



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Christiansborg
1240 København K

Dato: 1. juni 2012
Kontor: Statsretskontoret
Sagsbeh: Christian Hesthaven
Sagsnr.: 2012-0032-0205
Dok.: 441882

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 101 vedrørende forslag til lov om ændring af lov om randzoner (L 145), som Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har stillet til justitsministeren den 31. maj 2012. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Lene Espersen (KF).

Morten Bødskov

/

Jens Teilberg Søndergaard

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 101 vedrørende forslag til lov om ændring af lov om randzoner (L 145) fra Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:

”Ministeren bedes fremsende de selvstændige vurderinger, som ministeren i forbindelse med besvarelsen af L 145 samrådsspørgsmål B oplyste var foretaget i forhold til ekspropriationsproblematikken i form af indskrænkningerne i brugsretten i forhold til offentlighedens adgang til randzoneområderne og de yderligere indskrænkninger i dyrkningsmulighederne.”

Svar:

1. Som oplyst ved besvarelsen af samrådsspørgsmål B vedrørende lovforslaget har det foreliggende lovforslag på sædvanlig vis inden fremsættelsen været til lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet. I den forbindelse er der bl.a. blevet foretaget en vurdering af lovforslaget i forhold til grundlovens § 73, der omhandler ekspropriation.

Der kan i den forbindelse nærmere oplyses følgende:

2. I lov nr. 591 af 14. juni 2011 om randzoner (randzonenloven) er bl.a. fastsat følgende:

”§ 1. For alle åbne vandløb i landzone og for søer med et overfladeareal på mere end 100 m² i landzone gælder, at der efter reglerne i denne lov i en randzone på indtil 10 m fra bredden ikke må foretages gødskning, sprøjtning, dyrkning eller anden jordbearbejdning.

Stk. 2. Forbuddene i stk. 1 gælder ikke for arealer, der anvendes til skov, have, park el.lign.

Stk. 3. Forbuddene i stk. 1 gælder endvidere ikke for ikkemålsatte vandløb beliggende i marskområder m.v. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætter nærmere regler om, hvilke områder der er omfattet af 1. pkt.

Stk. 4. Ministeren fastsætter regler om bredden af randzonen.

§ 2. I randzonerne må der uanset § 1, stk. 1, ske dyrkning af vedvarende græs og flerårige energiafgrøder, hvis dyrkningen foregår uden anvendelse af gødskning og sprøjtning, og hvis det i øvrigt ikke er i strid med anden lovgivning.

Stk. 2. Flerårige energiafgrøder må dog kun dyrkes i randzonen, hvis der dyrkes tilsvarende afgrøder på de landbrugsarealer, der grænser op til randzonen.

Stk. 3. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler om, i hvilket omfang der kan ske omlægning af vedvarende græs, jf. stk. 1, og om, hvilke plantearter der må

anvendes til dyrkning af flerårige energiafgrøder, jf. stk. 1.

[...]

§ 5. Omfatter det samlede areal af randzoner beregnet efter denne lov mere end 5 pct. af en bedrifts samlede areal på tidspunktet for lovens ikrafttræden, meddeler ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri efter ansøgning tilladelse til en forholdsmæssig reduktion af bredden af randzonen på den pågældende bedrift, således at det samlede areal af randzoner kommer til at udgøre 5 pct., jf. dog stk. 2. Ansøgning skal ske inden en tidsfrist, der fastsættes af ministeren.

Stk. 2. En forholdsmæssig reduktion efter stk. 1 af bredden af randzonen på en bedrift forbliver gældende uanset efterfølgende ændringer af bedriften, herunder ved hel eller delvis overdragelse eller bortforpagtning af bedriften eller ved en udvidelse heraf.

Stk. 3. Ved en bedrift forstås i denne lov en driftsenhed, der anvendes til jordbrugsmæssige formål, og som drives af samme fysiske eller juridiske person. Bedriften kan bestå af en eller flere ejendomme samt tilforpagtede arealer.

§ 6. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan dispensere fra § 1, stk. 1, når særlige grunde taler for det.”

Med § 1, stk. 1, i det foreliggende lovforslag nr. L 45 lægges der op til en ændring af randzonenlovens § 2, stk. 1, således at der i randzoner ikke må dyrkes flerårige energiafgrøder. Forslaget indebærer således, at der i randzoner alene må dyrkes græs, og kun hvis dyrkningen foregår uden anvendelse af gødsning og sprøjtning, og hvis det i øvrigt ikke er i strid med anden lovgivning.

I lovforslagets § 2, stk. 2, er det fastsat, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte overgangsregler for flerårige energiafgrøder, der er etableret før lovens ikrafttræden. Det er i bemærkningerne til bestemmelsen anført, at den forudsættes anvendt til at fastsætte regler om, at det skal være tilladt at høste flerårige energiafgrøder, der er etableret før lovens ikrafttræden.

