

OMTRYKT den 26. april 2007
(Berigtigelse af faktisk oplysning side 2, 6. afsnit)

J.nr. SNS-701-00015

Den 26. april 2007

Miljøministerens endelige besvarelse af spørgsmål nr. 12 ad L 161 - forslag til lov om ændring af lov om råstoffer (Ophævelse af fartøjs-godkendelse og modernisering af efterforsknings- og indvindingstilladelser på havet m.v.) stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

Spørgsmål 12

Det fremgår af lovbemærkningernes punkt 8, "Forholdet til anden lovgivning", at Justitsministeriet udtaler, at det "på det foreliggende grundlag" er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke foreligger ekspropriation. Endvidere henvises to steder i udtalelsen til, hvad der er "oplyst" til Justitsministeriet. Vil ministeren fremlægge en kopi af de spørgsmål og de oplysninger, der er forelagt Justitsministeriet, og vil ministeren forelægge advokat Henrik Christrups udtalelse af 15. december 2006 for Justitsministeriet med henblik på at undersøge, om Justitsministeriets konklusion måtte ændre sig på grundlag af det deri anførte?

Svar

Advokat Henrik Christrups udtalelse af 15. december 2006 har som ønsket været forelagt Justitsministeriet, som har svaret følgende:

"1. Den gældende ordning

Efter den gældende ordning kræves der i forbindelse med indvindinger af forekomster på søterritoriet og kontinentalsoklen godkendelse af indvindingsmateriel ("fartøjsgodkendelse") og tilladelse til at foretage indvindinger i et geografisk afgrænset og miljøvurderet område.

Denne "dobbelte" tilladelsesordning følger af §§ 19 og 20 i lov om råstoffer.

Efter lovens § 19 må der således til efterforskning og indvinding af råstoffer på søterritoriet og kontinentalsoklen kun anvendes indvindingsmateriel, der er godkendt af miljøministeren ("§ 19-tilladelse"). Og efter lovens § 20 må efterforskning og indvinding af råstoffer på søterritoriet og kontinentalsoklen kun ske i geografisk afgrænsede og miljøvurderede områder og efter tilladelse fra miljøministeren ("§ 20-tilladelse").

Indtil 1996 kunne indehaverne af en fartøjsgodkendelse efter råstoflovens § 19 frit indvinde råstoffer på havet med undtagelse af særligt beskyttede områder. Med lov nr. 484 af 12. juni 1996 blev råstofloven imidlertid ændret, således at råstofindvinding på havet fremover alene kunne ske i geografisk afgrænsede og miljøvurderede områder og efter særskilt tilladelse fra miljøministeren, jf. lovens § 20.

Af forarbejderne til loven (F.T. 1995-1996, tillæg A, side 3251) fremgår bl.a. følgende:

"§ 19-godkendelsesordningen forudsættes fortsat administreret således, at der sættes et loft over den samlede lastekapacitet, der kan anvendes til den daglige råstofforsyning. Lastekapaciteten er fastsat til ca. 25.000 m³, og denne udgøres i dag af ca. 50 ral- og sandsugerfartøjer. Ved at fastsætte en maksimal lastekapacitet sikres en bæredygtig udvikling, fordi den samlede indvinding af naturlige ressourcer begrænses.

Også den hidtidige praksis, hvor man ikke har tilladt indvindingsfartøjer med en større lastekapacitet end 2.000 m³ til anvendelse ved indvinding af råstoffer til den daglige råstofforsyning, forudsættes fortsat. Denne grænse er bl.a. fastsat for at begrænse de miljømæssige effekter ved råstofindvinding med store skibe og for at sikre, at alle landets egne kan forsynes med sømaterialer samtidig i kraft af, at der findes et vist antal arbejdende skibe. Ud af de ca. 50 ral- og sandsugerfartøjer er det kun 5 skibe, der har en lastekapacitet på mere end 1.000 m³.

Nye godkendelser efter forslaget § 19, stk. 1, til anvendelse ved den løbende danske råstofforsyning vil fortsat kun blive meddelt i det omfang, der, ud fra en overordnet miljø- og forsyningsmæssig vurdering, er mulighed eller behov for at udvide indvindingskapaciteten."

