Responsum

om regulering af færdsel i udmarken

og på strande på Færøerne

Det følgende responsum er udarbejdet for Føroya Landsstýri, Umhvørvis- og vinnumálaráðið, med henblik på at vurdere, om en lov, der udvider retten til at færdes i udmarken og på strande på Færøerne, og som indebærer en begrænsning af mulighederne for private for at forbyde færdsel de samme steder eller tillade færdsel mod betaling, kan gennemføres som erstatningsfri regulering.

Responsummet er disponeret således, at jeg i afsnit 1 kort redegør for opdraget.

I afsnit 2 redegør jeg generelt for ejendomsrettens beskyttelse efter grundlovens § 73, ejendomsbegrebet samt for erstatningsansvar ved indgreb i berettigede forventninger.

Afsnit 3 indeholder en redegørelse for grænserne for ejendomsretten og erstatningsfri regulering i relation til færdsel i udmarken og på stranden.

I afsnit 4 har jeg sammenfattet mine konklusioner.

1. Opdraget

Baggrunden for opdraget er, at navnlig øget turisme har skabt øget færdsel, bl.a. færdsel i udmarken og til strande, idet den lokale befolkning dog også selv i stigende grad benytter udmarken rekreativt. Dette har rejst spørgsmål om privates mulighed for at opkræve betaling for færdsel i udmarken og til strande. Inden for de seneste år er private enkelte steder således begyndt at opkræve betaling for adgang til udmarken (ved Miðvágur – Bøsdalafossur) og til stranden (ved Saksun). Udviklingen har også rejst spørgsmål om lovgivningsmagtens (Lagtingets) adgang til at regulere adgangen for almenheden til at færdes i udmarken og til strande, uden at dette medfører erstatningsansvar for det offentlige.

Dette responsum er udarbejdet med henblik på at besvare det sidste spørgsmål. Responsummet er således ikke udarbejdet med henblik på at vurdere den aktuelle retsstilling (om private aktuelt lovligt kan kræve betaling for færdsel i udmarken mv.). I et vist omfang er det dog nødvendigt at komme ind på dette spørgsmål, og derfor redegør jeg i afsnit 3 i begrænset omfang for retsstillingen efter færøsk ret, idet der navnlig peges på de overvejelser, som må gøres ved fastlæggelsen af den aktuelle retsstilling.

2. Ejendomsrettens beskyttelse

Grundlovens § 73 beskytter ejendomsretten ved navnlig at begrænse adgangen til at erstatningsfrit at regulere ejendom. I denne sammenhæng er det navnlig grundlovens § 73, stk. 1, der har interesse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

Stk. 1, 1. pkt., har ikke retlig betydning. Stk. 1, 2. pkt., fastlægger betingelserne for, at beskyttelsen i stk. 1 indtræder: Der skal foreligge "ejendom", der tilhører en beskytter ejer, og reguleringen skal have karakter af "afståelse". Om der foreligger ejendom, en beskyttet ejer og afståelse, er i nogen grad indbyrdes forbundne spørgsmål. Navnlig i grænsetilfælde må der foretages en samlet vurdering.

I dansk retspraksis er det fastslået, at der ved siden af ejendomsret kan være berettigede forventninger, som nyder beskyttelse i erstatningsretlig henseende. Dette kan dog anskues som et spørgsmål om, hvorledes man forstår begrebet ejendom, jf. nærmere herom i afsnit 2.1.

2.1. Ejendomsret

Grundloven beskytter "ejendom". For så vidt angår fast ejendom er "ejendom" de rettigheder, som knytter sig til den faste ejendom. Det omfatter retten til ejerråden i form af lovlig udnyttelse af ejendom, salg, pantsætning, udlejning, dyrkning, osv. Dette omfatter også begrænsede rettigheder, dvs. panthaverens panteret, lejerens lejerettigheder, servitutberettigedes rettigheder, naborettigheder, osv., og det omfatter både de rettigheder, som støttes på aftale, og som støttes på andet grundlag f.eks. lovgivningen.

Ejendomsbegrebet i grundlovens § 73 er meget vidt. Det omfatter også rettigheder, der følger af offentligretlige tilladelser, eller som følger direkte af lovgivningen, dvs.

også rettigheder, der ikke er stiftet på privatretligt grundlag. Det omfatter sågar den frihed (ret til at handle i økonomisk henseende), som følger af fravær af regulering (begrænsninger i retten til at handle), jf. U 1980.955 Ø (Greendane-sagen). Det vide ejendomsbegreb skal sammenholdes med, at regulering af ejendomsret som altovervejende hovedregel kan ske erstatningsfrit, jf. afsnit 2.3.

Ejendomsrettens udstrækning er grundlæggende bestemt af lovgivningen. Lovgivningen indeholder på den ene side en række begrænsninger af ejendomsretten. På den anden side er det retssystemet som sådant, der gør opretholdelse af rettigheder, herunder ejendomsret, mulig. Ejendomsrettens indhold er således det, som følger af lovgivningen (i bred forstand).

2.2. En beskyttet ejer

Ifølge grundloven skal "ingen" finde sig i at "afstå" sin ejendom, medmindre betingelserne i grundlovens § 73, stk. 1, 2. og 3. pkt., er opfyldt. I nyere statsretlig teori er det gjort gældende, at staten og kommunerne ikke er beskyttede. Mens der er gode argumenter for, at staten ikke er beskyttet mod staten, er det tvivlsomt, om grundlovens § 73 ikke beskytter kommunerne. Derimod er der belæg i retspraksis for at hævde, at forskellige ejerpositioner nyder forskellig beskyttelse, jf. til illustration U 2008.378 H. Sagen handlede om, hvorvidt en lovregel om overførelse af kompetencen til at træffe beslutning om at sælge boligerne i almene lejeboliger fra boligselskabet til den enkelte afdeling i boligforeningen havde karakter af ekspropriation. Flertallet anførte, at ved "bedømmelsen af, om denne overførelse af kompetence er et indgreb i boligorganisationens ejendomsret, der er beskyttet af grundlovens § 73, må det – ud over den særlige juridiske konstruktion – tages i betragtning, at boligorganisationerne er undergivet en meget omfattende offentlig regulering."

