

Tillægsbetænkning

over

- I. forslag til lov om erhvervelse af landbrugsejendomme,
 II. forslag til lov om ændringer i lov om landbrugsejendomme,
 III. forslag til lov om ændringer i lov om oprettelse og supplerung af mindre landbrug m. m. — statshusmandsloven — og
 IV. forslag til lov om kommuners forkøbsret til fast ejendom samt støtte til kommuners jordkøb.

(Afgivet af udvalget den 28. maj 1963).

Udvalget har efter lovforslagenes anden behandling holdt 3 møder og haft samråd med landbrugsministeren, indenrigsministeren og justitsministeren samt modtaget en henvendelse fra Erhvervsrådet for Gartneri og Frugtavl. Endvidere har udvalget fra justitsministeriet modtaget de som bilag optrykte udtalelser fra det rets- og statsvidenskabelige fakultet ved Københavns universitet og det økonomiske og juridiske fakultet ved Århus universitet.

Et *flertal* (socialdemokratiets og det radikale venstres medlemmer af udvalget) indstiller herefter lovforslagene til *vedtagelse* med de af henholdsvis landbrugsministeren og indenrigsministeren foreslåede ændringer, for så vidt angår de under I, III og IV anførte lovforslag, og henviser herom til de bemærkninger, der ledsager ændringsforslagene.

Et *mindretal* (venstres og det konservative folkepartis medlemmer af udvalget) henviser såvel til sine bemærkninger i den af udvalget afgivne betænkning som til de af dets ordførere ved lovforslagenes anden behandling fremsatte udtalelser og indstiller i øvrigt lovforslagene til *forkastelse*.

Et *andet mindretal* (socialistisk folkepartis medlem af udvalget) kan ikke tiltræde den af landbrugsministeren foreslåede ændring til det under I anførte lovforslag,

men agter dog at stemme for lovforslaget ved tredje behandling. Mindretallet kan derimod indstille de under II-IV anførte lovforslag til *vedtagelse*, for de under III og IV anførte lovforslag med de af henholdsvis landbrugsministeren og indenrigsministeren foreslåede ændringer, som mindretallet kan tiltræde.

Ændringsforslag

til

I. forslag til lov om erhvervelse af landbrugsejendomme.

Af *landbrugsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (Teichert, K. B. Andersen, Holger Erikson, Ove Hansen, Carl Petersen, Chr. Rasmussen, Henning Rasmussen, Chr. Thomsen og Aage Fogh):

Til § 1.

Stk. 2 affattes således:

„*Stk. 2.* En person, der efter denne lovs ikrafttræden erhverver adkomst på en landbrugsejendom beliggende uden for inder- eller mellemzoner, skal inden 6 måneder efter erhvervelsen tage bopæl på ejendommen. Det gælder dog ikke

a) for personer, der har været beskæftiget ved landbruget i tilsammen mindst 3 år efter det fyldte 14. år samt tillige i mindst 5 måneder har været elev på en

- landbrugsskole eller gennemgået anden, højere landbrugsmæssig uddannelse,
- b) for personer, der i mindst 3 år har gennemgået en faglig uddannelse som gartnere med tilhørende teoretisk undervisning, og som erhverver en landbrugsejendom med henblik på gartneridrift,
- c) såfremt erhververen i forvejen har bopæl på en ham eller hans i stk. 1 nævnte pårørende tilhørende landbrugsejendom, eller
- d) såfremt landbrugsministeren meddeler fritagelse herfor.“

Bemærkning.

Ændringsforslaget er foranlediget af en fra Erhvervsrådet for Gartneri og Frugtavl modtaget henvendelse og tilsigter at fritage uddannede gartnere fra bopælskravet, når de erhverver landbrugsejendomme med henblik på gartneridrift.

III. forslag til lov om ændringer i lov om oprettelse og supplerung af mindre landbrug m. m. — statshusmandsloven —.

Af *landbrugsministeren*, tiltrådt af et flertal (Teichert, K. B. Andersen, Holger Eriksen, Ove Hansen, Carl Petersen, Chr. Rasmussen, Henning Rasmussen, Chr. Thomsen, Aage Fogh og Morten Lange):

Til § 2.