Der blev ved den nævnte lov nr. 484 af 12. juni 1996 indført en overgangsordning, der gav indehavere af fartøjsgodkendelser efter råstoflovens § 19 mulighed for frem til den 1. januar 2007 at indvinde råstoffer på havet i såkaldte overgangsområder, der var udlagt af miljøministeren i bekendtgørelse nr. 1078 af 11. december 1996.

Efter § 24, stk. 2, i råstofloven kan miljøministeren tilbagekalde en tilladelse efter § 19, stk. 1. Tilbagekaldelsen skal ske med et varsel på mindst 10 år. I tilfælde af grov eller gentagen overtrædelse af vilkår eller lovgivningen i øvrigt kan tilbagekaldelsen ske uden varsel.

Der henvises i øvrigt til pkt. 1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor der er redegjort nærmere for gældende ret.

2. Lovforslaget

Med lovforslaget lægges der op til, at den nuværende godkendelsesordning efter råstoflovens § 19 ophæves.

Om baggrunden herfor anføres i pkt. 1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger bl.a. følgende:

"Baggrunden for forslaget om ophævelse af lovens § 19 om fartøjsgodkendelse er en anbefaling fra Konkurrencerådet. Konkurrencerådet har på baggrund af en undersøgelse foretaget af Konkurrencestyrelsen vurderet, at reglerne i § 19 har en markedsafskærmende virkning og dermed hindrer fri konkurrence på det danske marked for råstofindvinding fra

havbunden. Endvidere har EU-Kommissionen den 18. oktober 2006 fremsendt åbnings-skrivelse nr. 2005/4593 om uforenelighed mellem den danske råstoflov og den dermed forbundne forvaltningspraksis og EF-traktatens artikel 49.”

Under pkt. 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger anføres endvidere bl.a. følgende:

”Det foreslås, at lovens § 19 ophæves, således at reglerne om fartøjsgodkendelse i den nuværende form afskaffes. Med udløbet af 1996-lovens overgangsordning den 1. januar 2007 er der ikke længere behov for særlige regler om fartøjsgodkendelse, da der til denne godkendelse ikke længere er knyttet nogen ret til fri råstofindvinding.

Selv om bestemmelsen om fartøjsgodkendelse ophæves vil de nuværende indehavere af en § 19-godkendelse fortsat kunne anvende det godkendte indvindingsmateriel.

Ophævelsen vil imidlertid have den virkning, at de pågældende risikerer at blive udsat for konkurrence fra flere end den begrænsede kreds, som i dag er indehavere af § 19-godkendelser.

Den hidtidige bestemmelse om, at der kan fastsættes vilkår om indretningen af indvindingsmateriellet, opretholdes som vilkår i indvindingstilladelsen og suppleres med en bestemmelse om, at der kan fastsættes vilkår om pligt for indehaveren af en efterforsknings- og indvindingstilladelse til at anmelde det indvindingsmateriel, der anvendes. Det vil f.eks. være vilkår om, at fartøjerne har elektronisk udstyr til registrering af indvindingsfartøjets position under indvinding, til måling af størrelsen af den indvundne mængde samt til elektronisk indberetning heraf. Der vil også kunne stilles vilkår om støjgrænser i forhold til beboelse på kysten.”

Forslaget om ophævelse af råstoflovens § 19 vil således i givet fald indebære, at råstofvinding alene vil kræve tilladelse efter lovens § 20.

Lovforslaget vil imidlertid ikke indebære nogen indskrænkning i den ret til at anvende godkendt indvindingsmateriel, der følger af en § 19-tilladelse, jf. det ovenfor anførte fra lovforslagets almindelige bemærkninger. Forslaget vil alene indebære, at indvinding af råstoffer fremover kan ske også af virksomheder, hvis materiel ikke som sådan er godkendt. Som det fremgår af de nævnte bemærkninger, vil der imidlertid som led i indvindingstilladelser efter råstoflovens § 20 kunne fastsættes vilkår bl.a. om indretningen af det anvendte indvindingsmateriel.

