

FORUDSAGT  
**JON PALLE BUHL**

PER HARDER  
THOMAS HØJLUND  
JANNE VEJLESBY  
DORRIT ENGEL  
PETER THRAHE GRUBERT  
SUNE WESTRUP  
RASMUS HOFFERY NIELSEN  
SØREN JUUL  
VIBEKE HOLBØLL  
ASGER BAGGE-JØRGENSEN  
JOACHIM ØRUM PETERSEN  
BRUNO MANSSON  
PERNILLE BACKHAUSEN

Direktør Lars Frederiksen,  
Notox Systems A/S,  
Baldersbuen 20,  
2640 Hedehusene.

16. december 2005  
SJ/pia  
J.NR 03272004

Kære Lars Frederiksen,

**Vedr.: Advokatredagørelse - ekspropriationsretlige spørgsmål m.v. i forbindelse med eventuel etablering af en miljøzone i Københavns Kommune**

Vedlagt sender jeg min redegørelse af d.d., ligesom jeg som aftalt vedlægger 12 kopier.

Med venlig hilsen



Søren Juul

# JON PALLE BUHL

## ADVOKATREDEGØRELSE

### Vedrørende ekspropriationsretlige spørgsmål m.v. i forbindelse med eventuel etablering af en miljøzone i Københavns Kommune

Notox Systems A/S har anmodet mig om at foretage en juridisk vurdering af, hvorvidt etableringen af en miljøzone i København i overensstemmelse med Københavns Kommunes ansøgning af 1. juli 2004 (den såkaldte model II) vil indebære et ekspropriativt indgreb, og således ikke vil kunne etableres med hjemmel i § 92 d i færdselsloven. Jeg er endvidere blevet bedt om at vurdere, om der af andre grunde skulle være hjemmelsmæssige problemer ved at imødekomme Københavns Kommunes ansøgning.

Redegørelsen vil indebære en vurdering af Justitsministeriets afgørelse af 13. maj 2005, der statuerede, at den ansøgte model II for miljøzonen ikke kan etableres med hjemmel i § 92 d i færdselsloven.

I Justitsministeriets afgørelse behandles tillige forskellige konkurrence- og EU-retlige problemstillinger, og det konkluderes, at miljøzonen ikke vil medføre problemer i disse henseender. Disse spørgsmål vil ikke blive behandlet i nærværende redegørelse.

Det er hovedkonklusionerne i denne redegørelse, at etableringen af en miljøzone i København som ansøgt af Københavns Kommune ikke vil være et ekspropriativt indgreb men en erstatningsfri regulering, ligesom der i øvrigt ikke findes at være hjemmelsmæssige betænkeligheder ved miljøzonens etablering.

\*\*\*o0o\*\*\*

ADVOKATFIRMAET  
**JON PALLE BUHL**

**1. Sagsfremstilling.**

Den 10. juli 2003 ansøgte Københavns Kommune om tilladelse til et treårigt forsøg med etablering af en miljøzone, hvor der dels stilles et alderskrav til tunge køretøjer, og dels et krav om montering af partikelfiltre på disse køretøjer. Modellen er i Justitsministeriets afgørelse benævnt ”model I”.

Københavns Kommune indsendte den 1. juli 2004 en revideret ansøgning. I miljøzonen skulle der nu alene stilles krav om opfyldelse af EURO 4-normen eller montering af partikelfiltre. Denne model benævnes i Justitsministeriets afgørelse ”model II”.

Justitsministeriet afslog ved afgørelsen af 13. maj 2005 Københavns Kommunes ansøgning. Justitsministeriet begrundede afgørelsen med, at der i færdselslovens § 92 d ikke er hjemmel til at tillade etablering af en miljøzone, der i sit indhold og omfang indebærer så betydelige bryder for transporterhvervet, som model I og II gør. For så vidt angår model I, bemærkede Justitsministeriet endvidere, at der allerede som følge af proportionalitetsbetragtninger ikke er hjemmel til modellen.

Formålet med at etablere miljøzonen er at vurdere, om miljøzoner er et effektivt middel til at begrænse luftforureningen, herunder især den partikelforurening, som trafikken giver anledning til.

For så vidt angår partikelforurening, fremgår det af Trafikministeriets partikelredegørelse fra juni 2003, at det er dokumenteret, at partikler har en række skadelige effekter på befolkningens sundhed. Det fremgår endvidere, at det er dokumenteret, at især de fine og ultrafine partikler giver anledning til negative effekter på sundheden, samt at disse partikler for en stor dels vedkommende stammer fra forbrænding, hvor dieselkøretøjer er ansvarlige for en relativ stor andel. I redegørelsen anføres det s. 7:

*”Dieselkøretøjers udstødning udgør i særlig grad et problem i de stærkt trafikerede, tæt bebyggede områder. Her sker der dels en relativ stor udledning, og dels sker det i gadeniveau - tæt på hvor folk færdes. Der vil derfor være størst fordel forbundet med reduktion af partikelemissioner i byerne.”*

En etablering af den påtænkte miljøzone indebærer, at der i en forsøgsperiode indføres begrænsninger for, hvilke køretøjer der må køre i området mellem Ring 2 og Vejlands Allé, som udgør zonen geografiske udstrækning.

