Ekspropriationsbetingelser

Grundlovens § 73 · EMRK 1. tillægsprotokol, art. 1

Professor, dr.jur. Frederik Waage · Syddansk Universitet

GRUNDLOVENS § 73

Afståelse

- Den centrale vurdering, der skal foretages, når ekspropriation overvejes efter grundloven, er, om der sker afståelse
- § 73 giver ingen vejledning i forhold til, hvad der menes med ordet
- Men kun de indgreb, der har karakter af afståelse, er ekspropriative
- Det er de færreste indgreb, der har karakter af afståelse
- **De fleste indgreb er erstatningsfrie reguleringer af ejendomsretten**

EPIDEMILOVEN

De klassiske kriterier for afståelse

”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 rettighed, om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden, samt indgrebets begrundelse (causa)”

EPIDEMILOVEN

De specielle bemærkninger … konklusion

”Det må antages, at [corona-restriktioner] ofte ikke vil skulle anses for ekspropriative indgreb i grundlovens forstand.

I det omfang der ydes kompensation eller erstatning på andet grundlag, vil der endvidere kunne lægges vægt herpå i forbindelse med vurderingen af, om der er tale om ekspropriation.

De nævnte forhold må i almindelighed antages at tale med betydelig vægt imod… ekspropriative indgreb. Det kan imidlertid næppe på forhånd helt udelukkes, at et indgreb efter den foreslåede bestemmelse efter omstændighederne vil kunne anses for ekspropriativt.... Er indgrebet ekspropriativt, vil den pågældende have krav på erstatning. Kan der ikke opnås enighed herom, må spørgsmålet i givet fald indbringes for domstolene.”

ØVELSE

Afståelseskriterierne – butikker og restauranter

Kriterium	Taler for afståelse	Taler mod afståelse
Generelt / konkret		
Causa		
Intensitet		
Fremtidig / aktuel råden		
Overførsel		

CASE

Case til illustration af problemstillingen
Den grønne trepart: 1/3 af indtægten

NRM-kvælstofreguleringen 2027–2032 · regeringens ekspropriationsvurdering af 12. maj 2025

GRØN TREPART

Indtægtstabet over fem år

2027

8–10 %

tab af dækningsbidrag – største enkeltår

2028–2030

20–25 %

akkumuleret i 2030 (4–5 % pr. år)

2031–2032

28–35 %

akkumuleret i 2032 (4–5 % pr. år)

Samlet: landbrugets indkomsttab kan ende på over 1/3 i femårsperioden

GRØN TREPART

Regeringens vurdering (notat 12. maj 2025)

Taler for erstatningsfri regulering

- Gradvis nedtrapning = overgangsordning
- Væsentlige natur- og miljøhensyn
- Generel regulering af hele landbruget
- Ingen overførsel – kun begrænsning af udledning

Men regeringen erkender selv …

- Ekspropriation kan komme på tale ved betydelig negativ økonomisk effekt for enkelte landbrug
- Vurderingen er præget af betydelig usikkerhed
- Risiko for, at domstolene ser det som ekspropriation – med store økonomiske konsekvenser for staten

GRØN TREPART · INTENSITET

Intensitet: tab af 1/3 af indtægten

- Ingen dansk dom angiver en bestemt procentsats for indkomsttab
- **35 % over fem år er særdeles intensivt – trods gradvis nedtrapning**
- Overgangsordningen svækker intensiteten, men ikke nok
- Causa svækket: begrænsning er ikke i landmandens egen interesse (≠ U 2000.1/2 H)
- **Tabene kan begrunde ekspropriationserstatning**

GRØN TREPART · KONKLUSION

Konsekvensen for forhandlingerne

Regeringen kan næppe i god tro forhandle ud fra, at et tab på 1/3 over fem år ikke er ekspropriativt

- Notatet er reelt et forhandlingsoplæg om kompensation og ”hjælpepakker”
- Kompensationen skal sænke intensiteten – ellers skal der ydes fuld erstatning
- Nødvendighed og egnethed påvirker ikke vurderingen – lovgiver har et bredt skøn
- Et permanent indgreb i brugen af landbrugsjord kræver fuld erstatning efter § 73

EMRK

EMRK – 1. tillægsprotokol, art. 1

Beskyttelse af ejendom · begrænsninger i brugen af landbrugsjord

EMRK TP 1, ART. 1

Begrænsning af landbrugsjord er et indgreb

Koktepe v. Tyrkiet (2008)

Landbrugsjord omklassificeret til offentlig skov. Ejeren kunne ikke dyrke, høste eller indgå aftaler om jorden – og kunne reelt ikke nyde ejendommen.