U 2008.378 H har særlig interesse i denne sammenhæng, fordi ejerskabet til udmarken er en særlig retlig konstruktion, og anvendelsen af og færdsel i udmarken er undergivet særlig regulering og har – som jeg har forstået det – været det i århundreder. Som nævnt indledningsvist falder det uden for dette responsum at gå nærmere ind i de særlige retsforhold på Færøerne. Derfor er det heller ikke muligt inden for rammerne af responsummet at vurdere styrken af ejerpositionen for forskellige former for ejerskab til udmarken. Der kan imidlertid peges på, at det kan have betydning, om der foreligger én ejer, eller om der er tale om et tvunget fællesskab, hvor der er flere ejere med ideelle andele, hvor den enkelte ejeres ret til selvstændig ejerråden er begrænset i forskellige henseender (f.eks. med hensyn til

retlig råden i form af isoleret overdragelse af den ideelle andel, pantsætning, udlejning osv., og faktisk råden i form af færdsel, landbrugsmæssig udnyttelse, anvendelse af råstoffer, osv.). Det kan også have betydning, at retten til færdsel i haugen vedvarende har været reguleret ved lov.

2.3. Afståelse

Grundlovens § 73 beskytter ejere mod "afståelse". Som nævnt er grundlovens ejendomsbegreb meget vidt. Modstykket til det meget vide ejendomsbegreb er, at ejere efter omstændighederne må tåle meget omfattende regulering af ejendomsretten, uden at der foreligger afståelse i grundlovens forstand. Langt den største del af al regulering af ejendomsrettigheder er erstatningsfri.

Hvorvidt der – uden for den klassiske ekspropriationssituation, hvor ejendomsretten til et jordstykke overføres fra en privat ejer til det offentlige – foreligger "afståelse", beror på en samlet vurdering, hvor hovedkriterierne er, om der foreligger en overførsel af retten til andre, om indgrebet er konkret eller generelt, hvor intensivt indgrebet er for ejeren, og hvad årsagen til indgrebet er. Ved vurderingen af, om der foreligger et konkret eller generelt indgreb, ses som udgangspunkt på reguleringens form, men det indgår også, om reguleringen rammer få eller mange, om bestemte ejere rammes hårdere end andre, og om dette kunne forudses. Ved vurderingen af intensiteten indgår først og fremmest de økonomiske konsekvenser. Det indgår, om indgrebet afbødes ved varsler, overgangsordninger eller dispensationer. Med hensyn til begrundelsen for indgrebet, er det – såfremt der foreligger afståelse – et krav, at indgrebet skal tjene almenvellet. Ved vurderingen af, om indgrebet har karakter af ekspropriation, indgår begrundelsen også. Det vil navnlig tale for, at et indgreb er erstatningsfrit, hvis ejeren ved anvendelsen af sin ejendom selv er årsag til indgrebet, særligt hvis anvendelsen forårsager ulemper eller skade eller indebærer risiko for skade på anden ejendom eller samfundsinteresser. Ved siden af hovedkriterierne kan forskellige momenter have en mere eller mindre selvstændig vægt i den samlede vurdering, f.eks. om ejeren har været advaret, og om den konkrete ejer rammes atypisk hårdt eller på en uforudsigelig måde. Som nogle helt overordnede retningsgivende pejlemærker indgår de ligheds- og forventningshensyn, som er bærende værdier i grundlovens § 73, og som flere af de nævnte kriterier kan anses for indikatorer for. Formålet med grundlovens § 73 er grundlæggende at beskytte den enkelte ejer mod at skulle bære særlige – uforudsete – økonomiske byrder ved gennemførelse af foranstaltninger til gavn for helheden.

Ejendomsbeskyttelsen er ikke den samme for alle typer af rettigheder. Den dissentierende dommer i U 1980.955 Ø gav udtryk for dette ved at bemærke, "at der vel kan tænkes tilfælde, hvor en erhvervsvirksomhed, hvortil der ikke kræves offentlig næringstilladelse, kan have krav på erstatning, hvis virksomheden forbydes som led i en statsmonopolisering, men at det, når loven ikke hjemler en særlig billighedserstatning, må være en forudsætning for kravets anerkendelse, at næringsudøvelsen er således konsolideret, at den som en velerhvervet formuerettighed er omfattet af grundlovens ejendomsbegreb." Synspunktet fik tilslutning af Højesteret i U 1982.109/4 H, hvori det anførtes: "Den begrænsning, som formalingsforbudet medførte i appellanternes mulighed for at udøve deres ***uden særlig dansk næringsadkomst drevne virksomhed*** i de områder af Nordsøen, der er omfattet af de øvrige EF-medlemmers højhedsområder og jurisdiktion, findes herefter ikke at kunne anses som et ekspropriationsindgreb, der hjemler appellanterne et grundlovsmæssigt krav på erstatning hos den danske stat for et muligt tab." (fremhævet her).

Det må antages, at rettigheder, der hviler på offentligretligt grundlag, kan nyde en ringere grad af beskyttelse end rettigheder, der hviler på privatretligt grundlag, hvilket har sammenhæng med, at der ofte ikke ydes nogen modydelse for pågældende rettighed af offentligretlig karakter. Det må også antages, at samfundsskabte værdier i lettere grad kan inddrages erstatningsfrit end værdier skabt af private.

Dette hænger sammen med, at et hovedformål med at beskytte ejendomsretten er at beskytte private investeringer. I et samfund med et økonomisk system, der forudsætter private investeringer, er det centralt at understøtte incitamentet til at foretage investeringer ved at garantere, at værdier ikke konfiskeres uden erstatning. Når der omvendt ikke er tale om indgreb i værdier, som er skabt af private, er det forventeligt, at der skal mere til, for at en given regulering har karakter af ekspropriation. Rettigheder, der ikke er genstand for omsætning, nyder ud fra samme betragtning, formentlig en ringere beskyttelse end omsættelige rettigheder.

I relation til hvad man kan kalde "naturskabte værdier" er det derfor nærliggende at antage, at beskyttelsen mod indgreb, der begrænser muligheden for at opnå fortjeneste ved udnyttelse af denne form for naturskabte værdier, navnlig hvis ejeren ikke har betalt for denne værdi ved erhvervelsen af ejendommen. Selv hvis ejeren har betalt for "naturskabte værdier", f.eks. råstoffer, kan det forekomme, at ejeren

må tåle indgreb, der forbyder udnyttelse af værdierne, ud fra en samlet vurdering af, om indgrebet har karakter af ekspropriation, jf. U 2006.1539 H.

Når domstolene begrunder, at et indgreb i ejendomsretten skal tåles erstatningsfrit, henviser domstolene ofte til, at lovgivningen er båret af almene samfundsinteresser. Det må antages, at eksempelvis sikring af offentlighedens adgang til naturværdier og samfundets interesse i at kunne udnytte naturværdier som led i udviklingen af turisme som et vigtigt erhverv vil blive anset for vægtige almene samfundsinteresser.

