



Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg
Christiansborg
1240 København K

Den 20. maj 2020

Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 51 til L 164, forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse (Forbud mod sprøjtning, gødskning og omlægning af § 3-beskyttede arealer), stillet den 14. maj 2020 af Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg efter ønske fra Anni Matthiesen (V).

Spørgsmål nr. 51 til L 164

”Vil ministeren oversende et notat med juridisk dokumentation for, at lovforslaget kan indeholde erstatningsfri regulering?”

Svar

Grundlovens § 73, stk. 1, er sålydende:

”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.”

Grænsedragningen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering – dvs. afklaring af, hvornår et indgreb i en ejendomsrettighed udgør "afståelse" i grundlovens forstand – hviler ikke direkte på grundloven, men afhænger efter retspraksis af et samlet skøn over indgrebets karakter. Ved denne vurdering lægges der efter retspraksis vægt på fire kriterier: 1) indgrebets formål, 2) i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, herunder rammer mange eller få, 3) indgrebets intensitet, herunder om det retter sig mod en aktuel eller potentiel udnyttelse, og 4) om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny ejer eller at tilintetgøre denne udnyttelse.

Et af kriterierne i afvejningen er som nævnt indgrebets formål, altså om indgrebet er begrundet og motiveret i væsentlige og saglige hensyn. Efter retspraksis kan hensynet til miljømæssige interesser være ganske tungtvejende i afvejningen. Et grundlæggende krav er dog, at det i konkrete sager omfattet af ordningen kan sandsynliggøres, at den angivne skade på miljø eller natur rent faktisk vil indtræde, hvis det pågældende indgreb ikke gennemføres.

Ud over indgrebets formål er det som nævnt af betydning for afvejningen, hvor intensivt indgrebet er, herunder om det retter sig mod en potentiel eller aktuel udnyttelse.

Det kan være vanskeligt at forudsige konsekvenserne af generelt formuleret lovgivning. Vurderingen af en given ordnings intensitet er endvidere vanskelig i den forstand, at det sjældent er muligt at fastsætte f.eks. en entydig grænseværdi eller brøkdelt af værdien af en fast ejendom, som tabet ikke kan overskride, uden at der foreligger ekspropriation.

Kriteriet om indgrebets intensitet indebærer dog i hvert fald, at det ikke kan udelukkes, at selv en sagligt velbegrundet og generel regulering, der i almindelighed ikke vil være ekspropriativ, efter en

afvejning kan vise sig at være ekspropriativ over for enkelte, når disse på grund af deres særlige situation rammes særligt intensivt heraf.

Efter retspraksis synes der at være tale om en relativ bedømmelse i den forstand, at virkningerne for den enkelte, der påberåber sig at være særligt hårdt ramt, nødvendigvis må adskille sig markant fra virkningerne for restgruppen. I forhold til rådighedsindskrænkninger over fast ejendom fokuseres der således bl.a. på, om indgrebet hindrer en rimelig økonomisk udnyttelse af den pågældende ejendom,

Endelig bemærkes om intensitetsvurderingen, at en dispensationsadgang for tilfælde, der er særligt hårdt ramt af en generel regulering, kan hindre, at der forekommer uforudsete tilfælde, hvor indgrebet har ekspropriativ karakter, idet der i disse tilfælde kan meddeles en afhjælpende dispensation. En dispensationsadgang kan således tale for at betragte en given ordning som værende generelt forenelig med grundlovens § 73. Et afslag på dispensation kan dog i det konkrete tilfælde være ekspropriativt.

Bedømmelsen af et indgrebs intensitet, herunder om enkelte i en målgruppe for et indgreb rammes særligt intensivt – atypisk hårdt – hviler ikke kun på økonomi, idet også andre faktorer efter omstændighederne kan og skal indgå i vurderingen.

Ved lov nr. 179 af 24. februar 2015 blev der indført et forbud mod gødskning og sprøjtning af § 3-beskyttede arealer. Af hensyn til de berørte lodsejeres mulighed for at indrette arealdriften efter de nye regler, skulle dette forbud først træde i kraft den 1. september 2017. Det indgik i lovændringen, at økologisk drevne afgræsningsarealer ville blive undtaget fra forbuddet mod gødskning. Ved lov nr. 396 af 2. maj 2016 blev forbuddet ophævet igen.

