

Henning Skovgaard

Offentlige  
myndigheders  
erstatnings-  
ansvar

gac  
©

© Henning Skovgaard  
Sat og trykt hos Narayana Press  
ISBN 87-12-81360-5

## Forord

Denne bog er blevet til i årene 1975-82 som en del af den forskning, der finansieres af *Retsvidenskabeligt Institut, Københavns Universitet*.

Fagligt og videnskabeligt står jeg i særlig gæld til professor, dr.jur. *Bent Christensen* og professor dr.jur. *Bernhard Gomard* – en gæld som også er kommet til udtryk i denne bogs indhold.

Undervejs har over halvdelen af landets kommuner givet mig et indblik i de kommunale erstatningsproblemer.

Advokat *Andreas Fischer* og kst. landsdommer, nu familieretsdirektør *Torben Melchior* har læst bogen i manuskript og fremsat værdifuld kritik.

Assistent *Kirsten Rosted* og assistent *Gerda Ørveile* påtog sig renskrivningen, da det betød allermest.

Jeg bringer alle de nævnte, personer og institutioner, min hjerteligste tak.

Lundehusvej, april 1983  
Henning Skovgaard

# Indholdsfortegnelse

## INTRODUKTION 13

### *Kapitel I*

#### TEORETISK GRUNDLÆGNING

##### *1. afsnit: Doktrinafgrænsningens problematik*

- § 1. Privatretlig/offentligretlig/professionel virksomhed 17
- § 2. Primærret/sanktionsret/ugyldighed/ansvar 19
- § 3. Retmæssig/retsstridig skadeforvoldelse 22
- § 4. Almindelige erstatningsregler/ekspropriationserstatning 25
- § 5. Deliktsansvar/kontraktsansvar 28
  - 1. Almindeligt om sondringen delikt/kontrakt 28
  - 2. Kontraktsanalogiers funktion 29
  - 3. Behandlingen af „ægte“ kontrakter (tilsagn) 32
- § 6. Tabudligning/realudligning 35
- § 7. Personligt ansvar/hæftelsesansvar/identifikationsansvar 36
  - 1. Almindeligt 36
  - 2. Hæftelsesansvar contra identifikationsansvar 38
- § 8. Folketing/regering/administration/domstole 40

##### *2. afsnit: Erstatningspligtens begrundelse*

- § 9. Den almindelige erstatningsret 42
  - 1. Almindeligt 42
  - 2. Specielt om det traditionelle myndighedsansvars begrundelse 47
- § 10. Ekspropriationserstatning 49

### 3. afsnit: Ansvarsgrundlag

- § 11. Culpa og culpaanalogi: Den typicerede fejl 51
- § 12. Supplerende momenter i ansvarsgrundlaget 55
- § 13. Ekspropriation og ekspropriationsanalogi:  
Den atypiske byrde 59
  - 1. Almindeligt 59
  - 2. Ekspropriationsbegrebet 62
  - 3. Teoriens generaliseringsforslag 66
  - 4. Kildeproblemet 68
- § 14. Supplerende momenter i ansvarsgrundlaget 73
  - 1. Almindeligt 73
  - 2. Den beskyttede interessens „økonomiske natur“ 74
  - 3. Rettigheds- eller forventningsmomentet 77
- § 15. Andre ansvarsgrundlag 79
  - 1. Nødret som selvstændigt ansvarsgrundlag? 79
  - 2. „Farlig bedrift“ o. lign. som selvstændigt ansvarsgrundlag? 80
- § 16. Særligt om kumuleret ansvar 82
- § 17. Særlig lovhjemmel 83

### 4. afsnit: Valg af problemstilling og metode

- § 18. Problemstillingen 84
- § 19. Metoden 85

## Kapitel II

### INDGREB

- § 20. Indledning 87
- § 21. Beskadigelse af fast ejendom og løsøre 89
  - 1. Virkninger af offentlige anlægsarbejder og indretninger 89
    - a. Aktiviteter rettet mod selve ejendommen 89
    - b. Rystelser, underminering o. lign. 90
    - c. Vedvarende fareforøgelse 97
  - 2. Retshåndhævelse og fareafværgelse 99
- § 22. Forringelse af adgangs- og miljøforhold 103
  - 1. Almindeligt 103