2.4. Særligt om beskyttelse af berettigede forventninger

I en enkelt dom – U 2003.855 H (Hjarbæk Fjord-sagen) – har domstolene tilkendt erstatning for et indgreb, der ikke fandtes at have karakter af ekspropriation, ud fra et forventningsprincip. I sagen blev en fjord først omdannet fra saltvandsfjord til en form for ferskvandssø ved at holde en sluse lukket for indstrømmende saltvand, men efter 25 år igen blev fjorden (af miljømæssige grunde) ført tilbage til sin oprindelige tilstand. Domstolene afviste, at der var tale om ekspropriation i forhold til de landmænd, der havde jord ned til fjorden, men fandt, at der kunne tilkendes erstatning for mistede investeringer under henvisning til, at landmændene i forbindelse med den oprindelige ændring var blevet opfordret til at intensivere udnyttelsen af arealerne mod fjorden, at landmændene i tillid hertil havde intensiveret dyrkningen og foretaget investeringer, og at tilstanden med ferskvand i fjorden stod på i 25 år.

Domstolene forudsatte, at der kunne blive tale om erstatning for uafskrevne investeringer til bl.a. pumpeanlæg, men ikke for det tab, der bestod i, at der ikke fremover var mulighed for at vande med vand fra fjorden.

Også i lovgivningen anerkendes det, at der kan være grundlag for at yde erstatning i sådanne situationer, hvor det offentlige tilskynder til investeringer, men kun for tab forbundet med afholdelse af spildte udgifter, ikke for udeblevne eller mistede værdistigninger, jf. planlovens § 46 og U 1996.472/2 H og U 1996.492 H.

Jeg har forstået det således, at der ikke er tale om, at myndighederne på Færøerne har tilskyndet private til at foretage investeringer i de "betalingsanlæg", der aktuelt er opstillet, og at der i øvrigt ikke er tale om anlæg, der har været etableret i længere tid. Det forekommer på den baggrund meget usandsynligt, at domstolene under henvisning til et forventningsprincip skulle nå frem til, at nogen har ret til erstatning for "betalingsanlæg", der mister værdi eller bliver helt værdiløse, som følge af, at det

forbydes private at opkræve betaling for færdsel i udmarken og ad adgangsveje til strande. Jeg beskæftiger mig derfor ikke i resten af responsummet med dette spørgsmål, men jeg bemærker, at det i øvrigt vil være en forudsætning for at kunne få erstatning, at der er tale om lovligt etablerede anlæg, dvs. at der er indhentet eller vil kunne opnås de fornødne tilladelser (f.eks. byggetilladelse). Det gælder generelt, at grundlovens § 73 kun beskytter lovligt etableret ejendom, medmindre ejendomsforholdet må anses for lovligt som følge af lang tids forløb eller myndighedernes passivitet.

2.5. Om billighedserstatning

Det forekommer, at lovgivningsmagten i forbindelse med regulering, der kan være meget byrdefuld, indsætter bestemmelser om ret til erstatning, selvom en sådan ret ikke følger af grundlovens § 73 – såkaldt billighedserstatning. Grundlæggende er det et politisk valg og ikke et juridisk spørgsmål, men det vil ofte være relevant at gøre sig nogle overvejelser af retlig karakter. Her skal det blot nævnes, at der vil kunne opstå spørgsmål om præcedenslignende virkning. Hvis staten i nogle situationer giver ret til erstatning, kan der opstå spørgsmål om, den ikke også bør gøre det i andre situationer. Det kan være vanskeligt at forsvare forskelsbehandling, og derfor kan en billighedsordning på sigt føre til, at statens erstatningspligt generelt udvides. Hvis der gennemføres en ordning om billighedserstatning, bør det under alle omstændigheder klart fremgå af lovgivningen, at der er tale om billighedserstatning. Ellers kan der opstå tvivl om, hvorvidt staten har anerkendt en ejerposition, som måske ikke nød beskyttelse efter grundloven eller kun en svag beskyttelse, men som på grund af reglerne kan blive vanskeligere at regulere erstatningsfrit fremover. Som alternativ til billighedserstatning vil det være relevant at overveje, om det ved indretningen af lovgivningen er muligt at tage hensyn til de berørtes interesser på anden måde. Det er slet ikke sikkert, at en økonomisk kompensation er den bedste måde at varetage hensynet til ejerne på.

3. Regulering af færdsel i naturen

3.1. Grundlovens § 73 og regulering af færdsel i naturen

Det er et centralt element i ejendomsretten, at ejeren har en eksklusiv ret til at råde over den pågældende ejendom. Når man "ejer" en ejendom betyder det således ikke blot, at man som ejer kan råde over ejendommen, men også at man kan forbyde andre at råde over ejendommen. Der er således ikke tvivl om, at det er et indgreb i ejendomsretten, hvis der gives andre ret til at råde over en ejendom, som tilhører en

beskyttet ejer. Det er imidlertid ikke det samme, som at et sådant indgreb har karakter af ekspropriation.

I dansk retspraksis er det fastslået, at indførelse af regler om adgang til at færdes på private strande og i private skove ved en ændring af naturfredningsloven i 1969 ikke havde karakter af ekspropriation, i hvert fald ikke i de to sager, der blev indbragt for domstolene. Sagerne angik naturfredningslovens § 54 om strande og § 55 om skove.

Naturfredningslovens §§ 54-56 havde følgende indhold, jf. lov nr. 314 af 18. juni 1969 om naturfredning:

"§ 54. Stk. 1. Strandbredder og andre kyststrækninger, på hvilke der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden landvegetation, er åbne for almenheden for færdsel til fods samt for kortvarigt ophold og badning. På private ejendomme må ophold og badning dog ikke finde sted inden for 50 m fra beboelsesbygninger. På steder, hvor der er ret til ophold og badning, er det tillige tilladt i kortere tid at have en båd uden motor liggende på strandbredden. Færdsel, ophold og badning sker på eget ansvar.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke:

1) arealer, der før den 1. januar 1916 var udlagt som have eller inddraget under en erhvervsvirksomhed, der drives på vedkommende ejendom,
2) bestående forsvarsanlæg,
3) havneanlæg med tilhørende landarealer.