ADVOKATFIRMAET  
JON PALLE BUHL

I området mellem Ring 2 og Vejlands Allé er der i henhold til Københavns Kommunes ansøgning 325.000 beboere og 290.000 arbejdspladser, hvilket udgør 65% af Københavns Kommunes borgere og 85% af kommunens arbejdspladser.

I forsøgsperioden må dieseldkøretøjer, der vejer over 3.500 kg, kun køre i miljøzonen, såfremt de har påmonteret et partikelfilter eller opfylder den såkaldte EURO 4-norm. Etablering af model II vil alene berøre dieseldkøretøjer, der vejer over 3.500 kg.

Af Københavns Kommunes ansøgning af 1. juli 2004 fremgår det, at der findes dokumentation for, at man ved at montere effektive partikelfiltre på dieseldkøretøjer over 3.500 kg kan begrænse partikeludslippet fra disse køretøjer med mindst 80 %.

I kommunens ansøgning af 10. juli 2003 er forsøgsperioden angivet til tre år. Periodens længde skyldes, at forsøget skal vare nogle år, før det reelt er muligt at vurdere, om miljøzoner er et effektivt virkemiddel til begrænsning af partikelforurening, samt om ordningen har øvrige effekter - positive som negative. Det er endvidere anført, at ordningen skal have en vis længde af hensyn til investeringerne for ejerne af køretøjerne.

I Københavns Kommunes reviderede ansøgning af 1. juli 2004 anføres bl.a. følgende vedrørende de økonomiske udgifter ved miljøzonen:

*"Cowi har for kommunen udarbejdet et notat med virksomhedsøkonomiske konsekvenser af miljøzonen. Af beregningerne fremgår, at med antagelsen om at 15.- 20.000 køretøjer berøres af ordningen vil de samlede omkostninger være som i nedenstående tabel. I beregningerne er det forudsat, at prisen for et partikelfilter vil være 40.-60.000 kr.*

Ordning	Udgifter i alt	Likviditetsbelastning
Samlet omkostning ved kun krav om partikelfiltre	0,6 - 1,2 mia. kr.	1,3 - 2,1 mia. kr.
Samlet omkostning ved krav om partikelfiltre og maks. alder på 7 år	0,8 - 1,6 mia. kr.	4,8 - 7,7 mia. kr.

*De økonomiske omkostninger dækker udgifter over en 3-årig forsøgsperiode. Til sammenligning vil de sundhedsmæssige besparelser over samme periode udgøre 1.050 - 5.400 mio. kr. Uanset de store spredninger på tallene, må projektet siges at være samfundsmæssigt rentabelt, især i betragtning af at de sundhedsmæssige besparelser vil fortsætte de efterfølgende år.*

ADVOKATFIRMA A/S  
**JON PALLE BUHL**

*De beregnede udgifter omfatter meromkostning over tid og altså ikke den umiddelbare likviditetsbelastning. Likviditetsbelastningen svarer til de omkostninger transportørerne umiddelbart vil få pålagt til indkøb af partikelfiltre og eventuelt udskiftning af køretøjer. Ved montering af partikelfiltre drejer det sig om en ekstra likviditetsbelastning på 1,3 - 2,1 mia. kr. Ved et syvårs alderskrav vil der være en ekstra likviditetsbelastning på 4,5 - 7,0 mia. kr.”*

I Københavns Kommunes ansøgning af 1. juli 2004 vurderes den samfundsmæssige gevinst ved en gennemførelse af model II miljøzoneforsøget således til at ligge mellem kr. 350 mio. og kr. 1,8 mia. kr. pr. år. Tallene er udregnet med anvendelse af en såkaldt omkostningsbaseret værdiansættelse samt en metode baseret på betalingsvillighed.

Beregningerne over den samfundsmæssige gevinst i ansøgningen af 1. juli 2004 adskiller sig ikke væsentligt fra beregningerne i kommunens oprindelige ansøgning, hvor gevinsten var anslået til mellem kr. 350 mio. og kr. 1,5 mia. pr. år. I den forbindelse bemærkes det, at Miljøstyrelsen i et høringssvar af 14. juni 2004 anfører, at styrelsen ikke har væsentlige kommentarer til Københavns Kommunes beregningerne af zonens miljøeffekt og værdiansættelsen af denne.

