. Disse bestemmelser giver — indenfor de geografiske områder, hvori de gælder — praktisk mulighed for en planlægning af størstedelen af bebyggelsen i det åbne land. Det må dog siges at være en mangel ved gældende ret, at der i landsbyggeoven for de kommuner, der selv har bygningsmyndighed, kun er hjemmel for at hindre spredning af sommerhusbebyggelse, men ikke af anden bebyggelse.

Via fastlæggelse af opland for hovedkloaker kan det offentlige i nogen grad bestemme afgrænsningen af tæt bebyggelse i det åbne land og derved indirekte regulere denne form for bebyggelse.

De øvrige bebyggelsesregulerende bestemmelser i gældende ret er ikke i sig selv egnet til at spare på det åbne land, i al fald ikke udover begrænsede lokaliteter.

3) *Er gældende ret egnet til at sikre passende store områder som åbent land?*

Naturfredningslovens byggelinier og sandflugtsloven kan i visse geografisk begrænsede egne bidrage til at sikre passende store områder som åbent land. Det gælder således vestkysten af Jylland og særlig skov- og sørige egne. I almindelighed slår disse regler dog ikke til. For at bevare passende store sammenhængende dele af det åbne land, vil det være nødvendigt at supplere den bebyggelsesregulering, der kan ske ved byggelinier og klitfredning, med andre midler. Efter gældende ret kan især to sæt midler komme på tale: For det første yderzonebestemmelser, landbrugszonebyplanvedtægter samt landsbyggelovens § 5 og § 20, og for det andet fredningsservitutter og/eller offentlig erhvervelse.

Der er fordele og ulemper ved begge sæt reguleringsmidler. Fordelen ved byregulering m. v. - således som bestemmelsen er udformet i gældende ret — er, at reguleringen er let at tilpasse til ændrede forhold, at reguleringen — i al fald sammenlignet med fredningskendelser - er relativt let at gennemføre, og at disse midler vil være mere overkommelige for de offentlige kasser end fredningskendelser eller erhvervelser, dels fordi der i visse tilfælde ikke betales erstatning, dels fordi erstatningen på grund af den periodiske opgørelse spredes i tid.

Ulemperne er især, at reguleringen har en midlertidig eller dog uvis karakter, og at den som hovedregel kun kan anvendes, såfremt de naturfredningsmæssige hensyn i det enkelte tilfælde falder sammen med de formål, som den almindelige bebyggelsesregulering forfølger.

Ulemperne ved at anvende fredningsservitutter eller offentlige erhvervelser er de ofte ret store omkostninger og især for så vidt angår fredningsservitutter det besvær, der ofte er forbundet med gennemførelsen af fredningssagerne. Fordelene er imidlertid også betydelige. Ved at anvende fredningsservitutter eller offentlige erhvervelser opnås der en permanent ordning, der bygger på en bedømmelse, der lægger hovedvægten på arealernes anvendelse til opnåelse af rekreative, landskabsæstetiske og videnskabeligt-pædagogiske formål. Det slås således fast, at de

udlagte sammenhængende åbne landskaber også langt ud i fremtiden skal friholdes for al bebyggelse, eller dog for visse arter af bebyggelse. Under disse omstændigheder er det ikke urimeligt, at der ydes erstatning i det omfang, reguleringen går videre end den regulering, der efter den øvrige lovgivning på ethvert givet tidspunkt kan gennemføres helt eller delvis erstatningsfrit. Den omstændelige proces, der går forud for især fredningskendelser, kan ligeledes forsvares. Friholdelsen af de sammenhængende åbne landskaber gennem de store landskabsfredninger er først og fremmest begrundet i rekreative og æstetiske behov, og der kan derfor ofte være brug for den særlig detaljerede og individuelle behandling, som især fredningskendelserne kan give. Hertil kommer, at disse fredningsområder normalt også vil indbefatte begrænsede arealer, der må omfattes af specialfredninger (type 1). Fredningsservitutter og/eller offentlige erhvervelser skal altså anvendes i alle tilfælde i forbindelse med de store landskabsfredninger.

c. *Naturfredningskommissionens stillingtagen.*

På grundlag af ovenstående bedømmelse af gældende ret har naturfredningskommissionen indgående drøftet sin stillingtagen til spørgsmålet om bebyggelsesregulering i det åbne land.

Under denne drøftelse er fremsat en lang række synspunkter. Ser man for overskuelighedens skyld bort fra nuancer, falder synspunkterne i to grupper.

Efter *det ene hovedsynspunkt* anses indgående offentlig regulering af bebyggelsen i det åbne land for nødvendig, og sådan regulering anses for kun at kunne fungere tilfredsstillende, såfremt der slet ikke, eller i al fald kun undtagelsesvis, betales erstatning for fremtidigt opstående byggechancer. Indenfor rammerne af dette hovedsynspunkt har der været tydelige forskelle i opfattelsen af, hvilke myndigheder, der bør foretage reguleringen. Det har været gjort gældende, at hovedtrækkene i jordlovenes ændring var det rette. Reguleringen af al anden bebyggelse end landbrugserhvervenes og anden lokal bebyggelse i den del af det åbne land, der ikke er inddraget under byudviklingsområder, bør

foretages af fredningsmyndigheder. Men det har også været gjort gældende, at en sådan administrativ tilrettelæggelse indebærer både principielle og praktiske problemer, og at der i al fald ikke bør tages endelig stilling på dette punkt, førend kompetenceforholdene med hensyn til den øvrige planlægningslovgivning er fastlagt.

Det andet hovedsynspunkt går ud på, at det rigtigste vil være, at naturfredningsbestræbelserne bevares og udbygges i princippet i den traditionelle form og koncentrerer om bestemte, særlig væsentlige geografiske områder, herunder passende store dele af det åbne land. Spørgsmålet om den almindelige bebyggelsesregulering i det åbne land må heretter søges løst udenfor naturfredningslovens

Allerede under hensyn til, at en ny almindelig bebyggelsesregulering i det åbne land kun kan gennemføres i forbindelse med en revision ikke blot af naturfredningsloven, men af hele lovgivningen vedrørende bebyggelsesregulering i det åbne land, er *kommisjonen* *enedes om følgende konklusion*:

1) En almindelig revision af bebyggelsesreguleringen i det åbne land er ikke en forudsætning for at imødekomme de mere nærliggende behov, som naturfredningsbestræbelserne må søge opfyldt i det åbne land. Både de geografisk begrænsede, men intensive fredningsbestræbelser, der er omtalt ovenfor s. 23 under 1), og bestræbelserne for at bevare større samlede områder som åbent land, se ovenfor s. 24 under 3), kan som hidtil gennemføres indenfor naturfredningslovens rammer ved en passende revision af denne. Forslag til sådan revision stilles især i kapitel VI og VII.

2) En vel tilrettelagt almindelig regulering af bebyggelsen i det åbne land er af afgørende betydning også for de behov, naturfredningsbestræbelserne skal tilgodese. Den er således forudsætningen for, at der også i en fjernere fremtid bevares mulighed for de former for anvendelse af det åbne land, som fredningsbestræbelserne tilsigter.

Uden iøvrigt at tage stilling til den almindelige bebyggelsesreguleringens udformning ønsker naturfredningskommissionen derfor at give udtryk for visse ønsker vedrørende bebyggelsesreguleringens udformning på punk-

ter, der er særlig betydningsfulde ud fra naturfredningsmæssige hensyn:

Det er efter kommissionens opfattelse af afgørende betydning, at bebyggelsesreguleringen omfatter hele landet og ikke er afhængig af, hvorvidt vedkommende kommune har en bygningsvedtægt eller ikke.

Man ønsker ligeledes at understrege betydningen af, at der allerede i henhold til gældende ret tillige kan tages landskabelige og rekreative hensyn ved udlæggelse af inder- og mellemzonearealer, bygge- og sommerhusområder, og henstiller, at der skabes utvivlsom hjemmel til, at der også ved anden bebyggelsesregulering blandt de øvrige relevante hensyn lægges vægt på det landskabelige og rekreative.

Endelig ønsker man at pege på, at det for naturfredningsbestræbelserne er væsentligt, at der skabes så vidt muligt klare grænser for det byggeri i det åbne land, der er umiddelbart tilladt. Sådanne foreteelser som landbrugs- og gartneribygninger, hvis erhvervsøkonomiske grundlag er tvivlsomt, sommerhuse, der opfylder kravene til helårshuse, aftægtsboliger og arbejderboliger, der overgår til sommerhuse eller sædvanlig helårsbeboelse, ombygning af aflagte landbrugsbygninger til andet brug, stationære køretøjer m. v. kan kompromittere de almindelige bestræbelser for at bevare og spare på det åbne land. I denne forbindelse skal man henlede opmærksomheden på, at udviklingen - især med hensyn til trafikmidler - har gjort, at begrebet »lokal helårsbeboelse« og tilsvarende udtryk ikke længere er egnede som led i den almindelige bebyggelsesregulering.

3) Den gældende naturfredningslovs § 22 har kun haft yderst beskedent betydning for bebyggelsesreguleringen i det åbne land. Allerede af denne grund finder nogle medlemmer det nærliggende at foreslå bestemmelsen ophævet. En ophævelse vil tillige have den praktiske fordel, at fredningsnævnene befries for et stort arbejde, hvis udbytte ikke står i rimeligt forhold til besværet, og derefter kan koncentrere sig om mere givende opgaver. Da bestemmelsen imidlertid er et led i den almindelige bebyggelsesregulering i det åbne land, finder andre medlemmer det rigtigst at bevare bestemmelsen, indtil den forudsatte reform af den almindelige bebyggelsesregulering er en realitet.

4) Det er en følge af den under 2) nævnte konklusion, at både nuværende og fremtidige reguleringsmyndigheder skal have adgang til naturfredningsmæssig ekspertise. Ved fastlæggelse af planer og ved principielle enkeltafgørelser skal fredningsmyndighederne derfor høres af de myndigheder, der forestår bebyggelsesreguleringen.

Et *mindretal* (Vagn Jensen) finder, som kommissionen iøvrigt, at nøglen til den for almenheden så vigtige bevaring af værdierne i det danske landskab beror på, om det åbne land kan friholdes for invasion af tilfældig og spredt bebyggelse. Uanset, at dette kardinalspørgsmål formentlig lader sig løse ved reguleringsregler udenfor naturfredningsloven, finder mindretallet det ikke forsvarligt at opgive § 22, så længe en sådan almindelig regulering ikke er sikret. Det erkendes imidlertid, at § 22 i praksis ikke har løst denne opgave, som det var meningen, og at paragraffen derfor må have en ændret formulering, hvis den skal kunne opfylde sit formål.

Et andet *mindretal* (Horsten) har ønsket at fremsætte et konkret forslag. Han mener ikke, at man kan fortsætte på det nuværende lovgrundlag hverken for så vidt angår større naturparker eller det åbne land i øvrigt. Overalt jobbes og spekuleres der i vore naturværdier til stor skade for almenheden, og fredningsmyndighederne har ikke på det foreliggende lovgrundlag kunnet hindre uheldig bebyggelse rundt om i vore smukkeste landskaber.

Bebyggelsespresset vil blive langt større efter Danmarks indtræden i fællesmarkedet. Vi vil da stå over for en eksplosiv udvikling, idet talstærke kredse af den vesttyske befolkning vil søge at skaffe sig ferieboliger i de danske landskaber, fordi de ikke må bygge sommerhuse i deres hjemland på grund af en effektiv naturbeskyttelseslovgivning m. v. Konflikterne mellem hensynet til den enkeltes erhvervs- og dispositionsret og hensynet til samfundshelheden vil så få relation til over 100 millioner mennesker mod hidtil 4 1/2 million.

Derfor bør efter Horstens opfattelse *hovedreglen* for bebyggelse i det åbne land som i England fremtidig være den, at enhver frit

kan dyrke sin jord, men at væsentlige ændringer - herunder udstykning til bebyggelse - kræver godkendelse, og således at der normalt ikke ydes erstatning ved afslag. Endvidere bør afgørelser om bebyggelse ikke ligge hos en alt for lokal myndighed, der vil blive udsat for et voldsomt pres. Endelig bør de heller ikke alene ligge hos byggemyndigheder, idet landsbygeloven m. v. har et andet sigte end æstetisk planlægning af det fremtidige danske landskab i det åbne land.

Horsten anser det for rigtigst, at der inden Danmarks indtræden i fællesmarkedet skaffes et effektivt værn for den danske jord og foreslår en *lovregel*, forbedret i forhold til den ved folkeafstemningen forelagte § 22: »Uden for byer og bymæssig bebyggelse — eventuelt al yderzonejord — må der ikke uden vedkommende byggemyndigheds og fredningsplanudvalgs godkendelse opføres bygninger af enhver art«.

Denne regel indeholder på 2 punkter en skærpelse i forhold til det forslag til ændringer i naturfredningsloven, der bortfaldt ved folkeafstemningen i 1963.

1) Det bortfaldne forslags § 22 undtog områder omfattet af en godkendt byudviklingsplan eller byplan. Denne begrænsning bør udgå, da disse områder efterhånden er ret betydelige.

2) Det bortfaldne forslags § 22 undtog fra kontrol de for opførelsen af de for landbrugs- skovbrugs- eller fiskerierhvervet nødvendige bygninger. Denne begrænsning bør ligeledes udgå for at undgå de talrige omgørelser af denne særregel, der iøvrigt behandles andetsteds i betænkningen.

Den foreslåede lovregel bør kombineres med bestemmelsen om, at fredningsmyndigheder i tilfælde af afslag kan yde en billigheds-erstatning for virkelige tab ved afslaget.

Ved godkendelse af et vist fremmed byggeri på det åbne land bør overskuddet i forhold til den normale værdi af ejendommen som landbrugsejendom indbetales til en fond, hvis midler anvendes til naturfredningsformål.

For at begrænse fredningsmyndighedernes arbejde mest muligt bør disse myndigheder kun have forelagt sager, hvor bygningsmyndighederne ikke vil udelukke bebyggelse i det åbne land.

Kapitel VI.

NATURPARKER

1. Hvad er naturparker?

Den industrielle udvikling og dens følger i videste forstand for landskabet har i en lang række af verdens lande medført, at man ved forskellige samfundsforanstaltninger har sikret en del af de bedst egnede større arealer af særlig landskabelig, rekreativ og videnskabelig betydning. Først og fremmest bebyggelses spredning og intensitet har i disse lande ført til erkendelse af, at man, for at opnå at egentlige landskaber kan bevares, har måttet sikre store områder.

Under betegnelsen nationalparker eller naturparker har man således i en lang række af verdens lande fået gennemført en beskyttelse af vigtige landskaber.

Ganske naturligt fandt de første bestræbelser sted i det i så uhyre grad naturforbrugende *U. S. A.*, hvor man så tidligt som i 1864 foretog statslig erhvervelse af områder, der skulle tjene som rekreationsområder. I 1872 erhvervedes *Yellowstone*-parken som offentlig park. I den efterfølgende tid er i *U. S. A.* nationalparkernes antal og areal udvidet således, at de i dag udgør i alt 10 mill. ha, fordelt på 188 nationalparker. De fleste af disse nationalparker er underkastet stærke restriktioner for at opretholde den naturtilstand, som eksisterede ved oprettelsen, men parkerne er samtidig åbne for og indrettet til at modtage besøgende.

Tilsvarende har man i *Asien* og *Afrika* sikret mægtige landskabsområder af særlig geologisk, botanisk og — ikke mindst for *Afrikas* vedkommende — zoologisk betydning.

I *Europa* er der ligeledes — især gennem de sidste årtier — skabt en offentlig beskyttelse af en række større landskaber, eventuelt ved særlige sikringsforanstaltninger for offentligt ejede arealer. Blandt de mere markante af disse områder kan nævnes følgende, som gennem Europarådet har fået tildelt det såkaldte »Europæiske diplom«:

Reserve Naturelle des Hautes Fagnes, Belgien (ca. 1.500 ha)

Reserve Naturelle de Camargue, Frankrig (ca. 13.500 ha)

The Peak District National Park, England (ca. 140.378 ha).

I *England* og *Wales* findes der 10 nationalparker omfattende ca. 1,3 mill. ha (13.600 km²) eller ca. 9 % af det samlede areal. Disse områder ligger jævnt spredt over hele landet, men omfatter oftest bjerg- og sørige egne. Der er lagt stærkt vægt på, at disse områder bibeholder deres oprindelige udseende og indhold. Visse dele af nationalparkerne i England tjener som videnskabelige reservater, hvor der foregår en udforskning af dyre- og plantelivets livsbetingelser, medens den største del har til formål at give almenheden færdsels- og opholdsmuligheder i det oprindelige engelske landskab.

I *Tyskland* opereres med begrebet naturparker, der først og fremmest tager sigte på områder af landskabelig, rekreativ betydning. De tyske naturparker, der kan udgøre meget store arealer (tilsammen i dag ca. 2 mill. ha) er overvejende privatejede arealer, der dels er underkastet den tyske naturfredningslovs bestemmelser om særlig landskabsbeskyttelse og dels overvåges med særlig opmærksomhed af de bebyggelsesregulerende myndigheder.

Naturparkerne i *Tyskland* udviser lignende karaktertræk som de engelske og tjener samme formål som disse. Der er lagt stor vægt på befolkningens mulighed for at færdes i naturparkerne. Som i *England* fortsætter bestræbelserne for at oprette nye naturparkområder i øget tempo.

I *Sverige* er der siden 1907 oprettet såkaldte nationalparker på statsejede arealer. Disse nationalparker er overvejende udvalgt efter naturvidenskabelige synspunkter og er væsentligst beliggende i landets nordlige bjerg-, skov- og moseegne. Man har dog også

ved nationalparkernes etablering haft hensyn til befolkningens friluftsliv for øje. De 16 nationalparker på over 600.000 ha udgør i dag såvel videnskabelige reservater som storstilede friluftsområder.

Nær beslægtet med nationalparkerne er »Domänreservaterne«, oprettet på statsskovenes arealer. Disse er områder af natur- og kulturhistorisk og landskabelig, rekreativ interesse, lait udgør disse ca. 50.000 ha.

Siden 1952 har man endvidere arbejdet med oprettelsen af de såkaldte naturparker, områder der ikke tilhører staten. Udvalgelsen af disse hviler overvejende på landskabelige og rekreative hensyn. Der foregår for tiden i Sverige en landsomfattende landskabsanalyse, på basis af hvilken bl. a. naturparker skal udlægges.

I Norge er der siden 1962 etableret 2 natur- og nationalparker på ialt ca. 1.500 km². Herudover foreligger der en landsplan for disse parker, som omfatter udlæg af yderligere 14 områder til natur- og nationalparker på ialt ca. 6.000 km². Ved udvælgelsen af disse områder har man lagt følgende principper til grund:

1. områderne lægges på statens ejendom
2. områderne skal være af værdi for videnskabelige formål
3. terrænet må ikke have for mange spor af menneskelig aktivitet
4. en del af arealerne må være tjenlige som frilufts- og rekreatiomsområder for almenheden.

Planen har i foråret 1967 været genstand for en indgående drøftelse i Stortinget, der enstemmigt har tiltrådt planen.

I Finland har man fulgt en lignende udvikling som i Norge og på statsejendom oprettet 23 national- og naturparker. 9 nationalparker på ialt ca. 1.000 km² omfatter et særligt naturskønt eller egenartet landskab, som står åbent for befolkningen og turismen. 14 naturparker på ialt ca. 800 km² er etablerede af videnskabelige formål med en strengere beskyttelse end nationalparkerne.

Terminologiproblemerne i forbindelse med ordene national-naturpark er trods internationale standardiseringsbestrebelselser stadig uafklarede. Med hensyn til ordet nationalpark gælder, at »national« i flere lande er ensbetydende med det statsejede. Hertil kom-

mer, at den internationale naturfredningsorganisation I. U. C. N. har givet begrebet nationalpark en ganske bestemt definition, som ikke kan dækkes af de fleste karakteristiske europæiske landskaber.

Naturparkbegrebet er i Danmark hidtil overvejende blevet anvendt som betegnelse for større landskabsfredninger. Begrebet naturpark er gennem denne anvendelse i ret høj grad kommet til at dække et egnskarakteristisk landskab, hvis sikring kan bevare en egns eller en hel landsdels særpræg indenfor et mere begrænset område. Et sådant egnskarakteristisk landskab vil her i landet for størstedelen bestå af arealer, der drives som land- og skovbrug. Yderligere indeholder naturparkbegrebet, at der indenfor naturparkens grænser gennem færdsels- og opholdsrettigheder gives almenheden mulighed for at nyde områdets herligheder.

For Danmarks vedkommende kan i dag erkendes det samme behov som i udlandet for, at større, i sig selv hvilende landskaber, bliver opretholdt som led i befolkningens rekreative muligheder og af hensyn til bevaringen i ét miljø af en lang række videnskabeligt eller pædagogisk betydningsfulde landskabelementer.

Fredningsbestrebelsene her i landet var tidligere i reglen rettet mod temmeligt begrænsede geografiske områder. Det hang sammen med, at man ikke fandt det nødvendigt at sikre det åbne landbrugsland; dettes eksistens kunne tages som det givne udgangspunkt, og fredningssagerne kunne derfor koncentrerer om det enestående eller usædvanlige. I de senere år har bestrebelsene imidlertid rettet sig mod større arealer, jfr. ovenfor side 36.

Heri ligger en tilnærmelse til det væsentlige i naturparkbegrebet: bevarelsen af hele landskaber. Helt åbenbart har tankerne herom haft betydning ved de i de seneste år gennemførte fredninger i Tystrup-Bavelseområdet. Her var i 1959 af Danmarks Naturfredningsforening på naturfredningsrådets tilskyndelse rejst en fredningssag for en del af søbredderne, og samtidig var en stor frivillig fredning opnået. De senere fredningssager blev rejst sammenhængende med det udtrykkelige formål: at skabe en naturpark. I skrivelse af 15. august 1962, hvorved mini-

steriet for kulturelle anliggender rejste fredningssagen for det centrale område, hedder det således:

»Samfundsudviklingen, og herunder det af den forøgede levestandard betingede, også efter europæiske forhold overordentligt omfattende sommerhusbyggeri, har nødvendiggjort et samfundsmæssigt initiativ for at sikre almenhedens interesser i sikring af visse større landskaber med særlige indholdsmæssige kvaliteter ... På Sjælland er der allerede i terrænet omkring Mølleådalene gjort tilløb til etablering af en naturpark. Herudover har naturparktanken meldt sig for det landskab, der har sit centrale kendetegn i Tystrup-Bavelse sø.

Det sidstnævnte rigt varierede landskab med søer, åløb, dalstrøg, store skovstrækninger og med en rigdom af oldtidsminder, voldsteder m. v., der for en del er sikret gennem allerede eksisterende fredninger, bl. a. af godserne Næsbyholm og Bavelse, er endnu intakt.

Dette landskabs æstetiske kvaliteter, dets historiske baggrund og videnskabelige betydning bl. a. i geologisk, botanisk, zoologisk og arkæologisk-kulturhistorisk henseende, sammenholdt med de særlige rekreative muligheder, der her frembyder sig indenfor en rimelig afstand fra København og nær de forventede større bymæssige bebyggelser i Vestsjælland, gør overvejelser om en sikring selvfølgelig.«

Ministeriet understregede ønsket om realisering af naturparkprojektet yderligere ved at erhverve to særligt velbeliggende ejendomme, der var solgt til sommerhusudstyknings-

Selv om overfredningsnævnet ikke har taget og heller ikke har behøvet at tage stilling til naturparkbegrebet, fordi de pågældende landskaber var klart fredningsværdige, også efter mere traditionelle betragtninger, har nævnet — med mindre geografiske begrænsninger - gennemført de rejste sager.

I det af regeringen den 23. januar 1963 fremsatte - ved folkeafstemningen bortfaldne - forslag til lov om ændring i naturfredningsloven optoges naturparktanken gennem forslaget om ændring i den nuværende § 1 bl. a. ved tilføjelsen af et litra c), »hvorefter landskaber, hvis bevarelse og pleje er af væsentlig betydning for almenheden« kunne

underkastes fredning efter naturfredningslovens regler.