3. Kort om grundlovens § 73, stk. 1

Grundlovens § 73, stk. 1, 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 lov. Hvis der er hjemmel i lov til at foretage ekspropriation, opstiller § 73 de yderligere krav, at ekspropriationen skal være påkrævet af hensyn til almenvellet, og at der betales fuldstændig erstatning.

Grundlovens § 73 rejser to hovedspørgsmål, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 640 ff.

Det første spørgsmål er, hvad der skal forstås ved udtrykket "ejendom". Dette fortolkningsspørgsmål er afgørende for grundlovsbeskyttelsens rækkevidde, idet et indgreb i en rettighed, som ikke er beskyttet af grundlovens § 73, ikke kan indebære ekspropriation.

Grundlovens ejendomsbegreb er vidt. Grundlovens § 73 beskytter således alle rettigheder, der skaber en retlig særstilling, som af den berettigede på den ene eller anden måde kan udnyttes til opnåelse af økonomiske fordele, jf. Alf Ross, a.st., side 645.

Dette omfatter ikke alene ejendomsret i traditionel forstand, men også f.eks. begrænsede rådighedsrettigheder såsom brugsrettigheder, servitutter og panterrettigheder, jf. nærmere Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3 (3. udg., 2003), side 184 f. Det er endvidere almindeligt antaget, at fordringsrettigheder ifølge aftale mellem private parter er beskyttet af § 73, jf. f.eks. Alf Ross, a.st., side 647.

Også rettigheder af erhvervmæssig karakter, der hviler på offentligretlig adkomst, kan være omfattet af den grundlovmæssige beskyttelse, jf. f.eks. Henrik Zahle, a.st., side 186.

Det andet spørgsmål, som grundlovens § 73 rejser, er, hvad der skal forstås ved begrebet "afstå". Det er således ikke ethvert indgreb i ejendomsretten, der har karakter af ekspropriation. Indgreb i en rettighed, som er beskyttet af grundlovens § 73, men som ikke har karakter af afståelse, kan derfor foretages uden iagttagelse af betingelserne i § 73.

Det er i den forfatningsretlige litteratur og i retspraksis almindeligt antaget, at lovgivningsmagten uden at gennemføre ekspropriation kan foretage visse former for regulering af de rettigheder, der er omfattet af grundlovens § 73. Lovgivningsmagten kan således f.eks. opstille almindelige regler om begrænsninger i borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 405.

Det er almindeligt antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. Max Sørensen, a.st., side 412, og Alf Ross, a.st., side 665 ff. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peger man navnlig på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få personer), indgrebets intensitet, og om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel rettighed. Det kan endvidere tillægges betydning, om indgrebet indebærer, at den berørte rettighed overføres til et andet retsobjekt.

Max Sørensen anfører, a.st., side 406, at beskatning falder uden for grundlovens § 73, uanset at den kan medføre, at betydelige værdier overføres fra den enkelte borger til offentlige myndigheder. Tilsvarende anfører Henrik Zahle, a.st., side 204, at beskatningslove falder uden for § 73.

4. Justitsministeriets vurdering i forbindelse med udarbejdelse af lovforslaget

I forbindelse med udarbejdelsen af det nu fremsatte lovforslag rejste Miljøministeriet over for Justitsministeriet spørgsmål om, hvorvidt en ophævelse af råstoflovens § 19 ville indebære, at indehavere af godkendelser efter den nævnte bestemmelse ville have krav på erstatning efter grundlovens § 73 om ekspropriation.

Som det fremgår af pkt. 8 i lovforslagets almindelige bemærkninger, oplyste Justitsministeriet i den forbindelse følgende:

”Miljøministeriet har overfor Justitsministeriet rejst spørgsmål om, hvorvidt indehavere af godkendelser efter råstoflovens § 19 vil have krav på erstatning efter grundlovens § 73 om ekspropriation, hvis bestemmelsen i råstoflovens § 19 ophæves. Overvejelserne om ophævelse skal ses i lyset af, at Konkurrencerådet har gennemført en undersøgelse af bl.a. bestemmelsen i § 19 og anbefalet en ophævelse af bestemmelsen. En ophævelse af § 19 vil i overensstemmelse hermed i givet fald varetage konkurrencemæssige hensyn.