Danmarks Miljøundersøgelses afdeling for Atmosfærisk Miljø er i en rapport af 28. oktober 2005 fremkommet med en vurdering af konsekvenserne af en indførelse af forskellige typer af miljøzoner i København.

Rapporten angiver, at det er et realistisk skøn, at 8.000 - 12.000 køretøjer vil blive omfattet af kravene om partikelfilter eller EURO 4-udstyr i model II. Det fremgår videre af rapporten, at en del af køretøjerne allerede vil have filtre, samt at der fra begyndelsen af 2007 vil være EURO 4 køretøjer på markedet. I beregningerne over de økonomiske konsekvenser af en gennemførelse af model II er det derfor lagt til grund, at der skal monteres 6.114 partikelfiltre, hvis 8.000 køretøjer bliver omfattet af zonens krav, og 9.171 partikelfiltre, hvis 12.000 køretøjer bliver omfattet af kravene.

I henhold til rapporten vil montering af 6.114 partikelfiltre kræve en samlet investering på kr. 245 mio. og medføre årlige omkostninger til vedligeholdelse på kr. 17 mio. Montering af 9.171 partikelfiltre vil kræve en samlet investering på kr. 368 mio. og medføre årlige omkostninger til vedligeholdelse på kr. 25 mio. Beregningerne er baseret på en vurdering af udgifterne til montering og vedligeholdelse af partikelfiltre. Ifølge vurderingen vil den gennemsnitlige pris for et partikelfilter være kr. 44.165,00, og de årlige vedligeholdelsesomkostninger vil være kr. 2.700,00.

ADVOKATFIRMAET  
**JON PALLE BUHL**

I rapporten er den samfundsmæssige gevinst ved en etablering af en miljøzone i overensstemmelse med model II angivet til kr. 160 mio. I rapporten er det anført, at den samfundsmæssige analyse er en yderst konservativ analyse, idet der helt ses bort fra de mulige gevinster ved reduktion af ultrafine partikler. For så vidt angår betydningen af ultrafine partikler, henvises der bl.a. til faglig rapport nr. 358 vedrørende partikelfiltre på tunge køretøjer i Danmark fra Danmarks Miljøundersøgelser fra juni 2001. Af rapporten fremgår det, at de meget små (ultrafine og fine) partikler er de farligste. Af rapporten fremgår det videre, s. 78:

*”De tilgængelige epidemiologiske undersøgelser af ultrafine partikler og eksisterende viden om mekanismer peger på, at den ultrafine fraktion af trafik-relaterede partikler og deres antal er væsentlig for helbredseffekter. Det er således overvejende sandsynligt at ultrafine partikler fra dieselmission bidrager væsentligt mere til negative helbredseffekter end deres masse antyder.”*

For så vidt angår indholdet af den påtænkte miljøzone, henvises der i øvrigt til Justitsministeriets afgørelse, som indeholder en detaljeret sagsfremstilling.

## **2. Justitsministeriets afgørelse af 13. maj 2005.**

I Justitsministeriets afgørelse af 13. maj 2005 anføres det bl.a.:

*”På baggrund af bl.a. de anførte oplysninger om ordningens økonomiske konsekvenser er det Justitsministeriets opfattelse, at en miljøzoneordning efter den mindre indgribende model II rejser alvorlige ekspropriationsretlige spørgsmål. Ordningen må således efter det oplyste antages at kunne medføre meget væsentlige økonomiske konsekvenser for de berørte virksomheder, og berunder for nogle, navnlig små virksomheder, kunne indebære betydelige indskrænkninger eller eventuelt ophør af virksomheden.*

*Det skal sammenholdes med, at bestemmelsen i færdselslovens § 92 d efter forarbejderne som nævnt ikke giver hjemmel til forsøgsordninger, som indebærer indgreb af ekspropriativ karakter.*

*Justitsministeriet har derfor overvejet, om det ved fastsættelsen af vilkår for en eventuel tilladelse til etablering af en miljøzone er muligt at begrænse de betydelige økonomiske byrder for transporterhvervet, som den ansøgte forsøgsordning indebærer.*

*Da ordningen har karakter af en tre-årig forsøgsordning, finder Justitsministeriet det imidlertid ikke muligt at afbøde virkningerne af ordningen ved fastsættelse af vilkår om en længere overgangsordning.*

ADVOKATFIRMAET  
JON PALLE BUHL

*Det må endvidere efter Justitsministeriets opfattelse anses for meget tvivlsomt, om færdselslovens § 92 d giver hjemmel til at indføre en miljøzone, der i sit indhold og omfang indebærer så betydelige byrder for transporterhvervet. Dette skal navnlig ses i lyset af, at hjemlen i færdselsloven alene giver mulighed for indførelse af tidsbegrænsede forsøg med henblik på en efterfølgende evaluering af ordningen. Det bemærkes i den forbindelse, at miljøzoneordningen pålægger en lang række indehavere af tunge køretøjer at foretage engangsinvesteringer for at opfylde kravene i forsøgsordningen, som rækker ud over forsøgsperioden.*

...