Med lovforslagets § 1, stk. 4, foreslås det endvidere at indsætte følgende bestemmelse i randzonenloven:

”**§ 6 a.** Randzonerne er åbne for færdsel til fods og ophold, hvis der er lovlig adgang dertil, jf. reglerne i kapitel 4, Offentlighedens adgang til naturen, i lov om naturbeskyttelse.

Stk. 2. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fravige bestemmelsen i stk. 1, når særlige forhold taler for det.”

Om reglerne i naturbeskyttelsesloven om offentlighedens adgang til natu-

ren henvises der til pkt. 2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 50 vedrørende lovforslaget.

Det er i randzonenlovens § 11 fastsat, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætter tidspunkt for lovens ikrafttræden. Randzonenloven er endnu ikke sat i kraft. Det er i § 2, stk. 1, i lovforslag nr. L 145 ligeledes fastsat, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætter tidspunkt for lovens ikrafttræden. I bemærkningerne til § 2, stk. 1, er det fastsat, at lovændringen vil blive sat i kraft samtidig med hovedloven, og at hovedloven forventes at kunne få ikrafttræden 1. september 2012.

3. Justitsministeriet kan – som også anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 50 vedrørende lovforslaget – generelt oplyse, at ejendomsretten er beskyttet af grundlovens § 73, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 73. 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.”

Det følger af grundlovens § 73, at to overordnede betingelser skal være opfyldt, for at der er tale om, at et indgreb udgør ekspropriation i grundlovens forstand. For det første skal indgrebet være rettet mod ”ejendom”, som er beskyttet efter grundlovens § 73. For det andet skal indgrebet være ekspropriativt (der skal være tale om afståelse).

Om den første betingelse skal det bemærkes, at udtrykket ”ejendom” i grundlovens § 73 må forstås i vid betydning. Det er således almindeligt antaget, at bestemmelsen ikke alene beskytter ejendomsret i traditionel forstand. Også begrænsede rådighedsrettigheder, såsom brugsrettigheder, servitutter og panterrettigheder samt rettigheder i henhold til private aftaler er beskyttet af grundlovens ejendomsbegreb, jf. således bl.a. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, 3. udgave (2003), side 184 f.

For så vidt angår betingelsen om, at der skal være tale om, at der foretages et ekspropriativt indgreb (at der skal være tale om afståelse) bemærkes, at det i forfatningsretlig litteratur og praksis er almindeligt antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 665 ff., Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer (1973), side 412, Peter Germer, Statsforfatningsret, 4. udgave (2007), side 275 og Orla Friis Jensen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik

Zahle), 2. udgave (2006), side 476 f. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peger man navnlig på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få personer), indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel rettighed, om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden samt indgrebets begrundelse.

4. Justitsministeriet fandt ikke, at den oprindelige randzonestrøkelov kunne antages at ville indebære et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73 over for de berørte. Det indgik bl.a. i vurderingen, at der er mulighed for efter ansøgning at få tilladelse til en forholdsmæssig reduktion af bredden af randzonen, hvis det samlede areal af randzoner beregnet efter randzonestrøkeloven udgør mere end 5 pct. af en bedrifts samlede areal, jf. randzonestrøkelovens § 5, og at der er adgang til dispensation efter randzonestrøkeloven § 6.

Justitsministeriet finder heller ikke, at det – vurderet isoleret eller sammen med virkningerne af randzonestrøkeloven i øvrigt – kan antages at ville indebære et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73 over for de berørte, at der med det foreliggende lovforslags § 1, stk. 1, lægges op til en ændring af randzonestrøkelovens § 2, stk. 1, således at der i randzoner ikke må dyrkes flerårige energiafgrøder. Det har i den forbindelse bl.a. indgået i vurderingen, at randzonestrøkelovens § 5 og § 6 ikke med lovforslaget foreslås ændret, og at det - som nævnt under pkt. 2 ovenfor - i øvrigt af bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2, fremgår, at der forudsættes fastsat overgangsregler, som sikrer, at det også efter, at randzonestrøkeloven er sat i kraft, skal være tilladt at høste flerårige energiafgrøder, der er etableret før lovens ikrafttræden.

Justitsministeriet finder endvidere ikke, at det – vurderet isoleret eller sammen med virkningerne af randzonestrøkeloven i øvrigt – kan antages at ville indebære et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73 over for de berørte, at det i forslaget til § 6 a, stk. 1, bestemmes, at randzoner omfattet af randzonestrøkeloven er åbne for færdsel til fods og ophold, hvis der er lovlig adgang dertil efter reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 4 om offentlighedens adgang til naturen. Der kan i den forbindelse særligt peges på muligheden for dispensation efter forslaget til § 6 a, stk. 2, og på, at der med det fremsatte lovforslag ikke ændres ved naturbeskyttelseslovens almindelige regler om offentlighedens adgang til naturen.