Det følger af råstoflovens § 19, stk. 1, at der til efterforskning og indvinding af råstoffer på søterritoriet og kontinentalsoklen kun må anvendes indvindingsmateriel, der er godkendt af miljøministeren. Det er oplyst, at der ud fra hensynet til at sikre en bæredygtig udvikling i forhold til den samlede indvinding af naturlige ressourcer kun er udstedt ca. 50 § 19-godkendelser svarende til en samlet lastekapacitet på omkring 25.000 kubikmeter.

Indehavere af en § 19-godkendelse vil efter det oplyste fortsat kunne anvende det godkendte indvindingsmateriel, selv om bestemmelsen i § 19 ophæves. Ophævelsen vil imidlertid have den virkning, at de pågældende risikerer at blive udsat for konkurrence fra flere end den begrænsede kreds, som i dag har en § 19-godkendelse.

Det er på det foreliggende grundlag Justitsministeriets opfattelse, at en sådan virkning af ophævelsen af § 19 ikke vil indebære ekspropriation i forhold til indehavere af godkendelser efter råstoflovens § 19.”

5. Advokat Henrik Christrups udtalelse af 15. december 2006

I advokat Henrik Christrups udtalelse af 15. december 2006, som der henvises til i spørgsmål nr. 12 fra Miljø- og Planlægningsudvalget, gøres det gældende, at en ophævelse af råstoflovens § 19 vil medføre erstatningspligt for staten.

Der anføres forskellige synspunkter til støtte herfor:

Det gøres for det første gældende, at en ophævelse af bestemmelsen vil indebære ekspropriation, der medfører erstatningspligt for staten i henhold til grundlovens § 73.

Til støtte herfor anføres det i udtalelsen, at det fremgår af forarbejderne til lov nr. 484 af 12. juni 1996 om ændring af råstofloven (omtalt under pkt. 1 ovenfor), at der alene ville blive udstedt et begrænset antal tilladelser i henhold til råstoflovens § 19, stk. 1. Indehaverne af tilladelser i henhold til den nævnte bestemmelse ville ifølge udtalelsen derfor opnå en ”konkurrencemæssig beskyttet retsstilling, der må sidestilles med en kollektiv eneret”. Det anføres, at såfremt lovforslaget gennemføres, vil konsekvensen være,

at de nuværende indehavere af tilladelser vil miste denne "kollektive eneret", idet den virksomhed, der hidtil har været udøvet i henhold til tilladelse efter § 19, fremover vil kunne udøves af enhver.

Det gøres for det andet gældende, at da en tilladelse efter råstoflovens § 19, stk. 1, fra statens side kun kan opsiges med 10 års varsel, vil der foreligge misligholdelse, hvilket medfører erstatningsansvar for staten.

Det anføres til støtte herfor, at en ophævelse af råstoflovens § 19 vil indebære, at den sikrede skattemæssige afskrivningsperiode bortfalder. Det gøres gældende, at der derfor foreligger "kontraktlig eller forvaltningskontraktlig misligholdelse" fra statens side, hvilket medfører erstatningspligt.

For det trede gøres det gældende, at såfremt den 10-årige opsigelsesperiode bortfalder som følge af lovforslaget, vil der foreligge magtfordrejning fra lovgivningsmagtens side, hvilket også medfører erstatningspligt for staten.

Det anføres til støtte herfor, at såfremt Miljøministeriet tilbagekaldte en § 19-tilladelse med virkning fra 1. januar 2007 uden at overholde opsigelsesvarslet på 10 år, ville ministeriet ifalde erstatningsansvar. Det gøres i den forbindelse gældende, at staten ikke kan undgå dette misligholdelsesansvar ved i stedet at gennemføre en ændring af råstofloven, således at der ikke længe kræves tilladelse til anvendelse af indvindingsmateriel. Det anføres, at en sådan fremgangsmåde, hvorved lovgrundlaget ændres med henblik på at undgå erstatningspligt for staten, vil være udslag af magtfordrejning fra lovgivningsmagtens side, der vil medføre erstatningspligt for staten.