Stk. 3. Strandbredder langs diger, der er anlagt i henhold til digelovgivningen, er kun åbne for almenheden i det omfang, det bestemmes af fredningsnævnet med tilslutning af digebestyrelsen. Udgifter i forbindelse med almenhedens adgang til disse strandbredder refunderes digebestyrelsen med halvdelen af statskassen og halvdelen af det pågældende amtsfond.

Stk. 4. Fredningsnævnet eller for arealer, der ejes eller bruges af staten, ministeren for kulturelle anliggender kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra reglen i stk. 1.

Stk. 5. Bestemmelsen i stk. 1 er ikke til hinder for anbringelse af høfder, ålegårde, kreaturhegn og badebroer, når der holdes en passage åben bag om, over eller gennem de pågældende anlæg.

Stk. 6. Alle spørgsmål om udøvelsen af retten til færdsel, ophold og badning afgøres i øvrigt af vedkommende fredningsnævn eller for arealer, der ejes eller bruges af staten, af ministeren for kulturelle anliggender.

Stk. 7. Såfremt adgang til stranden er af særlig betydning for almenheden og der ikke i fornødent omfang findes adgangsveje hertil, skal kommunalbestyrelsen efter anmodning fra ministeren for kulturelle anliggender udlægge en offentlig sti efter reglerne i lov om bestyrelsen af de offentlige veje.

Stk. 8. Ministeren for kulturelle anliggender fastsætter de almindelige regler for færdsel og ophold m. v. på de i stk. 1 nævnte arealer. Yderligere regler kan for de i stk. 3 nævnte strandbredder fastsættes af fredningsnævnet med tilslutning af digebestyrelsen og for andre strandbredder af fredningsnævnet efter anmodning af ejeren.

Stk. 9. Bestemmelserne i denne paragraf medfører ingen begrænsninger i den råden over strandbredderne, der tilkommer almenheden på andet retsgrundlag.

Stk. 10. Medfører almenhedens ophold på private arealer som nævnt i stk. 1 væsentlige gener for ejeren, kan han forlange ejendommen overtaget af staten, jfr. dog stk. 12. Overtagelsen sker til en pris, der i mangel af enighed fastsættes af taksationskommissionen.

Stk. 11. Anmodning om overtagelse fremsættes over for ministeren for kulturelle anliggender gennem vedkommende fredningsplanudvalg. Finder ministeren det ikke godtgjort, at der foreligger væsentlige gener, indbringer han dette spørgsmål for overfredningsnævnet til afgørelse.

Stk. 12. Ønsker staten ikke for tiden at overtage ejendommen, giver ministeren ejeren meddelelse herom, og ejeren kan da indtil videre forbyde almenheden ophold på arealet. Staten kan til enhver tid genoptage sagen. Indtil 6 måneder efter, at beslutning herom er meddelt ejeren, kan denne tilkendegive, at han ikke nu ønsker ejendommen overtaget af staten. Almenhedens ophold på arealet kan da ikke længere forbydes. Fremkommer der ingen tilkendegivelse fra ejeren, overtages ejendommen af staten, eventuelt efter ny taksation. Uanset bestemmelserne i 2.-4. pkt. kan ministeren til enhver tid forlange et forbud i henhold til 1. pkt. ophævet, såfremt forholdene er ændret på en sådan måde, at opholdsretten for almenheden ikke længere kan antages at ville medføre væsentlige gener for ejeren. Denne kan kræve spørgsmålet indbragt for overfredningsnævnet til afgørelse.

§ 55. Stk. 1. Skove, der tilhører staten, kommuner, kirker, præsteembeder og offentlige stiftelser, og hvortil der fører offentlig vej eller sti, eller hvortil der i øvrigt er adgang på lovlig måde, er åbne for almenheden for færdsel og ophold efter regler, der fastsættes af landbrugsministeren. I særlige tilfælde kan landbrugsministeren eller for skove, der ikke tilhører staten, vedkommende fredningsnævn tillade, at skoven helt eller delvis lukkes for almenheden.

Stk. 2. Private skove –herunder skove bestående af flere parceller – på 5 ha eller derover, hvortil der fører offentlig vej eller sti, eller hvortil der i øvrigt er adgang på lovlig måde, er åbne for almenheden for færdsel og ophold efter reglerne i stk. 3-5.

Stk. 3. Medmindre ejeren tillader adgang i videre omfang, må

1) færdsel kun ske til fods,
2) færdsel og ophold kun finde sted på eksisterende veje,
3) færdsel og ophold ikke finde sted i tiden fra solnedgang til kl. 7, i månederne november-februar til solopgang,
4) ophold ikke finde sted inden for 50 m fra beboelsesbygninger,
5) løse hunde ikke medtages.

Stk. 4. Ejeren kan forbyde færdsel og ophold

1) på dage, hvor der afholdes jagt,
2) i områder, hvor der foregår intensivt skovningsarbejde.

Stk. 5. I særlige tilfælde kan fredningsnævnet tillade, at skoven helt eller delvis lukkes for almenheden. Fredningsnævnet kan endvidere efter anmodning fra ejeren fastsætte særlige regler for færdsel og ophold i skoven.

Stk. 6. Færdsel og ophold i skovene sker på eget ansvar. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 gælder ikke for skovarealer, der er afmærkede som militære anlæg.

Stk. 7. Skovejeren eller dennes repræsentant kan af enhver, som færdes i skoven på anden måde end tilladt, kræve oplysning om den pågældendes navn, stilling og bopæl. Gives oplysningerne ikke, eller forekommer de uantagelige, kan den pågældende føres til nærmeste politimyndighed.

Stk. 8. Medfører almenhedens færdsel og ophold i privat skov væsentlige gener for ejeren, kan han forlange skoven overtaget af staten. Reglerne i § 54, stk. 10, 2. pkt., og stk. 11-12, finder tilsvarende anvendelse.

§ 56. Stk. 1. Udyrkede arealer, hvortil der fører offentlig vej eller sti, eller hvortil der i øvrigt er adgang på lovlig måde, er åbne for almenheden for færdsel til fods samt for kortvarigt ophold. Færdsel og ophold sker på eget ansvar. Til privatejede arealer er der, medmindre ejeren bestemmer andet, kun adgang fra kl. 7 til solnedgang, og på sådanne arealer må færdsel og ophold ikke finde sted inden for 150 m fra beboelsesbygninger, medmindre en videregående ret følger af § 54.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke privatejede arealer, der i deres helhed er forsvarligt hegnet. Fredningsnævnet eller – for arealer, der ejes af det offentlige – vedkommende offentlige myndighed kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra reglen i stk. 1, 1. punktum.

