

FARD-medlemsmøde 18/11 2025

Ekspropriation og erstatningsretlige overvejelser om lovudkast om bæredygtig forvaltning af næringsstoffer og drivhusgasser i land og skovbruget (gødskningsloven)

Peter Pagh, professor Københavns Universitet

- 1. Den grønne trepart et juridisk perspektiv**
- 2. Bemærkninger til lovudkast om bæredygtig forvaltning af næringsstoffer og drivhusgasser**
- 3. Lovudkastet § 10 - ekspropriationshjemmel**
- 4. Ekspropriation og grundlovens § 73**

Den grønne trepart – et juridisk perspektiv

Hvad er det lovgivningsmæssige grundlag for nedsættelse af de lokale treparter?

PP: Jeg kan ikke finde det ..? – og til sammenligning er de lokale naturråd nedsat på grundlag af bkg. 2017/971 ..!

Har ministeren/regeringen instruktionsbeføjelser over lokale grønne treparter? - NEJ

Hvilken retlige beføjelser har de lokale treparter over arealanvendelsen? - INGEN

Er den lokale trepart en juridisk person? - NEJ

Er ministeren/regeringen ved lov tillagt sanktionsbeføjelser, hvis de lokale grønne treparter ikke anviser opfyldelse af de reduktionsmål, som fremgår af grønt Danmarkskort? - NEJ

Kan de lokale treparters anbefalinger

- *forpligte de enkelte landmænd? - NEJ*
- *forpligte kommunen eller staten? - NEJ*
- *Forpligte Danmarks Naturfredningsforening eller andre NGO'er - NEJ*

Det bevillingsmæssige grundlag for de hidtidige statslige administrative udgifter til lokale grønne treparter og konsulenter – må enten være finansloven eller aktstykke fra finansudvalget

PP: jeg har ikke undersøgt, om der foreligger fornøden bevillingsmæssig lovhjemmel

Med udkast til lov om bæredygtig forvaltning af næringsstoffer og drivhusgasser etableres i en vis udstrækning et retligt grundlag for intentionerne om regulering af landbruget i den politiske aftale om grøn trepart – omend jeg ikke kan finde et retligt grundlag for de lokale grønne treparter.

Lovudkastet – korte kommentarer:

§ 1 Lovens anvendelse: kun skov- og landbrugsdrift

Formål (§ 1(2):

”Med loven tilsigtes særligt gennem bæredygtig forvaltning af næringsstoffer og drivhusgasser i land- og skovbruget

- 1) at forebygge og begrænse forurening af jord og vand som følge af produktion, opbevaring og anvendelse af gødning med indhold af næringsstoffer,*
- 2) at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter og deres levesteder,*
- 3) at begrænse lugtgener, støv, fluegener og uhygiejniske forhold som følge af anvendelsen af gødning,*
- 4) at begrænse drivhusgasemissioner ved produktion og tildeling af gødning, husdyrhold, samt driften af land- og skovbrugsarealer,*
- 5) at fremme anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, og*
- 6) at inddrage offentligheden i sager efter loven.”*

§ 2 og § 5. Ministeren efter § 2 kan undtage lovens projekter fra **miljøvurderingsloven**, men § 5 etablerer formel hjemmel til nitrathandlingsplaner, der i alle tilfælde er omfattet af miljøvurderingslovens regler om planer, jf. EU-dom i **C-41/11**

§ 4. *”Ministeren for grøn trepart kan fastsætte regler, der fastlægger og angiver en ramme for udledning af næringsstoffer og drivhusgasser fra skov- og landbrugsaktiviteter og skov- og landbrugsarealer med henblik på opfyldelse af forpligtelser ifølge Den Europæiske Unions retsakter og internationale konventioner og aftaler om forhold, der er omfattet af loven, jf. § 1.”*

PP: Regulering af udledning af drivhusgasser og kvælstof på bedriftsniveau. For kvotevirksomheder er kvote for udledning af drivhusgasser adskilt fra anden forurening – hvilket er begrundet med, at drivhuskvoten alene vedrører globale påvirkninger, mens forurening af bl.a. vandmiljøet vedrører lokale virkninger.

