



Kammeradvokaten

Vester Farimagsgade 23
DK-1606 København V

Telefon: 33 15 20 10
Telefax: 33 15 61 15

mail@kammeradvokaten.dk
www.kammeradvokaten.dk

Dato: 8. september 2010

J.nr.: 40-2287 SFS/JKA

Sendt via e-mail til suisc@mst.dk

Miljøstyrelsen

Att.: Kontorchef Sune Schou

Strandgade 29

1401 København

Skærpede vilkår i forbindelse med revurdering af godkendelser til husdyrbrug

Miljøstyrelsen har bedt mig redegøre kortfattet for, om der er adgang til at bestemme ved lov, at der ved revurdering af miljøgodkendelser til husdyrbrug skal fastsættes en række skærpede vilkår for den fortsatte drift, jf. §§ 40-41 i lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (herefter husdyrgodkendelsesloven), uden der ydes erstatning herfor.

Miljøstyrelsen har i den forbindelse bedt mig i fornødent omfang inddrage de bestemmelser, der gælder om erstatning for visse pålæg, der meddeles af hensyn til internationale naturbeskyttelsesområder i medfør af naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a (§ 19 g).

Sammenfattende gælder følgende:

Udgangspunktet er, at lovgivningsmagten har frihed inden for rammerne af, hvad der betegnes som erstatningsfri regulering af ejendomsretten, til at vælge, om foranstaltninger e.l., der pålægges ejere mv. af fast ejendom, skal ledsages af en erstatning. Visse typer af indgreb i rådigheden over fast ejendom - dvs. foranstaltninger eller vilkår - kan imidlertid efter omstændighederne have en så intensiv karakter, at de overfor den enkelte udgør et ekspropriativt indgreb, der berettiger til erstatning efter grundlovens § 73.



I naturbeskyttelseslovens kap. 2 a har lovgiver valgt den løsning, at ethvert indgreb i ejerens rådighed skal udløse erstatning, uanset om disse indgreb konkret set måtte være ekspropriative over for de berørte.

Der gælder ikke noget krav om, at lovgiver skal vælge samme løsning ved indførelse af en andre ordninger.

Det har formodningen mod sig, at en ordning, hvorefter der skal fastsættes miljømæssigt velbegrundede vilkår for driften af et husdyrbrug ved de regelmæssige revurderinger af brugets miljøgodkendelse, vil kunne udgøre et ekspropriativt indgreb over for vedkommende brug. Hvis en sådan ordning indebærer, at der forekommer tilfælde, hvor de skærpede vilkår er særdeles byrdefulde for enkelte brug, kan der endvidere i vidt omfang vælges andre løsninger end at betale erstatning. Vilkårene kan i stedet lempes eller f.eks. indføres over en årrække.

Denne sammenfatning bygger på følgende:

Efter naturbeskyttelseslovens § 19 f, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen - indtil Natura 2000-planerne vedtages - pålægge ejeren af en ejendom i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arter eller betydelig forstyrrelse af arter, som området er udpeget for, hvis dette ikke kan afvente vedtagelse af en Natura 2000-plan, og hvis sådan forringelse eller forstyrrelse ikke kan afværges gennem aftale eller på anden måde.

For det tab, som en afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 19 b eller §§ 19 d - 19 f påfører en ejer, bruger eller indehaver af andre rettigheder over ejendommen, ydes der erstatning, jf. lovens § 19 g, stk. 1. Erstatning efter naturbeskyttelseslovens § 19 g forudsætter, at ejeren mv. af en ejendom modtager en afgørelse efter de nævnte bestemmelser i lovens kapitel 2 a. Bestemmelsen finder således ikke anvendelse for vilkår, der meddeles ejeren mv. efter anden lovgivning.

Ved indførelse af bestemmelser i husdyrgodkendelsesloven om, at kommunerne skal stille skærpede vilkår i forbindelse med revurdering af husdyrbrugs miljøgodkendelser, kunne



der imidlertid rejses det spørgsmål, om der er pligt til samtidig hermed at indføre en adgang til erstatning, der svarer til adgangen i naturbeskyttelsesloven § 19 g.

Til dette spørgsmål bemærkes, at de retlige grænser for udøvelse af lovgivningsmagten udelukkende sættes af grundloven og (normalt) af Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EU-retten og reglerne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, se bl.a. Justitsministeriets vejledning om lovqualität, side 31.