Begrænsninger i dyrkning kan være et indgreb i ejendomsretten.

Pindstrup Mosebrug v. Danmark (2008)

Naturbeskyttelseslovens begrænsning af tørveudvinding. Ingen krænkelse: generel regulering, og klager var ikke ramt særligt hårdt.

Men: dansk miljøregulering falder ind under TP 1, art. 1.

EMRK TP 1, ART. 1

Lallement v. Frankrig (2003)

≈ 1/3

af landbrugsarealet fjernet – og resten forringet

–32 %

bruttoindtægt

≈ –45 %

nettoindtægt efter omkostninger

EMD: landmanden var berettiget til erstatning efter TP 1.
NRM-modellen: 28–35 % akkumuleret tab – samme størrelsesorden.

EMRK TP 1, ART. 1

Erstatningen skal afspejle den reelle værdi

Osmanyan og Amiraghyan v. Armenien (2018)

Ekspropriation af en frugtplantage. Den tilbudte erstatning afspejlede hverken arealets reelle værdi eller genanskaffelsesværdien.

Uproportional byrde → krænkelse af TP 1, art. 1.

Svitlana Ilchenko (2019)

Miljøhensyn kan undtagelsesvis begrunde, at der ikke ydes fuld erstatning – selv ved et indgreb.

EMRK TP 1, ART. 1

Usikkerhed kan i sig selv krænke

- **Skrzyński v. Polen (2007)**
  - Begrænsninger forhindrede ikke brugen helt, men reducerede den alvorligt
  - Lovligt og i offentlig interesse – men ingen proportionalitet
  - 5.000 EUR for ikke-økonomisk skade

Konkret relevans

Når de enkelte landbrug gennem flere år ikke ved, om de udsættes for et ekspropriativt indgreb, kan uklarheden selv udgøre en krænkelse.

EMRK TP 1, ART. 1

Agosi v. UK (1985) – fair balance

1. **Proportionalitet:** Rimeligt forhold mellem midler og mål
2. **Fair balance:** Almeninteressen afvejes mod den enkeltes interesser
3. **Skønsmargin:** Staten har en bred ”margin of appreciation”

Men: handler lovgiver decideret usagligt, kan borgeren påberåbe sig TP 1, art. 1

GRL. § 73 · EMRK TP 1, ART. 1

Finansiel magtfordrejning er ulovlig

- Domstolene prøver normalt ikke lovgivers vurdering af almenvellet
- **MEN: et indgreb i rent finansielt øjemed – ensidigt af hensyn til statskassen – er ulovligt**
  - Poul Andersen (1954) s. 754 · Peter Germer (2012) s. 307
- Samme beskyttelse efter EMRK TP 1, art. 1 (Agosi)

Staten kan ikke omkvalificere landbrugsjord for derefter at købe den billigere

GRL. § 73 · ERSTATNING

Fuld erstatning = den reelle værdi

Hvad

Jordens reelle værdi – handels- og brugsværdi, herunder mistet indtjening

Hvornår

2026-prisniveau – værdien før indgrebet, uden indgrebets prisfald

Hvem prøver

Domstolene prøver erstatningens størrelse fuldt ud (grl. § 73, stk. 3)

- U.1998.1497 H: erstatning for landbrugsejendom forhøjet – ikke fuldstændig erstatning
- MAD 2017.226: erstatning udmålt efter mistet indtjening (brugsværdi)
- EMD, Osmanyan (2018): erstatning under reel værdi krænker TP 1, art. 1

SAMMENFATNING

Sammenfatning

1. Et tab på ca. 1/3 af indtjeningen er efter alt at dømme afståelse efter grl. § 73
2. Kan også krænke EMRK TP 1, art. 1 og EU-charterets art. 17
3. Finansielt motiverede indgreb er ulovlige – efter både grundloven og EMRK
4. Fuld erstatning efter reel værdi – fuldt prøvet af domstolene
5. Grænsetilfælde under 25–35 %: EMRK og charteret støtter en proportional løsning