§ 8: hjemler mulighed for regler om udbringning af bioaske – vil være omfattet af *affaldsdirektivets art. 6* om affaldsfasens ophør og vil i øvrigt kræve notifikation efter *informationsprocedure-direktivet*.

§ 9: Meget vidtgående hjemmel til at fastsætte regler om at påbyde erosionsforebyggende foranstaltninger

§§15-22: om miljøskadeloven – vil alene komplicere kompetencefordeling ved miljøskader – så det ikke, som nu er kommunerne efter mbl og husdyrbrugloven), men Ministeriet for grøn trepart, der som tilsynsmyndighed efter § 23, skal foreslå, at der foreligger en miljøskade-

§§ 38-45: Er en afskrivning af mbl § 68-72, og forekommer venligt sagt ikke gennemtænkt

Samlet bærer lovudkastet præg af hastværk uden kendskab til relevant praksis om de lovregler, som er skrevet af ...

Ekspropriationsproblematikken – lovudkastets § 10

§ 10 Ekspropriation

*Ministeren for grøn trepart eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan til gennemførelse af foranstaltninger efter denne lov eller regler fastsat i medfør af denne lov **med henblik på varetagelse af hensyn, der fremgår af § 1, iværksætte ekspropriation.***

Stk. 2. Udgør gennemførelse af foranstaltninger efter denne lov eller regler fastsat i medfør af denne lov med henblik på varetagelse af hensyn, der fremgår af § 1, et ekspropriativt indgreb, ydes fuldstændig erstatning til den eller de berørte ejere.

Stk. 3. Ministeren for grøn trepart kan fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved ekspropriation efter stk. 1. Ministeren for grøn trepart kan endvidere fastsætte regler om sagens behandling og om erstatningens fastsættelse og udbetaling.

PP: Sammenholdes med § 1 er det usikkert, om formålet med ekspropriation opfylder grundlovens krav til bestemt angivelse af, hvilke formål der kan eksproprieres til

Om ekspropriationshjælpen er i lovbemærkningerne til udkastet bl.a. anført (s. 36 i lovudkastet):

Den nye kvælstofreguleringsmodel indebærer en langt højere grad af målretning i forhold til de enkelte virksomheder, da bl.a. virksomhedens beliggenhed og jordbundsforhold har betydning for størrelsen af de fastsatte krav.

Det kan derfor ikke udelukkes, at reguleringen i konkrete tilfælde kan indebære en så betydelig negativ økonomisk effekt for den enkelte virksomhed, at det på trods af en økonomisk omstillingskompensation vil kunne udgøre ekspropriation. Lovforslaget indeholder derfor en hjemmel i § 10 til at iværksætte ekspropriation, og dermed bl.a. mulighed for at fastsætte de nærmere procedurer for fastsættelse m.v. af den ekspropriationserstatning, som den pågældende virksomhed i sådanne tilfælde ville have ret til efter grundlovens § 73.

Grundlovens § 73, stk. 1

“Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuld erstatning.

PP: Ekspropriation er et tvangsmæssigt indgreb mod en ejers råden over sin ejendom, men mange tvangsmæssige indgreb mod ejers råden over sin ejendom er erstatningsfri

Kriterier for at afgrænse ekspropriation/erstatningsfri regulering

1. konkret/generel:

- er indgrebet rettet mod bestemte retssubjekter eller bestemte ejendomme – eller gælder det generelt

2. begrundelsen:

□ *må acceptere ændringer som følge af ændringer i samfundet*
forureningsbegrænsende indgreb normalt erstatningsfrit – men se *U 2023.4704 H (MRF 2023.121)* påbud efter mbl § 24 mod villaejers opbevaring og brug af pesticider for at undgå forureningsrisiko