6. Justitsministeriets bemærkninger til advokat Henrik Christrups udtalelse

6.1. Spørgsmålet om ekspropriation

Som det fremgår af pkt. 4 ovenfor, har Justitsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af det foreliggende lovforslag over for Miljøministeriet tilkendegivet, at en ophævelse af råstoflovens § 19 ikke vil indebære ekspropriation i forhold til indehavere af godkendelser efter bestemmelsen.

Justitsministeriet har i den forbindelse bl.a. peget på, at de hidtidige indehavere af § 19-tilladelser fortsat vil kunne anvende det pågældende indvindingsmateriel. Justitsministeriet har endvidere givet udtryk for, at den omstændighed, at ophævelsen vil have som virkning, at de hidtidige indehavere af § 19-tilladelser risikerer at blive udsat for konkurrence fra flere end den begrænsede kreds, som i dag har eller ville kunne få en sådan tilladelse, ikke vil indebære ekspropriation.

I anledning af advokat Henrik Christrups udtalelse af 15. december 2006 skal Justitsministeriet supplerende bemærke:

Som anført under pkt. 3 ovenfor kan rettigheder af erhvervsmæssig karakter, der hviler på offentlig adkomst, være omfattet af beskyttelsen efter

grundlovens § 73.

I overensstemmelse hermed er det Justitsministeriets opfattelse, at de omhandlede § 19-tilladelser må anses for rettigheder, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73.

Lovforslaget indebærer imidlertid ingen begrænsninger i retten til at anvende det indvindingsmateriel, som § 19-tilladelsen giver adgang til at benytte, og der er derfor ikke tale om, at der i denne forstand gøres indgreb i retten efter disse tilladelser. Der henvises nærmere til pkt. 2 ovenfor.

Som Justitsministeriet forstår det, er advokat Henrik Christrups synspunkt da også et andet – nemlig at en tilladelse efter råstoflovens § 19 ikke alene indebærer en ret til at anvende det pågældende materiel, men også en ”konkurrencemæssigt beskyttet retsstilling, der må sidestilles med en kollektiv eneret”, jf. pkt. 5 ovenfor. Og som Justitsministeriet forstår det, er problemet efter advokat Henrik Christrups opfattelse, at lovforslaget indebærer et indgreb i denne ”kollektive eneret”.

Hertil skal Justitsministeriet bemærke, at det er korrekt, når det i advokat Henrik Christrups udtalelse anføres, at det i forarbejderne til lov nr. 484 af 12. juni 1996 er forudsat, at der kun udstedes et begrænset antal tilladelser efter råstoflovens § 19, jf. ovenfor under pkt. 1.

Det fremgår imidlertid udtrykkeligt, a.st., at begrænsningen af antallet af §19-tilladelser er begrundet i, at der ved fastsættelsen af en maksimal lastekapacitet sikres en bæredygtig udvikling, fordi den samlede indvinding af naturlige ressourcer begrænses. Det fremgår også, at nye godkendelser efter forslaget § 19, stk. 1, til anvendelse ved den løbende danske råstof-forsyning fortsat kun vil blive meddelt i det omfang, der – ud fra en overordnet miljø- og forsyningsmæssig vurdering – er mulighed eller behov for at udvide indvindingskapaciteten.

Forudsætningen om, at der kun skulle meddeles et begrænset antal tilladelser efter råstoflovens § 19, er således efter lovens forarbejder båret af miljø- og forsyningsmæssige hensyn.

Der er derimod ikke holdepunkter for, at lovgivningsmagten med den omhandlede forudsætning også har ønsket at varetage økonomiske interesser for indehavere af § 19-tilladelser ved at tildele dem en ”kollektiv eneret”, der beskytter dem mod konkurrence fra andre.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter Justitsministeriets opfattelse måtte kræves klare holdepunkter i lovgivningen for, at det kunne lægges til grund, at lovgivningsmagten med forudsætningen om et begrænset antal § 19-tilladelser skulle have haft til hensigt at etablere en ”kollektiv eneret”, der var beskyttet af grundlovens § 73, således der blev skabt en begrænsning i lovgivningsmagtens adgang til på et senere tidspunkt – f.eks. af konkurrencemæssige grunde – at muliggøre en udvidelse af kredsen af aktører på råstofindvindingsområdet.

