



FOLKETINGET

Notat

Om L 77 og grundlovens § 73

Dette notat er udarbejdet af Lovsekretariatet efter anmodning fra Karsten Lauritzen.

18. november 2020

I det følgende redegøres kort for lovforslag nr. L 77 (2020-21) om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt lovforslaget vedrører ekspropriation.

Lovsekretariatet
J.nr.: 20-000915-1

Endvidere omtales den politiske aftale om aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink.

Endelig redegøres for grundlovens § 73, stk. 2, om begæring om udsat stadfæstelse af et lovforslag vedrørende ekspropriation.

L 77 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink

Med lovforslaget foreslås det, at alle mink på danske minkfarme skal aflives. Det foreslås endvidere at indføre et midlertidigt forbud mod hold af mink.

Lovforslagets § 7 vedrører erstatning og kompensation:

”§ 7. Staten yder ved aflivning af mink, der er anskaffet før lovens ikrafttræden, erstatning, der svarer til dyrenes værdi, samt erstatning til dækning af det herved opståede driftstab. Er dyrene pelset, jf. § 2, stk. 2, bortfalder retten til erstatning for værdien af de pelsede dyr. 1. pkt. finder ikke anvendelse på besætninger, der er pålagt restriktioner efter lov om hold af dyr og bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr.

Stk. 2. Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling fastsætter regler om erstatning eller kompensation som følge af forbuddet mod hold af mink, jf. § 1, stk. 1.

Stk. 3. Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling kan fastsætte regler om behandlingen af sager omfattet af stk. 1 og 2. Ministeren kan herunder fastsætte regler om oprettelse af myndigheder, der



skal behandle sagerne, og efter forhandling med transportministeren fastsætte regler om, at sagerne helt eller delvis skal behandles efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.”

I bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. følgende om grundlovens § 73, stk. 1 (side 8):

”Det følger af grundlovens § 73, stk. 1, at to overordnede betingelser skal være opfyldt, for at der er tale om 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).

Hvis der er tale om et indgreb, der har karakter af ekspropriation i grundlovens forstand, skal tre betingelser være opfyldt, for at indgrebet er i overensstemmelse med grundloven. Indgrebet skal være krævet af almenvellet, det skal ske ifølge lov, og der skal ydes fuldstændig erstatning til den berørte ejer.

Udtrykket ”ejendom” i grundlovens § 73 må forstås i vid betydning. Det er således almindeligt antaget, at bestemmelsen ikke alene beskytter ejendomsret i traditionel forstand. Det antages bl.a., at bestemmelsen ikke alene beskytter rettigheder af privatretlig karakter, men også særlige rettigheder af erhvervsmæssig karakter stiftet på offentligretligt grundlag, f.eks. næringsrettigheder. Udøvelse af virksomhed med minkavl må på den baggrund anses for beskyttet af grundlovens § 73. Den foreslåede dvaleordning i form af et midlertidigt forbud mod hold af mink vil derfor udgøre et indgreb i en retting, der er omfattet af grundlovens ejendomsbegreb.

Det er i forfatningsretlig litteratur og praksis almindeligt antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. Alf Ross, a.st., side 665 ff., Max Sørensen, a.st., side 412, Peter Germer, a.st., side 291-292 og Orla Friis Jensen, a.st., side 476 f. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, kan der navnlig peges 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 retting, om indgrebet går ud på at overføre rettingen fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne retting, samt indgrebets begrundelse (causa).



For så vidt angår indgrebets begrundelse (det såkaldte causa-kriterium) bemærkes det, at det traditionelt antages, at hvis et indgreb er begrundet i at afværge en fare fra et ejendomsgode, er det et forhold, der vil tale imod, at der er tale om ekspropriation i grundlovens forstand. Der kan i den forbindelse henvises til U 2000.1/2 H, hvor Højesteret fastslog, at nedslagtning af en smittefarlig husdyrbesætning ikke berettigede til erstatning efter grundlovens § 73. Der blev i den forbindelse ikke alene lagt vægt på de samfundsmæssige interesser, men tillige på, at det også er i den enkelte husdyravlers økonomiske interesse, at smittespredning bekæmpes på den mest effektive måde. Endvidere blev der lagt vægt på, at der var ydet delvis erstatning til den pågældende ejer af husdyrbestanden.

Det vil afhænge af en samlet vurdering ud fra de ovenfor beskrevne momenter, om en ordning som den foreslåede konkret over for den enkelte minkavler vil være udtryk for et ekspropriativt indgreb i grundlovens forstand.