I bemærkningerne til lovforslaget anførtes, at denne bestemmelse tog sigte på sikringen af større repræsentative og indholdsrige landskaber med henblik på udnyttelse bl. a. til imødekomme af almenhedens mangesidede rekreative behov — et begreb der vil svare til de i de fleste kulturlande eksisterende national- eller naturparker.

I forbindelse hermed var det i forslaget til en ændret § 33 anført, at det påhvilede »ministeren for kulturelle anliggender at lade udarbejde planer over

- a) landskaber, hvis bevarelse og pleje er af væsentlig betydning for almenheden,
- b) ...
- c) åbne landskaber, der indtil videre ønskes friholdt for bebyggelse.
- d) ...«

I bemærkninger til forslaget anførtes ad

a) at det drejede sig om »større repræsentative og indholdsrige landskaber, der vil svare til andre landes national- eller naturparker«, og ad c) at det drejede sig om »åbne landskaber, d. v. s. relativt almindelige landbrugsarealer, hvor man dels i overensstemmelse med udvalgenes almindelige bebyggelsesregulerende opgave i et vist omfang må søge at hindre spredt bebyggelse, og dels af andre grunde må sigte mod en friholdelse, f. eks. for at opretholde frie områder mellem større fredningsområder eller langs forbindelseslinierne til særlige udflugtsområder.«

Årsagerne til den almindelige tendens til at gennemføre naturparker ligger også her i landet lige for. På den ene side har industrialiseringen og befolkningstilvæksten ført til et meget kraftigt pres på det åbne land, ikke mindst i form af spredning af bebyggelsen. På den anden side er der opstået et stigende behov for rekreation i det åbne land, for bevarelsen af landskabelig skønhed og variation, og for at sikre forskningen og undervisningen studieobjekter samt jagt- og fiskeriinteresserne vildt og fisk i rimeligt omfang. Under disse omstændigheder er det nærliggende at søge at koncentrere fredningsbestræbelserne geografisk.

Naturparkerne er udtryk for en sådan koncentration. Inden for en naturparks område

søger man at sikre mulighed for udfoldelse af så mange som muligt af de anvendelser af det åbne land, som naturfredningsbestræbelserne især tilsigter. Udtrykt i den sprogbud, som er nævnt side 23 f, kombinerer naturparkerne indenfor deres geografiske grænser specialfredningerne (type 1) og de store landskabsfredninger (type 3).

Den første egentlige tilkendegivelse af naturparktanken her i landet hidrører som foran nævnt fra overvejelserne omkring rejsningen af fredningssagerne i Tystrup-Bavelse-området i 1962. Man har således herhjemme først sent optaget tankerne, men har samtidig haft lejlighed til på baggrund også af andres erfaringer at analysere problemerne.

Den bærende tankegang for ministeriet for kulturelle anliggender ved denne lejlighed og for de senere bestræbelser har været, at man undersøger områder, hvor der findes en særlig koncentration af videnskabeligt-pædagogiske interesser, særlig landskabelig skønhed og variation og mulighed for intensiv rekreation og med zoner med passende dele af det åbne land og skoven, således at også mere almene landskabelige og rekreative behov tilfredsstilles. Da størstedelen af naturparkerne områder stadig kan anvendes til dyrkning, bliver resultatet, at man i naturparkerne opnår en særlig mangesidig kombination af anvendelsesmulighederne i det åbne land.

Beliggenheden i forhold til byområderne og trafiknettet må kunne spille en rolle ved udvælgelsen og vil antagelig få stigende betydning med byvæksten.

Det står klart, at der igennem de internationale naturparkbestræbelser går en udviklingslinje: de ældste sikringer af naturpark-karakter omfatter som oftest landskaber, der efter den »klassiske« naturopfattelse kan karakteriseres som dramatiske og romantiske såsom bjerglandskaber og søområder. Men som udvælgelsen af områder er skredet frem i lande, hvor naturparkbegrebet er grundfæstet, tegner der sig en stærk tendens til at bevare et lands hele landskabsvariation. Sagt med andre ord: man søger inden for de enkelte landsdele at sikre de mest repræsentative områder. Her i landet vil dette sige, at man bør påvise og udvalge det egnskarakteristiske som gjort ved Tystrup-Bavelse.

2. Udvalgelse af områder til naturparker.

Udvælgelsen af egnskarakteristiske områder indenfor landets grænser kan næppe foretages uden kendskab til de enkelte landskabers tilblivelse og udvikling. Grundlaget for udvælgelsen bliver primært en *landskabsanalyse udfra videnskabens oplysninger* om det åbne land. Såvel de naturvidenskabelige som de kulturvidenskabelige faggrupper må yde deres bidrag, for at et helhedsbillede kan fremstå. Ved at sammenholde videnskabens vidnesbyrd om de enkelte landområder får man et middel i hænde til at vurdere disse områders indbyrdes vægt.

Som de væsentligste fagområder, der kan bidrage til en sådan landskabsbonitering, kan nævnes geologien - med særlig vægt på læren om landets opståen og udvikling, den fysiske geografi og kulturgeografien, botanikken — med særlig vægt på læren om plante-samfundene, zoologien med lignende sigte som botanikken — ikke mindst med hensyntagen til vildtbiologiens resultater. Endvidere kan nævnes arkæologien og vor øvrige viden om kulturudviklingen, hvor vidnesbyrdene om menneskets sammenhæng med landets beskaffenhed og plante- og dyreverdenen er af særlig betydning.

En landsdækkende landskabsanalyse viser, at de videnskabelige interesser oftest er koncentreret indenfor de samme 25—30 områder, som er ret jævnt fordelt landet over. Disse områder viser, hvor sammenhængen mellem jord, klima, planter, dyr og mennesker har udviklet sig klarest, og i hvilke hovedformer disse udviklinger er repræsenteret indenfor landets grænser. Gennem en udvælgelse af områder indenfor disse 25-30 lokaliteter kan en række egnskarakteristiske landskaber, der tilsammen viser den samlede danske landskabsvariation, afgrænses. Naturparker kan primært udlægges her indenfor.

Den righoldighed i landskabelig henseende, som naturparker, der er udpeget på denne måde, vil indeholde, betinger, at disses værdi rækker langt ud over de videnskabelige interesser og i høj grad er i stand til at dække almenhedens vidtspændende rekreative behov. En gennemgang af landet set ud fra en æstetisk/rekreativ synsvinkel viser dette forhold tydeligt. Ud fra disse kriterier er det de områder, som videnskaben har udpe-

get, der også generelt tiltrækker sig almenhedens opmærksomhed.

Dog er vurderingen af landskabets muligheder efter rent rekreative kriterier ikke ganske sammenfaldende med den videnskabelige bonitering. Tilstedeværelsen af hav, sandkyster og klitter, vandløb, søer, bakker og skove vejer tungt i rekreativ henseende.

Landskabskoncentrationerne bliver de samme, men vægten forskudt, når de rekreative hensyn medtages sammen med de videnskabelige. Særligt må understreges betydningen af vore kystområder for befolkningens friluftsliv.

Men det er klart, at en række *andre faktorer* end de foran nævnte må tages stærkt i betragtning ved udvælgelsen af naturparkerne indenfor de egnskarakteristiske områder, som den primære analyse har udpeget. Disse områder er nogenlunde jævnt fordelt landet over, og med vore dages trafikmidler er de alle beliggende indenfor daglig rækkevidde fra større bysamfund. Man må dog ved en udvælgelse lægge vægt på, at alle store bysamfund bliver tilstrækkeligt betjent. Først og fremmest vil København kræve en betydelig naturparkkapacitet på Sjælland - forholdsvist meget større end i det øvrige land.

Det er ligeledes nødvendigt ved udvælgelsen at tage hensyn til de praktiske og retlige muligheder for at få naturparken oprettet, så den umiddelbart kan tjene de forskellige behov. Resultatet vil først og fremmest afhænge af, i hvilket omfang arealet er sikret eller på en enkel måde kan sikres i landskabelig henseende, samt af i hvor høj grad offentligheden har adgang eller kan få det. Tilstedeværelsen af fredede arealer, offentligt ejede områder, fredskove o. lign. må spille en stor rolle som udgangspunkt for naturparkbestræbelser.

Sluttelig må det stærkt understreges, at udvælgelsen af naturparker, efter at en mangesidig landskabsanalyse er gennemført, tilige må indpasses i andre planlægningssystemer, her først og fremmest i byudviklings-, trafikudviklings- og landbrugsudviklingsplanlægningen.

En omfattende landskabsanalyse, som kan danne basis for udvælgelse af naturparker, opbygges på mange faste kriterier, der kan fordeles på få grupper:

1. *Kriterier vedrørende landskabeligt indhold.*
 - a) De videnskabelige kriterier.
 - b) De rekreative kriterier.
2. *Kriterier vedrørende beliggenhed.*
 - a) Afstand til store bysamfund.
 - b) Trafikale forhold.
3. *Kriterier vedrørende udnyttelsesmulighed.*
 - a) Offentlig ejendoms beliggenhed.
 - b) Fredningers beliggenhed.

Udvælgelsen af naturparker er således en leddelt, stort set udskillende proces, der gennem summen af de ulige vurderingssynspunkter kan give en bonitering af de enkelte områder og en prioritering af dem.

Ved udvælgelsen af de videnskabeligt anskuelige naturparkområder må der således tages det størst mulige alment landskabelige hensyn. Derefter må de udvalgte arealer, som ved anden planlægning, sammenholdes både med den overordnede og med den lokale planlægnings krav. Af afgørende betydning er nu for naturparkens vedkommende den mangesidige landskabsbonitering. Det er ønskeligt på objektiv basis at udpege en efter vor nuværende erfaring tilstrækkelig serie af egnskarakteristiske områder, og inden for disse i løbet af en kortere årrække at finde frem til de bedst egnede naturparker. Landskabsboniteringssystemet kan håndfast for naturparkernes vedkommende udtrykkes gennem betegnelserne kerneområder og randområder, forstået henholdsvis som de områder, hvor kriterierne alle eller i vidt omfang er tilstede og de områder uden om kernerne, som må bevares måske dog kun for en tid for at sikre værdien af de centrale områder. Systemet indebærer en elasticitet, som kan imødekomme udviklingen inden for de jordforbrugende planlægningsområder, byudvikling, trafikudvikling o. s. v. Det må således kunne tænkes, at et iøvrigt velegnet naturparkområde på grund af sin beliggenhed må vige for anden udvikling, men i så fald søges erstattet af et andet område af lignende karakter og karakter. På grundlag af landskabsboniteringen vil man kunne opstille en vis prioritetsorden for gennemførelsen af naturparker, hvor alle udvælgelseskriterier er taget i betragtning, og hvor det udvalgte områdes landskabelige betydning er afvejnet overfor de

andre jordkrævende samfundsbehov. Den landskabsplanlægning, som er foregået gennem statens naturfrednings- og landskabskonsulenter og fredningsplanudvalgene, har allerede bidraget til hovedlinierne inden for en fremtidig landskabsbonitering.

3. Gennemførelse af naturparker.

Kommissionen går i enighed ind for oprettelsen af naturparker, og de følgende afsnit omhandler måder, hvorpå denne tanke kan føres ud i livet. Alment kan siges, at resultatet af den ovennævnte landskabsbonitering meget vel kan blive, at der inden for en naturparks område kan peges på visse arealer, der må anses for centrale i betydningen særlig velegnede til at opfylde rekreative, æstetiske og videnskabelige formål — og som derfor må gøres til genstand for særlig intensive fredningsbestræbelser og i alt fald bevares som åbent land. Udenom og imellem disse kerneområder kan der være arealer — randområder — som ikke behøver at bevares uforandret. Der kan således op til eller mellem kerneområderne eksistere mindre indholdsrige landskaber eller eventuelt mindre bysamfund, herunder sommerhuskolonier. Denne forskel i graden af interesse set ud fra naturfredningshensynene kan føre til en vis forskel i fremgangsmåden overfor de to slags arealer.

a. *Naturparkernes centrale dele.*

Efter naturfredningskommissionens opfattelse bør disse områders forhold ordnes ved anvendelse af fredningskendelser og/eller offentlige erhvervelser i det omfang, generelle fredningsbestemmelser, herunder naturfredningslovens beskyttelseszoner og byggelinier, eventuel fredskovpligt o. s. v., ikke er tilstrækkelige.

Denne ordning finder kommissionen begrundet allerede i nødvendigheden af, at der må findes detaljerede bestemmelser om anvendelsen af fast ejendom i naturparkernes centrale områder. I områder, hvor særlige videnskabeligt-pædagogiske interesser gør sig gældende, kan det således være nødvendigt med meget strenge bestemmelser. Undertiden kan der endog blive tale om genskabelse af en tidligere på stedet eksisterende land-

skabstilstand. Endvidere vil færdselsret eller opholdsret ofte kunne være påkrævet. Indenfor andre områder vil forskellige grader af bebyggelsesregulering kunne være tilstrækkelig. Det kan således tænkes, at al bebyggelse bør undgås, eller at kun bebyggelse til land- og skovbrugserhvervene bør tillades, men det kan også undtagelsesvis tænkes, at helårsbeboelse eller endog sommerhusbeboelse på bestemt udpegede steder tillige kan tolereres. Hvor naturparkens centrale dele har et større omfang, kan det ligeledes være nødvendigt at søge at få varetaget eksisterende bysamfunds behov for udvidelse.

Også i administrativ henseende er fredningsservitutter og/eller offentlig erhvervelse en rationel fremgangsmåde. Den detaljerede stillingtagen til arealernes anvendelse ud fra en afvejning af de naturfredningsmæssige hensyn imod modstående erhvervmæssige interesser og byudviklingshensyn er de traditionelle fredningsorganer vant til og egnet til at udføre. I det omfang, der inden for naturparkens område skal gælde begrænsninger i dyrkningsmæssig henseende, må den traditionelle fredningsprocedure iøvrigt efter det standpunkt, som kommissionen s. 78 har tilkendegivet, i alle tilfælde anvendes.

Endelig vil det efter kommissionens opfattelse også i erstatningsretlig henseende som oftest være det rimeligste at lade gennemførelsen af naturparker ske efter de almindelige erstatningsprincipper i naturfredningsloven. Mens den almindelige bebyggelsesregulering i det åbne land vil have en vis midlertidig karakter, må fastlæggelse af den fremtidige bebyggelse indenfor en naturparks område i højere grad være mere definitiv. Det må derfor forudses, at der i typiske tilfælde bør ydes erstatning for begrænsninger af bebyggelsen i det omfang, disse går ud over, hvad der i henhold til anden bebyggelsesregulering eller anden regulering ifølge lovgivningen, f. eks. skovlovgivningen, på det tidspunkt da naturparken gennemføres, kan foretages enten erstatningsfrit eller mod en erstatning, der er mindre end den, der vil følge af naturfredningslovens almindelige erstatningsregler.

Naturparkerne kan tænkes at komme til at angå så store arealer og kræve så stor økonomisk indsats, at de nødvendige fredningssager bør rejses af ministeriet som een-

tral politisk myndighed. På grund af sagerens omfang vil det tillige være nødvendigt, at sagerne forberedes teknisk af de planlæggende fredningsorganer, fredningsplanudvalgene og konsulenten. Projektet til en naturpark må forelægges vedkommende nævn i fuldt udarbejdet stand. Allerede på planlægningsstidspunktet bør der indledes et samarbejde mellem fredningsorganerne og de organisationer, bl. a. land- og skovbrugsorganisationer, hvis interesser i væsentlig grad vil berøres af den påtænkte naturpark. Følgen af ministeriets rejsning af sagen og dennes officielle forberedelse vil kunne blive, at den opgave, der kommer til at påhvile fredningsnævn og overfredningsnævn ved gennemførelsen af naturparker, kan minde om den opgave, som ekspropriationskommissionen i henhold til ekspropriationsprocesloven af 1964 udfører. Da sammenhængen mellem det tilstræbte offentlige formål og planernes geografiske omfang og udformning giver en større mulighed for at udøve et skøn ved gennemførelse af projektet til en naturpark end f. eks. ved gennemførelsen af et motorvejsprojekt, vil fredningsorganerne dog komme til at stå friere overfor det forelagte projekts nærmere udformning end ekspropriationskommissionen.

b. *Randarealer.*

De mindre indholdsrige arealer op til naturparkernes kerneområder udgør et særligt problem.

Hovedsynspunktet for behandlingen af disse arealer må være, at de skal anvendes på en måde, der ikke kompromitterer naturparken. Det vil være vanskeligt at fastlægge en definitiv grænse for naturparken. Randområderne bør derfor kunne holdes i reserve, og i det hele bør fredningsmyndighederne have indflydelse på udviklingen i disse randområder.

Den nødvendige kontrol med omgivelserne af naturparkernes kerneområder kan mest hensigtsmæssigt ske ved anvendelse af en nyslågs planer, der er en kombination af de nuværende fredningsplaner og byudviklingsplanerne.

Sådanne planer bør kunne pålægges områder af den art, der ovenfor er kaldt randområdet, altså områder omkring eller imellem en naturparks kerneområder. Planens

virkning bør være, at der i 10 til 15 år fra den godkendte plans bekendtgørelse ikke må foretages andre ændringer i arealerne end dem, som er klart dyrkningsmæssigt begrundet, med mindre vedkommende planmyndighed giver tilladelse. Før periodens udløb skal der tages stilling til, om det omfattede areal skal inddrages under naturparken eller skal holdes udenfor. Undtagelsesvis kan en plan forlænges. Ved periodens begyndelse bør ske indkaldelse under ét og inden for en bestemt tidsfrist af erstatningskrav på samme måde, som i henhold til byudviklingslovens § 14. Da det drejer sig om randområder, hvor hovedinteressen går ud på at kunne hindre bebyggelse og andre mere indgribende ændringer i arealanvendelsen, finder man, at planen ikke bør hindre klart dyrkningsmæssigt begrundede ændringer inden for sædvanlig land- og skovbrugsdrift. Skulle det undtagelsesvis være nødvendigt at hindre sådanne ændringer, må det ske på sædvanlig måde ved fredning og/eller offentlig erhvervelse.

I forbindelse med disse planer vil man kunne finde frem til de dele af randområderne, hvor bebyggelse kan tillades. Naturparkerne må formodes oftest at blive lagt i områder, der også set fra sommerhusbehovets synspunkt er særlig attraktive, og der er ingen grund til at hindre, at der kommer fritidsbeboelse i nærheden af naturparkerne, når det kan ske uden at de kompromitteres.

Med hensyn til en eventuel sommerhusbebyggelse i randområderne ved en naturpark, vil det være hensigtsmæssigt, at den sker efter en samlet bebyggelsesplan, der indeholder offentligt tilgængelige veje og stier gennem området til naturparkens kerneområde. Ligeledes vil udlæggelse af fællesarealer, udsigtsarealer samt regler om bebyggelses placering være hensigtsmæssige. Man har imidlertid ikke ment at burde foreslå indførelse af et særligt retsinstitut til gennemtvungelse af samlede bebyggelsesplaner i naturparkens randområder. Såfremt en tilfredsstillende løsning ikke kan opnås med de udstykkendes samtykke - eventuelt som vilkår for dispensation fra planen, fra byggelinier eller fra andre betæmmelser - må bebyggelsesplanen gennemtvunges i henhold til de dertil egnede regler i landsbyggeoven eller byplanloven eller ved en fredningssag.

c. Forberedelse af sager vedrørende naturparker.

Gennemførelse af de naturparker, som man på et givet tidspunkt finder ønskelige, vil kræve tid. Økonomiske og administrative hensyn vil føre til, at sager om gennemførelse af naturparker - på tilsvarende måde som de hidtidige fredningssager — må rejses lidt efter lidt over relativt lange tidsrum. Efter at der er truffet principiel beslutning om rejsning af sag om oprettelse af en bestemt naturpark, vil der yderligere nødvendigvis gå et tidskrævende arbejde forud for projektets indbringelse for fredningsnævnet.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt, i visse tilfælde ligefrem nødvendigt, at anvende fredningsplaner med samme retlige indhold som de nuværende fredningsplaner som forberedelse til gennemførelse af naturparker.

De gældende regler om fredningsplaners indhold bør dog ændres på ét punkt. Kravet om tilladelse til dyrkningsmæssigt bestemte ændringer har vist sig at volde vanskeligheder. Da hindringer for den erhvervsmæssige udvikling i land- og skovbruget desuden såvidt muligt bør undgås, foreslås det, at fredningsplaner for fremtiden kun medfører pligt til at søge tilladelse til andre ændringer end sådanne, som er klart dyrkningsmæssigt betinget.

d. Naturparker på offentligt ejede arealer.

Ved ovenstående fremstilling af midlerne til gennemførelse af naturparker er man gået ud fra, at disse oprettedes på privat ejet jord.

Da det offentlige kun ejer temmelig begrænsede dele af jorden i det åbne land, vil denne forudsætning også svare til den almindeligst foreliggende situation. På den anden side vil offentlige arealer, især statsejede arealer, utvivlsomt meget ofte komme til at indgå i naturparkernes områder.

Naturfredningskommissionen går ud fra, at det ved forhandling med vedkommende myndighed i det enkelte tilfælde vil være muligt at skabe et sådant samarbejde mellem fredningsmyndighederne og vedkommende andre myndigheder, at både naturfredningsbestræbelserne og områdets eventuelle særlige offentlige anvendelse kan tilgodeses. Hvor der rent undtagelsesvis opstår konflikt, må denne løses ved fredningskendelse.

4. Investeringer.

Oprettelsen af naturparker kan ikke være en engangsforeteelse. Ikke alene vil man som foran omtalt kunne drøfte den geografiske udstrækning af naturparken, men også med hensyn til de kvalitative bestemmelser vil der kunne tænkes en successiv gennemførelse. Af helt primær betydning vil ved ethvert projekt være inddragelse af retten til at udnytte området på anden måde end hidtil, altså en status quo-sikring. Når dette er opnået, eventuelt i visse tilfælde i forbindelse hermed, kan man begynde at overveje positive foranstaltninger, der sigter på udnyttelse af området til forskellige videnskabelige, pædagogiske eller rekreative formål.

At disse foranstaltninger vil kræve yderligere investeringer er utvivlsomt.

Til belysning af størrelsen af investeringsudgifterne ved gennemførelsen af naturparker haves i dag kun fra Tystrup-Bavelseområdet et vist talmateriale.

Sikringen af det midsjællandske område ved Tystrup-Bavelse er indtil nu, foruden hvad der er opnået igennem frivillige fredninger (ca. 1500 ha) eller sikret igennem skovlovgivningen (ca. 7500 ha) foretaget ved fredning af 250 ha (heraf 100 ha sø) omkring Bromme, 250 ha i Susådalens øst for Tystrup sø, 152 ha udgørende en snæver bræmme ved Tystrup sø, hvortil kommer ca. 800 ha ligeledes omkring Tystrup sø. Som nævnt drejer det sig overvejende om de nødvendige førstegangsudgifter i forbindelse med status quo-fredninger af landbrugsområder. Fredningen omfatter således sædvanligt forbud mod bebyggelse, nåletræsbeplantning og grusgravning. Servitutterne er lidt strengere nærmest søen, mildere længst borte fra den, hvor lokal helårsbebyggelse og grusgravning er tilladt; bortset fra arealerne nærmest søen har der ikke ved fredningernes gennemførelse været aktuelle problemer om sommerhusbebyggelse eller oplysninger om grusforekomster.

Udgifterne ved disse fredninger har andraget ca. 4 mill. kr., hvoraf der til Bromme-fredningen er medgået ca. 400.000 kr., til Susåfredningen 530.000 kr., til søbreds-fredningen ved Tystrup sø 940.000 kr. og til den øvrige fredning omkring søen 2.250.000 kr.