Efter stk. 2 indføjes som nyt stykke:

„Stk. 3. Forkøbsret i henhold til denne lov respekterer private forkøbsrettigheder og køberettigheder, der er tinglyst før lovens bekendtgørelse i Lovtidende.“

Bemærkning.

Ifølge den ved § 1, nr. 6, foreslåede affattelse af bestemmelsen i § 8 a, stk. 1, 2. pkt., i lov om oprettelse og supplerung af mindre landbrug m. m. — statshusmandsloven — skal forkøbsretten respekteres af indehavere af andre rettigheder over ejendommen,

uanset hvornår rettigheden er stiftet. Formålet med denne bestemmelse er i første række at fastslå, at tinglysning ikke er en betingelse for, at forkøbsretten kan gøres gældende over for andre indehavere af rettigheder over ejendommen. Det er derimod ikke hensigten at gøre indgreb over for ældre, private forkøbsrettigheder eller køberettigheder. Rettigheder af denne karakter findes kun på et yderst ringe antal ejendomme, hvorfor spørgsmålet om disse rettigheders forhold til det offentliges forkøbsret næppe har praktisk betydning. Under hensyn til, at spørgsmålet er fremdraget i den foreliggende udtalelse fra det økonomiske og juridiske fakultet ved Århus universitet, findes det imidlertid rettest, at der i loven optages en udtrykkelig bestemmelse om, at sådanne rettigheder skal respekteres ved udøvelse af det offentliges forkøbsret.

IV. forslag til lov om kommuners forkøbsret til fast ejendom samt støtte til kommuners jordkøb.

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af et flertal (Teichert, K. B. Andersen, Holger Eriksen, Ove Hansen, Carl Petersen, Chr. Rasmussen, Henning Rasmussen, Chr. Thomsen, Aage Fogh og Morten Lange):

Til § 13.

Som nyt stk. 3 indføjes:

„Stk. 3. Forkøbsret i henhold til denne lov respekterer private forkøbsrettigheder og køberettigheder, der er tinglyst før lovens bekendtgørelse i Lovtidende.“

Bemærkning.

Ændringsforslaget er fuldstændig parallelt med det af landbrugsministeren stillede ændringsforslag til det under III. anførte lovforslag, og der kan derfor med hensyn til begrundelsen henvises til de bemærkninger, der ledsager nævnte ændringsforslag.

Teichert.

K. B. Andersen.

Holger Eriksen.

Ove Hansen.

Carl Petersen,
formand.

Chr. Rasmussen.

Henning Rasmussen,
næstformand.

Chr. Thomsen.

Aage Fogh.

Peter Larsen.

Anders Andersen.

Niels Eriksen.

Jacob Sørensen.

H. C. Toft.

Poul Møller.

Niels Ravn.

Morten Lange.

Bilag.**JUSTITSMINISTERIET**

Lovkontoret

København, den 20. maj 1963.

Under henvisning til udvalgets skrivelse af 7. maj 1963 fremsendes vedlagt i 30 eksemplarer afskrift af svarene fra det rets- og statsvidenskabelige fakultet ved Københavns universitet og det økonomiske og juridiske fakultet ved Århus universitet.

Hans Hækkerup.

/ Niels Madsen.

Folketingets udvalg vedrørende forslag til love om erhvervelse af landbrugsejendomme m. v.

Afskrift.

KØBENHAVNS UNIVERSITET

Det rets- og statsvidenskabelige fakultet

København, den 18. maj 1963.

I skrivelse af 9. maj 1963 (j. nr. L. A. 143/62) har justitsministeriet på foranledning af en anmodning fra vedkommende folketingsudvalg udbedt sig en udtalelse fra fakultetet om, hvorvidt reglerne om forkøbsret i forslag til lov om kommuners forkøbsret til fast ejendom samt støtte til kommuners jordkøb og i forslag til lov om ændringer i lov om oprettelse og supplerung af mindre landbrug m. m. er i overensstemmelse med grundlovens § 73, stk. 1.