*6. Sammenfattende er det Justitsministeriets vurdering, at der ikke er hjemmel til at tillade forsøg med etablering af en miljøzone, der i sit indhold og omfang indebærer så betydelige byrder for transporterhvervet, som det ville være tilfældet med den ansøgte forsøgsordning.”*

Justitsministeriets afgørelse er således dobbeltbunden og kan sammenfattes således, at miljøzonen indebærer et ekspropriationsindgreb, der ikke kan gennemføres med hjemmel i § 92 d, i færdselsloven, og dernæst at § 92 d, ikke indeholder hjemmel til at påbyde foranstaltninger, der rækker ud over forsøgsperioden.

### **3. Regelgrundlaget.**

Færdselslovens § 92 d har følgende ordlyd:

*”Justitsministeren kan, når det findes færdselsmæssigt forsvarligt, efter høring af politiet tillade amtsråd og kommunalbestyrelser i disses egenskab af vejbestyrelse eller vejmyndighed at udføre tidsmæssigt og geografisk begrænsede forsøg med færdselsregulerende foranstaltninger, der ikke kan udføres i medfør af færdselslovens bestemmelser, herunder forsøg, der alene er begrundet i miljømæssige hensyn. Justitsministeren kan i forbindelse med sådanne forsøg fravige bestemmelserne i § 2, nr. 2, 6, 8 og 11-13, § 5, stk. 2, §§ 6, 10, 11 og 13. Ministeren kan udstede forskrifter i forbindelse med en konkret tilladelse.*

*Stk. 2. Anmodning om tilladelse til forsøg indsendes af amtsrådet eller kommunalbestyrelsen til Justitsministeriet ledsaget af en nærmere beskrivelse af forsøget.*

*Stk. 3. Kommuner og amtskommuner kan opkræve betaling for certifikater, parkeringstilladelser eller lignende, der udstedes i forbindelse med gennemførelse af forsøg som omhandlet i stk. 1.”*

ADVOKATFIRMAET  
JON PALLE BUHL

Færdselslovens § 92 d blev tilføjet ved lov nr. 292 af 28. april 2000 om ændring af bl.a. færdselsloven. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

*”Den foreslåede nye § 92 d om forsøg med færdselsregulerende foranstaltninger, jf. lovforslagets § 1, nr. 11, 15 og 16, vil som sådan ikke have nogen konsekvenser for erhvervslivet.*

*Afhængigt af, hvorledes forsøgene vil blive gennemført, kan disse medføre en øget administrativ byrde og begrænsning for erhvervslivet, f.eks. øget administration ved udarbejdelse af ansøgninger om certificering, særlige parkeringsstilladelser m.v., ligesom et krav om f.eks. større kapacitetsudnyttelse af køretøjer vil kræve bedre logistik og dermed øget administration, men kan samtidig betyde en mere rationel og effektiv arbejdstilrettelæggelse for erhvervet.*

*Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet kan - afhængig af forsøgenes udformning - endvidere være udgifter til f.eks. parkeringsordninger, certificeringer, investeringer i nye køretøjer m.v.”*

Af bemærkningerne til lovforslagets bestemmelse vedrørende færdselsregulerende foranstaltninger fremgår bl.a.:

*”Det må derimod efter Trafikministeriets opfattelse anses for yderst tvivlsomt, om anvendelsesområdet for § 92, stk. 1, med udgangspunkt i ovennævnte bemærkninger kan udstrækkes til at omfatte foranstaltninger alene begrundet i miljøhensyn i form af f.eks. begrænsninger af køretøjers udslip, køretøjers belæsningsgrad m.m. Dette kan ske med baggrund i den foreslåede bestemmelse i § 92 d.*

...

*Med lovforslaget åbnes der bl.a. mulighed for at gennemføre forsøg med etablering af ’miljøzoner’.*

*Der er i de seneste år blevet udført forsøg med bl.a. et miljømæssigt sigte i en række større byer i udlandet. For at kunne indføre lignende foranstaltninger i Danmark foreslås der skabt nødvendig lovhjemmel til at udføre sådanne forsøg vedrørende færdselsregulerende foranstaltninger, der skal udfærdiges på en måde, at det giver højst mulig miljømæssig fordel og mindst mulig gene for trafikken.*

...