Lovforslaget indebærer for det første, at der tilvejebringes hjemmel til aflivning af mink i besætninger, hvor der ikke er konstateret smitte, og som ligger uden for de risikozoner, der er defineret i medfør af lov om hold af dyr. Med lovforslaget lægges der op til at yde erstatning på samme vilkår som efter lov om hold af dyr, dvs. en erstatning svarende til dyrenes eller produkternes værdi samt en erstatning til fuld dækning af det herved opståede driftstab. Ved beregningen af denne erstatning er det tilsigtet, at den erhvervsdrivende stilles som ved ekspropriation. Der vil endvidere i nogle tilfælde blive ydet en tempobonus på 20 eller 30 kr. pr. dyr afhængigt af beliggenheden af den pågældende farm.

Der lægges for det andet med lovforslaget op til at indføre et midlertidigt forbud mod hold af mink til og med den 31. december 2021. I den forbindelse lægges der op til med hjemmel i den foreslåede § 7 at fastsætte regler om erstatning eller kompensation i anledning af det midlertidige forbud. Det er på den baggrund vurderingen, at det foreslåede midlertidige forbud mod hold af mink ikke i almindelighed vil udgøre et ekspropriativt indgreb over for de erhvervsdrivende. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at den foreslåede ordning vil kunne udgøre et ekspropriativt indgreb over for konkrete erhvervsdrivende. Det bemærkes i den forbindelse navnlig, at der knytter sig en vis usikkerhed til omstændighederne efter udløbet af den foreslåede dvaleperiode, herunder om det i praksis kan vise sig uforholdsmæssigt vanskeligt eller umuligt for nogle af de erhvervsdrivende,



som på dette tidspunkt ønsker at genoptage erhvervet, at genetablere virksomheden inden for en rimelig tidshorisont efter ophør af dvaleperioden.”

Den politiske aftale om mink

I aftalen mellem regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink af den 16. november 2020 fremgår bl.a. følgende om ekspropriation (side 2):

”I nogle tilfælde, hvor en minkvirksomhed afvikles, kan sådanne foranstaltninger have karakter af ekspropriation efter grundlovens § 73. Uanset om det er tilfældet eller ej, er aftalepartierne enige om, at minkavlerne og de meget minkavlsafhængige følgeerhverv skal behandles, som om der er tale om ekspropriation. I forlængelse heraf er aftalepartierne enige om, at minkavlerne skal have fuldstændig erstatning. Erstatning ydes til virksomheder som følge af beslutninger gennemført af danske myndigheder.”

Grundlovens § 73, stk. 2

Efter grundlovens § 73, stk. 2, kan en tredjedel af Folketingets medlemmer inden for en frist af 3 søgnedage efter den endelige vedtagelse af et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom kræve, at forslaget først indstilles til stadfæstelse, når nyvalg til Folketinget har fundet sted, og forslaget på ny herefter er blevet vedtaget af Folketinget.

Mindretalsbeskyttelsen finder anvendelse, blot lovforslaget indeholder en enkelt bestemmelse om ekspropriation, og en udsættelse af stadfæstelsen gælder hele forslaget.

Det følger af § 15, stk. 5, 2. pkt., i Folketingets forretningsorden, at en begæring om udsat stadfæstelse skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer, og tilstilles formanden, som gør Folketinget bekendt med den og videresender den til statsministeren.

Det fremgår ikke af grundloven, hvem der skal vurdere, om et lovforslag indebærer ekspropriation, jf. grundlovens § 73, stk. 1, og dermed falder inden for grundlovens § 73, stk. 2.

Folketingets formand ses ikke i praksis at have forholdt sig nærmere til spørgsmålet om, hvorvidt et lovforslag vedrører ekspropriation, inden oversendelsen af en begæring om udsat stadfæstelse til statsministeren. I overensstemmelse med den almindelige opfattelse i den juridiske litteratur har statsministeren foretaget denne vurdering.



Statsministeren meddeler Folketingets formand, om en begæring efter grundlovens § 73, stk. 2, tages til følge, eller om lovforslaget indstilles til stadfæstelse. Folketingets formand orienterer herefter Folketinget om dette.

Om praksis på området kan nævnes, at der er blevet begæret udsættelse af stadfæstelsen af et eller flere lovforslag efter grundlovens § 73, stk. 2, otte gange siden 1953 og senest i folketingsåret 1989-90 vedrørende privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring. Begæringen er blevet afvist af statsministeren i fem af tilfældene med henvisning til, at de pågældende lovforslag efter statsministerens opfattelse ikke har haft karakter af ekspropriation.