Stk. 3. Medfører almenhedens færdsel og ophold på private udyrkede arealer væsentlige gener for ejeren, kan han forlange de pågældende arealer overtaget af staten. Reglerne i § 54, stk. 10, 2. pkt., og stk. 11-12, finder tilsvarende anvendelse."

Spørgsmålet om, hvorvidt lovgivningen havde karakter af ekspropriation, blev prøvet i to sager. Den ene sag – hvor dommen er trykt i U 1972.189 Ø – angik en stor skovejendom med en skov på ca. 76 ha. Skoven blev navnlig drevet med salg af juletræer og pyntegrønt, ligesom jagtretten var udlejet. Hovedparten af skoven havde i perioden 1915-1966 været åben for offentligheden til kørsel på skovvejene og for gående færdsel på veje, spor og stier. På grund af ødelæggelser i form af afskæring af pyntegran, tyveri af plantede træer, hærværk mod brændestabler og henkastning af affald samt vanskeliggørelse af skovning og jagt på grund af skovgæsters tilstedeværelse lukkede ejeren i 1966 adgangen til hovedparten af skoven (ca. 67 ha) for andre end naboer og personer med særlig tilladelse til at færdes i skoven. Ejeren søgte efter indførelsen af naturfredningslovens § 55 om tilladelse til at opretholde lukningen af denne del af skoven, men fik afslag.

Den anden sag – hvor dommen er trykt i U 1972.192 Ø – vedrørte en ejendom, der blev drevet som badepension. Det fremgår af dommen, at der til ejendommen hørte en strand, der var adskilt fra ejendommens have ved en skrænt. Afstanden fra ejendommens bygninger til stranden oversteg 50 meter. Sandstranden var efter det oplyste i det væsentlige skabt som følge af et kystsikringsanlæg, som ejeren havde betalt til etablering og vedligeholdelse af. Vest for ejendommen lå en række private ejendomme, og der var ikke adgang til stranden ad offentlig vej fra vest. Øst for ejendommen lå en statsejet ejendom, som var tilgængelig for offentligheden til badning. Det var oplyst, at den private strand hidtil kun (lovligt) benyttedes af pensionatets gæster og ejere af grunde udstykket ejendommen, om end der efter

sigende var en tendens til, at offentligheden (uberettiget) i et vist omfang bredte sig også over den private strand fra den statsejede ejendom, men at den hidtidige ret til færdsel langs stranden kun blev benyttet i ringe omfang på grund af høfder. Om pensionatet oplystes det, at det var åbent om sommeren, at gæsterne lagde vægt på, at der var tale om en rolig strand, og at ejeren reklamerede med, at pensionen havde privat badestrand. Efter loven var trådt i kraft havde det angiveligt ført til klager fra pensionens gæster over "fremmede personer" og til, at ejeren måtte sørge for, at affald, bl.a. knuste flasker blev fjernet. Ejeren havde søgt om tilladelse til at lukke stranden for offentligheden i tiden fra den 1. juni til den 31. august, men fået afslag.

Ejeren fik ikke medhold i, at hun havde krav på erstatning. Landsretten udtalte i sin dom i denne sag følgende:

"Da naturfredningslovens § § 54-56 generelt og på sagligt grundlag giver almenheden de samme begrænsede rettigheder over enhver skov og strand i privat eje og ethvert udyrket areal, der ikke er forsvarligt indhegnet, og da disse rettigheder ikke indebærer, at en del af ejerens råden fratages denne og overføres til andre eller ophører, men alene medfører et indgreb i ejerbeføjelsen af ringe intensitet, findes der at måtte gives sagsøgte medhold i, at der foreligger en almindelig regulering af ejendomsrettens grænser.

Herefter, og da naturfredningsloven ikke hjemler ret til erstatning, men henviser de enkelte ejere, der ved den skete regulering måtte blive påført specielle tab eller gener, til at søge dispensation fra reglerne eller – når der er tale om væsentlige gener – til at begære ejendommen overtaget af staten, vil sagsøgtes frifindelsespåstand være at tage til følge."

Præmisserne i U 1972.189 Ø er stort set ligelydende.

Det vil ses, at landsretten henviser til tre af de grundlæggende kriterier for vurdering af, om der foreligger ekspropriation: Der var tale om generel regulering, der var ikke tale om overførelse af rettigheder, og indgrebet fandtes at være af ringe intensitet i begge sager.

De gældende danske regler om offentlighedens adgang til naturen findes i naturbeskyttelseslovens kapitel 4, der i §§ 22-27 regulerer offentlighedens adgang til skove, strande, udyrkede arealer, klitfredede arealer og færdsel ad veje og stier i det åbne land. Der er i tiden siden 1969 sket forskellige ændringer, herunder udvidelser af offentlighedens adgang til naturen. I denne sammenhæng er det relevant at fremhæve den nugældende bestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 24, stk. 5, der

modificerer reglen i stk. 4 (oprindeligt naturfredningslovens § 56, stk. 2, 1. pkt.). Bestemmelsen, der blev indsat i 2004, har følgende ordlyd:

"Der er dog adgang til hegnede, udyrkede arealer, hvor der ikke er græssende husdyr, gennem låger og led og over stenter eller lignende, såfremt der ikke er opsat skilte, der helt eller delvis forbyder denne færdsel. Ejeren kan opsætte sådanne skilte, hvis færdslen er til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen, hvis den i særlig grad generer privatlivets fred, eller hvis der er behov for beskyttelse af dyre- og planteliv. Hvor hegningen eller skiltningen ikke er rimeligt begrundet, kan kommunalbestyrelsen påbyde hegningen eller skiltningen fjernet eller påbyde opsætning af låger, stenter eller lignende eller opsætning af skilte om adgangsmuligheden."

Det fremgår af forarbejderne (jf. bemærkningerne til § 1, nr. 15, i lovforslag nr. L 146 fremsat den 28. januar 2004), at baggrunden for ændringen var, at det ikke ansås "for rimeligt, at der er opsat hegn omkring udyrkede arealer med det ene formål at forhindre offentlighedens adgang til arealerne", og at det ansås for "unødvendigt at have en regel, der forhindrer offentlig adgang til udyrkede arealer, der afgræsses, i perioder, hvor der ikke er husdyr på arealerne."