Forud for vedtagelsen af lov nr. 179 af 24. februar 2015 blev det under inddragelse af ekspropriationsretlige overvejelser vurderet, at et forbud mod gødskning og sprøjtning af § 3-beskyttede arealer i almindelighed ville have karakter af erstatningsfri regulering, idet det ville fremstå som og være en generel regulering begrundet i væsentlige naturbeskyttelsesinteresser, ligesom forbuddet ud fra en gennemsnitsbetragtning ville have relativt begrænsede økonomiske virkninger for de berørte bedrifter og ikke vil udelukke en rimelig udnyttelse af arealerne. Selvom forbuddet ville gribe ind i og forhindre igangværende aktiviteter, ville det således – også under hensyn til den planlagte overgangsordning – ikke have karakter af ekspropriation.

Det blev endvidere vurderet, at det – trods udgangspunktet om erstatningsfri regulering – ikke kunne udelukkes, at enkelte lodsejere kunne blive ramt så atypisk hårdt, at forbuddet i forhold til disse ville udgøre ekspropriation. På den baggrund indeholdt lov nr. 179 af 24. februar 2015 en mulighed for i sådanne tilfælde at dispensere fra forbuddet eller ekspropriere råderet over den berørte ejendom.

Med lovforslag L 164 foreslås et forbud mod sprøjtning, gødskning og omlægning af § 3-beskyttede arealer. I forhold til lov nr. 179 af 24. februar 2015 er der således tale om udvidelse, idet det nu foreslåede forbud også omfatter omlægning af arealerne. Dette vil efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering øge lovforslagets positive effekter på natur og biodiversitet. Endvidere vil det nu foreslåede forbud, modsat lov nr. 179 af 24. februar 2015, også omfatte økologisk drevne afgræsningsarealer.

Lovforslag L 164 vurderes i praksis primært at få betydning for estimeret ca. 37.000 ha engarealer (ferske enge og strandenge), hvilket nogenlunde svarer til omfanget af arealer, som forbuddet i lov nr. 179 af 24. februar 2015 vurderedes at få betydning for (ca. 36.400 ha).

Efter Miljø- og Fødevareministeriets samlede vurdering vil lovforslag L 164 ligesom lov nr. 179 have karakter af generel erstatningsfri regulering, der er begrundet i væsentlige naturbeskyttelsesinteresser.

Ministeriet har estimeret, at forbuddet vil berøre ca. 9.000 bedrifter, men at det, som anden generel regulering, vil ramme den enkelte bedrift med varierende intensitet. Det er vurderet, at forbuddet i almindelighed vil have begrænset intensitet. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at forbuddet vil omhandle ekstensivt drevne naturarealer, og at forbuddet ikke vil hindre en fortsættelse af anden lovlig anvendelse af arealerne til bl.a. afgræsning. Det er ligeledes indgået i ministeriets vurdering, at lovforslaget indeholder en toårig overgangsperiode, der i et vist omfang vil muliggøre tilpasninger af arealdriften.

Efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering kan det heller ikke i relation til lovforslag L 164 på forhånd udelukkes, at enkelte lodsejere vil kunne blive ramt så atypisk hårdt af det foreslåede forbud mod sprøjtning, gødskning og omlægning af § 3-beskyttede arealer, at forbuddet vil have karakter af ekspropriation. Det vil bero på en konkret vurdering, om forbuddet i det enkelte tilfælde vil udgøre et ekspropriativt indgreb. Hvis det vurderes, at der foreligger et ekspropriativt indgreb, vil der efter lovforslaget være adgang til enten at dispensere fra forbuddet eller at ekspropriere råderetten over den pågældende ejendom.

Miljø- og Fødevareministeriets ekspropriationsretlige vurdering af den påtænkte regulering fremgår i øvrigt af de almindelige bemærkninger til lovforslag L 164, som jeg kan henviser til.

Lea Wermelin

/

Charlotte Brøndum