En væsentlig del af fredningerne var som

nævnt omfattet af eksisterende byggelinier, og der fremkom derfor en forskel i erstatningsbeløbene for disse områder og for de udenfor liggende. Indenfor byggelinierne udgjorde erstatningerne pr. ha henholdsvis 2.000 kr. i Brommeområdet, 1.000 kr. i Susåområdet og iøvrigt 2.500, 2.000 og 1.000 kr. varierende efter servitutternes strengthed. Udenfor byggelinierne udgjorde de tilsvarende tal pr. ha 4.000 kr. og 3.000 kr. i henholdsvis Bromme og Suså-området, 5.800 kr. ved søbredden og iøvrigt 5.000, 4.000 og 1.000 kr. De høje erstatninger for søbredens vedkommende skyldes for det første, at der var rejst fredningssag for disse arealer inden indførelsen af søbyggelinien i 1961, og at der i området var påbegyndt en sommerhusudstykningsprojekt.

Hertil kommer, at der med henblik på tilvejebringelsen af et offentligt opholdsareal i den centrale del af området af ministeriet for kulturelle anliggender erhvervedes 2 ejendomme på tilsammen 37,9 ha for ialt 2,2 mill. kr. Prisen på disse ejendomme var betinget af, at de var omfattet af et fremskredent sommerhusudstykningsprojekt.

De hidtidige udgifter ved hovedsikringen af de væsentligste dele af dette naturparkområde udgør således ca. 6 mill. kr., hvorved ialt er sikret ca. 10.500 ha med offentlighedens adgang til ca. 4.000 ha.

Et overslag over udgifterne ved andre naturparkområder er næppe muligt.

Der må udover udgifterne i forbindelse med selve fredningen regnes med udgifter til anlæg af rekreative faciliteter og til en driftsmæssig opretholdelse af fredningstilstanden.

Et *mindretal* (Vagn Jensen) tiltræder dels den grundtanke, at bevarelsen af store, egns-karakteristiske og særprægede samlede om-

råder er nødvendig, dels at dette vil kunne gennemføres ved fredning af omfattende »naturparker«, men ønsker i denne forbindelse at påpege, at behovet for en sådan særlig omfattende bevaringsindsats gennem fredning netop står i forbindelse med savnet af en almindelig regel om beskyttelse af det åbne land (jfr. s. 79). En generel bevaring ville bedre kunne sikre en fyldestgørende dispositionsfrihed i fremtiden, og den fredningsmæssige indsats kunne derved koncentreres om positiv opfyldelse af de efterhånden registrerede friluftsbøvhov i form af færdsels- og opholdsrettigheder m. v.

Et andet *mindretal* (Horsten) kan ligeledes tiltræde, at bevarelsen af store egns-karakteristiske og særprægede områder er aldeles nødvendig, men han ønsker fremhævet, at dette mål efter hans opfattelse kan nås på en langt mere hensigtsmæssig måde på grundlag af det ovenfor side 79 fremsatte forslag til en ændret § 22. Hvis dette forslag gennemføres vil en iværksættelse af naturparker kunne ske straks, hvilket vil have meget stor betydning, idet vore landskaber ellers står i fare for hurtigt at blive ødelagt.

Gennemføres forslaget ikke, men kun den af flertallet foreslåede ordning vil skabelsen af naturparkerne i hvert fald tage en urimelig lang årrække. Der må hurtigere og mere effektive midler til mod den kommende eksplosive udvikling.

I anledning af det af mindretallene (Horsten og Vagn Jensen) anførte skal *flertallet* henvise til den udførlige begrundelse, navnlig i kap V for kommissionens indstilling.

Det er indgået i kommissionens overvejelser og forslag, at der bør skabes en generel sikring af det åbne landskab, uanset og samtidig med at man etablerer naturparker.

FREDNINGER I ØVRIGT

1. Indledning.

Naturfredningsbestræbelserne må i de kommende år først og fremmest tage sigte på at gennemføre de naturparker, som det er muligt at opnå tilslutning til at realisere, og som bevillingsmæssigt kan overkommes.

Naturfredningsbestræbelserne kan imidlertid ikke indskrænkes hertil. De bestræbelser, som skildres i denne betænkning 3. og 4. del, må naturligvis udspille sig jævnsides med gennemførelsen af naturparkerne. Men heller ikke det traditionelle f. redningsarbejde gennem fredningskendelser og offentlige erhvervelser kan indskrænkes til udelukkende at angå naturparkområderne. I et vist omfang vil det være nødvendigt at bruge fredningskendelser eller offentlig erhvervelse også uden for naturparker eller påtænkte naturparkeres område.

Hovedindholdet af dette kapitel er en oversigt over tilfælde, hvor anvendelse af fredningskendelser eller offentlig erhvervelse kan være nødvendig også uden for naturparkeres område.

2. Bynære fredninger.

Arealer i nærheden af større bymæssige bebyggelser.

Det er alment erkendt, at bybefolkningen har behov for ubebyggede, grønne arealer både inde i byen og i byens udkant.

De arealer, der er nødvendige for at dække dette behov er meget forskellige både i henseende til størrelse og indretning. Der er dog en typisk forskel på arealer, der skal bruges af større eller mindre kredse af byens befolkning, og arealer, der blot skal virke som en kontrast til byen og dermed tjene mere almene rekreative og sundhedsmæssige interesser.

Til den første gruppe af arealer hører parker og andre grønne opholdsarealer, sports-

pladser og lign., og for kystbyernes vedkommende tillige badestrande og opholdsarealer bag disse. I voksende bysamfund må bestræbelserne for at tilvejebringe sådanne opholdsarealer antage en særlig karakter. Arealer, som på et givet tidspunkt ligger i byens udkant, men som f. eks. på grund af tilstedeværelsen af moser, småskove, særlig kuperet terræn o. s. v. på langt sigt er særlig velegnet til parker og lignende opholdsarealer, må sikres mod en indtrængen af bebyggelse eller anden anvendelse til byformål i en overgangsperiode, indtil det samlede områdes planlægning af fordelingen mellem bebyggelse og parker og lign. kan finde sted, og et eventuelt behov for en bypark bliver evident.

Den anden gruppe af arealer har fået stigende betydning med byernes vækst og spredning. Overalt i verden er man begyndt at tilstræbe, at der rundt om de store byer opretholdes landbrugsland ind til bygrænsen eller eventuelt ind imellem dele af byen. Udslag af disse bestræbelser er bl. a. den engelske byplanlovgivning, hvor det offentlige har en indgribende kontrol med udnyttelsesretten ved overgang fra landbrug til bymæssig anvendelse, og hvor man både sikrer åbne arealer og regulering af byudviklingen ved Green Belts.

Tanken om bevaringen af landbrugsarealer ved byerne har også fundet udtryk i egnsplanen for Københavnsegnen, den såkaldte »Fingerplan« med grønne kiler af landbrug og gartneri som kiler mellem fingre af by. Fingerplanprincippet har været lagt til grund ved planlægning af andre storbyer, og det er for Københavnsegnens vedkommende bevaret og udbygget ved den seneste egnsplan, principskiten af 1961. Tilsvarende synspunkter møder man ved regionplanforslagene for Storårhus og for Nordjylland.

Behovet for ubebyggede grønne arealer i byerne og deres udkant må søges opfyldt som led i byernes byplanlægning og byregulering.

Sædvanligvis vil der ved grønne områder i byer og bymæssige bebyggelser være tale om parker og lign., som typisk vil være i kommunens eje. Til sådanne arealer kan ikke henregnes de i henhold til lovgivningen ubebyggede friarealer ved den enkelte bebyggelse. I henhold til byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 4 kan der i en byplan gives bestemmelser om »beliggenheden af offentlige bygninger og anlæg, derunder sports- og legepladser . . . lystanlæg, parker og kirkegårde«. Ubebyggede arealer op til den bymæssige bebyggelse kan som led i byreguleringens sikring af en hensigtsmæssig byudvikling for perioder friholdes for bebyggelse ved at blive udlagt som yderzone i henhold til byreguleringsloven.

Mulighederne i henhold til byplanloven, landsbyggeloven og byreguleringsloven bør efter kommissionens opfattelse som hidtil bringes til anvendelse for at sikre de nærrecreative arealer i og i tilslutning til byerne og de bymæssige bebyggelser, i samarbejde i adskillige tilfælde med naturfredningsmyndighederne.

Undertiden kan der imidlertid være anledning til at supplere de opregnede bestræbelser. Et muligt supplement er anvendelse af fredningsservitutter. De tilfælde, hvor fredning kan være rimelig, kan ikke opregnes udtømmende, men en række typiske eksempler kan dog angives:

Anvendelse af fredning til at sikre rekreative arealer er en selvfølge, hvor pågældende areal ikke alene tjener bysamfundets rekreative behov, men har almen betydning, enten fordi det indgår i en større landskabsfredning, eller fordi det af videnskabelige, pædagogiske eller æstetiske grunde er særlig interessant.

Selv hvor arealet først og fremmest tjener bysamfundets interesser, kan der være tale om at anvende fredning. Den bymæssige bebyggelse kan endnu være relativ beskeden og økonomisk svag, således at bysamfundet ikke selv kan overkomme at skaffe sig de rekreative arealer, som den indenfor en relativ kort årrække vil få brug for, eller den lokale økonomi kan af andre grunde være dårlig.

Det vil ofte være således, at behovet for grønne områder især føles af centralkommunen i en større bymæssig bebyggelse, mens de omliggende kommuner, hvori arealerne må skaffes, endnu ikke erkender at have no-

get behov. I sådanne tilfælde kan de særlige kommunalpolitiske forhold gøre det naturligt, at en udenforstående myndighed supplerer de lokale bestræbelser.

I fremtiden vil det ofte forekomme, at man i nærheden af storbyer ønsker permanent at bevare ubebyggede, dyrkede arealer i byens udkant eller mellem dele af byen. Hvor man kan forudse, at denne bevaring skal være permanent eller i hvert fald gå langt ud over byudviklingszonedragningens perioder, er det i alt fald under forudsætning af, at man ikke ændrer lovgivningen om udnyttelse af ikke-byjord på afgørende måde, en nærliggende tanke at anvende fredning i stedet for byudviklingsplaner.

De fredninger, der i tilfælde som de ovennævnte kan blive brug for, bør gennemføres på sædvanlig måde ved fredningsservitutter eller ved offentlig erhvervelse.

3. Sommerhuskoncentrationer.

Man må formentlig regne med, at store koncentrerede sommerhusbebyggelser, således som de allerede findes i Nordsjælland og i Odsherred, vil blive almindelige i al fald bag de kyster, som er særlig brugbare som badestrande.

Hvor dette er tilfældet, opstår problemer vedrørende afgrænsning af sommerhusområderne.

Afgrænsningen af et stort koncentreret sommerhusområde kan være bestemt af forskellige faktorer. En betydningsfuld faktor er bestræbelserne for at spare på det åbne land ved at hindre spredt sommerhusbebyggelse. Den afgrænsning, som er bestemt herpå, bør - som ovenfor i kapitel V forudsat — foretages af bebyggelsesmyndighederne, der også skal tage naturfredningsmæssige hensyn i betragtning ved fastlæggelse af grænserne. Denne afgrænsning er principielt midlertidig. - Afgrænsningen af et sommerhusområde kan også være bestemt af tilstedeværelsen af en naturpark. I så fald indgår afgrænsningen af sommerhusområdet som et led i planlægningen af naturparkområdet, jfr. ovenfor i kapitel VI.

Følgende betragtning kan imidlertid også have betydning for afgrænsningen af et sommerhusområde: En omfattende og koncen-

treret sommerhusbebyggelse er ganske vist uundgåelig og i al fald prisen for, at det åbne land kan bevares i størst mulig udstrækning. Men man må ikke være blind for, at sommerhusområdernes værdi som rekreativt område for den enkelte sommerhusbruger forringes væsentligt, såfremt bebyggelsen bliver alt for kompakt og omfattende. Det har stor betydning for sommerhusområdernes rekreative værdi, at der ind imellem områderne findes åbent land, og at der mellem de større bysamfund, hvor sommerhusejernes helårsbolig ligger, og sommerhusområdet findes åbent land. I denne forbindelse kan et andet problem komme ind i billedet, nemlig den stigende tendens til, at sommerhusbebyggelsen overgår til helårsbeboelse. Sommerhusene bygges nu ofte i en kvalitet, der gør helårsbeboelse mulig. Men hvis en overgang til helårsbeboelse bliver almindelig og skal accepteres, må man i konsekvens heraf ændre kravene til udstykningerne og sikre udlæg af arealer til offentlige formål og til privat service.

Gældende ret vedrørende bebyggelsesregulering i det åbne land indeholder i et vist omfang hjemmel til at afgrænse sommerhusområder ud fra foranomtalte betragtninger. Ved udlæggelse af sommerhusområder i bygningsvedtægterne, jfr. ovenfor s. 58, kan man stræbe efter at bevare åbent land mellem koncentrationerne. Man kan dog ikke på denne måde permanent bevare kiler mellem sommerhusområderne i egne, hvor efterspørgslen på sommerhusgrunde er stor. Hvor der udlægges sommerhusområder i en byudviklingsplans yderzone, jfr. ovenfor s. 56, kan ligeledes — for byudviklingsplanens gyldighedsperiode — sikres åbent land uden om sommerhusområder.

I kommuner med en sommerhusbebyggelse af et stort omfang og med en udtalt tendens til en fortsat omfattende udstykningsvirksomhed og sommerhusbebyggelse har den nødvendige regulering af bebyggelsens udstrækning fundet sted ved hjælp af landbrugszone-byplanvedtægter i medfør af byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 10; samtidig er herved — for byplanvedtægtens gyldighedsperiode — sikret en friholdelse for bymæssig bebyggelse, men ikke for lokal bebyggelse, hvorfor også fredning kan komme på tale, hvor en permanent sikring ønskes.

4. Andre fredninger.

1) I naturparkerne må indgå *arealer til almen brug* som badestrande, opholdsarealer, arealer hvorpå der kan dyrkes sport, drives amatørvidenskab o. s. v.

Det er imidlertid åbenbart, at der kan blive brug for sådanne arealer også udenfor naturparkerens område.

Det gælder først og fremmest om badestrande og opholdsarealer bag disse. Det offentlige har i de senere år ved køb eller fredningske ndelser udfoldet energiske bestræbelser for at skaffe alment tilgængelige bademuligheder.

Disse bestræbelser må fortsætte med usvækket styrke, også selvom der måtte blive gennemført en ret for almenheden til at bade fra alle strande, jfr. kapitel XX. Behovet for opholdsarealer i nærheden af strandene vil bestå også efter en sådan reform.

2) Udover udpegning af naturparkområder på basis af oplysninger om de videnskabelige interessekoncentrationer vil det være påkrævet at gennemføre mindre fredninger af hensyn til *forskningens og undervisningens behov*.

De forskningsmæssige og pædagogiske formål kan også undtagelsesvis begrunde en skærpelse af en bestående fredning udenfor naturparkområderne.

3) *De landskabsæstetiske og alment rekreative hensyn*, som naturfredningsbestræbelserne har for øje, vil dels blive tilgodeset gennem naturparkerne og de bynære fredninger, og dels gennem fredningsplanlægningen (i uforbindende form) i samarbejde med byudviklings-, byplan- og byggemyndighederne, der iøvrigt i deres virksomhed også varetager interesserne i det åbne land jfr. nedenfor under 5. Dog kan der være behov for at frede eller erhverve særlige områder, ikke mindst kystarealer og andre landskabs-elementer af væsentlig betydning. Blandt sådanne må nævnes de »våde« lokaliteter, der som det anføres i betænkningens bind II er nødvendige for landets fuglefauna. De omtalte landskabsæstetiske hensyn vil desuden kunne tilgodeses ved en pleje af de fredede landskaber, hvorved deres særprægede karakter kan fremhæves, respektive bevares. Som led heri kan der blive tale om ved fredning at bevare stendiger, levende hegn o. lign.,

hvor der foreligger et samspil med landskabet, ligesom bevaringen af små udyrkede områder, vandhuller, forladte grusgrave m. v. kan være hensigtsmæssig.

Herfor taler udover de landskabsæstetiske hensyn også undervisningsmæssige hensyn for omegnens skoler og ønsket om at bevare vild fauna og flora.

5. Særlig om fredningsplaner.

De naturfredningsbestræbelser, der er omtalt i denne 2. del af betænkningen: indgreb i dyrkning, gennemførelse af naturparker, bynære fredninger og de ovenfor under 4. nævnte andre tilfælde, tager fortrinsvis form af sædvanlige fredningskendelser eller offentlige erhvervelser. I det foregående er tillige gjort en del spredte bemærkninger om, i hvilket omfang disse fremgangsmåder — fredningskendelser, offentlige erhvervelser — betragtet som juridiske instrumenter kan suppleres med fredningsplaner som et bindende retsinstitut. For overskuelighedens skyld skal derfor på dette sted gives en samlet oversigt over fredningsplaners anvendelse som middel til at regulere dyrkning og bebyggelse i det åbne land.

Som omtalt ovenfor bør fredningsplaner efter kommissionens opfattelse ikke kunne anvendes mod klart dyrkningsmæssigt betingede ændringer i den bestående tilstand. Hvor indgreb mod dyrkningsmæssige ændringer undtagelsesvis er nødvendige, må de gennemføres ved fredningskendelse eller offentlig erhvervelse.

København i september 1967.

K. Arildsen
Niels Arnstedt
Sten Bjerke
C. Blixencrone-Møller
Bent Christensen
H. Frølund
Johan Garde
P. V. Glob
Edmund Hansen
H. Hilden

W. Horsten
Peter Jacobsen
Vagn Jensen
Thorvald Jørgensen
Johs. Høyer Madsen
Woldhardt Madsen
K. O. Møller
Vagn Rud Nielsen
Viggo Nielsen
Johs. Olsen

V. E. Pedersen
Helge Paaske
W. Reenberg
Henning Rohde
Erik Ib Schmidt
Gunnar Seidentaden
Palle Suenson
O. Bondo Svane
J. S. Vang
H. Ødum

Fredningsplaner med i øvrigt samme retsvirkninger som efter gældende ret bør, hvor det i det enkelte tilfælde er praktisk, anvendes til forberedelse af naturparker, jfr. ovenfor s. 87. Lignende behov for den forberedelse, som en fredningsplan kan give, kan imidlertid være til stede ved bynære fredninger og undtagelsesvis i tilfælde, der er nævnt ovenfor i afsnit 4.

Det må være en følge af, at den almindelige bebyggelsesregulering i det åbne land efter kommissionsflertallets principielle stillingtagen, jfr. ovenfor s. 78, ikke længere skal ske via naturfredningsloven, at anvendelse af fredningsplaner som retsinstitut indskrænkes til de lige nævnte tilfælde, altså tilfælde hvor planerne tager sigte på fremtidige fredninger eller erhvervelser.

Dette indebærer imidlertid på ingen måde, at også den analyse af de landskabelige interesser inden for et lokalt område, der ligger bag alle hidtil udarbejdede fredningsplaner, kan indskrænkes til at angå områder, der senere bør fredes eller erhverves. Den retligt uforbindende fredningsplanlægning, der allerede foregår, jfr. ovenfor s. 44 f, vil tværtimod få stigende betydning. Den skal danne grundlag for den naturfredningsmæssige ekspertise, som må stilles til rådighed for de bebyggelsesregulerende myndigheder, jfr. ovenfor s. 79; den er en forudsætning for udpegning og praktisk gennemførelse af naturparker, jfr. ovenfor s. 83 f, og den vil indgå i de i bind II nævnte ordninger vedrørende forskellige former for anlægsvirksomhed i det åbne land.

BILAG

PRINCIPPER FOR EN FREMTIDIG LOVGIVNING OM UDNYTTELSE AF DANSK JORD

(Bilag til naturfredningskommissionens skrivelse af 27. juni 1962 til
ministeren for kulturelle anliggender, bilag 2)

I. Jordens anvendelse.

1. Til sikring af en hensigtsmæssig benyttelse af landets jord gælder de nedenfor anførte regler for anvendelsen af al jord, der på datoen for lovforslagets fremsættelse, anvendes til a) landbrug, skovbrug, gartneri, havebrug eller anden her til svarende anvendelse, hvor jordens værdi fortrinsvis er bestemt af ejendommens afgrødeproducerende evne, samt b) arealer, som henligger uopdyrkede.
2. Hvis en ændret benyttelse af de pågældende arealer må anses for at være den i økonomisk henseende gode anvendelse på det i punkt 1. nævnte tidspunkt, kan en sådan ændret anvendelse finde sted, med mindre der i den øvrige lovgivning måtte være hensyn, der taler herimod, herunder naturfrednings- eller byreguleringshensyn. Der vil i sidstnævnte tilfælde kunne ydes erstatning efter de gældende regler.
Den ret, der i dag tilkommer ejeren til at udnytte forekomster i jorden som f. eks. grus, brunkul m. v. til eget brug, forbliver uændret. Hvorimod industriel udnyttelse af sådanne forekomster kræver speciel tilladelse, med mindre arealerne allerede er erhvervet med industriel udnyttelse for øje på det i punkt 1. omhandlede tidspunkt.
3. Der foretages inden 2 år efter lovens vedtagelse en ansættelse af de i punkt 2. omhandlede jorders faktiske værdi på det i punkt 1. omhandlede tidspunkt. Den således fastsatte værdi reguleret efter de

almindelige konjunkturbevægelser skal danne udgangspunkt for senere prisansættelser ved salg af ejendommen og ved statens forkøbsret, jfr. punkt 9.
For de områder, der ved en amtsvis planlægning udlægges til sommerhusområder, skal den tilsvarende vurdering finde sted samtidig med, at arealet udlægges på denne måde.

II. Erhvervelse af de under I, 1 a, omhandlede ejendomme.

4. Ingen kan erhverve en landbrugsejendom, såfremt han i forvejen er indehaver af mere end een ejendom her eller i udlandet, dog således at der ikke sker nogen ændring i de på det under punkt 1. nævnte tidspunkt bestående ejerforhold, ligesom der må fastsættes bestemmelser med en vis mulighed for dispensation, f. eks. således, at der gives mulighed for, at en ejer af 2 ejendomme kan købe en tredje imod at afhænde en af de andre ejendomme indenfor et tidsrum af f. eks. 6 måneder. Bestemmelsen i § 9, stk. 4, i lov om landbrugsejendomme, jfr. lovbekendtgørelse nr. 259 af 8. august 1958 ophæves.
5. Ejeren skal have fast bopæl på en af de omhandlede i Danmark beliggende ejendomme.
6. Kun en køber med fornøden uddannelse til selvstændigt at drive en landbrugsejendom kan erhverve en sådan.

7. Selskaber, foreninger, stiftelser o. l. kan kun erhverve de i punkt 1. omhandlede ejendomme efter forudgående tilladelse.
8. Der gives staten forkøbsret i alle tilfælde, hvor der ikke er tale om familiesalg. For byformåls vedkommende kan kommuner eventuelt indtræde i denne ret.
9. Den under punkt 8. nævnte forkøbsret skal benyttes i alle tilfælde, hvor arealer udbydes til salg til sommerhusbebyggelse o.l.
10. De i henhold til punkt 9. erhvervede jorder kan udstykkes efter gældende regler.

Såfremt staten (kommunen) ikke selv ønsker at anvende disse, kan de kun udnyttes ved bortleje efter nærmere fastsatte regler.

III. Landsplanlægning.

11. Der gennemføres snarest muligt en omfattende landsplanlægning på grundlag af og i samarbejde med amtsvis egnsplanlægning om amtsjords hensigtsmæssige udnyttelse bl. a. til fastlæggelse af sommerhus- og andre rekreative områder.

Ved skrivelse af 23. november 1961 nedsatte ministeriet for kulturelle anliggender efter regeringens beslutning natufredningskommissionen med henblik på behandling af natufredningslovens problemkompleks.