- 2. Adgangsforhold 104
- 3. Immissioner 107
- 4. Herlighedsværdier 110
- 5. Specielt om ændringer og dispensationer vedr. bygge- og planforskrifter 113
- § 23. Indskrænkninger i bebyggelse og benyttelse 117
  - 1. Almindeligt 117
  - 2. Planrestriktioner o. lign. 118
  - 3. Vilkår for byggetilladelse m.v. 123
  - 4. Standsning af igangværende byggeri og benyttelse 126
- § 24. Ulemper og indskrænkninger i erhverv 129
  - 1. Almindeligt 129
  - 2. Virkninger af offentlige anlægsarbejder og indretninger 130
  - 3. Vilkår for erhvervsudøvelse m.v. 135
  - 4. Virksomhedsindskrænkning og -forbud 137
  - 5. Særligt om skadevoldende tilladelser og udtalelser til tredemand 141
- § 25. Anden formueskade. Særligt om rentekrav 144
- § 26. Fysisk personskade og frihedsindgreb 149
  - 1. Almindeligt 149
  - 2. Politiets magtanvendelse 150
  - 3. Administrative frihedsindgreb 154

## Kapitel III

### DISPOSITIVER

- § 27. Indledning 160
- § 28. Dispositiver vedr. fast ejendom og løsøre 163
  - 1. Almindeligt 163
  - 2. Oplysninger m.v. vedrørende fast ejendom 164
  - 3. Særligt om udbygningssamarbejde 172
  - 4. Bygge- og ibrugtagningstilladelser m.v. 176
  - 5. Godkendelse af biler, skibe m.m. 177
- § 29. Dispositiver vedr. erhvervsforhold 181
  - 1. Almindeligt 181

- 2. Oplysninger o. lign. 182
- 3. Godkendelser o. lign. 183
- 4. Særligt om registrering 185
- 5. Aftaler o. lign. 187
- § 30. Særligt om dispositiver vedr. økonomiske pligter og rettigheder 188
  - 1. Almindeligt 188
  - 2. Oplysninger o.lign. 188
  - 3. Godkendelse af beskatning, fortoldning m.m. 191
  - 4. Aftaler o.lign. 193

#### Kapitel IV

#### YDELSER

- § 31. Indledning 196
- § 32. Tilladelser vedr. udnyttelse af fast ejendom 197
  - 1. Almindeligt 197
  - 2. Forsinket udstedelse af byggetilladelse o.lign. 198
  - 3. Dispensationsafslag o.lign. 203
- § 33. Tilladelser vedr. erhverv 204
  - 1. Forsinket sagsbehandling 204
  - 2. Nægtelse af tilladelse 206
- § 34. Økonomiske ydelser 209
  - 1. Nægtelse af bistandsydelse o.lign. 209
  - 2. Særligt om rentekrav 210
- § 35. Andre ydelser 210

#### Kapitel V

#### KONTROL

- § 36. Indledning 213
- § 37. Specielt om kontrol af offentlige anlæg, institutioner m.v. 214
- § 38. Kontrol af fast ejendom og løssøre m.v. 216
  - 1. Byggeri 216

- 2. Tekniske indretninger 217
- 3. Forsikringspligt 219
- 4. Miljø og sundhed 220
- § 39. Kontrol af erhverv 221
- § 40. Anden kontrol 222

#### Kapitel VI

#### EN INTEGRERET ANSVARSSTANDARD

##### 1. afsnit: Indledning

- § 41. Problemstillingen 224
  - 1. Almindeligt 224
  - 2. Parallellisering af ansvarsgrundlagene 225
  - 3. Integrationens teoretiske forudsætninger 226
  - 4. Ansvarsstandardens struktur og metode 228

##### 2. afsnit: Ansvarsgrundlagets bedømmelsesmomenter

- § 42. Intensitet 230
  - 1. Almindeligt 230
  - 2. Ekspropriation o.lign. 231
  - 3. Almindelige erstatningsregler 233
  - 4. Sammenfatning 235
- § 43. Specifikation 236
  - 1. Almindeligt 236
  - 2. Almindelige erstatningsregler 237
  - 3. Ekspropriation o.lign. 239
  - 4. Sammenfatning 240
- § 44. Formål 242
  - 1. Almindeligt 242
  - 2. Ekspropriation o.lign. 244
  - 3. Almindelige erstatningsregler 245
  - 4. Sammenfatning 247
- § 45. Forventningsposition 247
  - 1. Almindeligt 247
  - 2. Ekspropriation o.lign. 248
  - 3. Almindelige erstatningsregler 252
  - 4. Sammenfatning 256

