

Skov- og Naturstyrelsen

Ved skrivelse af 13. juli 1987 - j.nr. F 100-16 - har Skov- og Naturstyrelsen til brug for udarbejdelsen af et lovforslag om revision af naturfredningsloven anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt indførelse af beskyttelseszoner omkring visse naturtyper er omfattet af grundlovens § 73.

Det fremgår af sagen, at et flertal i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg uden om regeringen har besluttet, at der skal fastsættes regler til etablering af 6 m brede beskyttelsesbælter på begge sider af alle større offentlige vandløb samt private vandløb omfattet af § 43 i lov nr. 314 af 18. juni 1969 om naturfredning med senere ændringer, jf. Miljøministeriets lovbekendtgørelse nr. 530 af 10. oktober 1984. Ved mindre vandløb skal beskyttelsesbælterne begrænses til 2 gange bundbredden. Derudover skal der indføres 6 m brede beskyttelsesbælter omkring søer, moser, strandenge og strandsump omfattet af naturfredningslovens §§ 43-43 b. I disse beskyttelsesbælter må der hverken gødes, benyttes bekæmpelsesmidler eller foretages jordbehandling. For de øvrige områder omfattet af naturfredningslovens §§ 43-43 b, heder og overdrev, skal der også indføres 6 m brede beskyttelsesbælter. I disse bælter er der alene tale om forbud mod at gøde eller anvende pesticider.

Det fremgår af det oplyste, at i de tilfælde, hvor der indføres et dyrkningsforbud i beskyttelsesbælterne, vil det kunne medføre tab af areal til landmanden, afhængig af arealens beliggenhed, dets nuværende udnyttelse og muligheden for nye indtægter af arealet, f.eks. i form af bedre jagtmuligheder.

I den anledning skal Justitsministeriet udtale følgende:

1. Efter grundlovens § 73, stk. 1, kan ekspropriation kun gennemføres mod fuldstændig erstatning. Bestemmelsen har følgende ordlyd: "Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligges at afstå sin ejendom, uden hvor almentilbehøvet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."

Det er i den statsretlige litteratur almindeligt antaget, at lovgivningsmagten uden at komme i strid med princippet om ejendomsrettens beskyttelse kan regulere ejendomsrettens udnyttelse. Idet lovgivningsmagten kan opstille almindelige regler om begrænsninger i borgerens handelfrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Gerner, side 405.

Afgrænsningen mellem på den ene side de indgreb, der er tvangsafsatte i grundlovens forstand, og for hvilke der derfor skal ydes erstatning, og på den anden side de indgreb, der kan er en regulering af ejendomsrettens udøvelse, og som ejeren derfor må afstøde sig med uden erstatning, kan imidlertid give anledning til tvivl.

I den statsretlige litteratur er det almindeligt antaget, at afgrænsningen af, om et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebet betydelighed, jf. Max Sørensen, a.a. side 412, og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave, ved Ole Espersen, side 665 ff. Som moment, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peges navnlig på indgrebet formål, i hvilken grad indgrebet i ejendomsretten er generelt eller konkret, herunder om det rammer mange eller få ejere, indgrebet intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller aktuel råden, om indgrebet går ud på at overføre ejendomsret fra den tidligere ejer til en ny, eller en tilhænger

relse af denne råden og indgrebet begyndelse.

2. En indførelse af beskyttelsesbælter med dertil knyttede rådgivningsbegrænsninger indebærer ikke nogen overførelse til andre af ejendomsretten over de pågældende jordarealer, men ejerne påføres en begrænsning i deres råden.

Alle ejere af jord, der grænser op til søer og vandløb m.v. omfattet af naturfredningslovens §§ 43-43 b, bortset fra heder og overdrev, vil således ikke som hidtil kunne foretage jordbehandling i en afstand, der er mindre end 6 m fra de omfattede naturområder. Det følger imidlertid af forslaget, at ikke enhver udnyttelse af de pågældende arealer bliver forbudt. Det må efter de foreliggende oplysninger endvidere antages, at naturforholdene en del steder allerede nu afskræmmer ejerne fra at dyrke jorden helt ud til de omfattede søer og vandløb m.v. Det må derfor antages, at indgrebet for ejere af sådanne arealer ikke medfører, at de med et forhindres i at udnytte markens fulde ud. Dyrkningsforbudet vil således for disse ejere retteligt blive af mindre indgribende karakter.

3. For så vidt angår beskyttelsesbælternes omkring heder og overdrev, skal der i disse arealer indføres et forbud mod at gøde eller anvende pesticider. Ejerne kan således fortsat jordbehandle eller på anden måde udnytte disse områder. Indgrebet består her alene af en påvirket ændring i dyrkningsmetode, der efter oplysningerne i sagen ganske vist ikke kan udelukkes at kunne medføre - i hvert fald i en vis periode - et vist mindre indtægtsstab. Et sådant tab kan dog efter det oplyste formentlig i visse tilfælde opvejes ved overgang til anvendelse af arealer til andre formål.

4. De rådgivningsbegrænsninger, der vil være knyttet til indførelsen af bælterne, vil følge umiddelbart af lovforslagets generelle regel. Rådgivningsbegrænsningerne vil få virkning for de kategorier af ejendomme, der er beliggende op til de pågældende områder, og indgrebet har derfor karakter af en generel regulering. Hertil kommer, at indgrebet har til formål at forhindrer miljømessige skader på de omfattede søer og vandløb m.v. og således tjener væsentlige samfundsmæssige interesser.

På den baggrund må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at indgrebet har karakter af en generel, erstatningsfri regulering.