Det blev endvidere givet kommissionen som en speciel hovedopgave at analysere den situation, der er opstået, efter at det er blevet klart, at Danmark vil blive et rekreationsområde for betydelige dele af det øvrige Europa, hvis befolkninger bl. a. på grund af lovforbud mod udstykninger og sommerhusbyggeri vil øve et meget betydeligt pres på dansk jord til rekreative formål.

Som et led i kommissionens arbejde med det særlige kommissorium har man drøftet de i vedlagte udkast opstillede principper for en fremtidig lovgivning om udnyttelse af dansk jord.

Kommissionen er af den opfattelse, at udkastet peger på en række af de væsentlige

spørgsmål, som må løses til beskyttelse af dansk landbrug og dansk natur.

Kommissionens medlemmer har på forskellige punkter taget forbehold med hensyn til bestemmelserne, bl. a. i betragtning af disses delvis politiske karakter, men skal fremhæve, at en samlet lovgivning indenfor dette område formentlig med udbytte kan tage sit udgangspunkt i udkastet.

Idet man i øvrigt henviser til vedlagte referater af de i kommissionen afholdte møder og det af kommissionens sekretariat udsendte materiale samt et af professor, dr. jur. Fr. Vinding Kruse udarbejdet udkast til lov om erhvervelse af visse faste ejendomme, skal man henstille, at den videre behandling af den i kommissionens kommissorium stillede særopgave om den fremtidige udnyttelse af dansk jord overgår til det af regeringen påtænkte embedsmandsudvalg til drøftelse af samme problem og til det af folketinget nedsatte markedsudvalg.

P. k. v.

Henning Rohde

P. Bigandt

Naturfredningskommissionen har efter bortfaldet ved folkeafstemningen den 25. juni 1963 af forslaget til lov om ændringer i lov om naturfredning på en række møder drøftet det hovedproblem, der var søgt løst gennem det bortfaldne forslag: om fredningsmyndighederne ud fra landskabelige hensyn skal kunne regulere bebyggelsen i det åbne land.

Udgangspunktet herfor har været, at den nuværende § 22 i naturfredningsloven, der tilsigter en sådan bebyggelsesregulering udøvet af fredningsnævnene, ikke har vist sig egnet til at opfylde dette formål.

Der har ikke under drøftelserne i naturfredningskommissionen kunnet opnås almindelig tilslutning til en selvstændig lovregel om en almindelig bebyggelsesregulering foretaget af fredningsmyndighederne efter principper som dem, der var indeholdt i det bortfaldne forslag.

En række af kommissionens medlemmer beklager, at der ikke har kunnet opnås enighed om, at myndigheder, der er særlig egnet til at varetage landskabelige hensyn, skal være medbestemmende ved bebyggelsesreguleringer. I erkendelse af, at de problemer, som knytter sig til naturfredningslovens § 22, snarest må afklares, er samtlige kommissionens medlemmer med undtagelse af friluftsrådets repræsentant, kontorchef W. Horsten, imidlertid enedes om følgende af repræsentanterne for de kommunale sammenlutninger under drøftelserne fremsatte forslag om, at man kommer ud af de nuværende vanskeligheder gennem en foreløbig løsning" ved ændring af landsbyggelovens regler samtidig med en ophævelse af naturfredningslovens § 22:

»... Efter de kommunale repræsentanters opfattelse vil det ... være rimeligt ... at overveje mulighederne for en løsning af »§ 22-problemerne« gennem ændring af lands-

byggelovens regler, således at § 22 samtidig udgår af naturfredningsloven.

Efter landsbyggelovens § 5 kan amtsrådet i kommuner uden bygningsvedtægt (hvor følgelig amtsrådet er indehaver af bygningsmyndigheden) meddele forbud mod udstykninger til sommerhusbebyggelse og endvidere mod udstykninger, som vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling.

Ved siden af § 5 skal nævnes landsbyggelovens § 20 vedrørende byggeri af anden art end landbrugerhvervenes bygninger samt fritliggende småhuse. Når den pågældende bebyggelse vil komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling, kan amtsrådet nægte byggetilladelse.

Det står for de kommunale repræsentanter således, at der ved disse bestemmelser i de områder, hvor amtsrådet er bygningsmyndighed, er tilvejebragt grundlag for en regulering af bebyggelsen i det åbne land, og at det afgørende spørgsmål i den aktuelle situation er spørgsmålet om ændring af bestemmelserne for de områder, hvor amtsrådet ikke er bygningsmyndighed, hvor tilsvarende beføjelser ikke er til rådighed, og hvor man derfor (medmindre det drejer sig om et byudviklingsområde med en godkendt byudviklingsplan) er henvist til byplanlovens bestemmelser, som ikke altid er hensigtsmæssige.

Til løsning af det nævnte spørgsmål kunne man tænke sig en ordning, hvorefter regler svarende til landsbyggelovens §§ 5 og 20 indførtes også for områder, hvor sognerådet er indehaver af bygningsmyndigheden, og som ikke er udlagt til bebyggelse, eventuelt således at sognerådet alene kunne godkende udstykninger og byggeri som omhandlet med samtykke fra amtsrådet, hvorved man ville sikre en mere ensartet behandling for større geografiske områder.

Blandt andet fordi en ordning som den skitserede formentlig vil give stødet til en intensivering af byplanarbejdet i sognekommunerne, bør det være en konsekvens af det anførte, at beføjelsen til at dispensere fra en godkendt byplan henlægges til amtsrådene. En sådan decentralisering er i øvrigt nærliggende, efter at amtsrådene nu i en årrække har beskæftiget sig med landsbyggeloven og dermed i forbindelse stående byplanmæssige problemer og har indrettet eller er ved at indrette deres administration på arbejdet med denne lovgivning.

De kommunale repræsentanter er af den opfattelse, at de foran skitserede tanker er velegnede til at indgå som diskussionsgrundlag . . . , og det foreslås, at . . . den her opridsede skitse forelægges det af boligministeriet nedsatte planudvalg.

De kommunale repræsentanter har koncentreret deres behandling til de mere forvaltningsmæssige sider af problemerne, men har ikke set sig i stand til at gå nærmere ind på de principielle erstatningsmæssige spørgsmål.«

Med hensyn til de landskabelige interesser må amtsrådenes administration i medfør af en ændret affattelse af landsbyggelovens § 5 og § 20 overalt forudsætte en administrativ koordinering ved gensidig orientering mellem amtsråd og fredningsmyndigheder, herunder fredningsplanudvalgene, således som det allerede nu praktiseres flere steder.

En ordning gennem ændring af landsbyggeloven bør endvidere forudsætte, at fredningsmyndighederne ikke viger tilbage for de med gennemførelsen af en fredningssag forbundne erstatningsudgifter, når tilstrækkelige væsentlige fredningsinteresser står på spil.

Det bemærkes, at det efter kommissionens opfattelse er hensigtsmæssigt, at en lovændring efter disse retningslinier søges gennemført inden 1. april 1964, til hvilket tidspunkt landsbyggeloven træder i kraft over hele landet.

Repræsentanten for De samvirkende danske Landboforeninger, sekretariatchef Kristian Nielsen, har dog afgivet følgende særdtalelse:

»I konsekvens af den indstilling De samvirkende danske Landboforeninger gav udtryk for i sin principskitse af 7. november 1962 vedrørende jordlovgivningen har man i

landboforeningerne ganske naturligt den opfattelse, at problemerne i forbindelse med § 22 bedst kan løses gennem en koordineret lovgivning om egns- og landskabsplanlægning, men under de foreliggende omstændigheder vil man ikke modsætte sig den ovennævnte opfattelse, at det vil være rimeligt at overveje mulighederne for en løsning i den skitserede form som en overgangsordning under forudsætning af, at der ikke hermed foregribes noget i erstatningsretlig henseende.

I anledning af den ovennævnte forudsætning om administrativ koordinering ved gensidig orientering mellem amtsråd og fredningsmyndigheder skal man tillade sig at henlede opmærksomheden på, at landbrugs erhvervet, hvis jord fredningsplanlægningen i første række omfatter, ikke er repræsenteret i fredningsplanudvalgene. Af hensyn til en saglig afvejning af de landskabsæstetiske og landbrugstekniske interesser henstilles det, at der fremtidig sikres de landøkonomiske foreninger repræsentation i fredningsplanudvalgene. Endvidere må påpeges det ønskelige i, at den omtalte administrative koordinering i tilfælde af oprettelse af lokale jordbrugsnævn udstrækkes til også at omfatte disse.«

Et medlem af kommissionen (repræsentanten for friluftsrådet, kontorchef W. Horsten) har som foran nævnt afgivet dissens. Denne har følgende ordlyd:

»Jeg er ikke enig med kommissionens flertal, idet jeg anser det for uheldigt, at en kommission, der var nedsat til at løse naturfredningsproblemer bl. a. om æstetisk landskabsplanlægning, overlader landsbyggeloven og amtsrådene at planlægge det fremtidige danske landskab i det åbne land. Denne lov har et helt andet sigte, nemlig at passe på udstykninger til sommerhusbebyggelse og på en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling, og amtsrådene har den økonomiske og tekniske sagkundskab, men kan ikke være inde i fredningssynspunkter og landskabsplanlægning.

Hvis man ville drage nytte af de fordele, som bl. a. arbejdsmæssigt er til stede, når man lader fredningslovgivningen blive frigjort for § 22-problemerne (bebyggelsen i landskabet), måtte man i hvert fald:

1. udvide amtsrådenes godkendelse af sommerhusbebyggelse og byudvikling til at omfatte al bebyggelse. Det gælder om, at som-

merhusbebyggelse, industrianlæg og enkelte huse placeres så nogenlunde fornuftigt i det åbne land og ikke spredes over det hele efter tilfældige spekulanterens interesse.

2. i selve loven supplere amtsrådene med fredningskendskab f. eks. ved et lovbefalet samarbejde med fredningsplanudvalgene.

Jeg må tage afstand fra, at en naturfredningskommission i det åbne land helt opgiver den landskabsæstetiske planlægning, som til gavn for befolkningens friluftsliv skulle være med til at forme landskabet og skabe naturparker i fremtidens Danmark, og overlader det til byudviklingsregler og -myndigheder.«

P. k. v.
Henning Rohde

P. Bigandt

Sølvgade 26, København K.
Tlf. Palæ 2946-2146.
Brev K, 32937 den 25.-3. 66.

Hr. administrationschef
Vagn Jensen,
Nyropsgade 28,
V.

I fortsættelse af de mellem Dem som Danmarks Naturfredningsforenings repræsentant i naturfredningslovkommissionen og foreningen gennem længere tid førte forhandlinger angående tilvejebringelse af et oplæg fra vor side til fremme af kommissionens arbejde, glæder det os at kunne meddele, at det af Dem og os i fællesskab udarbejdede forslag til et sådant oplæg, om hvilket vi var fuldt enige, er blevet tiltrådt af Danmarks Naturfredningsforenings hovedstyrelse på dens møde den 26. februar d. å.

Oplægget er sålydende:

1. *Naturfredningslovens almindelige sigte.*

Danmarks Naturfredningsforening tillægger det vægt, at § 1 åbner mulighed ikke blot for fredning af en eller få værdifulde landskabstyper, der derved søges sikret for eftertiden, men også for sikring af et større areal (Naturpark) med flere forskellige biotoper, repræsenterende en for området karakteristisk eller særegen landskabstype, hvor man ved planlægning søger at bevare de mest karakteristiske træk, samtidig med, at man tilgodeser den samfundsmæssige udvikling.

Hvor ganske særlige forhold taler for det, bør der kunne oprettes specielle videnskabelige forskningsområder, der kun er åbne efter særlig tilladelse.

Danmarks Naturfredningsforening beder kommissionen overveje, om disse ønsker er tilstrækkeligt tilgodeset ved den nugældende udformning af lovens § 1.

Endvidere foreslås, at der sideordnet med muligheden for at give færdselsrettigheder skabes tilsvarende mulighed for anden benyttelse af naturen, herunder til ophold, badning og parkering.

2. *Naturfredningsnævnene.*

Der er intet ønske om ændring af fredningsnævnene.

3. *Taksationskommissionen.*

Danmarks Naturfredningsforening henstiller til lovkommissionens overvejelse, om erstatningernes størrelse i mangel af forlig i stedet for fastsættelse ved den særlige taksationskommission afgøres efter reglerne i lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

4. *Anmeldelsespligt efter § 9 samt erstatningsspørgsmålet i § 9, stk. 3.*

Danmarks Naturfredningsforening henstiller til lovkommissionens overvejelse, hvorvidt

- a) tidsfristerne bør forlænges,
- b) erstatningsbestemmelserne bør ændres, således at det alene er en ejer eller bruger, der har krav på erstatning,
- c) det tydeliggøres, at nævnet har kompetence til at afslå det påtænkte indgreb, uden at dette nødvendiggør rejsning af en fredningssag.

Da anmeldelsespligten ikke synes at være blevet anvendt i tilstrækkeligt omfang af landvæsenskommissioner og lignende kommissioner, henstiller Danmarks Naturfredningsforening, at anmeldelsespligten præciseres enten i loven eller som administrativt påbud til sikring af, at naturfredningsnævnet får anledning til at tage stilling til arealets grad af beskyttelsesværdighed.

5. *Ophævelse af frivillige fredninger.*

Danmarks Naturfredningsforening henstiller til lovkommissionen at overveje, om der ikke bør gælde ensartede regler, uanset om det er ejer eller tredieperson, der ønsker en frivillig fredning ophævet, således at der i begge tilfælde kræves eenstemmighed i fredningsnævn og overfredningsnævn.

6. § 22.

Efterhånden som byudviklingszonerne udvides, og byplaner udfærdiges, vil det være muligt at beskytte det åbne land mod uhenigtsmæssig sommerhusbebyggelse etc. Indtil dette sker, vil det være naturligt at udarbejde planer tilsvarende byudviklingsplanerne gældende for 15 år. Danmarks Na turfredningsforening henstiller, at der ved oprettelse af landskabsråd (jfr. ad 8) eller lignende organer valgt på lokalt plan tilvejebringes sådanne landskabsplaner, og således at evt. erstatningskrav for nægtet bebyggelse afgøres efter tilsvarende regler som i byreguleringsloven. Ved udarbejdelse af disse planer og administration af disse skal der tages hensyn til den naturlige erhvervsudvikling på stedet, således som denne til enhver tid foregår bl. a. med hensyn til strukturændringer for landbruget.

7. § 25.

Da områderne langs kyster, skove, søer og åer omfatter en lang række af de mere naturlige biotoper her i landet, foreslås, at bestemmelserne vedrørende byggelinier udvides til også at omfatte beplantninger, ændringer i terrænet el. andre foranstaltninger, der i væsentlig grad kan virke skæmmende el. ødelæggende i lighed med bestemmelserne i § 2 om fortidsminder.

8. *Fredningsplanudvalgene - f redningsplaner.*

Danmarks Naturfredningsforening henstiller til lovkommissionen at overveje følgende spørgsmål:

- A) Ændring af betegnelsen fredningsplanudvalg til landskabsråd.
- B) Udvidelse af repræsentanterne i disse med
 - a) 1 repræsentant for Naturfredningsrådet
 - b) 1 repræsentant for Kulturministeriet
 - c) skovrideren, der har tilsyn med de private skove.

Det foreslås endvidere, at kun amtmand, de 2 amtsrådsmedlemmer og 2 kommunalmedlemmer har stemmeret i landskabsrådet.

G) Præcisere opgaverne til:

- a) udarbejdelse af landskabsplaner jfr. § 22, idet der herunder tages hensyn til fredningsplanskitserne og lyste fredningsplaner,
- b) tilsyn og vedligeholdelse af de fredede områder.

9. *Vedligeholdelse og tilsyn med de fredede arealer.*

Spørgsmålet er af så afgørende betydning, at det vil være rimeligt at lovfæste reglerne for tilsyn og vedligeholdelse af de fredede områder. Den billigste, mest effektive og hurtigst gennemførlige ordning vil antagelig være, om tilsyn og vedligeholdelse bygges op om det decentraliserede administrationsapparat, som statsskovbruget rummer.

Forslaget går ud på følgende:

- a) De »statsejede« fredede arealer henlægges ejermæssigt under statsskovvæsenet og indgår således som en integrerende del af de bestående statsskove.
- b) Med hensyn til de privatejede arealer, som ved deklaration, servitutter eller på anden måde er pålagt fredning eller fredningsmæssige bånd, varetages tilsynet af landskabsrådet (fredningsplanudvalgene) under udøvelse ved Statens tilsyn med de private skove.

I de tilfælde, hvor der knytter sig særlige videnskabelige interesser til et fredet område og tilsyn og vedligeholdelse derfor skal ske under hensynet hertil, vil det være naturligt, at dette sker i samråd med Naturfredningsrådet.

Danmarks Naturfredningsforening henstiller derfor til lovkommissionen at overveje optagelse i naturfredningsloven af følgende bestemmelse:

Tilsynet og vedligeholdelse af de fredede områder forestås af landskabsrådet under udøvelse ved Statens tilsyn med de private skove.

Hvor det drejer sig om fredning af videnskabelig karakter skal tilsyn og vedligeholdelse ske i samråd med Naturfredningsrådet eller et videnskabeligt institut.

De nødvendige beløb til afholdelse af udgifterne til vedligeholdelse og tilsynet bevilges på de årlige finanslove.

10. *Bilkirkegårde og lossepladser.*

For at opnå en rimelig placering af bilkirkegårde samt af lossepladser henstilles til lovkommissionen at overveje optagelse af en bestemmelse i naturfredningsloven om, at etablering af bilkirkegårde samt lossepladser i det åbne land kun kan ske med landskabsrådets (f. redningsplanudvalgets) tilladelse og på dets betingelser.

11. *Straffebestemmelser § 40.*

I praksis har det vist sig, at de nuværende straffebestemmelser ikke slår til. Spørgsmålet er derfor, om disse straffebestemmelser ikke bør skærpes, således at der kan idømmes hæfte.

Herudover henleder Danmarks Naturfredningsforening lovkommissionens opmærksomhed på problemerne vedrørende en begrænsning af publikums rettigheder på offentlige arealer, jfr. § 24, stk. 6 vedrørende skove.

Derudover burde tillige indføres begrænsninger med hensyn til brug af åben ild, gravning og bortfjernelse af jordarter.

12. *Naturfredningsrådet.*

Danmarks Naturfredningsforening har intet ønske om, at naturfredningsrådets sammensætning og virke ændres.

Man mener dog, at naturfredningsrådet bør have lovhjemmel til at forespørge videnskabelige institutioner o. lign.

13. *Ophold og badning fra strandbredder.*

Efter § 23, stk. 4 kan ejeren forbyde ophold på og badning fra den frie strandbred. Denne regel fremtræder som en generel bestemmelse.

Imidlertid må det antages, at almenheden – for visse badestrandes vedkommende — ved særlig lovgivning eller alderstidshævd har baderet og ophold. Dette gælder bl. a. Sønderjylland, Jyllands Vestkyst og Bornholm.

Danmarks Naturfredningsforening henstiller derfor, at lovens undtagelsesbestemmelse fra den generelle regel i stk. 4 nærmere præciseres.

14. *Anvendelse af transistor-radioer o. l.*

Danmarks Naturfredningsforening henstiller, at der skabes lovhjemmel for forbud mod benyttelse af transistor-radioer, grammofo-

og lign. indretninger til gengivelse af musik og tale på fredede arealer og naturområder, hvortil almenheden har adgang.

15. *Grus- og lergravning.*

Den ofte tilfældige og urationelle, men desværre også hæmmingsløse udnyttelse af landets råstoffer, først og fremmest sand, grus og ler, medfører en alvorlig trussel mod mange af vore værdifuldeste og mest særprægede landskaber.

Spørgsmålet er, om grus- og lergravning, som ikke er til eget brug, kan reguleres gennem generelle bestemmelser samt, om der bør være en forpligtelse til at sanere forholdene, når grus- og lergravningen ophører.

Danmarks Naturfredningsforening foreslår, at anlæg af nye grus- og lergrave o. l. kun må finde sted efter indhentet godkendelse hos landskabsrådet (fredningsplanudvalget). Nægtes dette, må der rejses fredningssag.

Forladte grusgrave skal saneres efter en af landskabsrådet godkendt plan (jfr. loven om brunkulslejerne).

16. *Vandforurening.*

Danmarks Naturfredningsforening henstiller til lovkommissionen, at vandløbslovens bestemmelser om, at vandløbs naturlige tilstand ikke må skades, søges skærpet og præciseret, samt at der i en bemærkning til § 13 fremhæves, at man i en fredningskendelse kan fastsætte normer for forureningsgraden af ferske vande (evt. også kystområder).

Endvidere finder man, at der bør åbnes mulighed for Danmarks Naturfredningsforening til at påtale forurening og kræve denne bragt til ophør evt. ved anlæggelse af rensningsanlæg.

Danmarks Naturfredningsforening henstiller endeligt, at vandløbsretterne (nævn, kommission og overladvæsenkommission) forpligtes at tilkalde sagkyndig assistance i form af en biolog, der er særlig kyndig vedrørende de ferske vande, jfr. den bestående ordning, hvor fiskerisagkyndige skal tilkaldes, når fiskeriministeriet skønner, at der er fare for forurening af fiskevande.

17. *Pesticiderne.*

Danmarks Naturfredningsforening henstiller, at der lovgivningsmæssigt åbnes muligheder

for landbrugsministeriets giftnævn til i så høj grad som muligt at beskytte den vilde flora og fauna.

For at medvirke hertil bør zoologisk og botanisk sagkundskab optages i giftnævnet.

Hovedsigtet må i første linie være en indskrænkning i anvendelsen af persistente pesticider, dernæst af overflødig eller fejlagtig bekæmpelse.

18. *Vejfondsmidler til »grønne veje«.*

Efter lov nr. 194 af 7. 6. 1958 om tilskud til offentlige veje. kræves der for at opnå det max. tilskud (85 %), at vejen opfylder ganske bestemte kvaliteter. Dette forhold er medvirkende til, at de såkaldte »grønne veje« - veje til hvis bibeholdelse der knytter sig naturfredningsmæssige interesser - bliver ødelagt, idet de lokale myndigheder for at opnå max. vejfondstilskud, må foretage sådanne ændringer, at vejens karakter af »grøn vej« forsvinder.

Danmarks Naturfredningsforening henstiller, at vejlovgivningen ændres således, at det max. vejfondstilskud vil kunne ydes til »grønne veje«.

19. *Vederlagsarealer ved ophævelse af fredskovspligt.*

I § 5 i skovloven af 1935 er anført, at man har mulighed for under visse omstændigheder at få fredskovspligten hævet og flytte skovpligten fra et areal til et andet.

I de senere år har udviklingen i samfundet ført med sig, at ikke mindst små fredskove ofte er kommet i vejen for byudviklinger, udstykninger m. v., og man er herved kommet i den uholdbare situation, at bestemmelsen om lige så stort eller dobbelt vederlagsareal er blevet økonomisk urimelig, idet de frigjorte værdier, hvor fredskovspligten hæves, er langt højere end hvad det koster at udlægge f. eks. dobbelt areal og tilplante det. Der er på denne måde gået spekulation i at sløjfe fredskovspligt opad især byer, udlægge dobbelt fredskovsareal og derved indkassere et stort provenue.

I forstlig kredse og i skovnævnet er diskussionen f. t. tiden derfor, om tiden ikke nu er inde til at vurdere vederlagstanken ud fra grundlaget om at udlægge vederlagsareal i forhold til værdi af det frigjorte og ikke areal. Man ville herved komme direkte spekulation til livs, samtidig med, at landets samlede skovareal havde bedre chance for at blive opretholdt.

Danmarks Naturfredningsforening anbefaler, at praksis vedrørende udlæggelse af vederlagsarealer for ophævelse af fredskovspligt ændres i overensstemmelse med ovenstående.