Sådanne klare holdepunkter foreligger som nævnt ikke efter Justitsministeriets opfattelse. Som omtalt ovenfor er det tværtimod i forarbejderne til bestemmelsen i § 19 forudsat, at der ville kunne blive tale om at tildele yderligere tilladelser efter § 19, hvis der ud fra en overordnet miljø- og forsyningsmæssig vurdering var mulighed eller behov for at udvide indvindingskapaciteten. Allerede inden for rammerne af gældende ret har de nuværende indehavere af § 19-tilladelser således ingen sikkerhed for, at der ikke ville kunne blive tale om en udvidelse af antallet af virksomheder mv. med tilladelse efter § 19.

Det forhold, at ordningen rent faktisk har haft den konsekvens, at den begrænsede kreds, der har opnået tilladelser efter bestemmelsen, har opnået en konkurrencemæssig fordel, indebærer efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke, at der på dette grundlag tilkommer denne kreds en "kollektiv eneret", som er beskyttet efter grundlovens § 73. Det er således Justitsministeriets opfattelse, at indehaverne af § 19-tilladelser ikke har kunnet have en berettiget forventning om, at den nævnte konkurrencemæssige fordel tilkom dem som en retlig særstilling.

Det er således sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at der ikke med tilladelsesordningen efter § 19 er skabt en "kollektiv eneret", som er beskyttet af grundlovens § 73, og at en ophævelse af § 19 allerede af denne grund ikke vil indebære ekspropriation.

Der er herefter ikke grundlag for at gå nærmere ind på, om der – såfremt det måtte lægges til grund, at der var tale om indgreb i en beskyttet rettinghed – ville være tale om "afståelse" i grundlovens forstand. En sådan vurdering måtte i givet fald foretages ud fra de kriterier, der er beskrevet under pkt. 3 ovenfor.

6.2. Spørgsmålet om "misligholdelse" fra statens side

Det synspunkt om "misligholdelse" fra statens side, som advokat Henrik Christrup giver udtryk for – jf. pkt. 5 ovenfor – synes at bygge på, at der ikke vil være mulighed for fremover at foretage skattemæssige afskrivninger på indvindingsmateriel, der er godkendt efter den hidtidige bestemmelse i råstoflovens § 19, hvis bestemmelsen ophæves.

Skatteministeriet har imidlertid oplyst, at en ophævelse af råstoflovens § 19 ikke vil ændre mulighederne for at foretage afskrivninger på indvindingsmateriel, der er godkendt efter den hidtidige bestemmelse, så længe materiellet benyttes erhvervsmæssigt af den skattepligtige.

Justitsministeriet finder allerede af denne grund ikke, at det, som er anført af advokat Henrik Christrup vedrørende misligholdelse fra statens side, kan begrunde, at staten skulle ifalde erstatningsansvar i forhold til indehavere af § 19-tilladelser, hvis råstoflovens § 19 ophæves.

Der er herefter ikke grundlag for at gå ind på, hvad advokat Henrik Christrup

nærmere måtte sigte til med udtrykket "misligholdelse fra statens side". Om spørgsmålet om erstatning som følge af ekspropriation henvises til pkt. 3 og 6.1 ovenfor.

6.3. Spørgsmålet om "magtfordrejning" fra lovgivningsmagtens side

Advokat Henrik Christrup giver som nævnt under pkt. 5 ovenfor endelig udtryk for, at en ophævelse af råstofloven § 19 vil indebære "magtfordrejning" fra lovgivningsmagtens side, og at dette vil medføre erstatningspligt for staten.

Det anførte synspunkt bygger ifølge udtalelsen på, at Miljøministeriet – såfremt man administrativt tilbagekaldte en § 19-tilladelse med virkning fra 1. januar 2007 uden at overholde opsigelsesvarslet på 10 år – ville ifalde erstatningsansvar, og at staten ikke kan undgå dette misligholdelsesansvar ved i stedet at gennemføre en ændring af råstofloven, således at der ikke længere kræves tilladelse til anvendelse af indvindingsmateriel.