*Forsøgsbestemmelsen giver ikke hjemmel til at begrænse færdslen eller muligheden for at udnytte privat ejendom i et sådant omfang, at der bliver tale om indgreb af ekspropriativ karakter.”*



Det fremgår således af bemærkningerne til § 92 d, at der med hjemmel i bestemmelsen kan etableres forsøgsordninger, der sigter på at begrænse køretøjers udslip, samt at de økonomiske konsekvenser for erhvervslivet kan indebære investeringer i nye køretøjer. Det fremgår dog også af bemærkningerne, at § 92 d ikke giver hjemmel til at etablere ordninger, der medfører indgreb af ekspropriativ karakter.

#### 4. Generelt om ekspropriation.

Det følger af Grundlovens § 73, at ekspropriation kun er tilladt, hvor almenvellet kræver det og kun mod fuldstændig erstatning. Grundlovens § 73 har følgende ordlyd:

*”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.”*

Hovedsigtet med Grundlovens § 73 har oprindeligt været at beskytte ejendomsretten til fast ejendom mod indgreb, der indebærer en fuldstændig afståelse. Der er imidlertid enighed om, at beskyttelsen efter § 73 ikke er begrænset til denne snævre betydning af udtrykket ”afstå sin ejendom”. Det er tværtimod den almindelige opfattelse, at alle rettigheder, der efter deres almindelige natur skaber grundlag for personers økonomiske eksistens og virke, er omfattet af bestemmelsen, jf. f.eks. Zahle, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, s. 370.

Ejendomsretten er ligeledes beskyttet i tillægsprotokollen af 20. marts 1952 til den europæiske menneskerettighedskonvention. Konventionen og tillægsprotokollen blev ved lov nr. 285 af 29. april 1992 gjort til en del af dansk ret.

Som udgangspunkt gælder konventionens beskyttelse af ejendomsretten alene med ”lovs-kraft” i Danmark. Det er imidlertid antaget, at menneskerettighedskonventionen, som følge af sin traktatmæssige oprindelse, tillægges større vægt end en sædvanlig lov, jf. f.eks. Zahle, Dansk Forfatningsret 3, s. 43. Det er endvidere antaget, at konventionen i dansk ret må fortolkes i lyset af gældende praksis fra Menneskeretsdomstolen i Strasbourg. Dette gælder også ved vurderingen af forholdet mellem konventionen og love vedtaget efter 1992, medmindre det ved vedtagelsen af loven utvetydigt er forudsat, at loven rummer (risiko for) et brud med konventionen, jf. f.eks. Zahle, Dansk Forfatningsret 3, s. 45ff.

I henhold til domspraksis fra Menneskeretsdomstolen omfatter konventionens ejendomsbegreb som udgangspunkt alle civilretligt anerkendte ejendomsrettigheder og interesser.

ADVOKATFIRMA LT  
JON PALLE BUHL

Statens skønsmargin i forbindelse med ekspropriation og kontrol med ejendomsrettens udøvelse er imidlertid særdeles vid, og praksis fra Menneskeretsdomstolen vil derfor ikke blive inddraget i denne redegørelse.

For så vidt angår fortolkningen af Grundlovens § 73 har det teoretiske - og praktiske - hovedproblem været og er, hvorvidt et påtænkt eller vedtaget lovindgreb er ekspropriation eller almindelig erstatningsfri regulering af ejendomsretten.

Der har været ført talrige retssager om, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, og fastlæggelsen af grænsen mellem ekspropriative indgreb og den almindelige erstatningsfri regulering har givet anledning til talrige forsøg i den juridiske litteratur på at opstille mere eller mindre præcise kriterier.

Forsøgene på at opstille en enkelt fast regel for fortolkningen af Grundlovens § 73 er nu opgivet i erkendelsen af, at indholdet af § 73 ikke kan præciseres alene ved hjælp af traditionelle lovforklkningsmetoder, som f.eks. lovens ordlyd og tilblivelseshistorie. Det må erkendes, at ethvert forsøg på en helt præcis fastlæggelse af grundlovsbestemmelsens indhold må strande som følge af den betydelige omskiftelighed og udvikling, der er i den politiske opfattelse og i samfundsindretningen, og som fortolkningen af § 73 til enhver tid vil være afhængig af.

Der kan alene peges på momenter, der med vekslende styrke i forskellige situationer er af betydning for afgørelsen af, om et indgreb er ekspropriativt eller ikke. Afgørelsen kan for så vidt siges at bero på et skøn, jf. f.eks. Zahle, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, s. 373ff.

Som momenter, der har betydning for skønnet, har der bl.a. været henvist til graden af generalitet i indgrebet, herunder især om indgrebet rammer mange eller få, og om de ramte er udpeget efter almene, saglige kriterier. Som andre momenter, der kan være af betydning for fortolkningen, har indgrebets genstand, intensitet, aktualitet og begrundelse været nævnt. I forbindelse med vurderingen af et indgrebs intensitet kan overgangsordninger og dispensationsbeføjelserne være af betydning, jf. f.eks. Zahle, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, s. 379f.