20. *Nedsættelse af ejendomsskyldværdien ved frivillige fredninger.*

Efter lov nr. 305 af 1. 8. 1960 om vurderingen af landets faste ejendomme skal man ved vurderingen tage hensyn til de på ejendommen hvilende forpligtelser, herunder fredningsbestemmelser, ved ansættelse af grundværdien. Det ligger således klart, at såfremt en ejer frivilligt freder sin ejendom, vil der ved vurderingen blive taget hensyn til den værdinedgang, ejendommen har lidt i handel ogandel.

Danmarks Naturfredningsforening henstiller, at man ved frivillige fredninger herudover indfører den regel, at der finder en procentvis nedsættelse sted af ejendommens grundværdi, hvorved ejeren som modydelse for den frivillige fredning opnår lavere ejendoms- og formuebeskatning samt mindre arveafgift. Ved en sådan fremgangsmåde bliver fredningerstatningerne mindre tyngende for statskassen og fordelt på kommende generationer.

Vi anmoder Dem om ved førstkommande lejlighed at ville forelægge oplægget for kommissionens plenum og holde os underrettet om sagens videre forløb.

En genpart af nærværende skrivelse er samtidig hermed tilstillet kommissionen ved dens formand, departementschef Henning Rohde.

P. f. v.

Med venlig hilsen

Vald. M. Mikkelsen
præsident

Hans H. Sune Ebbesen

LANDSKABSPLANLÆGNING MED SÆRLIGT HENBLIK PÅ NATURPARKMULIGHEDEN

I. Landskabsplanlægningens forudsætninger og tekniske muligheder.

I betænkningens indledning er redegjort for de vidtgående krav, samfundet stiller til det åbne land.

Der er et udstrakt ønske i befolkningen om at kunne færdes og opholde sig i byfrie omgivelser i fritiden og under opholdet her at kunne beskæftige sig på mangfoldig måde. Endvidere stilles der fra samfundets side krav om, at videnskaben skal have tilstrækkelige arbejdsområder i det åbne landskab.

Der ønskes ikke alene adgang til arealer af temmelig betydelig størrelse, men det forventes også, at landskabet stedse skal fremtræde indholdsrigt og alsidigt.

Grundlaget for en landskabsplanlægning må være at undersøge, hvorvidt landskabet i sin nuværende fysiske tilstand er i stand til at opfylde de krav, samfundet stiller. Ved landskabets fysiske tilstand skal her forstås det åbne land i dets nuværende normale drift eller tilstand uden hensyn til udnyttelses- og adgangsbegrænsninger pålagt ved love, servitutter eller lignende.

Det første spørgsmål, der melder sig, angår det åbne lands relative størrelse. Det må her først fremhæves, at Danmark med hensyn til befolkningstæthed ikke er udsat for samme befolkningspres som de fleste andre vesteuropæiske lande på samme udviklings-trin. I England, Tyskland, Holland, Belgien og Italien er befolkningstætheden større. Bete-gnende er således, at vort samlede byareal endnu ikke har nået 10 % af landets total-areal.

Erfaringer – først og fremmest fra det langt tættere befolkede England, hvor problemerne omkring det åbne lands rekreative og videnskabelige udnyttelse vel er bedre løst end andet steds - viser, at det åbne land i

Danmark er tilstrækkeligt stort til i lang tid at opfylde de omtalte samfundskrav.

Størsteparten af vort åbne land drives som agerbrug, og denne driftsform tillader ikke færdsel og ophold på selve de dyrkede arealer. Men agerbrugsarealerne er i meget høj grad gennemskåret af et vejsystem, som udbygget med opholds- og parkeringspladser vil kunne tjene rekreative formål. Ud over agerjorden drives op til 20 % af landets jord under mere ekstensive dyrkningsformer, såsom permanent græsningsbrug og skovbrug — driftsformer, der i ret stor udstrækning kan tåle ophold og færdsel af en rekreationssøgende befolkning. Endvidere henligger i hvert fald 10 % af Danmarks areal i udyrket tilstand, overvejende i form af søer, åløb, moser, heder, klitter og strandområder. Særlig strandområderne har som bekendt i forhold til landets totalareal en meget vid udstrækning. Endelig bør det nævnes, at dansk territorialfarvand i høj grad omfatter fjerde, bæltet og øhav af høj rekreativ værdi.

Fra et fysisk planlægningssynspunkt har vi her i landet stadig tilstrækkelig plads for det rekreative livs udfoldelse og for de videnskabelige interessers varetagelse. Det bør samtidig nævnes, at begge disse former for benyttelse af det åbne land i ret væsentlig grad knytter sig til de ekstensivt dyrkede eller udyrkede arealer.

Spørgsmålet om, hvorvidt det åbne landskabs indhold er tilstrækkeligt rigt til at kunne tilfredsstille befolkningens friluftso ønsker og videnskabens krav, kan sandsynligvis også besvares bekræftende.

Befolkningen søger i sit krav om rekreation i det åbne land især de landskabs-elementer, som den kender og forventer at finde. Det enkelte menneske danner sig sit eget billede af det danske landskab. Billedet vil være præget af indtryk fra de dele af landet,

som pågældende fra barndommen og fremover har været knyttet til. Både langvarige, roligere ophold og korte begivenhedsrige besøg er med til at tegne dette landskabsbillede. Landskabsopfattelsen hos den enkelte bliver herved en erkendelse, der hviler på de erfaringer, der er gjort, og ofte yderligere på en viden om den dynamiske sammensætning i det oplevede. Forventningen om oplevelsen i det danske landskab er derfor i hovedsagen begrænset til det eksisterende og vil være skarpt afgrænset i forhold til de forventninger, den enkelte vil stille til oplevelser i landskaber i fremmede lande.

Det danske landskabs nuværende indhold kan derfor imødekomme danskerens krav til det.

For de videnskabelige interessers vedkommende gør ganske lignende forhold sig gældende.

Både forskning og uddannelse bygger ret udstrakt på den bestående indholdsrigdom i landet og har derfor behov for at bevare denne. Derimod vil de videnskabelige interesser kun i yderst beskeden målestok stille krav om en udvidelse af det forhåndenværende landskabsindhold. Dette sidste kan vel kun tænkes i forbindelse med ønsker om retablering af leveduligheder for flora eller fauna, der er forsvundet eller stærkt indskrænket gennem de senere tidsperioder.

På baggrund af ovenstående må det konstateres, at man fra samfundets side må ønske landskabets indholdsrigdom opretholdt. Den almene udvikling, først og fremmest den tiltagende industrialisering og urbanisering, bør derfor ikke reducere denne indholdsrigdom, uden hvor ganske særligt vægtige samfundskrav af anden art gør sig gældende.

Sammenfattende kan det siges, at det åbne lands areal i Danmark er fuldt tilstrækkeligt til langt fremover at kunne tilfredsstille befolkningens krav om plads i fritiden. Selv betydelige arealreduktioner vil være mulige, uden at der indtræffer nogen katastrofal situation. Det forholder sig derimod anderledes med hensyn til landskabets indholdsrigdom. Denne er ikke jævnt fordelt - tværtimod. En urbanisering af selv mindre områder vil derfor ofte kunne formindske landskabets samlede indholdsrigdom uforholdsmæssigt stærkt. De landskabeligt mest indholdsrige områder vil være bedst egnet til at

opfylde befolkningens generelle rekreative krav og videnskabens behov. Men netop mod sådanne områder vil for eksempel sommerhuspresset oftest rette sig. På trods af, at arealkravet til sommerboliger er beskedent, kan vor landskabelige rigdom derfor hurtigt reduceres stærkt gennem sådan fritidsbebyggelse.

Landskabsplanlægningens hovedopgave må da være at anvise veje, den almene udvikling kan følge, således at det åbne lands arealreduktion foregår, uden at landskabets indholdsrigdom berøres mærkbart derved. En landsomfattende analyse af det åbne lands indhold må derfor være en nødvendig forudsætning for en sådan planlægning.

II. Landskabsanalysen.

Selv en meget grov betragtning af det danske landskab viser, at dette er stærkt opdelt. Vestjylland, de nordenfjordske egne, Østjylland, Øerne og Bornholm udgør hver for sig skarpt tegnede enheder. Inden for disse hovedområder optræder atter underområder af særegen karakter.

Landskabsanalysens formål er at bibringe et nøje kendskab til denne mosaik, som landet danner.

Det kan imidlertid have sin værdi ved bedømmelsen af det danske landskab først at betragte det i en større sammenhæng for at fastslå, om landskabet indeholder karaktertræk, som er enestående også set med udenlandske øjne.

Det skal derfor først fremhæves, at land- og havområder svarende til vort østdanske fjordlandskab, vore bæltter og øhave ikke findes i det øvrige Europa, undtagen langs Sydslesvigs og Holstens østkyst. Dette særlige kystpræg er opstået gennem en sænkning af det landskab, isen efterlod sig efter sidste istid. Ved sidste istids afslutning udformedes Østdanmarks terrænformer meget markant. Randmorænebakker og dybe tunneldale samt skarpt tegnede åse, der fremhæver det svagt bølgende bundmorænelandskab, er grundelementerne heri. Hvor et sådant landskab efter istidens afslutning er sunket i forhold til havoverfladen, som det er tilfældet i størstedelen af Syd- og Vestdanmark, er mange tunnel-

dale blevet til sunde, bælder og fjorde, og bakkepartier til øer og halvøer.

Et ganske særligt fjordlandskab — Limfjordsområdet — hvis tilblivelseshistorie ikke er ganske identisk med den ovenfor beskrevne, er ligeledes af speciel dansk landskabskarakter.

Man kan ved en landskabsvurdering næppe understrege tilstrækkeligt, at vort østlige kystlandskab og dets tilknytning til en stor del af de mere imponerende former for sene istidsdannelse internationalt set er enestående.

Et andet omfattende dansk landskabsselement udgør Jyllands vest- og nordkyst med de vidtstrakte strømudlignede sandstrande og de bagved liggende klitområder. Vel findes lignende kystformationer adskillige steder langs Vesteuropas kyster, men intetsteds i en så udstrakt og uberørt tilstand, som det endnu er tilfældet her i landet. Sammenligner man med forholdene i det øvrige Skandinavien, er vore milevide sandstrande og klitter et ganske enestående landskabsselement.

Der bør i denne sammenhæng nævnes et par kulturbetonede landskabstræk, som ikke almindeligt træffes uden for landets grænser. For det første står vore skove og plantager med skarptegnede grænser mod agerbrugslandskabet. Grænserne mellem jordudnyttelsesformerne i Danmark fremtræder skarpere end de fleste andre steder. For det andet virker det åbne danske landskab beboet. Som et resultat af udskiftningen og oprettelsen af husmandsbrug finder man i Danmark ofte en spredt landbobebygning mellem landsbyerne. Som et tredje landskabskulturelt træk skal nævnes, at vi i forhold til vore nabolande både i syd og nord har bevaret et meget stort antal oldtidsmindesmærker — først og fremmest gravhøje. Disse sidste findes i en sådan udstrækning, at landskabet i mange egne, som f. eks. Thy er stærkt præget deraf.

Disse generelle betragtninger over det danske landskabs egenart bør ikke afsluttes, uden at en række mindre, men stærkt særprægede områder nævnes, — områder, hvis landskabelige karakter eller videnskabelige indhold, internationalt sætter dem i særklasse. Her kan f. eks. nævnes Møns Klint, Stevns Klint, Stavnsfjord på Samsø, Mols Bjerge, Madum Sø, Råbjerg Mile, Bulbjerg, Tipperne i Ring-

købing Fjord, Skallingen og Draved Skov.

Som led i landskabsanalysen forekommer det derfor meget vigtigt at gøre opmærksom på, at Danmark ikke er et ensartet, fladt land, men et område med et vidtspændende landskabeligt indhold, der strækker sig fra Bornholms klippekyster over ø-, sund- og bæltlandskabet, over den jyske højderyg, gennem hedesletter og bakkeøer til Vestkystens flyvesander, og at udbredte landskabstræk er af ret enestående art.

Efter dette grove forsøg på analytisk at placere det danske landskab i forhold til omverdenen skal dettes indre variation kort beskrives. Det skal dog forinden nævnes, at det danske landskab — som stort set består af en halvø og nogle øer af grus og sand — også fra en landskabsanalytisk synsvinkel indtager en meget væsentlig plads i den skandinaviske landskabsserie, der strækker sig fra tundra over højfjelds egne gennem det nordlige nåleskovsområde til det dansk-skånske agerland, altså indgår som det ene yderpunkt i et sammenhængende, yderst varieret landskabsspektrum.

Vender vi os atter til Danmarks landskabelige variation, står det vel næsten enhver dansker klart, at landet er sammensat af en række hver for sig særprægede egne, hvis grænser står mere eller mindre skarpt. Landskabsanalysen må søge gennem en så objektiv metode som muligt at fastslå, hvilke landskabsselementer, der er karakteristiske for den enkelte egn. Som grundlag for en landskabsplanlægning må man gennem analysen kunne udpege de områder, der inden for en egn karakteriserer denne stærkest.

Der kan næppe herske tvivl om, at man ved denne analyse bør gå ud fra iagttagelsen af selve landskabets form. — Bakker, dale, sletter m. v. er det grundlag, alt andet i landskabet knytter sig til.

En sådan analyse af landskabsformerne i de enkelte egne vil næsten altid vise en sammenhæng mellem landskabets formelementer. En sammenhæng, der fortæller, hvorledes overfladen af vort land er blevet dannet. Denne dannelse er i alt væsentligt en følge af isens tilbagetrækning under sidste istid og af de processer, der fandt sted herunder, både udenfor og indenfor isens stilstands-linier. Den danske landskabsform er stort set historien om isen og dens virksomhed. Vore

sletter, dale og bakker er udtryk for bestemte istidsprocesser og har en logisk sammenhæng indbyrdes og optræder derfor ofte i bestemte serier. Men landskabsformen er yderligere - som omtalt foran - også beretningen om landhævninger og landsænkninger. Endvidere bærer landskabsformen vidnesbyrd om de kræfter, der har virket sidens dens oprindelige dannelses. Strøm og bølgeslag har udglattet kyster som vestkysten, bækerosion har sønderdelt bakkeled, og mennesket har tidligt begyndt udjævningen af skarpe terræner gennem landbrugsdriften og gennem århundreder indvundet lavvandede havområder under det faste land.

Analysen af den stærkt varierede landskabsform vil kunne udpege en række begrænsede områder indenfor den landskabelige helhed, der tydeligere end andre viser sammenhængende formserier, der hver for sig illustrerer sin del af vort lands tilblivelseshistorie.

Landskabets former har en dyb sammenhæng med jordbundens art. Hedefladerne er magert sand, morænebakkerne oftest sand og grus, mens bundmorænefladerne for det meste er kraftigere jorder.

Det levende - planter, dyr og mennesker - har gennem tiderne været afhængige af og har tilpasset sig terrænets form og jordbundens beskaffenhed. *Man finder derfor oftest de mest karakteristiske landskabelige miljøtyper, hvor de enkelte geologiske landskabsformer står skarpest tegnet.*

Dette betyder, at en række videnskabelige fagområder, der beskæftiger sig med landskabet, ofte vil udpege de samme områder som værende af særlig interesse. Et foreløbigt analyseforsøg, som ministeriet for kulturelle anliggender lod foretage i samarbejde med en række videnskabelige institutioner, viste, at man ad denne vej var i stand til groft at udpege en række egnskarakteristiske landskabsområder nogenlunde jævnt fordelt landet over. Yderligere pegede analyseskitsen på, at man ville være i stand til at opdele det åbne land i zoner af forskellig landskabelig værdi.

Senere detailanalyser - bl. a. gennemført i Thy og Vendsyssel, på Samsø, Als og Møn samt i Gyllingnæs-området - har vist, at analysemetoden kan give en klar opdeling af et landskab i zoner af ulige landskabelige

værdier efter deres indhold. En landskabelig bonitering efter objektive kriterier har vist sig mulig.

Det skal omtales, at der inden for landskabsstudiet foreligger et ret stort analysemateriale, indsamlet efter ret ensartede metoder. Analysearbejdet er fremgået af et samarbejde mellem mange videnskabelige institutioner og videnskabeligt orienterede foreninger, Danmarks Naturfredningsforening samt fredningsplanudvalgene og landsplanudvalget under medvirken og delvis koordinering fra de centrale fredningsmyndigheders side. Analysearbejdet fortsættes og synes at vokse i sådant omfang og intensitet, at det sikkert i løbet af få år vil kunne virke som et stærkt redskab i landskabsplanlægningens hånd.

Som fremhævet vil en analyse på videnskabelig basis kunne udpege de indholdsrige, egnskarakteristiske områder, der i ret høj grad kunne dække videnskabens behov og de mere almene rekreative interesser. Imidlertid indgår som et nødvendigt led i den fysiske planlægning et analysearbejde af anden art, der tager sigte på at belyse, hvilke særlige landskabs-elementer, der kan betjene specielle rekreative behov. Her kan først og fremmest nævnes analysen af vore kyster ud fra deres egnethed for badning og ophold samt sportsfiskeri. Endvidere kan nævnes analysen af vore søer og vandløb ud fra lystsejls- og sportsfiskerisyndpunkter. Ogå en bedømmelse af vore mange småsøers mulighed som støttepunkter for ro- og sejlsport og skovenes værdi som opholds- og turområder bør eksempelvis nævnes i denne sammenhæng.

Der er fra adskillige fredningsplanudvalgs side foretaget analyser af den her nævnte art, og der foreligger fra landsplanudvalgets sekretariats side en fortrinlig gennemgang af bade- og opholdsmuligheder ved Sjællands og Møns kyster.

Det kan måske virke ejendommeligt, at der i det beskrevne analysesystem ikke indgår æstetiske kriterier. En vurdering af, hvad der er smukt eller ikke, er ikke medtaget. Årsagen hertil er, at en æstetisk vurdering næppe kan foretages fuldt objektivt. Det er karakteristisk, at der ikke er nogen egn af landet, der ikke dybt har fængslet skrivende og bildende kunstnere. På den anden side

har forskellige kulturperioder og kulturstadier ofte haft deres særlige »modelandskaber«. Både stærkt individualistiske opfattelser og skiftende almene smagsretninger har gennem tiderne præget den æstetisk betonedede landskabsoplevelse. Man må derfor mene, at opretholdelsen af det varierede, righoldige landskabsbillede vil kunne dække de nuværende og fremtidige æstetiske behov, men at æstetiske kriterier ikke kan føre til fuld landskabsbeskrivelse.

III. Analysens resultater.

Som fremhævet kan man gennem den anvendte analysemetode opnå en opdeling af landskabet i zoner af forskellig landskabelig værdi.

Det synes således at kunne lade sig gøre at opdele det åbne land i 3-4 landskabelige boniteringsgrader af denne art. En sådan opdeling kan opfattes som en videreførelse af de tanker, der lå bag zonedelingen i landsplanudvalgets zoneplan af 1962. Den er ligeledes i slægt med byplanlæggernes opdeling af byudviklingsinteresseområderne i inder-, mellem- og yderzone. Disse systematiske lighedspunkter indebærer naturligvis åbenbare koordinationsmuligheder. Dels kan landskabsplanlægningen indgå på enkel måde som en sektor i landsplanlægningen, og dels kan den sammen med byudviklingsplanlægningen give en sammenhængende zonation.

Det må imidlertid siges at være analysens hovedresultat, at det gennem den er muligt at komme frem til en række egnskarakteristiske områder. Disse kan groft opdeles i to kategorier:

1. *Kyststrækninger med tilhørende bagland og ofte knyttet til et attraktivt vandområde.*

Som det tidligere er nævnt, er så godt som samtlige af vore kystområder af meget høj landskabelig karat, også internationalt set, og der knytter sig til dem en række meget store rekreative interesser, især badning, ophold, sportsfiskeri og sejlsads. Yderligere vil kystområderne meget ofte indeholde overordentlig store geologiske, botaniske og zoologiske — især ornitologiske — interesser.

2. *Områder ret jævnt spredt over landet, der indeholder en række interessekoncentrationer, og som hver for sig repræsenterer det egnskarakteristiske.*

Denne opdeling fremtræder ikke skarpt overalt. I adskillige tilfælde vil interesseområderne under 2. optræde i umiddelbar tilknytning til de under 1. nævnte kystområder.

For begge kategoriers vedkommende gælder, at centrale dele af områderne oftest er af den højeste landskabelige karat, og at den landskabelige værdi er faldende, efterhånden som man bevæger sig bort fra disse »landskabskerner«.

Nogle eksempler på egnskarakteristiske områder af stor landskabelig værdi skal nævnes.

Det er klart, at dele af Jyllands vestkyst er af meget høj landskabelig værdi. En nøjere undersøgelse viser, at områder i Thy og mellem Ringkøbing fjord og Ho bugt er de mest alsidige.

Her skal ganske kort beskrives kystbræmmen fra Tipperne (i Ringkøbing fjord) i nord til Skallingen i syd, som billedet er fremstået gennem landskabsanalysen. Landskabeligt er denne egn yderst varieret, og alle de landskabselementer, der er karakteristiske for den jyske vestkyst, er her repræsenteret.

Man finder store klitområder, der næppe findes magen til langs hele den europæiske kystlinie. Der er udstrakte klitheder og særprægede bakkeøer. Kysttyperne varierer stærkt fra den næsten oceaniske, brede, sandede Vesterhavskyst til de marskagtige strandenge ved Ho bugt og Ringkøbing fjord. Landskabets udnyttelse bidrager i høj grad til at øge den naturgivne righoldighed. Klit, hede og strand brydes i vekslen mellem landbrug og store plantager. Netop denne alsidighed betinger områdets meget store rekreative værdi, og der er rige opholds- og færdselsmuligheder for almenheden på strand og i plantager. Men inden for området er også stærke videnskabelige interessekoncentrationer, der samtidig er af særpræget landskabelig værdi.

Tipperne er således en af vore vigtigste fuglelokaliteter, hvor der gennem en længere årrække er drevet en intensiv forskning. Selve landskabet er næsten helt marskagtigt i

sin grønne jævnhed omgivet af Ringkøbing fjord.

Syd for Tipperne ligger Blåbjerg bakkeø, hvis gamle morænebakke gennem senere tiders sandfygning er blevet øget til et imponerende bakkedrag. Op til Blåbjerg støder den for størstedelens vedkommende udtørrede Fiil søs frugtbare slettejorder. Samspillet mellem Blåbjerg og Fiil sø er geologisk overordentlig interessant og af sjælden landskabelig skønhed. I den eksisterende rest af Fiil sø kan man atter iagttage et yderst rigt fugleliv.

Endelig udgøres kystbræmmens sydlige afslutning af Skallingen, der i botanisk henseende og på grund af sin dannelse er af international værdi.

Hele dette landskab udgør en enhed. Selv om klitterne vandrer, og kysterne ændres af vind og strøm, har det stadig været sandet, disse kræfter har arbejdet med. På trods af omskifteligheden har det derfor været det samme mønster, landskabet har været formet efter. I bronzealderen lå således det daværende »Blåvands huk« inde i landet ved Grærup by, hvor det stadig rejser sig som en markant skrænt, og de tilhørende gamle kystlinier går herinde i landet parallelt med de nuværende. Fiil sø var dengang en havbugt, der ganske svarer til Hø bugt i dag.

Området har de primære kvalifikationer, man må forlange af en naturpark. Det er egnskarakteristisk, der er store rekreative muligheder og videnskabelige interesser, og det udgør en sammenhængende helhed, hvor indenfor der dog er en tydelig differentiation af landskabelig værdi.

Fra Jyllands vestkyst kan man vende sig til dets østkyst. En landskabsanalytisk betragtning vil her udpege flere områder af forskellig type som stærkt egnskarakteristiske. I det følgende er valgt at beskrive Mols bjerge. Det er et område af høj karat, som står i stærk landskabelig modsætning til det beskrevne vestkyst-område.

Den sydlige del af Djursland er den del af Danmark, hvor istidens randmoræner præger landskabet stærkest. Rækker af konforme bakkebuer dominerer ganske indlandet og dettes horisont. Kysternes former følger bakkebuerne. Bugter og vige er i slægt med bakkerne gennem en fælles opståen, skabt af samme kræfter. Ligesom på vest-

kysten møder man i dette landskab et klart mønster for dets udformning. Men i langt voldsommere former og af langt mere konstant karakter.