Det fremgår videre, at forslaget ikke medførte adgang til "udyrkede arealer, hvorpå der er græssende husdyr, idet dette kan afstedkomme problemer, f.eks. i forhold til uvane dyr. Det bemærkes, at antallet af græssende husdyr skal stå i rimeligt forhold til arealets størrelse, idet der ellers er tale om en omgåelse af offentlighedens adgangsret." Det kan nævnes, at domstolene i MAD 2013.288 har taget stilling til, om antallet af får på et areal stod i rimeligt forhold til arealets størrelse. Retten tog endvidere stilling til, om de veje, der var på ejendommen, var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26, idet der efter denne regel kan være adgang til færdsel på veje eller stier, uanset om der er græssende husdyr.

Det er min vurdering disse ændringer i reglerne ikke generelt har karakter af ekspropriation, men det kan i sagens natur aldrig helt udelukkes, at der vil kunne foreligge et helt særligt tilfælde, hvor en ejer er atypisk og meget hårdt ramt af en ændring. Så vidt vides har der dog ikke været rejst krav om erstatning siden de sager, der blev rejst ved indførelsen af reglerne i 1969.

Det er endvidere min vurdering, at lovgivningsmagten godt vil kunne give videre adgang til færdsel i naturen end efter de gældende regler. Reglen i naturbeskyttelseslovens § 24, stk. 5, må anses for at være udtryk for en politisk

afvejning, og ikke udtryk for, at grundlovens § 73 generelt ville medføre erstatningspligt, hvis der var adgang til arealer med græssende husdyr.

Hvorvidt adgang for offentligheden til at færdes på arealer med græssende dyr uden for eksisterende veje og stier, som er åbne for offentligheden, vil medføre erstatningspligt, må navnlig komme an på en konkret vurdering af, hvor intensivt det vil påvirke driften. Det er langt fra enhver forstyrrelse af driften, som vil udløse erstatning, jf. til illustration de to domme fra 1972. Det skal i den forbindelse bemærkes, at erhvervsdrivende helt generelt må tåle regulering, der kan have væsentlige driftsmæssige konsekvenser uden erstatning, jf. til illustration U 2018.2501 Ø om forbud mod rævehold. Efter det oplyste var der kun en enkelt person, der havde rævehold som hovederhverv, men bl.a. under hensyn til en overgangsregel, forelå der ikke ekspropriation.

I tilknytning til reglerne i naturbeskyttelsesloven kan det nævnes, at man ved en ændring af den nu ophævede lov om randzoner i 2012 indførte regler om offentlighedens adgang til de såkaldte randzoner (jf. § 1, nr. 4, i lov nr. 563 af 18. juni 2012 om ændring af lov om randzoner). Randzoneloven (lov nr. 591 af 14. juni 2011) udlagde en randzone på indtil 10 m fra bredden af alle åbne vandløb i landzone og for søer med et overfladeareal på mere end 100 m2 i landzone, hvor der som udgangspunkt ikke måtte foretages gødskning, sprøjtning, dyrkning eller anden jordbearbejdning. Arealer, der anvendtes til skov, have, park eller lignende samt ikkemålsatte vandløb i marskområder var undtaget. I 2012 blev der indsat en bestemmelse om, at randzonerne var åbne for færdsel til fods og ophold, hvis der var lovlig adgang dertil efter reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 4. Der var mulighed for dispensation, når særlige forhold talte for det.

Af bemærkningerne til ændringsbestemmelsen fremgår det, at det ikke kunne udelukkes, at enkelte lodsejere kunne blive "uforholdsmæssigt hårdt ramt", hvor der var adgang til at dispensere. Som eksempel nævnes, at det kan være relevant, "hvis offentlighedens adgang vil belaste vedkommende uforholdsmæssigt hårdt på grund af en særlig bynær beliggenhed."

Det bemærkes i øvrigt, at lovgivningsmagten anså en inddragelse af op til fem procent af en ejendoms dyrkbare arealer som randzonearealer for at være en erstatningsfri regulering af ejendomsretten.

Overordnet må det antages, at lovgivningsmagten i vid udstrækning kan give adgang til udyrkede arealer og strande, men at meget væsentlige driftsforstyrrelser,

der rammer enkelte ejere atypisk hårdt, vil kunne medføre erstatningspligt. Det samme vil adgang til færdsel og ophold meget tæt på boliger kunne medføre, men – i hvert fald efter dansk ret – skal en nabo til en vej eller en sti tåle et vist mål af indbliksgener, idet der kun er erstatningspligt, hvis generne overstiger, hvad der med rimelighed må påregnes som led i den samfundsmæssige udvikling.

3.2. Gældende regulering af offentlighedens adgang til færdsel i naturen på Færøerne

Regulering af offentlighedens adgang til at færdes i udmarken og på strande afhænger i første række af, om der overhovedet er tale om indgreb i en bestående ejendomsret. Som nævnt i afsnit 1 falder det uden for mit opdrag af fastlægge det nærmere indhold af færøsk ret. Med udgangspunkt i lovgivningen på Færøerne vil jeg begrænse mig til at pege på en række problemstillinger, som må overvejes.

Et relevant spørgsmål er, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang retten til at færdes i udmarken er en ret, som ejerne af haugen har rådighed over.

Lov nr. 171 af 18. maj 1937 for Færøerne om Hegn og Markfred, som senest ændret ved løgtingslóg nr. 30 fra 17. mars 1951 (hegnsloven), indeholder i §§ 40-43 regler om færdsel på fremmed ejendom. Efter § 40 er det strafbart at færdes på anden mands indmark, medmindre det er "nødvendigt" eller med "dertil erhvervet hjemmel". Det følger således direkte af loven, at ejeren kan råde over, hvem der færdes på hans indmark ved at give tilladelse hertil. Lovens § 41 har følgende ordlyd:

"Den, som, uden at dertil er Hjemmel, gaar uden for ret Bygdevej i Hauge, hvor han ikke er Lodsejer, eller i Fælleshauge, for hvilken Vedtægt om Lodsejernes Færdsel er oprettet paa Haugestævne under Sysselmandens Ledelse (jfr. Haugelovens § 3), straffes med Bøder; gaar han ulovlig med Hund, betragtes dette som en skærpende Omstændighed."

Efter § 41 kan lodsejere således færdes i egen hauge, medmindre andet er bestemt i en vedtægt. Lovens § 42 indeholder en række undtagelser til § 41, mens § 43 indeholder regler om færdsel med hund. Efter § 3 i lov nr. 172 av 18. maj 1937 for Færøerne om Haugers Styrelse og Drift m.m., senest ændret ved løgtingslóg nr. 77 frá 25. mai 2009 (haugeloven), kan haugestævnet fastsætte regler for ejernes færdsel i haugen.