- § 46. Normafvigelse 257
  - 1. Almindeligt 257
  - 2. Ekspropriation o.lign. 260
  - 3. Almindelige erstatningsregler 263
  - 4. Sammenfatning 266
- 3. afsnit: Ansvarsfølger – Realudligning og Tabudligning
- § 47. Realudligning (realansvar, realerstatning, genoprettelse in natura) 267
  - 1. Almindeligt 267
  - 2. Fastholdelseskrav 270
    - a. Oplysninger og forhåndsbesked 272
    - b. Forvaltningsakter og aftaler 277
    - c. Vurdering 283
  - 3. Berigtigelseskrav 284
    - a. (Fysiske) lovliggørelseskrav i naboforhold 287
    - b. „Obligatio perpetuatur“ ved forsinket sagsbehandling og afslag 298
    - c. „Unødigt retstab“ som følge af undladt vejledning eller urigtig oplysning 304
    - d. Omberegnings- og tilbagebetalingskrav 308
    - e. Vurdering 315
  - 4. Sammenfatning 315
- § 48. Tabudligning 318
  - 1. Almindeligt 318
  - 2. Erstatning for substansskaden 320
  - 3. Erstatning for ulempe m.v. 322
  - 4. Sammenfatning 326

## AFSLUTNING 328

Summary in English 336

Bilag (lovtekster)

Litteratur

Forkortelser

Domsregister m.v.

Stikordsregister

## Introduktion

Denne afhandlings genstand er det offentliges almindelige erstatningspligt som følge af egen skadeforvoldelse – her kaldet *myndighedsansvar* uanset erstatningspligtens nærmere grundlag.

Myndighedsansvaret kendetegnes ved tre distinkte erstatningsgrundlag: ekspropriation, erstatning for aftalebrud og ansvar for overskridelse af almindelige handlefrihedsgrænser (deliktsansvar). Den særlige doktrin om det „offentligretlige“ erstatningsansvar, dvs ansvar for virksomhed på grundlag af offentligretlige i modsætning til privatretlige regler, beskæftiger sig traditionelt kun med den ene af disse ansvarstyper, nemlig deliktsansvaret. Ekspropriationserstatningen har sin egen højt udviklede doktrin, og med hensyn til kontraktsansvaret er man henvist til analogier fra privatretlige regler.

En samlet behandling af myndighedsansvarets forskellige dele har ikke hidtil været forsøgt i dansk eller anden nordisk ret. Umiddelbart er der da også tale om helt forskellige erstatningsgrundlag med meget forskelligartede type-tilfælde, f.eks. fratagelse af jord til en motorvej (som ekspropriation) og personskaade ved en militær vagtposts vådeskud (som delikt). Sådanne ansvarssituationer lader sig uden besvær henføre til en traditionel ansvarskategori, og for så vidt er der intet praktisk behov for en fælles behandling.

Bortset fra kontrakt er de traditionelle erstatningsgrundlag bedst egnede til at yde en negativ beskyttelse af privatsfæren, navnlig dens formuegoder, imod mere „direkte“, „specielle“ former for skadeforvoldende *indgreb*. Vil man have den udvidede beskyttelse som et kontraktsgrundlag rummer, navnlig for interessen i positive *ydelse*r, opnås dette først ved individuelle akter, som skaber en særlig relation mellem myndighed og skadelidende. Erstatningsretligt relevante former for skadeforvoldelse er derfor mere sjældne, så længe statsmagtens virksomhed er kendetegnet ved stærk *generalitet*, som typisk for almindelig lovgivning og håndhævelsen af denne, uanset hvor byrdefulde skader den faktisk måtte afstedkomme i det enkelte tilfælde. Efter traditionelle erstatningsretlige principper vil det offentliges pligter, under den angivne forudsæt-