Mols bjerge med forlandet ud mod Æbeltoft vig og med overgangen til Tirstrup hedeflade i nord er det område på Syddjursland, der klarest viser det sammenhængende israndslandskab.

Den lette jord i bjergene har i vid udstrækning bevaret sin oprindelige vegetation. Fortidens så udbredte lyngbakker er her rigt repræsenteret, selvom nåletræsbeplantning stadig reducerer lyngtæppets udbredelse.

Hele området giver videnskaben ganske særlige muligheder og er et stærkt benyttet forskningsfelt først og fremmest for Århus universitet.

Det meget kuperede landskab, der afvekslende er lyng- eller kratbevokset, bærer nåletræsplantager eller drives i smålandbrug, er af stor landskabelig skønhed efter klassisk dansk opfattelse. Det fremtræder fast og homogent og vil være i stand til at imødekomme vide rekreative behov også med hensyn til færdsel og ophold. De primære kvalifikationer for et naturparkområde er i høj grad opfyldt.

Som tredje eksempel på et naturparkområde bør nævnes den sydsjællandske skov- og søegn mellem Sorø, Bromme, Slagelse og Næstved, en egn, der efter sit naturlige centrum benævnes Tystrup-Bavelse-området.

En meget stor del af Sydsjælland er jævnt bølgede, gode jorder - typiske bundmoræneflader er dominerende. Men fra Næstved-egnen over Tystrup-Bavelse, Sorø og Bromme og videre mod nordvest træffes et langt mere dramatisk landskabsstrøg bestående af åse, dybe dale, langsøer og stejle skrænter. I dette landskab koncentreredes isens og vandets kræfter sig i slutningen af istiden. Gennem de nuværende dale og søer strømede iselvne afsted og formede store dele af det sjællandske landskab.

De to hovedtyper af sydsjællandsk landskabsform, det rolige bundmoræneland og det voldsomme langsø- og tunneldallandskab indeholdes i Tystrup-Bavelse-området, hvor de står meget klart overfor hinanden og viser et væsentligt kapitel af Sjællands tilblivelseshistorie. Dale og lavninger er som sagt ofte søfyldte, og Sjællands største å, Susåen,

har fundet sit leje i den største dalfure. Området er skovfyldt, overvejende med løvskov. De mange skovkomplekser er afbrudt, såvel af landsbyjorder som af herregårdsmarker. Atter her møder vi det righoldige landskab med den store rekreative værdi som afveksling, sø, å og skov giver. Det egns-karakteristiske er udpræget, det kulturhistoriske indhold vidt, gravhøje, oldtidsagre, voldsteder, kirker og herregårde er rigt repræsenteret. Også et alsidigt dyre- og planteliv er forhanden. Det er ikke ejendommeligt, at de videnskabelige interesser er store. Man må atter her erkende, at en klar naturparkmulighed er til stede.

På trods af at de tre områder har meget forskellig karakter, når de alle samme høje, landskabelige værdi, vurderet på grundlag af en landskabsanalyse. Denne gør det muligt at nå frem mod en objektiv landskabsbonitering, hvorudfra de mest dækkende, egns-karakteristiske områder kan udpeges.

Det zonerede landskabsbillede, som er resultatet af analysen, giver en ret regelmæssig mosaik landet over. De indre interessekoncentrationer viser sig at være ret jævnt fordelt, og kystområderne danner stort set en ydre ramme. Ofte vil ådalssystemerne sammenbinde interesseområderne til et stormasket net.

Det er dette helhedsbillede af det åbne landskab, som danner baggrunden for forestillinger om landskabsplanlægning på landsbasis.

IV. Befragtninger over analyseresultatet.

Den beskrevne landskabsstruktur giver anledning til to grundbetragtninger. For det første, at nødvendigheden af en landskabsbeskyttelse i det åbne landskab ikke er den samme overalt, og yderligere at beskyttelsesindsatsen vil kunne gradueres efter den zonevise opdeling af landskabet. For det andet, at man — dersom man kun råder over begrænsede muligheder for landskabsbeskyttelse - først og fremmest bør udnytte disse inden for de egns-karakteristiske områder samt kystområderne.

Disse grundtræk synes at vise, at de hidtil sædvanlige, mindre omfattende og spredte fredninger, der er blevet gennemført på

grundlag af ganske særlige — ofte æstetisk betonedede - fredningsværdier ikke bør være den eneste form for landskabsbeskyttelse. Analysens resultat peger i retning af, at det enkelte områdes fredningsværdi fremover i langt højere grad end tidligere må vurderes ud fra dets placering i en landskabelig helhed.

Lignende resultater har været og er dirigerende for landskabsplanlægningen i bl. a. England, Tyskland, Sverige og U. S. A. I disse lande holdes store, sammenhængende områder under landskabskontrol. — Sådanne områder benævnes som oftest national- eller naturparker. I disse lande, hvor tanken om sikring af større, karakteristiske landskabsområder er langt ældre end her i landet - i U. S. A. oprettedes den første nationalpark i 1872 - kan man spore en udvikling i udvalget af de sikrede områder. De ældste sikringer omfatter oftest landskaber, der efter den »klassiske« naturopfattelse kan karakteriseres som »dramatiske«, såsom bjerglandskaber og søområder. Men efterhånden som udvælgelsen af nye områder er skredet frem, tegner tendensen i retning af at udpege det egns-karakteristiske overalt inden for landegrænserne sig mere og mere tydeligt.

Denne udvikling kan måske bedst iagttages i U. S. A., England og Tyskland. Man nærmer sig i disse lande stærkere og stærkere et resultat, der minder om det billede, der vil fremgå her i landet, dersom vore egns-karakteristiske områder sikres. Så vidt man kan forstå, går stærke bestræbelser i Sverige i ganske samme retning.

Man må således konstatere, at vi her i landet har muligheden for at nå frem til et lignende resultat af landskabsplanlægningen - afpasset efter danske forhold - som er nået i kulturstater, der på dette område er forud for os.

Det skal nævnes, at man i Holland forsøger at fastlægge og oprette nationalparker ud fra lignende synspunkter. Men man er her kommet senere i gang end i Tyskland og England. Holland — der som bekendt er på størelse med Jylland - har i dag en befolkning på ca. 13 mill. mennesker og har i de sidste 20 år gennemgået en rivende industriel udvikling, der stadig fortsættes. Dette har givet til resultat, at en realisering af en sammenhængende planlægning er ganske

overordentlig vanskelig. Man sporer tydeligt i den hollandske landskabsplanlægning, at hovedformålet inden længe vil blive, at sikre hvad man kan af åbent landskab uden hensyn til dettes landskabelige indhold.

Den valgfrihed, vi endnu har her i landet, er i Holland delvis gået tabt.

Ved landskabssikringer inden for de nævnte områder samt gennem en udstrakt kystområdesikring vil det være muligt at bibeholde et indtryk af det danske landskabs formrigdom.

Det skal dog stærkt understreges, at man ikke gennem en sådan sikring fuldt ud kan varetage de videnskabelige interesser eller imødekomme kravene om bynære, rekreative områder. For opfyldelsen af en fysisk idealplan vil derfor sikringer af mindre områder stadig være nødvendig fremover.

Det er imidlertid næppe muligt nu at udpege de ønskelige, tilstrækkelige naturparkområder. Man må indskrænke sig til at påpege, at de bør udlægges i de på grundlag af en landskabsanalyse udvalgte egns karakteristiske områder for at kunne opfylde deres formål.

Årsagerne til dette forbehold er flere. De væsentligste er følgende:

For det første er det meget vanskeligt at skønne over de rekreative behøvs arealkrav. Disse kan næppe fastslås uden forudgående omfattende undersøgelser over det rekreative livs mange ytringsformer og disses fordeling. Sådanne oplysninger er man kun i yderst ringe udstrækning i besiddelse af. Analysen af befolkningens rekreative behov er her i landet i sin første svage begyndelse. Ganske anderledes er forholdene i udlandet. Man kan her blot som eksempel henvise til den svenske betænkning vedrørende friluftslivet.

For det andet er vort nuværende landskabsanalyse materiale af en for grov karakter til, at det kan benyttes til en detaljeret zonedeling af det åbne land efter dettes landskabelige værdi. Også på dette område må et mere detaljeret analysearbejde gennemføres landet over, før man nøjere kan udpege de mest egnede, mere afgrænsede naturparkmuligheder.

Det i forbindelse med dette bilag fremlagte oversigtskort over de egns karakteristiske områders beliggenhed er i ret væsentlig grad baseret på fordelingen af de videnskabelige

interesser i landskabet. Gennem oplysninger tilstillet først og fremmest fra nationalmuseet, naturfredningsrådet og Danmarks geologiske Undersøgelse er et overblik opnået. Dette vidner om den store interesse, man fra videnskabens side har lagt for dagen for centralt at kunne nå frem til retningslinier og give et grundlag for en rationel landskabsplanlægning. Et fortsat samarbejde mellem videnskaben og landskabsplanlægningen vil være af den største betydning. Det vil ikke alene være nødvendigt for selve planlægningen, men også for planernes gennemførelse og ikke mindst for plejen af udvalgte områder.

Det skal yderligere stærkt understreges, at så godt som alle fredningsplanudvalg i dag søger at nå frem til detaljerede analyser af deres områder. Et par fredningsplanudvalg, hvis områder begge indeholder store landskabsattraktioner - bl. a. omfattende kystområder - og naturligt derfor også var udsat for stærkt sommerhuspres, udformede tidligt en omfattende metodik for fredningsplanlægning. Disse søgte at opfylde deres hovedopgave, udpegnings af fredningsplanområder, ud fra helhedsbetragtninger over deres arbejdsområders landskabelige muligheder sammenholdt med befolkningens rekreative krav og videnskabens behov. Man opnåede efterhånden at opstille generalplanskitser for de pågældende områder. Gennem et alsidigt landskabeligt analysearbejde nåede man frem til en differentieret fredningsmæssig bonitering af arbejdsområderne i deres helhed. Denne planlægningsform blev animeret fra ministeriet for kulturelle anliggenders side, jfr. ministeriets kommentar til zoneplanen af 1962.

Gennem de senere år er lignende synspunkter med hensyn til landskabsplanlægningsarbejdet trængt igennem i langt de fleste fredningsplanudvalg. I løbet af en kortere årrække må man forvente, at fredningsplanudvalgene vil blive i stand til at gennemføre generalplanskitser over størstedelen af landet efter principper, der stort set er ensartede og samstemmende med de i dette bilag beskrevne. For at fremme dette arbejde og give det den bedste kvalitet vil det være ønskeligt, om videnskaben i højere grad, end det nu er tilfældet, fik lejlighed til at deltage i den lokale landskabsplanlægning.

De hidtidige resultater af dyberegående lokale landskabsanalyser har klart gentegnet de principper, som fremgår af den grovere landsomfattende strukturplan.

Det har endvidere vist sig i praksis, at fredningsplanudvalgenes generalplanskitser i høj grad er anvendelige - og nødvendige - for koordineringen med andre planlægningsområder, der søger at regulere den øvrige jordbenyttelse.

Dersom det nuværende landskabsplanlægningsarbejde fortsættes efter de nævnte hovedlinier, vil man indenfor en nærmere fremtid være i besiddelse af et fredningsplanmateriale, der gennem sin zonevise, koncentriske opbygning vil kunne bidrage meget væsentligt til en smidig afvejning af problemerne omkring det åbne lands fremtidige udnyttelse. Ikke mindst vil dette gælde ved udvælgelse af naturparkområder, omgivet af sikringszoner.

V. De nuværende muligheder for at realisere naturparktanken.

Selv om det ikke nu er muligt at angive størrelse og antal for de nødvendige naturparker, kan et planmæssigt arbejde for oprettelse af sådanne områder i ret udstrakt grad gennemføres.

Som omtalt i betænkningen (side 81 f og 87) har man igennem de senere år med godt resultat stræbt for at sikre et 12.000 ha stort areal på Midtsjælland, Tystrup-Bavelse-området, således at dette i fremtiden kan udbygges og fungere som naturpark.

At dette område blev udvalgt, havde særlig tre årsager:

For det første er området landskabeligt meget indholdsrigt, og det er gennem landskabsanalysens resultater da også placeret i højeste fredningsværdi.

For det andet indeholder området store arealer, der er sikrede på forskellig vis, først og fremmest omfattende fredskovsarealer, hvoraf en stor del er i offentlig eje. Der foreligger således gennem naturfredningslovens bestemmelser en udstrakt offentlig adgang til betydelige, sikrede skovarealer. Yderligere omfatter området store søarealer, der trods vandindvindingsinteresser må anses for at være stærkt beskyttede. Hertil kommer, at

den mest omfattende godsfredning i landet - Næsbyholm-Bavelse-fredningen - indtager en central plads inden for området. Gennem denne fredning er almenhedens adgang udvidet betydeligt udover de muligheder, de offentligt ejede arealer kan byde. Endelig skal omtales, at de såkaldte fredningsbræmmer langs skove, søer og jordfaste fortidsminder m. v. som et resultat af områdets karakter og indholdsrige sammensætning korresponderer stærkt indbyrdes og omfatter meget store arealer. Forårsaget af disse forskelligartede former for eksisterende landskabsbeskyttelse var det muligt gennem i sig selv omfattende fredninger, der dog blot omfatter ca. 10 % af det samlede område, at sammensæjse et meget værdifuldt landskab til en sikret enhed.

For det tredje er området beliggende således, at det fra København og Sjællands øvrige bybebyggelser kan benyttes endog til éndagesbesøg. De planlagte motorveje vil, når de realiseres, yderligere bestyrke denne beliggenhedsværdi.

Ud fra erfaringerne fra Tystrup-Bavelse-området har det været naturligt at undersøge, hvorledes vore forskellige arter af landskabssikringer fordeler sig landet over, og hvorledes denne fordeling samstemmer med resultatet af landskabsanalysen.

De offentligt ejede arealer, der overvejende falder på statskovbruget, klitdirektoratet og forsvaret, indeholder for de to førstes vedkommende store rekreative muligheder, der udnyttes udstrakt af befolkningen. De af forsvarsministeriet ejede arealer er omfattende og kan meget vel tænkes at udgøre en rekreativ reserve.

For de offentligt ejede arealer som helhed kan siges, at de indeholder store landskabelige værdier, og at et flertal af dem er beliggende således, at de naturligt vil kunne støtte oprettelsen af værdifulde naturparkområder.

Som eksempel kan nævnes det side 109 f omtalte Vestkystområde fra Ringkøbing fjord til Ho bugt, hvor klitdirektoratets og forsvarsministeriets omfattende ejendomme - forøvrigt støttet af klitfredning og allerede gennemførte fredninger i henhold til naturfredningsloven — giver en iøjnefaldende mulighed for at opbygge et yderst værdifuldt og egenskaraktæristisk naturparkareal. Ganske

lignende forhold gør sig gældende i hele Thy's kystområde og på Skagenegnen.

Der kan for Jyllands vedkommende endvidere nævnes, at Ulfborg og Feldborg statskovdistrikter ligeledes kan bidrage til opbygningen af værdifulde naturparker. Yderligere kan fremhæves statskovenes betydning for Rold-området, Viborg-området samt Silkeborg-Karup-området.

For Fyn og Sydhavsøernes vedkommende spiller statsejendommene så godt som ingen rolle.

På Sjælland er de nordsjællandske statskoves betydning helt afgørende for muligheden af etablering af naturparker. To områder kan særlig nævnes, nemlig Gribskov-Arresø-Tisvilde-området og Farumegnens tunneldalandskab.

Til slut skal fremhæves, at store dele af det indre Bornholm - en ø, der så godt som i sin helhed er af naturparkstandard - består af statskov og kommuneplantager.

Om statsejendommens betydning for oprettelse af naturparker kan således siges, at disse ejendomme kan støtte sikring af et begrænset antal værdifulde områder meget stærkt; men det skal fremhæves, at en række andre områder af høj kvalitet, som områder på Djursland, store dele af Sønderjylland, Fyn og Lolland-Falster kun indeholder ubetydelige statsejede arealer.

De privatejede fredskove optræder for en stor del som led i mere eller mindre sammenhængende skovkomplekser. De tilhører i udstrakt grad store ejendomme og vil meget ofte kunne støtte centrale dele af naturparkområder på samme måde, som det er tilfældet for Tystrup-Bavelse-parkens vedkommele.

Som eksempler herpå kan nævnes Roldskov-komplekset og Silkeborg-området, hvor de private skovejendomme supplerer statsejendom. På Fyn findes større samlinger af private fredskove, der falder inden for de ønskelige naturparkområder. Det samme gælder Jyderup-egnen, Hvalsø-Skjoldnæsholm-området samt store dele af Sydøstsjælland.

En vis form for landskabelig sikring opnås alene gennem eksistensen af vore større landejendomme, idet man vel må anse disse for i det store og hele at være økonomisk bærekraftige landbrug, der fortsat vil blive opretholdt. En meget stor del af disse ejendomme

optræder ret samlet og knytter sig til landets skovområder eller til andre værdifulde landskaber, som ifølge landskabsanalysen egner sig for naturparker.

Langt de fleste af disse foran omtalte »sikringskoncentrationer« viser sig at falde inden for de mest værdifulde landskabelige områder. Dette betyder, at man i nogen udstrækning gennem supplerende fredninger - mere eller mindre varigt - kan sikre større værdifulde landskabsenheder.

Det skal dog understreges, at man ikke på dette grundlag alene kan opnå en fuldgyldig og tilstrækkelig landskabsrepræsentation.

Der skal endelig gives nogle eksempler på, hvilken betydning naturfredningslovens såkaldte fredningsbræmmer har for landskabssikring inden for naturparkområderne.

Vore stærkest kuperede tunneldalområder, som Farum-egnen, Tystrup-Bavelse-området, Hald-Viborg-området og søområdet ved Silkeborg, fremviser et landskabeligt miljø, hvor skov, sø og å er stærkt repræsenterede, og hvor fredningsbræmmerne derfor støtter hinanden. Herved ydes der en vis landskabssikring netop koncentreret i yderst værdifulde områder.

En lignende stærk indbyrdes støtte mellem fredningsbræmmerne fremtræder ret udstrakt i det sydøstlige Danmark, hvor vore mange kystskoves fredningsbræmmer samarbejder værdifuldt med strandbyggelinien.

Der kunne gives adskillige andre eksempler på, at vore fredningsbræmmer virker særligt stærkt i de mest værdifulde landskabsområder. Bræmmernes eksistens må anses for i væsentlig grad at have bidraget til, at vi trods de senere årtiers hurtige udvikling endnu står nogenlunde frit i den landskabelige planlægning, som omtalt i afsnit IV.

Ud fra de eksisterende landskabssikringer af forskellig værdi kan fastslås, at der foreligger muligheder for at sikre en del af de naturparker, som landskabsanalysen kan pege på. Men det må fremføres, at den praktiske mulighed for tilstrækkeligt hurtigt at gennemføre det nødvendige analysearbejde næppe er fuldt sikret.

Fredningsplanlægningens personale er næppe tilstrækkeligt til at bearbejde naturparkmulighederne i dette fornødne tempo, og har næppe heller kapacitet til at gå ind

i det for denne opgaves løsning nødvendige konstante samarbejde med andre planlæggende myndigheder. Planlægningen inden for by- og industriudviklingen og inden for trafik- og eludviklingen beskæftiger mange kvalificerede folk, der har haft hovedopgaver inden for deres speciale. De nærliggende opgaver inden for fredningsplansektoren har hidtil for en stor del måttet koncentrere sig om at afværge angreb på de allervigtigste landskabsområder og har herved ikke kunnet afsætte tilstrækkelig tid for løsning af de egentlige planlægningsopgaver.

Det er ovenfor fremhævet, at en del af naturparkområderne vil kunne sikres gennem fredninger. Disse fredninger vil være forholdsvis små - sammenlignet med arealet af de mulige sikringsområder. Men de vil under den eksisterende lovgivning ikke kunne gennemføres tilstrækkeligt hurtigt til at imødegå den almindelige udviklings stigende pres på landskabet, hvis ikke betydeligt større erstatningsbeløb end de nuværende er til rådighed.

København, den 26. april 1967.

Sten Bjerke.

OVERSIGTSKORT OVER FREDNINGSINTERESSEOMRÅDERNES FORDELING

Det vedføjede kort over Danmark er et skitsekort, der viser en opdeling af det byfrie land i tre landskabelige boniteringsgrader. Indlagt på kortet er yderligere større byområder.

Byer m. 3000 indb. og derover (fladesignatur) vist på Geodætisk instituts kort 1961.

Bydannelser i forbindelse med større byer (priksignatur), oplyst i Statistisk Årbog 1967.

Byer m. 2000 indb. og derover (priksignatur), oplyst i Statistisk Årbog 1967.

Forud for dette skitsekort er gået flere andre udkast. Gennem udstrakt bistand først og fremmest fra Nationalmuseet, fra Danmarks Geologiske Undersøgelse og fra Vildtbiologisk Station var det gørligt for nogle år siden at opnå et vist overblik over muligheden for at gennemføre en landskabsbonitering på basis af exakte oplysninger om de respektive særlig vigtige interesseområder. Siden er der fremskaffet yderligere oplysninger om de videnskabelige interesser. Dette er sket gennem et samarbejde mellem Naturfredningsrådet, Statens naturfrednings- og landskabskonsulent og en gruppe videnskabsmænd omfattende geologer, geografer, botanikere og zoologer, jfr. Naturfredningsrådets udtalelse af 28. april 1967. Yderligere har geologen, cand. mag. A. V. Nielsen bidraget væsentligt ved en fornyet gennemgang af de geologiske interesser.

Der forelå såvel et naturvidenskabeligt som et kulturhistorisk grundmateriale - også af kartografisk art - som er indgået i det fremstillede boniteringskort.

Parallelt med indsamlingen af det videnskabelige materiale er der - særligt med bistand fra fredningsplanudvalgenes sekretariater - foretaget en lignende indsamling af oplysninger om fordelingen af landskabets rekreative muligheder. Disse to grupper af materiale er da sammenholdt og har i udstrakt grad vist sig at give sammenfaldende resultat.

Derefter er dette resultat, der fremtræder som en grov landskabelig bonitering, sammenarbejdet med de eksisterende forskellige artede landskabssikringer, det har været muligt at registrere kartografisk. Der er her taget hensyn til følgende: Fredningernes, fredskovens og statsejede og andre offentlige ejendommers beliggenhed samt større landejendommers og egentlige godsers fordeling. Endelig er i nogen grad ejendomsskyldens variation i landet taget i betragtning som udtryk for jordens større eller mindre anvendelighed som landbrug.

Sammenstillingen af det nævnte grundmateriale, der i ret høj grad har måttet hvile på skønsmæssige betragtninger, er foretaget af konsulentembedet, som således er ansvarligt for det fremstillede korts anvendelighed.

På kortet er som nævnt indlagt tre landskabelige boniteringszoner:

- I. Land/vandområde af særlig interesse.
- II. Land/vandområde af interesse.
- III. Land/vandområde uden særlig interesse.

Trods den grove opdeling viser kortet sandsynligvis to væsentlige ting; for det første indenfor hvilke områder det kan være berettiget at udlægge naturparker, og for det andet hvor et tilstrækkeligt naturparkareal kan indeholdes.

En betragtning af zone I viser, at dennes fordeling er meget jævn landet over. Naturparkhensynene vil derfor spille en rolle overalt inden for den almene planlægning. Gennem yderligere detailbonitering og hensyntagen til områdernes beliggenhed i forhold til eksisterende bysamfund og relation til anden planlægning vil det være gørligt nøjere at afgrænse de mulige naturparkarealer herindenfor.