Domstolene har generelt set udvist stor tilbageholdenhed i sager vedrørende Grundlovens § 73. Det klassiske højesteretspræjudikat til støtte for den udviste tilbageholdenhed er dommen i UfR.1921.644H om grundlovmæssigheden af en lov fra 1919 om fæstegodsets overgang til selveje mod en nærmere fikseret betaling (erstatning). Højesterets præmisser indeholder følgende udtalelse:

ADVOKATFIRMAET  
JON PALLE BUHL

*”Efter Alt, hvad der foreligger, kan det ikke med den Sikkerhed, som maatte kræves, for at Domstolene skulde kunne tilsidesætte Bestemmelserne i en paa grundlovmæssig Maade vedtaget Lov som grundlovsstridige, statueres, at Appellanten ikke vil faa fuld Erstatning for Ejendommen.”*

Den teknologiske og industrielle proces, der har fundet sted i samfundet, har sammen med udviklingen af en moderne blandingsøkonomi affødt en meget indgribende reguleringslovgivning. Denne reguleringslovgivning har i mange forskellige henseender haft en stadig større økonomisk betydning for borgernes erhvervsudøvelse og for udnyttelsen af deres ejendom, men domstolene har generelt set fulgt linjen fra den nævnte dom i UfR.1921.644 H, jf. f.eks. Zahle, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, s. 381f. Domstolene har således udvist en høj grad af tilbageholdenhed med at benytte grundlovsværnet til censur af lovgivningsmagten også for så vidt angår den økonomiske politik og erhvervs- og miljøretlige reguleringer.

Dette fremgår bl.a. af domme om pris- og indkomstpolitiske indgreb. Ved dommen i UfR.1965.293H, som er kommenteret af Schaumburg i UfR .1965B.241, blev det antaget, at lejelovgivningens huslejerestriktioner var udtryk for en af lovgivningsmagten efter saglige hensyn foretaget almindelig regulering af huslejeforholdene. På linje hermed antages det generelt, at priskontrol, avancekontrol og lignende selv over for eksisterende kontraktforhold i almindelighed kan gennemføres som en erstatningsfri regulering, jf. f.eks. UfR.1918.495H.

I UfR.1987.1H, som er kommenteret af Riis i UfR.1987B.281, tog Højesteret stilling til grundlovmæssigheden af et indkomstpolitisk indgreb over for de praktiserende lægers honorarer. Lovindgrebet fandtes ikke at være af ekspropriativ karakter men ”et led i lovgivningsmagtens almindelige indkomstpolitik”.

Lovindgreb over for erhvervsudøvelse har i flere tilfælde været prøvet af Højesteret - både i tilfælde, hvor erhvervsudøvelsen alene hvilede på en mere eller mindre fri næringsadgang, og i tilfælde, hvor der var meddelt en egentlig koncession.

Ved dommen i UfR.1962.276H havde en ændring i beværterlovgivningen forhindret en beværter fortsatte drift af et marketenderi. I landsrettens præmisser, der er tiltrådt af Højesteret, afvises påstanden om, at ændringen var en ekspropriation med en henvisning til ”lovgivningsmagtens beføjelse til at træffe regulerende bestemmelser for næringslivet”. På linje hermed har Højesteret i UfR.1982.102 H antaget, at et forbud mod formaling af fisk om bord på skibe i EF-medlemslandenes fiskeriterritorier ikke kunne anses

## JON PALLE BUHL

for et ekspropriationsindgreb, men måtte ”anses som led i en efter almene saglige hensyn foretaget regulering af fiskerierhvervets forhold”. Præmisserne i dommen indeholder en henvisning til, at fiskerivirksomheden havde været drevet ”uden særlig dansk næringsadkomst”.

I UfR.1981.394H blev en erhvervsvirksomhed (mejeridrift) drevet på grundlag af en koncession med eneret, men eneretten blev ophævet før udløbet af den tidsbegrænsede koncessionsperiode. Det blev ikke under denne sag bestridt, at eneretten efter koncessionerne var en formuegenstand, der principielt kunne være genstand for ekspropriation, jf. Weber's kommentar til dommen i UfR.1981B.3000. Kravet om ekspropriationserstatning blev støttet på, at koncessionshaverne havde et særligt krav på retsbeskyttelse i den tidsbegrænsede koncessionsperiode. Dette synspunkt har bl.a. støtte hos Poul Andersen, Forvaltningsret, 5. udgave, s. 81, hvor det anføres, at ændringer i en koncessionsperiode efter omstændighederne vil kunne medføre krav om erstatning efter Grundlovens § 73.