3. overførelse af ejendom til andet retssubjekt:

- tyder på ekspropriation, men ikke en betingelse

4. intensitetskriteriet – hvor byrdefuld er indgrebet:

- * *U 1998.1669 H: vandløbs-bræmmer ikke ekspropriation*
- * *U 2015.902 H: ophævelse af tilstandsservitut ekspropriation*
- * *U 1997.756 H: afslag råstoftilladelse ekspropriation*
- * *U 2006.1539 H (Dragsholm Mose): afslag på råstoftilladelse ikke ekspropriation*
- * *MAD 2018.202 V (Lille Vindmose): afslag på råstofindvinding i Natura 2000-område ekspropriation*
- * *U 2000.1/2 H nedslagt af dyr pga. husdyrsygdom* begrundede formålene, at delvis erstatning var tilstrækkelig

Lovudkastets begrundelse for ekspropriationshjemmel (s. 294)

”Den nye kvælstofreguleringsmodel vil kunne rejse spørgsmål om ekspropriation, da modellen kan påvirke en for land- og skovbrugsdriften central rådighedsbeføjelse: retten til at dyrke de til virksomheden hørende arealer på en sædvanlig kommerciel måde.

Det foreslås derfor i stk. 1, at ministeren for grøn trepart eller den, ministeren bemyndiger hertil, til gennemførelse af foranstaltninger efter den foreslåede lov eller regler fastsat i medfør af den foreslåede lov med henblik på varetagelse af hensyn, der fremgår af lovforslagets § 1, kan iværksætte ekspropriation.

*Den foreslåede bestemmelse sikrer at foranstaltninger efter den foreslåede lov eller regler fastsat i medfør af den foreslåede lov med henblik på varetagelse af hensyn, der fremgår af lovforslagets § 1, **kan gennemføres, selvom det vil medføre ekspropriation efter grundlovens § 73.***

*Det foreslås endvidere i stk. 2, at hvis gennemførelse af foranstaltninger efter den foreslåede lov eller regler fastsat i medfør af den foreslåede lov med henblik på varetagelse af hensyn, der fremgår af lovforslagets § 1, **udgør et ekspropriativt indgreb, ydes fuldstændig erstatning til den eller de berørte ejere.**”*

PP: Det er således intensitetskriteriet, der begrunder § 10, hvormed er forudsat, at ekspropriation sigter til de tilfælde, hvor den samlede virkning af lovens indgreb, gør det økonomisk urealistisk at fortsætte landbrugsdrift på de pågældende arealer.

Grundlovens § 73, stk. 1:

“Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuld erstatning”

Betingelserne for lovlig ekspropriation:

- 1) **”almenvel kræver”**: nødvendighed, aktualitet, proportional
- 2) **”ved lov”**: ekspropriative indgreb skal være hjemlet i lov – dvs. selve indgrebet er retsmæssigt – kræver en vis bestemthed
- 3) **”fuld erstatning”**: ejeren skal økonomisk stilles som før det ekspropriative indgreb

1. ”.. ifølge lov ..” : hjemmel i lov

Kun det i loven hjemlede formål: de i lovgrundlaget for ekspropriationen anførte anvendelsesformål er udtømmende: **U 2018.3711 H** (elektrificeringsloven)

Lovudkastets § 10 henviser til formål i § 1 – men i lovudkastets bemærkninger (s. 143) er anført, at der ikke kan ske ekspropriation til fremme af statslig skovtilplantning – **PP**: en lodsejer, der afviser frivillig løsning for skovtilplantning vil ikke kunne eksproprieres

Bestemthedskrav i lovgrundlaget – kan diskuteres om referencen i § 10 til § 1 er for bred

Hvis loven, der hjemler et ekspropriativt indgreb, **ikke indeholder udtrykkelig ekspropriationshjemmel**, og selve indgrebet er hjemlet i loven, er indgrebet efter praksis normalt gyldigt, men ejeren har krav på erstatning direkte efter grundlovens § 73 – se dog **U 2015.902 H**, hvor indgrebet (ophævelse af tilstandsservitut) anses for ugyldig.