Gennem en samlet hensyntagen til et områdes landskabelige bonitet, dets sikringsmu-

lighed og dets beliggenhed kan opstilles en prioritetsrække for de ønskelige naturparkområder. En planmæssig arbejdsgang vil kunne oplægges tidsmæssigt og økonomisk.

Sluttelig skal nævnes de væsentligste af de kilder, ud fra hvilke det landskabelige boniteringskort er sammenstillet.

- 1) Oversigt over arkæologiske og historiske interesser, udarbejdet af Nationalmuseet. 1963.
- 2) Oversigt over geologiske interesser, udarbejdet af Danmarks Geologiske Undersøgelser ved cand. mag. A. V. Nielsen. Nov. 1966.
- 3) Oversigt over vildtbiologiske interesser, udarbejdet af Vildtbiologisk Station. Marts 1963.
- 4) Oversigt over botaniske interesser, udarbejdet af cand mag. Tyge Christensen. 1966.
- 5) Oversigt over ferskvandsbiologiske interesser, tilstillet af professor, dr. phil. K. Berg. 1966.
- 7) Oversigt over »Større danske Fuglelokalteter« udarbejdet af læge Lorenz Ferdinand. 1967.
- 8) Oversigt over geografiske interesser, udarbejdet af magister H. Kuhlmann. 1966.
- 9) Oversigt over almene naturvidenskabelige interesser, udarbejdet under ledelse af direktør, magister A. Schiøtz i samarbejde med naturfredningsrådet. 1966.
- 10) Landskabeligt / rekreativt oversigtskort, udarbejdet på basis af oplysninger fra fredningsplanudvalgenes sekretariater. 1964.
- 11) Oversigtskort over Skovene. 1967.
- 12) Oversigt over Statsskovenes Ejendomme. 1967.
- 13) Oversigtskort over Klitdirektoratets ejendomme. 1965.
- 14) Oversigtskort over Hedeselskabets ejendomme. 1965.
- 15) Oversigtskort over Forsvarsministeriets ejendomme. 1965.
- 16) Oversigtskort over Kommunernes ejendomme (ufuldstændigt). 1966.
- 17) Oversigtskort over større landejendommers beliggenhed. 1967.
- 18) Oversigtskort over større godsers beliggenhed. 1967.
- 19) Oversigtskort over ejendomsskyldvurderingen. 1964.

OM NATURPARKER I DANMARK

Det fremgår såvel af naturfredningsloven som af naturfredningskommissionens betænkning (kap. I) at selve motiverne til fredning, ønskerne om at bevare en eller anden del af landet i »urørt« tilstand, groft set falder i 3 grupper:

- a) rent videnskabelige hensyn
- b) undervisningsmæssige hensyn (herunder også mulighed for fritidsbeskæftigelse for amatør-videnskabsmænd)
- c) hensynet til mulighederne for frit at kunne færdes i åbent og naturskønt landskab.

Dette er nærmere uddybet i den redegørelse for etablering af »naturparker«, ministeriets konsulent har fremsat i betænkningens bilag 5.

Hovedtanken i denne redegørelse er, at man ved en alsidig analyse af landet kan nå frem til en række »egnskarakteristiske områder«, der - sammen med analyser og overvejelser af anden art — kan indgå i en virkelig landsplanlægning. Konsulenten giver i sin redegørelse en række eksempler på sådanne egnskarakteristiske områder af stor landskabelig værdi.

I visse af de principper, der ligger til grund for naturparktanken, og i de eksempler, der fremføres, bygges der på overvejelser af naturvidenskabelig art, hvorfor naturfredningsrådet skal fremkomme med følgende:

Indledningsvis skal rådet bemærke, at uanset om tanken om naturparker skulle blive knæsat i en kommende naturfredningslov, må det være selvk klart, at muligheden for at gennemføre andre fredninger af videnskabelige og undervisningsmæssige hensyn uden for naturparkerne (jfr. den nugældende lovs § 1, stk. 1) stadig må være tilstede.

Fredning efter naturparktanken vil normalt kun kunne gennemføres efter en på for-

hånd lagt plan, selv om denne plan måske kun kan være en tilnærmelse til noget ønskeligt, og selv om den ofte vil kræve supplement i form af arealkøb eller fredning af særlige lokaliteter. En planlægning af denne art kræver derfor en nøje analyse og gennemgang af såvel fredningsønsker som fredningsmuligheder, alt som beskrevet af konsulenten, og som det allerede i større eller mindre omfang udføres af de eksisterende fredningsplanudvalg.

Udpegningen af sådanne større områder må naturligvis være en opgave for egentlige planlægningsorganer, men det er et klart ønske fra videnskabelig og undervisningsmæssig side, at naturparkerne kommer til at omslutte et eller flere områder, der fredes for at bevare de rene **naturværdier**, især flora og fauna.

Det må naturligvis være ønskeligt for lovgivningsmagten og administrationen af landets naturværdier nogenlunde at vide, hvordan fredningsønsker eller -planer af denne type kan se ud, og hvor store dele af landet, det kan dreje sig om.

Naturfredningsrådet har derfor i samarbejde med konsulenten i foråret 1966 nedsat en arbejdsgruppe af sagkyndige med den opgave: »at udarbejde en *oversigt over naturvidenskabeligt værdifulde områder i Danmark*«. Det er klart, at sådanne »områder« ikke kan karakteriseres af een videnskabsgren eller eet videnskabeligt hensyn; man har derfor - i overensstemmelse også med de tanker, der er fremført af konsulenten - søgt at fremdrage områder, der rummer fredningsværdige elementer fra så mange af naturvidenskabens grene som muligt.

Heri er der ikke noget søgt, men tværtimod noget helt selvfølgeligt: det levende, planter og dyr, er afhængigt af det terræn, hvori de lever; og jo mere varieret dette ter-

ræn er, jo flere levemuligheder vil der være for planter og dyr, der kræver specielle kår. Normalt vil derfor et geologisk afvekslende — og dermed værdifuldt — terræn også være værdifuldt i botanisk og zoologisk henseende.

Sådanne større områder eller landskaber vil derfor »af sig selv« omfatte mange elementer, der enten allerede er fredede eller burde fredes af videnskabelige og undervisningsmæssige hensyn, ligesom de netop på grund af deres store afveksling også vil være »smukke« og tiltrækkende som ferielandskaber. — At de ofte tillige vil rumme store værdier af kulturhistorisk art, nævnes som et yderligere plus.

Arbejdsgruppen har bestået af følgende medarbejdere:

Kristian Arevad, cand. mag., Statens Skadedyrlaboratorium

Frank Bregnballe, mag. scient. Universitetslektor, Danmarks Fiskeri- og Havundersøg.

Jens Böcher, mag. scient.

Tyge Christensen, cand. mag., Lektor, Universitetets bot. Laboratorium, København

Lorenz Ferdinand, Læge, Ornitolog

Jørgen Fog, cand. mag., Vildtbiol. Station, Rønne

Niels Peder Kristensen, stud. mag., Zoologisk museum

Hans Kuhlman, cand. mag., Lektor, Universitetets geogr. Institut, København

Simon Lægaard, cand. mag., Lektor, Universitetets bot. Institut, Århus

Arne Vagn Nielsen, cand. mag., Danmarks geologiske Undersøgelse

Arne Schiøtz, cand. mag., Direktør, Danmarks Akvarium

Jens Thorup, cand. mag., Universitetets Ferskvandsbiol. Laboratorium, Hillerød

Søren Ødum, cand. mag., Afdelingsleder, Dendrologisk Afd., Landbohøjskolen.

Arbejds-gruppens medlemmer har ikke alene ydet deres arbejde ud fra personlig viden, men de har alle i høj grad kunnet inddrage den viden og det kendskab til landet, der findes samlet i deres institutioner.

Som resultat af sine overvejelser har arbejdsgruppen fremlagt en *skitse-mæssig og uforbindende oversigt over egne i Danmark, hvor muligheden for at tilvejebringe »naturparker« med et alsidigt indhold* er til stede.

Oversigten — der udtrykkelig må betegnes som en tilnærmelse — er ledsaget af et kort, der følger som bilag, og den ledsages yderligere af en række meget udførlige *special-rapporter*, der vil blive opbevaret af Naturfredningsrådet til brug ved kommende planlægningsarbejder:

1. Større danske Fuglelokaliteter, af L. Ferdinand
2. Entomologisk detailrapport af K. Arevad, J. Böcher og N. P. Kristensen.
3. Geologisk detailrapport af Arne Vagn Nielsen.
4. Geografisk detailrapport af H. Kuhlmann.
5. Kort over botanisk vigtige lokaliteter i Danmark, af Tyge Christensen.
6. Tabellarisk oversigt over, hvilke vegetationstyper der er nogenlunde godt repræsenterede indenfor de på kortet skraverede områder, af Tyge Christensen.

Oversigten omfatter områder, der må karakteriseres som naturvidenskabeligt værdifulde, og som samtidig opfylder kravene til et »smukt« ferieland. Rådet vil for sit vedkommende understrege, at *hvis tanken om »naturparker« i princippet accepteres, udgør disse landskaber områder, hvor indgreb i landskabet, udover land- og skovbrug som hidtil, ikke bør ske uden naturvidenskabelig rådgivning.*

Oversigt over naturvidenskabeligt værdifulde områder i Danmark.

1. Frederikshavn-Skagen.

Marint forland med bl. a. afspærringssøer, hævdede strandvoldssystemer, Danmarks største vandrekitter og stensletter, samt den landskabeligt vigtige overgang til de senglaciale marine og de egentlige istidslandskaber. Området er ideelt for forskning af sandflugt og kliddannelse og er botanisk værdifuldt ved det rigt varierede klithedeparti med mange fugtige lavninger og rigelig repræsentation også af sjældnere typer. Den til de nævnte vegetationstyper knyttede insektfauna er vel repræsenteret. De store undersøiske stenrev omkring Hirsholmene har landets rigeste havalgevegetation. I området findes en stor og righoldig fuglefauna, særlig på hedemoseerne og i strandengene, ligesom der træf-

fes store koncentrationer af rastende trækfugle i den nordlige del. Den stadige skiften mellem magre sandrygge og tørvedækkede strøg - det såkaldte rimme-doppe system, som her er klart udviklet over meget store arealer - giver jordbruget et specielt præg.

2. Læsø og Anholt.

Læsø og tildels også Anholt har kraftig landtilvækst, som muliggør studiet af den postglaciale og recente kystdannelse. Øerne er alsidigt eksponeret for vind og vejr i modsætning til de fleste andre kystlandskaber. »Ørkenen« på Anholt er et egenartet klit-terrain.

Udstrakte lichen (lav)-heder findes på Øst-Anholt og langs nordkysten af Læsø. Gammelt strandvoldssystem (Sigene) på Vest-Læsø med særpræget og interessant vegetation. Øerne har interesse for spredningsøkologiske studier. Store ynglepladser for kolonirugende kyst- og havfugle med arter, som ikke, eller kun i ringe tal findes andre steder (stenvender, ride, svartbag, tejst, skærpiber). På den sydligste del af Læsø danner kysten, engene og hederne et af de største samlede ynglearealer i landet for måge-, ande- og vadefugle. Koncentrationen af småfugle i træktiden på Anholt er af international betydning. Desuden er der store koncentrationer af rastende vade- og andefugle langs kysterne.

3. Vejlerne-Bulbjerg-Vestthy.

Område med højtliggende kalk- og kridtformationer med særprægede erosionsfænomener og gamle kystklinter. Udstrakte marine flader af stærkt varieret udformning, langs kysten store klitområder bl. a. med veludviklede parabelklitter.

I Vestthy et højtliggende, gammelt istidslandskab med særprægede terrænformer. Ingen andre steder i Danmark har man, som i Vestthy, så stort et sammenhængende område, hvor to så forskellige landskabstyper mødes; mod vest ligger det magre klitlandskab med parabelklitter, værnskove og et specielt kystfiskeri, mod øst det frodige, velopdyrkede morænelandskab.

Afvekslende vegetationstyper på forskelligt eksponerede skrænter, dels på kalk- dels på morænebund. De nord- og vestvendte har lighedstræk med arktiske typer. I området er

klitheder med Danmarks rigeste repræsentation af klitsøer og udtørrede fladvande. Mod nord den eneste typiske karstsø (rene kalksø) i Danmark. En righoldig insektfauna er knyttet til de botanisk særprægede lokaliteter. Særlig bemærkelsesværdigt er, at en række almindelige danske sommerfugle her optræder i særlige kystracer. I hedesøer og hedemoser yngler en række fuglearter, der idag kun får deres biotopkrav tilfredsstillet få andre steder i landet (trane og hjejle). På Aggertangen specielle terræntyper med meget stor bestand af ynglende ande- og vadefugle.

Vejlerne, de inddæmmede havbugter og vige, er skabt ved en delvis opgivet afvanding. Her er et af Nord-Europas bedste yngleområder for grågæs, ande- og vadefugle samt Danmarks bedste ynglelokalitet for kærhøg og rørdrum.

Desuden fældningskvarter for grågæs og andefugle fra ind- og udland. Yderst vigtig rasteplass på den vstdanske trækvej for andefugle og vadefugle. God odderbestand. Den historiske sandflugt i 1500-1700 tallet, dens bekæmpelse og klitplantagernes anlægelse er især studeret i disse egne.

4. Vestlige Limfjord.

Vekslende morænelandskab omkring et fregrenet system af fjorde og sunde med mange erosionsprægede kyster af international interesse.

Botanisk værdifulde sump- og mosetyper i Brokær-tunneldalen. Stenet kyst med rig algeflora. På fjorden findes mange ikke-ynglende dykænder og på engene ynglende vade- og mågefugle.

5. Himmerland.

Morænelandskab med veludviklede tunneldale og tilhørende terrassedannelser og store særprægede erosionsformationer. Højtliggende kridt er ophav til udstrakte kildeområder med Nord-Europas største enkeltkilder, hvortil er knyttet en enestående fauna. Ovtrup Hede ligger på en sandet og forblæst moræne og er Danmarks eneste store hede på yngre morænebund, med en rig repræsentation af hedeinsekter. I området findes søer af forskellig type, bl. a. Danmarks største ekstremt survandede sø. I Rold skovområdet en sjælden kalkbundsflora (bl. a. orkidéen Fruesko).

Ulvedybet er et internationalt betydningsfuldt rasteplassområde for vade- og andefugle. På strandene yngler ande- og vade-fugle i stort antal. I Sebbesund og landskabet deromkring rastende flokke af dyk- og svømmeænder.

I den østlige del af området på de lave litorinaflader Danmarks bedst bevarede høj-mose med stor bestand af kronvildt og en række af højmosens specielle fuglearter (trane, urfugl og storspove). Mange rovfugle yngler i Rold Skov. I Sebbesund-Ovtrup Hede området har sandflugten og jordfyngningen på de tørre morænebakker sat meget snævre grænser for opdyrkningen; mange felter har ikke været agerland mellem jernalderen og nyeste tid.

I Ulvedybet har nykultiveringen af områdets store marine flader mødt alvorlige vanskeligheder på grund af rå jordbund og dårlige grundvandsforhold. Disse vanskeligheder har demonstreret det lokalgeografiske miljøets betydning for planlægning af landsudnyttelse.

Mellem Rold Skov og Den lille Vildmose er den landbrugsmæssige bebyggelses terrænafhængighed nøje undersøgt og velegnet til demonstration. Vildmosen har store arealer med et specielt udnyttelsesmønster: tørveskær, sommergræsning og nyetablerede agre.

6. *Viborgegnen.*

Landskab præget af tunneldale med lang-søer, af store smeltevandsdale og af hedesletter, der tilsammen giver det klassiske billede af den danske landskabsudvikling. Ved Hald findes et enestående tunneldal-hedeslattelandskab af international karat, og i Flyndersø-området et særpræget floddalslandskab med dødshuller og veludviklede terrasser.

Kystdannelsen i Hjarbæk Fjord er et fortrinligt studieobjekt, fordi Virksunddæmnin-gens indflydelse på kystudviklingen kan af-sløre vigtige faktorer i de geomorfologiske processer. På skrænterne af tunneldalene fine egeskove med rig insektfauna. Flere steder i tunneldalene findes væld med en artsrig flora. Store strækninger med tyttebærhede på hedeslette, med god urfuglebestand. Mange ynglende sump- og mosefugle i mindre moser, ved Skallesø, Flyndersø og Sønderlem Vig. Ved Tjele Sø rastende sædgæs. I de

gamle kalkgruber ved Mønsted Danmarks vigtigste overvintringssted for flagermus.

Israndslinien danner et skarpt skel mellem forskellige dyrkningsmønstre. På hedesletten syd for israndslinien var de få gamle gårdbebyggelser knyttet til smeltevandsdale i Alheden. Bl. a. ved hjælp af »kartoffeltyskerne« kom kolonisering i stand 1759, og i dag er hedesletten, bortset fra Mindeparken, velkultiveret. Nord for israndslinien er sket en vældig skovrejsning på de sandede morænebakker, men udnyttelsesgraden er stadig faldende. Rosborg Sø fremviser en mislykket udtørring.

7. *Nissum Fjord – Ulf borg-området.*

Karakteristisk bakkeø-hedeslattelandskab. Bakkeøer med de gamle stærkt udjævnede landskabsformer fra før sidste istid, omgivet af udstrakte smeltevandssletter. Strækningerne øst for Ulfborg rummer landets største arealer med indlandsklitter vekslende med en karakteristisk, veludviklet hedevegetation.

Disse store områder er i de sidste 100 år udviklet fra fattige ødemarker til storskove. Den oprindelige bebyggelse fandtes kun langs bakkeøens åløb. Stadil Fjord har været udsat for flere landvindingsforsøg, hvoraf ingen har overvundet det sandede miljø. I området findes Danmarks største bestand af vår-kobjælde. I plantageområderne kronhjørtebestand og på hederne urfugle. Nissum Fjord har international betydning for andetræk og overvintrende ande- og vade-fugle (vigtigste danske rasteplass for lysbuede knortegæs og vigtig rasteplass for pibesvane). Et meget stort antal ynglende fugle i de store engsump- og rørskovsområder.

8. *Djursland-Mols.*

Et område med mange vigtige, såvel glacialt- som smeltevands- og marint betingede landskabselementer (israndsbakker, tunneldale, smeltevandsdale og -sletter, marine sletter og havskabte klinger), hvortil er knyttet et stærkt nuanceret plante- og dyreliv, specielt forekomsten af en varmekrævende flora og insektfauna.

Gode eksempler på inverteret landbenyttelse: De lave områder og de talrige moser er blevet stadig bedre udnyttet, mens de højere, sandede partier er tilplantet og delvis forladt.

9. *Midtjyske søområde.*

Et storslået landskab, der er præget af dybt nedskårne tunneldale med langsøer og deres afløb mod vest over hedesletten, af Gudenå-systemets store smeltevandsfloder og af skrænternes markante udformning. Desuden omfatter området landskaber omkring vandskellet mellem Gudenå og Skjern Å i den gamle tunneldal og langs hovedisrandslinien. I området findes talrige søer, hvoriblandt Danmarks eneste større søer med helt rent vand foruden en række søer tilknyttet Gudenåsystemet af den almindelige næringsrige type. Næsten alle indlandsbiotoper med dertil hørende insektfauna er repræsenteret, særligt kan fremhæves birke- og aspeskove. Området rummer gode og varierede biotoper for fugle, f. eks. omfattende enge, nåleskove, løvskove, lyngbakker, søer med deres randbevoksning og holme m. m. med bl. a. sortstrubet lappedykker, isfugl, skovsneppe og rovfugle.

Der er tydelig modsætning mellem dale-nes veludviklede smeltevandsterrasser, hvor den magre jordbund er benyttet til nåletræsplantager og feriebebyggelse, og morænebakkerne mere frugtbare skove og agre.

10. *Borris Hede-området.*

Hedeslettelandskab med tilhørende veludviklet vandløb med rester af et gammelt kunstvandingsystem, som består af kanaler fra åerne. Store Skjern Å Kanal var det største kanalvandingsystem i Danmark. Betydelig bestand af ynglende urfugle, tinksmed og storspover, desuden ynglende krikænder m. m. Rasteplads for gråænder og krikænder. Åløb af den særlige vestjyske type.

11. *Tip pc rnc-Skallingen.*

Gammelt morænelandskab (bakkeø) og vest for liggende marint forland med tilhørende ældre strandklinter, strandvolde og kystsystemer. Smukke eksempler på marsk og vade med dertil knyttede plante- og dyresamfund. Klassisk lokalitet for studier af klit og marsk. På Skallingen har klit og marsk i de sidste 30 40 år udviklet sig med stor hast, hvilket bl. a. skyldes den kystsikring, man har foretaget for at sikre indsejlingen til Esbjerg. De geomorfologiske processer i Vadehavet er

ved den teknisk betingede acceleration blevet målbare og let iagttagelige.

Området huser landets betydeligste kronvildtbestand. Tipperne, Værn Enge, Filsø, Varde å's udmundning samt Skallingen er hver for sig rastepladser af international betydning for en lang række vade- og andefugle, bl. a. Spitzbergen-populationen af kortnæbbede gæs. På Tipperne-Værn Enge en meget tæt bestand af ynglende brushøns, stor kobbersnepe, klyde m. v. samt mange måge- og andefugle. Det samme gælder i mindre udstrækning ved Varde å. På hederne findes urfugle, tinksmed og storspove. Almindelig hjejle yngler på Kallemærsk Hede. Ved Blåvandshuk ses et meget stort træk af hav-, ande- og vadefugle (særligt strandskade, islandsk ryle, seining, sule).

12. *Randbol Hede.*

De forskelligartede terrænelementer omkring hovedisrandslinien viser landskabsvariationer inden for korte afstande. Forskellen mellem frugtbart og magert land er tydelig, og arealbenyttelsen mangeartet. Varierende typer af vild vegetation alt efter jordbund og tidligere landbrugsmæssig anvendelse; hede, indlandsklit, egekrat, vældmose og udtørrende fladvande. Ynglende tinksmed, storspove og urfugl.

13. *Norsmunde-Hørsens Fjord-området.*

Typisk østjysk landskab med betydelige biologiske interesser, yderst rig fuglefauna både i yngletiden og i trækperioden. Den varierede og indskårne morænekyst er som sådan både sjælden og interessant. Minutiøst registreret eksperimentel fredning på Vorsø, der desuden huser Danmarks eneste skarvkoloni.

14. *Lillebælt.*

Stærkt varieret morænelandskab med øer, næs og vige og flere skrænter med stejltstillede, af isen sammenskubbede lag ud mod den havdækkede Lillebælt-tunneldal. Kystudviklingen i det flodlignende havområde er af international interesse.

Her findes kystskove med rig bundflora af den særlige Lillebælts-type. Fra gammel tid er Bæltet kendt som trækvej for marsvin. I rørbevoksede vige, i moser og strandenge

en fuglefauna af gæs, ande-, vade- og sumpfugle. Rastområder for sædgæs og grågæs.

15. *Draved-Ribe.*

Fladt bakkeøterræn med erosionskrænter ud mod de omgivende hedesletter og udbredte indsandsområder. Gammel skov, hede, høj-mose og plantage. Draved Skov, en relativt naturlig syddansk blandingsskov, er et værdifuldt og grundigt undersøgt forskningsobjekt.

Urfugle, storspove og tinksmed på heder og i hedemoser. Ravne og mange småfugle i Draved Skov. Ynglende strandengsfugle på marskenge ved Ribe Å.

16. *Rømø-Tønder området.*

Området repræsenterer geest, marsk og vadelandskabstyper med dertil hørende vegetationstyper af sydvestdansk præg. Danmarks eneste hallig, Jordsand.