Hertil skal Justitsministeriet bemærke, at en administrativ tilbagekaldelse af § 19-tilladelser i givet fald ville indebære, at indehaverne af disse tilladelser ikke længere ville kunne anvende det pågældende materiel til indvinding af råstoffer.

Som anført bl.a. under pkt. 2 ovenfor indebærer lovforslaget imidlertid ingen begrænsning i de nævnte indehaveres adgang til at benytte deres materiel til indvinding af råstoffer. Det indebærer alene, at de pågældende fremover må tåle, at råstofindvinding også foretages af virksomheder mv., som ikke har en sådan tilladelse.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan den ordning, som lovforslaget lægger op til, således ikke sidestilles med en administrativ tilbagekaldelse af § 19-tilladelser. Allerede af denne grund er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke opstår spørgsmål om erstatningspligt for det offentlige på grundlag af de synspunkter om "magtfordrejning" fra lovgivningsmagtens side, som advokat Henrik Christrup har anført.

I den forbindelse bemærkes mere generelt, at det er helt sædvanligt, at der ved lov foretages en regulering af f.eks. erhvervsvirksomheders forhold i tilfælde, hvor der ikke er hjemmel til at gennemføre den ønskede ordning administrativt. En betragtning om, at der foreligger "magtfordrejning" i tilfælde, hvor der ved lov gennemføres en ordning, som er bebyrdende over for de pågældende virksomheder mv., og som ikke ville kunne gennemføres administrativt, har således ingen støtte i lovgivningspraksis eller i gældende forfatningsret i øvrigt.

Det tilføjes endelig, at det må anses for tvivlsomt, om der i det hele taget gælder en forfatningsretlig grundsætning om magtfordrejning for lovgivningsmagtens vedkommende. Der kan i den forbindelse henvises til Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, red. af Henrik Zahle (2006), 2. udgave, side 129, hvor følgende anføres:

”Det er tvivlsomt, om lovgivningsmagtens kompetence kan anses for begrænset af andet end grundlovens egne bestemmelser. Sådanne begrænsninger skulle i givet fald følge af almindelige retsprinsipper med grundlovskraft. Det har bl.a. været gjort gældende, at der gælder en almindelig lighedsgrundsætning på grundlovsniveau, jf. Frederik Vinding Kruse: Ejendomsretten, 1951 s. 252, men se heroverfor Alf Ross 1980 bd. 2 s. 665. Retspraksis har ikke udtrykkeligt taget stilling til spørgsmålet, jf. Peter Germer 2001 s. 75f. med henvisning til dommene i UfR 1965 293 H og UfR 1986 898 H. Det må antages, at en sådan grundsætning i givet fald kun ville skulle bringes i anvendelse i klare tilfælde af grov og vilkårlig forskelsbehandling af borgerne, jf. H. Schaumburg, UfR 1965 B s. 244.

Spørgsmålet om almindelige retsprinsipper på grundlovsniveau er endvidere drøftet af Karsten Revsbech, TfR 1991 s. 50 f (i relation til magtfordrejningsgrundsætningen) og Michael H. Jensen, UfR 1994 B s. 335f (i relation til proportionalitetsprincippet). Heller ikke disse spørgsmål er der taget stilling til i retspraksis.”

Som anført ovenfor er det under alle omstændigheder Justitsministeriets opfattelse, at der ikke i den foreliggende situation er noget belæg for, at en sådan grundsætning i givet fald skulle kunne bringes i anvendelse.

7. Sammenfatning

Sammenfattende er det fortsat Justitsministeriets opfattelse, at en ophævelse af råstoflovens § 19 ikke vil indebære ekspropriation i forhold til indehavere af godkendelser efter råstoflovens § 19.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at en ophævelse af den nævnte bestemmelse heller ikke af de andre grunde, som er anført af advokat Henrik Chrstrup, vil indebære erstatningsansvar for staten.”