Det er således lovgivningen, som tillægger ejerne (ved haugestævnet) en vis kompetence til at regulere færdslen inden for rammerne af hegnsloven. Som nævnt

har lovgivningsmagten ved lovens § 42 bestemt, at gang i fremmed hauge er tilladt i en række situationer. Herudover gælder det, at færdsel på "bygdeveje" er lovlig. Færdsel ad offentlige køreveje kan ejerne selvsagt heller ikke regulere. Det må antages, at også færdsel ad andre veje og stier kan være lovlig, f.eks. hvor der er stiftet en servitutret, og en sådan færdselsret kan ejerne ikke antages at kunne bringe ensidigt til ophør.

Som jeg har forstået det, har forbuddet i hegnslovens § 41 ikke været håndhævet – eller i hvert fald ikke været håndhævet konsekvent – i flere årtier. Det falder uden for dette responsum at undersøge, om forbuddet kan være bortfaldet som følge heraf (desvetudo). Det bemærkes, at betingelserne for, at der er opstået en retssædvane er, at der foreligger en handlemåde, som er fulgt almindeligt, stadigt og længe ud fra en overbevisning om at være berettiget eller forpligtet dertil. Hvorvidt borgernes og myndighederne adfærd opfylder disse betingelser, falder som nævnt uden for responsummet, men det vil naturligvis være relevant at undersøge spørgsmålet, såfremt der rejses krav om erstatning som følge af en ændring af hegnslovens §§ 41-42, der udvider adgangen til at færdes i udmarken i forhold til indholdet af de gældende bestemmelser.

3.3. Vurdering af fremtidig regulering af offentlighedens adgang til færdsel i naturen på Færøerne

Det er i sagen natur ikke muligt at udtale sig om, hvorvidt en fremtidig regulering af offentlighedens adgang til færdsel i naturen, uden at kende indholdet af den påtænkte regulering. En vurdering må således tage udgangspunkt i nogle forudsætninger.

I det følgende lægger jeg til grund, at man gennemfører en *generel regulering*, dvs. lovgivning, der som udgangspunkt gælder for alle ejere (forstået som alle, der har ejendomsrettigheder). Det udelukker ikke, at der kan være adgang til at dispensere fra de generelle regler.

Jeg lægger også til grund, at man ikke indskrænker ejernes egen adgang til færdsel, og at man ikke vil ophæve ejernes adgang til at regulere færdslen inden for rammerne af lovgivningen (om end denne selvsagt vil blive meget væsentligt indskrænket). Såfremt dette kan lægges til grund, vil det tale klart imod, at der skulle foreligge en *overførsel af ejendomsret*.

En regel, der fastslår, at ejere ikke kan kræve betaling for færdsel, der allerede i dag er lovlig og åben for almenheden, f.eks. færdsel ad bygdeveje, kan ikke antages at have karakter af ekspropriation.

Det kan på baggrund af landsretsdommene fra 1972 heller ikke antages, at en regel, der bestemmer, at ejere ikke kan kræve betaling for færdsel eller på anden måde begrænse færdslen ad eksisterende veje og stier, som ikke er åbne for almenheden, *i almindelighed* vil have karakter af ekspropriation.

Selvom sagerne ikke angik adgang til udyrkede arealer, omtaler dommene også, at der var adgang til udyrkede arealer, som ikke var forsvarligt indhegnede. Som nævnt har man senere i de danske regler udvidet adgangen til færdsel på udyrkede arealer, således at der er adgang til indhegnede arealer, hvis der ikke er græssende dyr. Hvorvidt en regel om adgang til færdsel i udyrkede arealer, hvor der er græssende dyr uden for eksisterende veje og stier, vil have karakter af ekspropriation, må – som altid – bero på en konkret vurdering. (Det bemærkes, at der efter de danske regler i naturbeskyttelsesloven kan være ret til færdsel på stier og veje i udyrkede arealer efter reglerne i naturbeskyttelseslovens § 26 (smh.m. § 26 a), uanset om der er græssende dyr, jf. MAD 2013.288).

Det kan ikke udelukkes, at enkelte ejere kan blive særligt hårdt ramt, men det må antages, at de vil skulle godtgøre dette, herunder påvise et ikke ubetydeligt økonomisk tab, for at en domstol vil fastslå, at lovgivningen har ekspropriativ virkning i forhold til de pågældende. Det bemærkes i den forbindelse, at den værnede økonomiske interesse navnlig må antages at være den landbrugsmæssige drift, som har begrundet restriktionerne i hegnslovens §§ 41-43. Den naturskabte mulighed for at opnå fremtidige indtægter ved "billetsalg" må antages at nyde ringe beskyttelse.

Når man sammenligner færøske forhold med forholdene i de to sager fra 1972 og med konsekvenserne af reglerne i den danske naturfredningslov og naturbeskyttelseslov, må man naturligvis være opmærksom på, at omfanget af offentlighedens færdsel kan være væsentligt mere intensiv på enkelte stier og veje på Færøerne, end den vil være på en typisk dansk sti i en skov eller på en strand eller et ubebygget areal, hvis der er tale om en sti eller vej, som tiltrækker et stort antal turister i højsæsonen. Dette er dog ikke det samme, som at der vil være et stort økonomisk tab for ejeren.

Med hensyn til det tab, der skal tåles uden erstatning, må det antages, at ejere skal tåle at lide betydelige tab, uden at de har krav på erstatning. I retssagerne i 1970'erne blev det ved syn og skøn søgt godtgjort, at der var et stort økonomisk tab (ifølge skønsmændene var det på henholdsvis 40.000 kr. og 60.000 kr., dvs. svarende i dag til flere hundredetusinde kroner), men i begge sager udtalte landsretten desuagtet, at der var tale om indgreb af "ringe intensitet".

I vurderingen må det også indgå, om der – som i naturfredningsloven – i lovgivningen indsættes regler, der begrænser offentlighedens adgang til ophold nær boliger, og om færdsel eksempelvis kan forbydes af ejeren i afgrænsede tidsrum, således at der kan afholdes jagt. Man kan også tænke sig andre begrænsninger, f.eks. perioder eller tidsrum, hvor færdsel ikke er tilladt, således at intensiteten af reguleringen afbødes.