Rømø har hastig etapevis landdannelse fra vest, og langs dæmningen er der siden 1948 sket en meget stor landtilvækst, hvorfra der er rig lejlighed til at studere de marine, geomorfologiske processer. Hjerpsted Bakkeø er et fint eksempel på de flade moræner i Sydvestjylland; dens gamle landsbybebyggelse viser terræafhængighed. De inddigede arealer (kog) vest for Tønder udnyttes forskelligt, dels på grund af skift i marskdannelsens natur, dels på grund af ejerforholdene. De vestlige kogs store græsarealer med kvæg og får tegner et landskabsbillede, som man ikke kan se andre steder i Danmark. Den 400 år gamle inddigning syd for Møgeltønder har en i høj grad terrænbetinget bebyggelsesform, som menes at være af forhistorisk oprindelse; de enkelte gårde er anbragt på kunstige jordhøje (værfter) og er på den måde sikret mod oversvømmelse ved stormflod.

I Vadehavet umådelige koncentrationer af rastende vade- og andefugle, ikke mindst vigtigt opholdssted for mørkbugede knortegæs. I træktiderne kortnæbbede sædgæs på marskenge. Særlig på den nordlige og midterste del af Rømø yngler en meget interessant strandeng-, hede- og sumpfuglefauna bl. a. med brushøns, sandterne, rørhøg. I marsken ved Tønder og langs Vidåens nedre løb er der store yngleområder for sump- og

engfugle med bl. a. rørdrum, stor kobbersneppe, rørhøg og sumphornugle. Særlige muligheder for studier af bestandssvingninger af smågnavere.

17. *Frøslev-Gråsten-Broager-egnen.*

Området omfatter fra vest hedeslette med særlig udviklede flyvesandsdannelser, systemer af randmoræner og i øst issølandskab og unglaciale terrænformer, der tilsammen afspejler væsentlige træk i den østdanske landskabsudvikling.

Skove i stærkt kuperet terræn på rig morænebund, mange steder med vældkløfter. I området udstrakte hedemoser. I Frøslev mose og plantage righoldig insektfauna indeholdende sydlige elementer. Fuglefaunaen har et sydligt indslag. Her yngler rørhøg, hede-høg, græshoppesanger, sortstrubet bynkefugl, sorterne og rørdrum. I skovene er der stor bestand af rovfugle, og skovene ved Gråsten er gode småfugleskove.

18. *Als.*

Meget rige bøgeskove med veludviklet fauna af skovfugle. En væsentlig del af vor ravnebestand yngler her, og musvågetætheden er større end noget andet sted her i landet. Sump- og søområde med rig andefuglebestand og enge med talrige ynglende vade-fugle (bl.a. grågæs og rørhøg). I Ketting Nor en specielt til tagrør knyttet sommerfuglefauna.

19. *Samsø.*

Et område med et nuanceret samspil mellem istidsdannelser og havskabte landskaber. Kystformer og -processer i Stavns Fjord har stor lighed med Vadehavets, skønt tidevandet i Kattegat er ringe; fjorden får herved stor interesse for kystforskningen. Skrænterne og de tørre overdrev på den nordlige del af øen rummer mange særlige subkontinentale typer af vegetation og insektfauna. På øerne i og øst for Stavns Fjord træffes meget betydelige bestande af ynglende edderfugle, vade- og mågefugle. Desuden store ande- og vade-fuglekoncentrationer i træktiden. I skovene skovsnepper. På øen ualmindelig gode muligheder for studier af forskellige fugle- og pattedyrpopulationers tæthedsafhængighed af de ydre kår.

20. *Nordstfyn.*

Rummer vigtige landskabselementer som inderlavning (Kertinge Nor), israndsbakker (Munkebo Bakke), på Hindsholm et system af enkeltbakker, endvidere tunneldale og ås (Grindlose Ås) af den specielle fynske type (kames).

Det jævne, frugtbare morænelandskab med den tætte bebyggelse står ofte i kontrast til »indskudte« områder med havaflejringer, som har en ringere bonitet. Der findes en del inddæmninger.

I mindre områder findes væsentlige botaniske interesser. De mange fjorde, vige og lavvandede kyststrækninger giver en række fuglearter gode yngle- og rasteplasser. Øst for Bogense findes Danmarks eneste rasteplass for blisgå.

21. *Sydfyn*

Indeholder mange landskabsformer, hvis dannelse skyldes forskellige isstrømme og deres smeltevandsfloder; det store sydfynske israndsområde med tilhørende tunneldale, åse, smeltevands- og issøsystemer; på Langeland et særpræget system af enkeltbakker (hatformede) og isforstyrret klint (Ristinge). Det sydfynske øhav er især med hensyn til kystudviklingen af international interesse. Området afviger fra nordligere morænekystlandskaber især ved, at havets relative højde er svagt stigende.

Vige og nor med brakvand, stævningskove og andre typer af bondeskove, særlig på Syd-Langeland og ved Horne. Velbevaret højmosse ved Nr. Broby.

Interessant insektfauna knyttet til skove og havskrænter. Søer med ynglende gæs og ænder. På mange – særligt ubeboede – øer ynglende måge-, ande- og vadefugle. Skovene er rige på rovfugle både i yngletiden og udenfor denne. I vinterhalvåret raster mange dykænder og gæs på marker, søer og på havet. Syd-Langeland er meget fuglerigt, er bl. a. et stort træksted om efteråret og rummer mange ynglende og rastende ande- og vadefugle ved kyster og i sumpe.

Kulturgeografisk har øriget også stor interesse; fra at være et relativt tætbeholdt, rigt bonde- og søfartssamfund har det i de sidste 100 år udviklet sig henimod at blive

et problemområde med affolkning og mangel på ressourcer.

22. *Nordvestsjælland.*

Et storlået landskab af international geologisk interesse. I Odsherred det klassiske eksempel på en glacialserie (inderlavning, israndsbakke, hedeslette), der mod syd fortsætter i israndsområdet Bjergsted-Tissø. Desuden mange kystmorfologiske elementer. De eksponerede kyster har to interessante træk. Sejro og Sjællands Odde viser kystudligning mellem tidligere små sandstrandvolde og laguner bagved.

Lammefjordens store inddæmning rummer geomorfologisk og udnyttelsesmæssigt flere zoner.

Talrige eksempler på den specielle af lav nedbør betingede Storebæltsflora og -fauna, især smukt udviklet på Hesselø (varmeelskende insektfauna) på Nekselø og langs sydkysten af Røsnæs. Desuden botaniske interesser ved Klintebjerg og Skredbjerg, ved nordkysten af Tissø og en strækning mellem Høve og Skamlebæk. Specielt rigt og varieret plante- og insektiv på Rørvig-halvøen. Der knytter sig betydelige ornithologiske interesser til området. Saltbæk Vig er såvel med hensyn til ynglefugle som rastende ande- og vadefugle af international betydning. Her er bl. a. fældningskvarter for grågæs. Langs kysterne ved Sejrobugten findes værdifulde steder med bl. a. ynglende hvidbrystede præstekrave og tejt samt mange rastende vadefugle. I Tissø raster bl. a. pibe- og sangvane samt andefugle i store flokke. På Hesselø koncentrationer af småfugle af international betydning i træktiden. Forekomst af sæler i området.

23. *Roskilde Fjord.*

Lukket fjordlandskab med mange små vige med et særligt kystmiljø. De beskyttede fjordkyster er næsten ikke udsat for bølgeaktivitet; derimod skaber vandstandssvingninger marskagtigt tilgroningsforland. I syd går den frodige moræne blidt over i fjorden næsten uden kystdannelse. Dette beskyttede kystmiljø er usædvanligt i Danmark. Relativt naturlige skovpartier træffes ved Jægerspris med de næsten 2000 år gamle ege. Brede strandenge. Rig skovbundsflora ved Boserup. Entomologiske interesser i Bognæs-Boserup

skovene og i Jægerspris Nordskov, bl. a. i forbindelse med de gamle ege. Kyster og strandenge er fuglerige. Der raster mange ænder på fjorden og i Selsø. En del ynglende og rastende rovfugle i området.

24. *Dyrehaven - Farum — Tisvilde.*

Veludviklet østdansk tunnellovskab omkring Mølleåen med naturlig fortsættelse i ås (Strø Bjerger) og hedeslettedannelser mod NV. Langs nordkysten har sandflugt skabt et specielt klitlandskab mellem Liseleje og Tisvilde.

Talrige let tilgængelige og meget søgte eksursionsområder, geologisk og botanisk især omkring sørækken Buresø, Bastrup Sø, Farum Sø og Furesø. En enestående insektfauna knyttet til sandbund i Tisvilde Hegn og Melby Overdrev. En række gode fuglelokaliteter. Furesøen er Danmarks dybeste sø hvis ferskvandsbiologiske udvikling er nøje fulgt. En fiskeart og tre krebsedyrarter er her istidsrelikter.

25. *Gribskov - Hellebæk.*

Kuperet landskab præget af de sidste isfremstød med bl. a. israndsbakker og åse.

Her er store skovområder med bl. a. adskillige interessante skovmoser, renavandede småsøer, samt den store og dybe Esrum Sø, som er et meget vigtigt studieobjekt for ferskvandsbiologer. Betydelige entomologiske interesser bl. a. stabile populationer af nogle østligt udbredte sommerfuglearter. Mange rovfugle i Gribskov. Eggen har mange spor af den gamle skovdrift med græsningsvange og kongelige jagtveje.

26. *Sorø-Suså-området.*

Omfatter et typisk østdansk ålandskab med den store tunneldal og dens afløb mod nord og dertil knyttede landskabselementer omkring Susåens flodsystem. Susåen rummer i dette område verdens bedst undersøgte dyresamfund i rindende vand. Syd for Bavelse Sø Sjællands største overdrevsrest. Ved Tystrup-Bavelse søerne raster grå- og sædgæs og andre andefugle. Gode småfugleskove ved Herlufsholm.

27. *Præstø-Haslev-området.*

Tunneldale og andre erosionsdale, som mod nordvest fortsætter i et stærkt kuperet land-

skab, dødispræget med store søer og moser.

Interessante marint betingede landskabselementer. Nær spidsen af Feddet en lille rest af oprindelig hede. Noret er Danmarks rigeste lokalitet for brakvands-kransnålsalger. Langs østbredden af Even Sø hængesæk og næringsrigt vand. I Stavnstrup Mose en plantevækst med ejendommeligt østligt præg.

En stærkt varieret yngle- og trækfuglefauna findes i Præstø Fjord området, både i skove, på enge, i sump og på vandarealerne. I de mange mindre og større søer i Holmegårds Mose og i søerne ved Gisselfeldt og Bregentved yngler grågæs, svømmeænder og gråstrubede lappedykkere og andre sumpfugle i betydelig antal. I skovene yngler skovsneppe og en del rovfugle, og særlig på Fedhalvøen raster mange vadefugle, rovfugle og andefugle. I de bakkede overgangsområder med større søer og moser i lavningerne og skove på højderyggene findes et rigt gammelt bebyggelsesmønster; alle gårdstørrelser og alle landbebyggelsens epoker er repræsenteret: store, smukke herregårde, proprietærgårde, bondegårde i landsbyer og husmandsboliger og landarbejderhuse. Det dyrkede land består snart af åbne herregårdsmarker med levende hegn, snart af smålodder tilhørende spredtliggende gårde og husmandshuse.

28. *Skælskør-Vordingborg-egnen.*

Et lagunelandskab langs sydvestkysten af Sjælland, gennemgående med sandstrand ud imod Smålandshavet og bag sandbarrerne udstrakte, fladvandede områder ind mod en beskyttet fladkyst. Kyststrækningen er geomorfologisk interessant som et ungt stadium i en kystudligning. Mange botanisk interessante enkeltlokaliteter langs kysten, bl. a. forskellige eksempler på sjældent bevarede typer af sydøstdansk blandingsløvskov, karakteriseret af avnbøg, småbladet lind, naur, tarmvridrøn, abild m. v. Karakteristiske strandfællede på Knudshoved Odde, Enø og Glænø Fed. I området findes en række særdeles gode fuglelokaliteter. Vigtige rastepladser for vade- og andefugle og i de vestlige områder også for gæs. På mange af øerne og strandengene træffes ynglende måger, terner, vadefugle og ænder. På Knudshoved Odde bemærkelsesværdig koncentration af sydlige elementer i insekt- og paddefaunaen.

De mange feds permanente græsarealer tjener til »overdrevsgræsning«, som dog nu er stærkt på retur. Agersø og Omø har de moderne øproblemer: affolkning og ressourcemandel.

29. *Ulf shale.*

Marint forland opbygget omkring de store stenrev (kugleflint). Halvøen er et særdeles veludviklet fed.

Her findes botanisk set højst interessant egeblandingsskov. Skoven ligger på ral, men de dybere lag er kalkholdige, hvilket bevirker, at træernes rodde kan nå ned i næringsrig jord, medens skovbundsfloraen er præget af de næringsfattige, oligotrofe øvre lag. Dette i forbindelse med mulighed for kraftig udtørring medfører, at skovbundsfloraen får lighed med en klippebundsflora, en skovsteppeflora med østlige elementer. Skoven åbner sig i hede, også af en meget østlig type, samt i strandfællede. En meget rig sommerfuglefauna. På engen på Nyord og Ulfshale yngler - efter østdanske forhold - et meget stort antal fuglearter, bl. a. svømmeænder, grågæs, rørhøg og stor kobbersneppe.

30. *Høje Mon.*

Højtliggende, stærkt sammenskubbede kridt-lag, langs kysten enestående klintprofiler, og i baglandet ses de landskabelige resultater af istrykket. I Klinteskoven mindre partier med næsten urskovskarakter. Meget rig bundvegetation, omfattende bl. a. enestående orkidé- og mosflora. De ikke-skovklædte, kalkprægede områder, Jydelejet og Høvblege, ligeledes med en yderst særpræget flora, der rummer betydelige elementer med tilknytning til Central-Europa. Meget særpræget insektfauna knyttet til Kalkbund. I mange år yngleplads for vandrefalk og idag måske den eneste tilbageværende danske lokalitet.

Den rige bondegårdsbebyggelse vest om skovene udnytter en bred variation af jordtyper, hvoraf den hyppigst forekommende er en frodig, muldet morænejord (sukkerroe-avl); men der findes også tørvejorder, stive lerjorde, jordfygningsjorde, næsten jordløse kalkbakker og rå marine lersedimenter.

31. *Bøtø-Fuglsang-området.*

Omkring den falsterske højderyg (israndslinie) et morfologisk interessant område med marint forland (Bøtø) og mod vest (Fuglsang) en marin transgrederet moræneflade med udbredte stenstrøninger. Sydfalster viser geografisk en skarp tredeling af landskabet. I øst findes Bøtø, den tidligere lange sandø, som nu er næsten helt udstykket til feriebebyggelse. På vestkystens lave, frodige randmoræne ligger spredte gårdbebyggelser. Imellem øst- og vestzonen ses den udtørrede havbugt uden bebyggelse med store, stærkt lerede marker.

Frejlev og Roden skove har på egnede steder en rig bundflora, karakteristisk for lysåben, næringsrig skovbund. En sydlig insektfauna navnlig knyttet til sandbund og havskrænter ved Bøtø og i løvskov ved Roden og Frejlev (poppelfugl og iris). Rasteplads for andefugle bl. a. sædgæs, der overnatter i selve Noret og fouragerer på de omgivende markarealer.

32. *Maribo-Hyldekrog-området.*

Stærkt kuperet dødislandskab med mange søer omkring Maribo og mod syd moræneflade med jævn overgang til det marine forland. Botanisk artsrig strandeng af baltisk type ved Kramnitze. Særpræget fugtigbundsvegetation på visse partier langs bredden af Maribo-Søndersø. I sydranden af Keldskov en blandingsskov af eg og avnbøg. Rig insektfauna i skove og moser omkring Maribo, i Keldskov og strandengene udfor samme. I Maribo Søerne yngler et meget stort antal grågæs og svømmeænder. Meget fuglerigt område både for yngle- og trækfugle. Det ligger i et af landets vigtigste trækområder for bl. a. rovfugle og småfugle. Ved søerne og på enge yngler mange ande- og vadefugle, og på fladvandede områder raster disse. På Lungholm betydelig bestand af ynglende svømmeænder. Vigtigt forekomstområde for sæl syd for Lolland, hvor også betydelige fuglemængder raster.

Den meget flade, lerede moræne - med dens tætte bebyggelse af små og store gårde, med dens store sukkerroearealer, småskovene og markernes vandingshuller - er et egenartet landskab i Danmark. Ved Saksfjed fin-

des en inddæmning, der er fattig på bebyggelse og flere steder har sandet jord. Nord for Hyllekrog ses kystudvikling i en langsomt transgrederet moræneflade.

33. Vestlolland.

Interessant landskabsudvikling med særpræget, højtliggende dødisområde, tunnel- og smeltevandsdal. Ved Birket hængesæk-mose. Omkring Nakskov Fjord rigt fugleliv med sydlige elementer (rødhovedet and).

34. Bornholm.

Er med sin for Danmark ganske enestående geologiske opbygning - såvel bjergarts-, jordarts- som landskabsmæssigt — vor eneste lokalitet for studiet af disse forekomster og de dertil knyttede typer af plantevækst og dyreliv.

Foruden de mange til klippegrund knyttede plantesamfund, som ikke findes andetsteds i Danmark, rummer Bornholm et floraindslag af arter, der har deres hovedudbredelse længere mod sydøst, og som er sjældne eller helt mangler i det øvrige land.

I øens skove findes natravn, skovsneppe og rovfugle.

Øerne omkring Christiansø har et for Danmark enestående fugleliv. Landbrugsbebyggelsen er særpræget ved at være en enkeltgårdsbebyggelse uden landsbyer og herregårde. Det centrale parti af øen har haft en interessant udvikling fra et mægtigt overdrev til moderne skov.

35. Saltholm.

Den højtliggende kalk har betinget øens eksistens og givet grundlaget for den særprægede landskabstype. Udstrakte strandengsområder af Østersø-type. Store bestande af blå iris. Meget vigtigt yngleområde for visse ande-, måge- og vadefugle, bl. a. edderfugl og strandskade. Der raster i træktiden store mængder fugle på øen og langs de lavvandede kyster.

Idet naturfredningsrådet principielt kan godkende tanken om etablering af naturparker som mål for de kommende års bestræbelser for at bevare »det åbne land« i Danmark, skal rådet knytte følgende *betragtninger til den her fremlagte oversigt*:

1) *For det første* en understregning af det foran anførte: at *oversigten er en skitse*, hvis enkelte områder indeholder kernepartier af værdifulde naturelementer.

Skitsen giver sig ikke på noget punkt ud for at være endelig. Fredningsværdige naturelementer findes i høj grad uden for de angivne områder; de må så snart som muligt sikres, eventuelt ved fredning (allerede delvis etableret), og som eksempler skal her blot nævnes terrænet omkring Nørholm nordøst for Varde (en hel lille »naturpark«), Stevns Klint, Fur og Bramsnæsvig-Tempelkrogen.

2) *For det andet* skal nødvendigheden af en *omhyggelig planlægning* understreges. Overalt i landet, såvel inden for som uden for sådanne eventuelle naturparker, må man ved planlægning af et givet område komme bort fra blot at varetage særinteresser for gennem indgående analyser at søge at tage *alle de muligheder, et område rummer*, med i betragtning, således at dets forskellige elementer udnyttes til de formål, der bedst muligt svarer til de implicerede samfundsbehov. Erhverv som landbrug, skovbrug, bebyggelse, dambrug, fiskeri, rekreation af meget forskellig art lige fra almindeligt ophold i naturen til jagt og naturiagttagelse, samt undervisning og forskning vil — i forskellige kombinationer og med en vægtfordeling, der må afpasses efter de stedlige forhold og samfundets behov - kunne tilgodeses. Dette indebærer, at indgående kendskab til et landskabs detaljer er en forudsætning for planlægningen, d. v. s. at naturvidenskabelig sagkundskab må medvirke ved al planlægning, der angår det danske landskab.

3) *For det tredje* skal rådet henlede opmærksomheden på, at *søer og åer* indgår i en lang række af de nævnte områder, tildels ligefrem som det vigtigste element i området. Med landets stigende behov for ferskvandsreserver i fremtiden finder man at burde understrege, at en fredning af disse vande vil være en aldeles primær opgave i al planlægning på regional- eller landsbasis. Naturfredning og vandforsyning vil her kunne gå hånd i hånd, ud fra den fælles interesse i at undgå ødelæggende forurening og interesse i disse vandes pleje i fremtiden.

4) *For det fjerde* skal stærkt fremhæves, at etableringen af »naturparker« ikke blot kræver indgående videnskabelig indsigt under planlægningen, men også under den *fremtidige forvaltning og pleje*. Ethvert naturområde, der fredes, såvel inden for disse parker som overalt udenfor, kræver tilsyn og pleje, ikke blot rent ordens- og politimæssigt, men i høj grad med henblik på at opretholde den tilstand, man ønsker at bevare eller udvikle.

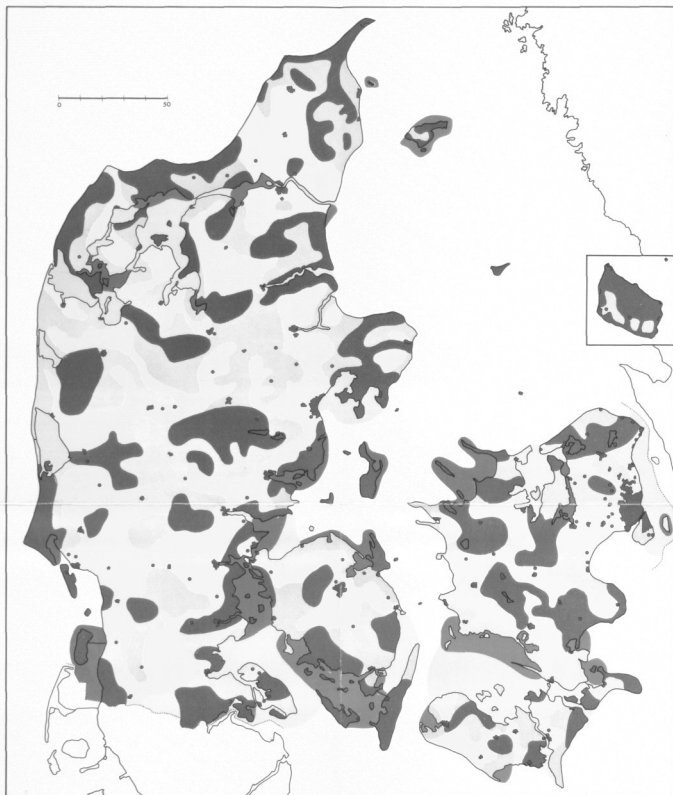
I forvaltningen af landets naturområder - såvel de klassiske fredninger, de egentlige naturparker, som andre områder, der af befolkningen betragtes som »natur« — må naturvidenskabelig sagkundskab indgå på afgørende vis. Sagkundskaben, der i et gammelt kulturlandskab også må omfatte dette landskabs æstetiske og kulturelle værdier, må naturligvis arbejde i nær kontakt med fredningsplanudvalgene i amterne og med den centrale planlægning.

Det forekommer naturfredningsrådet nød-

vendigt, at der tilvejebringes et centralt organ, der indeholder såvel den nødvendige sagkundskab som det nødvendige tekniske sekretariat. Formentlig kan det nuværende naturfredningsråd indgå i et sådant organ sammen med det nuværende konsulentembede (jævnside eller i passende kombination), idet dog begge disse organer må udvides og udbygges behørigt.

5) *For det femte* og sidste kan rådet ikke tilbageholde en bemærkning om nødvendigheden af fuldt *samarbejde eller koordination* mellem alle de instanser i centraladministrationen, der udnytter eller har indflydelse på landets naturværdier, såvel fredningsmæssigt som erhvervmæssigt. Det er irrationelt og ødelæggende for al planlægning, at kompetencen med hensyn til forvaltningen af de samme naturelementer er henlagt til flere forskellige ministerier, uden at man har tilvejebragt den helt nødvendige koordination.

P. r. v.
H. Ødum



OVERSIGTSKORT OVER FREDNINGSINTERESSEOMRÅDERNES FORDELING





NATURVIDENSKABELIGT VÆRDIFULDE OMRÅDER I DANMARK