”Fuld erstatning” – og erstatningsudmålingen

Det fremgår af ordlyden af § 10, at der skal ydes fuld erstatning (hvilket i forvejen fremgår af grundloven). Herom er i lovudkastet (s. 294-295) anført:

Bestemmelsen indebærer, at hvis der foreligger ekspropriation, vil den pågældende land- eller skovbrugsvirksomhed have krav på fuldstændig erstatning, jf. grundlovens § 73, jf. stk. 1, 3. pkt. Hvis der ikke kan opnås enighed herom, må spørgsmålet i givet fald indbringes for domstolene, jf. grundlovens § 73, stk. 3.

*Det foreslås i stk. 3, 1. pkt., at ministeren for grøn trepart kan fastsætte **nærmere regler om fremgangsmåden ved ekspropriation efter stk. 1.** Det foreslås endvidere i stk. 3, 2. pkt., at ministeren for grøn trepart kan fastsætte **regler om sagens behandling og om erstatningens fastsættelse og udbetaling.***

*Der vil i medfør af den foreslåede bemyndigelse i stk. 3 eksempelvis **kunne oprettes særlige kommissioner**, som skal behandle sager efter stk. 1, herunder regler om, hvordan kommissionerne skal nedsættes, og **hvilke regler der skal gælde for sagernes behandling i kommissionerne.** Det vil ved udmøntningen af bestemmelsen blive taget **udgangspunkt i eksisterende lovgivning om fremgangsmåden ved ekspropriation** med de nødvendige tilpasninger, som lovgivningen giver anledning til.*

Det vil i medfør af den foreslåede bestemmelse endvidere kunne fastsættes en forenklet model for erstatningsfastsættelsen, som den pågældende virksomhed kan vælge for at opnå en hurtigere erstatningsudbetaling.

***Den forenklede model** er en erstatningsmodel, hvor ekspropriationserstatningen opgøres ud fra oplysninger om den pågældende land- eller skovbrugsvirksomhed eller det pågældende areal og med brug af standardsatser og standardiserede opgørelsesmetoder.*

PP: Bemærkningerne tager ikke stilling til den processuelle ramme for at afgøre, om der er tale om et ekspropriativt indgreb, henholdsvis til hvem eller hvordan erstatningen skal udmåles, men overlader dette til ministeren

Formuleringen udelukker ikke, at ekspropriationserstatning overlades til de nuværende taksationskommissioner under vejloven – henholdsvis taksationsprocesloven, men giver også mulighed for, at der oprettes helt nye taksationskommissioner

De almindelige principper for erstatningsudmåling ved ekspropriation:

- **Erstatning for mistet ejendoms værdi i handel –fx: fast ejendom og/eller økonomisk aktiv (goodwill)**
- **Erstatning for fremtidig indtægt (næringstab)**
- **Forventningstab – men ikke chancetab**
- **Erstatning for ulemper, der forringer ejendomsværdi som følge af indgreb**
- **Fradrag i erstatning for generelle henholdsvis specielle fordele for ejeren ved indgrebet**
- **Ekstension – udvidelse af ekspropriationen**

Statsretlig teori og praksis antager, at lovgiver har et betydeligt skøn mht. at fastsætte, hvad der anses for ”fuld erstatning” – men det er tvivlsomt, i hvilken udstrækning dette gælder, hvis det er ministeren, der i nedadgående retning fraviger kriterierne for ’fuld erstatning’

Til illustration mente byretten i *MRF 2024.316* om Skrydstrup lufthavn, at standarderstatning ikke var udtryk for at den naboretlige tålegrænse var overskredet – og praksis i minksagerne må ses i lyset af en åbenbar overkompensation

PP: *Lovbemærkningerne bør adressere, om lovgiver vil fravige nogle af de ovennævnte kriterier og i hvilken udstrækning.*