I de danske regler i naturfredningsloven var der indsat bestemmelser om dels adgang til at dispensere, dels ret til overtagelse. Dette er en traditionel fremgangsmåde, idet man ved dispensation kan afbøde virkningerne i tilfælde, hvor den generelle regulering rammer ejeren særlig hårdt, og hvor hensynene bag reguleringen ikke findes at være tvingende. Det er et skøn, om en sådan dispensationsadgang skal udnyttes. En dispensationsadgang kan udformes således, at den giver mulighed for at begrænse eller helt udelukke offentlighedens adgang, således at der opnås en balance mellem samfundets interesser og hensynet til ejeren.

Hvis dispensationsadgangen ikke udnyttes i et tilfælde, hvor reguleringen har ekspropriativ virkning, vil ejeren have krav på erstatning ifølge grundlovens § 73. Retten til erstatning efter grundlovens § 73 kan dog ved lov afløses af en overtagelsesordning, som indebærer, at ejere, der er ramt af loven på en måde, som må anses for ekspropriation, henvises til at forlange deres ejendom overtaget af det offentlige. Dette medvirker typisk til at begrænse antallet af krav, der rejses, idet en del ejere vil foretrække at beholde deres ejendom, selvom de lider et vist tab, og kun forlange overtagelse, hvis tabet er meget betydeligt. Endvidere sikrer en overtagelsesordning, at det offentlige ikke betaler erstatning uden at erhverve ejendomsret.

Eksempler på gældende danske regler om overtagelse i tilfælde, hvor der reelt foreligger ekspropriation, findes i planlovens §§ 48-49 og vejlovens § 44. Efter disse regler er det centrale spørgsmål, om ejeren afskæres fra en økonomisk rimelig udnyttelse. En ejer har ikke krav på optimal udnyttelse af sin ejendom, men en ejer er eksempelvis afskåret fra en rimelig udnyttelse, hvis en ubebygget grund i byzone

udlægges til offentligt formål og således reelt bliver værdiløs for ejeren. Der foreligger en omfattende praksis om bestemmelserne, men da planer og vejbyggelinjer sjældent har betydning for landbrugsmæssig drift, kan der kun i begrænset omfang drages direkte paralleller til regler om færdsel i naturen. Vurderingen af, om ejeren af en hauge afskæres fra en økonomisk rimelig udnyttelse af sin ejendom må antages især at bero på, i hvilket omfang driften vanskeliggøres. Jeg har ikke de faglige forudsætninger for at vurdere, i hvilket omfang øget færdsel kan medføre driftsmæssige gener af betydning.

Det er min vurdering, at hvis man ved indførelse af en generel adgang for offentligheden til at færdes i udmarken og på strande samtidig indsætter bestemmelser om, at myndighederne efter ansøgning fra ejeren kan begrænse offentlighedens adgang, vil man kunne undgå, at der er ejere, der rammes så hårdt, at det har karakter af ekspropriation. Hvis man supplerer dette med en regel om ret til at forlange overtagelse, hvis offentlighedens adgang medfører, at ejeren afskæres fra en økonomisk rimelig udnyttelse af ejendommen set i forhold til driften af sammenlignelige ejendomme, er det vanskeligt at se, at ejere vil kunne forlange erstatning støttet direkte på grundlovens § 73.

For så vidt angår ejere af eksisterende anlæg, hvor der opkræves betaling for færdsel i udmarken, bemærkes, at det som nævnt i afsnit 2.4 kun kan komme på tale at erstatte tab, hvis anlæggene er lovlige. Endvidere er det en forudsætning, at ejeren lovligt har kunnet forbyde færdsel af de veje og stier, som anlæggene begrænset adgangen til. Endelig ikke givet, at bygninger bliver værdiløse, blot fordi der ikke kan opkræves betaling for færdsel. Der vil – inden for lovgivningens almindelige rammer – kunne kræves betaling for benyttelse af toiletter og kunne foregå salg af fødevarer, ligesom man kan forestille sig, at private kan opkræve betaling for parkering på private arealer (som lovligt er indrettet til parkering). I betragtning af, at der er tale om generel regulering, at der ikke er tale om overførsel, må ejerne skulle godtgøre meget betydelige tab, hvis de skal anses for berettigede til erstatning eller overtagelse.

4. Sammenfatning

Det er min vurdering, at man i meget vid udstrækning vil kunne give offentligheden adgang til at færdes i udmarken og på strande, uden at dette medfører erstatningspligt for det offentlige.

Det kan dog ikke udelukkes, at nogle ejere kan blive så hårdt ramt, at reguleringen vil have karakter af ekspropriation.

Om det er tilfældet, vil bl.a. bero på det nærmere indhold af reguleringen. Eksempelvis må det formodes, at meget få ejere vil blive ramt på en sådan måde, at de har krav på erstatning, hvis der er tale om en generel ordning, der giver ret til færdsel ad eksisterende veje og stier (uanset at de aktuelt ikke er åbne for færdsel). Det vil i endnu mindre grad være tilfældet, hvis adgangen til færdsel og ophold begrænses på forskellig måde, f.eks. ved en regel om, at ejeren kan afspærre adgangen, når der er er en konkret anledning til det, f.eks. således at der kan afholdes jagt, eller hvis driften af andre grunde gør det nødvendigt i enkeltstående tilfælde, eller hvis offentlighedens adgang begrænses til bestemte tidspunkter. Omvendt vil en helt fri og ubegrænset adgang for offentligheden til at færdes overalt muligvis konkret kunne have karakter af ekspropriation, hvis en ejer kan godtgøre, at dette umuliggør en økonomisk rimelig drift af ejendommen. Det er således min vurdering, at selv en fuldstændig fri og helt ubegrænset adgang til at færdes og opholde sig overtalt i udmarken til alle tider – som udgangspunkt ikke vil udløse erstatning. Hvis en ejer kan godtgøre, at den færdsel, som dette rent faktisk medfører, indebærer, at ejendommen ikke kan drives på en økonomisk rimelig måde, vil der dog kunne blive tale om erstatningspligt – navnlig hvis ejeren kan godtgøre, at dette gælder særligt for den pågældende ejendom (i modsætning til andre ejendomme), eller at ejendommen reelt bliver værdiløs fra den ene dag til den anden.

Hvis loven indeholder regler om dispensation og/eller overtagelse, vil dette alt andet lige medføre, at muligheden for at rejse krav om erstatning støttet på grundlovens § 73 kan begrænses meget væsentligt eller helt afløses af overtagelsesadgangen.

Aarhus, den 31. marts 2020



Søren Højgaard Mørup

Professor, dr.jur.