Kravet om erstatning blev afvist ved dommen med den fra flere domme kendte henvisning til lovgivningsmagts ret til efter almene kriterier at foretage en generel regulering af erhvervslivets forhold, samt med den yderligere begrundelse, ”at der efter alt foreliggende i forhold til sagsøgerne er tale om en foranstaltning af forholdsvis begrænset rækkevidde...”.

Den yderligere begrundelse refererer til, at det henstod som tvivlsomt, hvorvidt koncessionshaverne overhovedet led et nævneværdigt økonomisk tab i forbindelse med ophævelsen af eneretten. Dommen kan i den forbindelse formentlig tages som udtryk for, at intensiteten af et indgreb tillægges betydning ved vurderingen af, om der foreligger ekspropriation eller erstatningsfri regulering, jf. Zahle, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, s. 378.

Domstolene har kun i nogle få tilfælde afsagt domme, der tildeler erstatning direkte efter Grundlovens § 73, i tilfælde, hvor loven ikke indeholder erstatningsbestemmelser, nemlig UfR.1971.299H om overførsel af en del af den arnemagnæanske stiftelses kapital til Island uden erstatning, UfR 1980.955Ø, om forbud for private rederier mod søtransport af gods til og fra Grønland, UfR 1991.370Ø, om maleri omfattet af bygningsfredning, hvorved ejendomsretten til maleriet reelt blev ophævet, samt UfR.1997.157H, som omtales nedenfor.

5. Særligt om ekspropriation på miljørettens område.

For så vidt angår erhvervsregulering baseret på miljømæssige hensyn er den dominerende hovedregel, at regulering, som sker til varetægelse af miljøhensyn, er erstatningsfri, jf. Claus Haagen Jensen, Dansk Miljøret 3, s. 158.

Det er den almindelige opfattelse, at påbud, der med nødvendighed må resultere i standsning eller indskrænkning af eksisterende virksomheder, ikke medfører erstatningspligt for det offentlige, hvad enten påbudet skyldes, at myndighederne er blevet opmærksomme på nye farer, eller at myndighederne finder, at tiden er kommet til at øge sikkerhedskravene, således at nogle hidtil tolererede virksomheder må reducere deres udslip eller ophøre med de forurenende aktiviteter.

Højesteret fandt i UfR.1986.864H ikke, at gennemførelsen af fællesordning for brandbart erhvervsaffald, der fjernede grundlaget for en vognmands renovationskørsel, berettigede en vognmand til erstatning efter Grundlovens § 73.

UfR.1998.1669H omhandlede en bestemmelse, hvorefter dyrkning ikke måtte foretages i en bræmme på 2 meter langs bl.a. naturlige vandløb og søer. Højesteret fandt ikke, at bestemmelsen var ekspropriativ. Ved afgørelsen lagde Højesteret vægt på, at indgrebet måtte anses for velbegrundet deri, at dyrkning af vandløbsnære arealer betyder en væsentlig forøgelse af risikoen for forurening af vandløb med betydelige rensningsudgifter til følge.

Princippet om, at ”forureneren betaler”, betyder imidlertid ikke, at beskyttelsen af velerhvervede rettigheder i alle tilfælde må vige - og vige uden erstatning - over for reguleringer, der sker af miljøhensyn, jf. bl.a. miljøbeskyttelseslovens § 41a.

I UfR.1997.157H, som er kommenteret af Nørgaard i UfR.2000B.395, findes der endvidere et af de få eksempler på, at ikke al regulering baseret på miljømæssige hensyn er erstatningsfri. Det sagsøgende selskab havde længe haft ret til råstofindvinding i Robbedale-området på Bornholm. Retten til råstofindvinding bortfaldt i henhold til § 22, stk. 2, i råstofloven af 1977 den 1. juli 1988, hvorfor selskabet ansøgte Miljøstyrelsen om tilladelse til fortsat indvinding. Miljøstyrelsen afslog selskabets ansøgning under henvisning til, at fortsat indvinding ville stride mod vandindvindingsinteresser, idet der var konstateret forurening i områdets grundvand. Højesteret fandt, at Miljøstyrelsens afslag måtte sidestilles med et forbud mod fortsat råstofindvinding. For så vidt angår spørgsmålet om erstatning, fandt Højesteret under henvisning til den dagældende miljøbeskyttelseslovs § 14, stk. 2, 2. pkt., at det afgørende var, om fortsat råstofindvinding ville indebære en

nærliggende fare for forurening af vandforsyningen. Idet en sådan nærliggende fare ikke var sandsynliggjort, havde selskabet krav på erstatning. Det bemærkes, at det af råstoflovens forarbejder fremgik, at tilladelse til fortsat indvinding normalt ville blive givet, samt at indehaveren i modsat fald ville kunne være erstatningsberettiget efter Grundlovens § 73.

