

3.3. Baggrunden for den særlige bemyndigelsesbestemmelse og forholdet til grundlovens § 73

I bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3, anføres det, at de gældende bestemmelser i miljøbeskyttelseslovens §§ 7, 16 og 19, stk. 5, udgør det hjemmelsmæssige grundlag for de gældende harmonikrav i husdyrgødningsbekendtgørelsen. Herefter anføres bl.a. (lovforslaget, side 8):

»Aftalen om VMP II indebærer som anført stramninger i harmonikravet. Miljø- og Energiministeriet finder på denne baggrund anledning til at foreslå hjemmelsgrundlaget præciseret, idet en tilpasning til de ændrede krav efter omstændighederne vil kunne ramme mere byrdefuld for den enkelte landmand, end ved de tidligere administrative stramninger af kravene. Den enkelte landmand har hidtil typisk kunnet tilpasse sig harmonikravene ved at indgå økonomisk neutrale aftaler med omkringliggende landmænd om levering af yderligere husdyrgødning i takt med kravenes stramning, eller landmanden har kunnet købe eller forpagte tillægsjord. De forestående stramninger vil efter omstændighederne kunne blive økonomisk mere byrdefulde, idet strukturudviklingen i dag i visse regioner gør tilpasningen til skærpede harmonikrav vanskeligere, fordi der i disse regioner allerede inden stramningerne er en høj dyretæthed. Her vil det kunne blive nødvendigt at transportere husdyrgødningen i større afstande, hvilket vil gøre udbringningen dyrere, eller at betale en merpris for køb eller forpagning af jord.«

Om forholdet mellem de nye harmonikrav og grundlovens § 73 anføres følgende i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3 (lovforslaget, side 10):

»Det er Miljø- og Energiministeriets vurdering, at der ved fastsættelse af de ovenfor beskrevne skærpede harmonikrav – ligesom ved fastsættelse af de eksisterende harmonikrav – set i forhold til grundlovens § 73 er tale om almindelig erstatningsfri regulering af ejendomsrettens grænser.«

4. Grundlovens § 73

4.1. Generelt om bestemmelsen

Grundlovens § 73 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.«

Bestemmelsen indebærer, at ekspropriation kun kan finde sted med hjemmel i loven, jf. Peter Germer, Statsforfatningsret (2. udgave, 1995), side 240 ff. Indeholder en lov ikke hjemmel til indgreb af ekspropriativ karakter, kan et sådant indgreb ikke foretages, jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder (1997), side 173. Det gælder, uanset om der betales erstatning.

Hvis der er hjemmel i loven til at foretage ekspropriation, opstiller grundlovens § 73 de yderligere krav, at ekspropriationen skal være påkrævet af hensyn til almenvellet, og at der betales fuldstændig erstatning.

4.2. Hvilke rettigheder er beskyttet af bestemmelsen?

Det er kun indgreb i »ejendom«, der kan indebære ekspropriation. Er der tale om et indgreb i en rettighed, der ikke har karakter af en ejendom i grundlovens forstand, vil der således, uanset indgrebets karakter, ikke kunne være tale om ekspropriation, jf. Henrik Zahle, a.st., side 163.

Grundlovens ejendomsretsbegreb er vidt. Det omfatter ikke alene ejendomsret i traditionel forstand, men også f.eks. begrænsede rådighedsrettigheder såsom brugsrettigheder (leje- eller forpagtningsrettigheder), servitutter og panterrettigheder, jf. nærmere Henrik Zahle, a.st., side 164 f.

4.3. Hvornår er et indgreb i en beskyttet rettighed ekspropriativt?

4.3.1. Generelt om problemstillingen

Det er ikke enhver regulering i forhold til en ret, som er beskyttet af grundlovens § 73, der udgør ekspropriation.

Det er således almindeligt antaget, at lovgivningsmagten uden at der foreligger ekspropriation – kan regulere udøvelsen af de rettigheder, der er beskyttet af § 73, idet lovgivningsmagten kan opstille almindelige regler om begrænsning af borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 405.

Afgrænsningen mellem på den ene side de