Uanset, at det kan være hensigtsmæssigt at bevare en ensartet lovgivningspraksis for sammenlignelige spørgsmål, gælder der ikke efter grundloven et almindeligt krav herom. Selvom reglerne i husdyrgodkendelsesloven måtte komme til at indebære, at der - som vilkår for en fortsat miljøgodkendelse - skal pålægges indehaveren af bruget samme foranstaltninger, som de, der ville udløse erstatning, hvis de blev gennemført efter naturbeskyttelseslovens kapital 2 a, er dette derfor ikke i sig selv ensbetydende med, at dette skal ske mod erstatning.

Det kan imidlertid overvejes, om de skærpede vilkår, der pålægges husdyrbruget ved revurdering af dets eksisterende miljøgodkendelse, efter omstændighederne kan udgøre et ekspropriativt indgreb.

Grundlovens § 73 om ekspropriation 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."

Retten til uforstyrret at drive en erhvervsvirksomhed er normalt en rettighed, der er omfattet af grundlovens § 73, og det gælder uanset, om denne virksomhed hviler på en godkendelse fra det offentlige.

Om et indgreb, såsom skærpede vilkår for driften, er ekspropriativt, afhænger efter retspraksis af et samlet skøn over indgrebets karakter og sagens omstændigheder.

Ved udøvelsen af dette skøn lægges der efter retspraksis vægt på fire kriterier: Indgrebets formål, hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, herunder om det rammer flere eller få, indgrebets intensitet, herunder om det griber ind i en aktuel eller fremtidig råden, og om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny



eller tilintetgørelse af denne råden, jf. Orla Friis Jensen i "Danmarks Riges Grundlov med kommentarer" (2006), side 471 ff., Henrik Zahle i "Dansk Forfatningsret 3 (2003)", side 191 ff., Peter Germer, "Statsforfatningsret" (2007), side 275 f., Max Sørensen, "Statsforfatningsret" (1973), side 408 ff. navnlig 412-413, og Alf Ross "Dansk Statsforfatningsret" (1980), side 665 ff.

De skitserede regler om skærpede vilkår indebærer ikke "overførelse" af ejendomsret, de vil gælde for størstedelen af landets husdyrbrug, dvs. være af generel karakter, og vil antagelig vis være sagligt begrundet i væsentlige miljømæssige hensyn.

Uanset, at sådanne skærpede vilkår griber ind i en bestående virksomhed og bl.a. derfor kan være byrdefulde overfor de berørte husdyrbrug, er der på denne baggrund efter fast praksis fra Højesteret en formodning for, at vilkårene ikke er ekspropriative.

Hertil kommer, at vilkårene - som jeg forstår ordningen - pålægges virksomhederne i forbindelse med førstkommende revurdering af deres miljøgodkendelse, hvilket for de fleste virksomheders vedkommende først vil ske efter nogle år, jf. § 17 i bkg. nr. 294 af 31. marts 2009 om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug. Virksomhederne har ind til da tid til at indrette sig efter, at de ved næstkommende revurdering af deres godkendelse vil blive mødt med skærpede vilkår.

Jeg har - efter styrelsens ønske - ikke gennemgået den tilsigtede ordning i detaljer, hvorfor det ikke på forhånd kan udelukkes, at der vil kunne forekomme enkeltstående tilfælde, hvor skærpede vilkår vil kunne ramme et husdyrbrug så intensivt, at disse - trods det altovervejende udgangspunkt om det modsatte - alligevel kan være ekspropriative. Det har imidlertid formodningen mod sig, medmindre de påtænkte vilkår i det konkrete tilfælde måtte vise sig så økonomisk byrdefulde, at de f.eks. forhindrer en almindelig økonomisk udnyttelse af den pågældende bedrift.

Hvis der forekommer sådanne tilfælde i en given ordning, kan der i vidt omfang vælges andre løsninger end erstatning, herunder f.eks. at vilkårene lempes konkret eller indfases over en længere årrække.





Det bemærkes, at jeg har samme vurdering - som anført ovenfor vedrørende grundlovens § 73 - for så vidt angår den påtænkte ordnings forenelighed med artikel 1 i første til-lægsprotokol af 20. marts 1952 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Hvis Miljøstyrelsen har behov for uddybning af ovenstående redegørelse, står jeg natur-ligvis til rådighed.

Med venlig hilsen
Kammeradvokaten

v/Sune Fugleholm

Advokat