## 6. Ekspropriationsretlig vurdering.

Såvel miljøzonens generelle karakter som indgrebets begrundelse taler med styrke for, at der er tale om en erstatningsfri regulering.

Indgrebet vil ramme mange og vil ske efter almene og saglige kriterier.

Der har omvendt været peget på, at indgrebet vil ramme mange vognmænd ganske intensivt. De virksomhedsøkonomiske udgifter er forsøgt opgjort til 0,6 - 1,2 mia. kr., og likviditetsbelastningen til 1,3 - 2,1 mia. kr., medens de samfundsøkonomiske gevinster ved de positive, sundhedsmæssige effekter er skønnet til 1,05 - 5,4 mia. kr., jf. ovenfor under pkt. 1.

Disse opgørelser er forbundet med meget betydelig usikkerhed.

Det må samtidig erkendes, at et forsøg på vægtning af de virksomhedsøkonomiske udgifter over for de samfundsøkonomiske gevinster har meget ringe - om nogen - betydning for vurderingen af, om miljøzonen må kategoriseres som et ekspropriativt indgreb.

Det er som ovenfor anført den helt dominerende hovedregel, at den erhvervsregulering, som sker til varetagelse af miljøhensyn, er erstatningsfri.

I Højesterets afgørelse i UfR.1997.157H, (Robbedale-sagen), der er omtalt ovenfor under pkt. 5, nåede Højesteret frem til, at der var tale om et ekspropriativt indgreb, og begrundede dette dels med, at der var tale om et individuelt indgreb, og dels med, at det ikke var sandsynliggjort, at fortsat råstofindvinding ville indebære en nærliggende fare for forurening. Som det fremgår af Nørgaards kommentarer til dommen i UfR.2000B.395, har Højesteret med velberådet nu valgt ordet "sandsynliggjort" for at illustrere et mindre krav end det, der er forbundet med ordene "bevise" eller "godtgøre".

Der hersker ikke tvivl om, at den med miljøzonen tilstræbte nedbringelse af partikelforureningen i Storkøbenhavn vil have betydelige samfundsgavnige effekter for befolkning-

gens sundhed. En vurdering af, hvorvidt samfundet (og erhvervslivet) skal betale omkostningerne for at opnå disse utvivlsomt sundhedsgavnige effekter, er en politisk vurdering, som domstolene efter den praksis, der er anlagt på dette område, ikke vil censurere ved tilkendelse af ekspropriationserstatning.

Det er på den anførte baggrund min opfattelse, at en gennemførelse af miljøzonen som ansøgt af Københavns Kommune vil være en erstatningsfri regulering og ikke et ekspropriativt indgreb.

#### 7. Andre hjemmelsproblemer.

Justitsministeriets afgørelse af 13. maj 2005 anser det for ”meget tvivlsomt”, om § 92 d i færdselsloven giver hjemmel til at indføre en miljøzone, der medfører så betydelige byrder for transporterhvervet, og som forudsætter engangsinvesteringer, som rækker ud over forsøgsperioden.

Det kan hertil bemærkes, at der ikke i ordlyden til den nye § 92 d i færdselsloven eller i lovmotiverne til denne bestemmelse ses at være indført eller forudsat nogen begrænsninger med hensyn til de omkostninger, som de færdselsregulerende foranstaltninger kan medføre i forsøgsperioden.

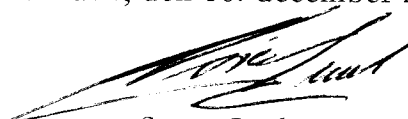
Det fremgår af forarbejderne, at netop mulighederne for på forsøgsbasis at etablere en miljøzone med begrænsninger i bilernes udslip, var et bærende motiv bag folketingets vedtagelse af § 92 d i færdselsloven. Der er ikke noget belæg for - og det henstår stadig som uklart - på hvilket grundlag det skulle have været forudsat, at en begrænsning af bilernes udslip skal gennemføres med tekniske foranstaltninger, der ikke rækker ud over forsøgsperioden.

Som det er refereret ovenfor under pkt. 3, er det i lovmotiverne forudsat, at foranstaltninger efter § 92 d bl.a. vil kunne indeholde krav om investering i ”nye køretøjer”. Det kan derfor uden betænkelighed lægges til grund, at det langt mindre vidtgående krav om montering af et partikelfilter ligger indenfor rammerne af de krav, der kan stilles med hjemmel i § 92 d.

ADVOKATFIRMAET  
**JON PALLE BUHL**

Den tvivl, som Justitsministeriet har rejst om, hvorvidt § 92 d indeholder tilstrækkelig hjemmel til at gennemføre den af Københavns Kommune ansøgte miljøzoneordning, må jeg på den anførte baggrund anse som ubegrundet.

København, den 16. december 2005



Søren Juul