I skrivelse af 14. maj 1963 har ministeriet endvidere på foranledning af en anmodning fra partierne venstres og det konservative folkepartis repræsentanter i vedkommende folketingsudvalg udbedt sig en udtalelse om visse spørgsmål i forbindelse med erstatningsbestemmelserne i naturfredningslovens § 22, stk. 2, byplanlovens § 15 a og byudviklingslovens § 14.

De modtagne henvendelser er behandlet i et møde i fakultetets retsvidenskabelige afdeling, i hvilket har deltaget professorerne Ernst Andersen, O. A. Borum, Bent Christensen, W. E. von Eyben, Bernhard Gomard, Allan Philip, Alf Ross og Knud

Waaben, medens professorerne Stig Iuul, A. Vinding Kruse og Carl Rasting har været forhindret i at deltage.

På grundlag af denne drøftelse skal man udtale følgende:

Spørgsmålet om, hvorvidt de forelagte lovforslag er i overensstemmelse med grundloven, afhænger af en fortolkning af bestemmelsen i dennes § 73, stk. 1. Der hersker ikke i den juridiske litteratur fuld enighed om denne bestemmelses rækkevidde, og den endelige afgørelse heraf hører under domstolene.

Under hensyn hertil og til, at endelig stillingtagen til indholdet af lovforslagene ville kræve indgående undersøgelser — navnlig af forslagernes virkninger i en række enkelttilfælde — som fakultetet vanskeligt kan foretage, mener fakultetet ikke at burde udtale sig om forslagernes grundlovsmæssighed.

Det tilføjes, at fakultetet i anledning af den foreliggende sag og tidligere lignende sager har besluttet at optage spørgsmålet om retningslinjerne for fakultetets responderende virksomhed til principiel drøftelse.

P. f. v.

Knud Waaben,
h. a. decanus.

Til justitsministeriet.

Afskrift.

ÅRHUS UNIVERSITET

Det økonomiske og juridiske fakultet

Århus, den 18. maj 1963.

Vedr. journal nr. L. A. 143/62.

Idet man herved anerkender modtagelsen af justitsministeriets anmodning om en udtalelse i anledning af de fremkomne forespørgsler fra folketingsudvalget vedrørende forslag til love om erhvervelse af landbrugsejendomme m. v. samt forslagene om ændring af naturfredningslov, byplanlov m. v., skal man herved meddele, at sagen er blevet behandlet af den juridiske faggruppe under fakultetet. Professor Torben Lund har dog ikke deltaget i behandlingen på grund af bortrejse.

De modtagne spørgsmål er sålydende:

1) Udvalget udbeder sig en udtalelse fra de retsvidenskabelige professorer ved universiteterne om, hvorvidt den foreslåede udformning af forkøbsretten i

forslag til lov om kommuners forkøbsret til fast ejendom samt støtte til kommuners jordkøb og

forslag til lov om ændringer i lov om oprettelse og supplerung af mindre landbrug m. m. — statshusmandsloven —

er i overensstemmelse med grundlovens § 73, stk. 1, efter at de af henholdsvis indenrigs- og landbrugsministeren stillede ændringsforslag er indføjet i forslagernes tekst.

2) Venstres og det konservative folkepartis medlemmer i udvalget om naturfredningsloven og byplanloven m. v. anmoder herved om, at der må blive stillet de juridiske fakulteter ved universiteterne i København og Århus følgende spørgsmål:

1. Er fakultetet af den opfattelse, at erstatningsbestemmelserne i naturfredningslovens § 22, stk. 2, byplanlovens § 15 a og byudviklingslovens § 14 må ses som udslag af den forfatningsbestemte pligt, jfr. grundlovens § 73, til at yde erstatning for ejendomsafståelse, jfr. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954) pag. 740-46?
2. Er det foreneligt med grundlovens § 73 at ophæve erstatningsreglen i den gældende naturfredningslovs § 22, stk. 2?

I den nævnte anledning er der enighed om at udtale følgende:

I overensstemmelse med gammel tradition har fakultetet og dets enkelte medlemmer ved tidligere lejligheder stillet sig til statsmagtens rådighed ved at afgive udtalelser om principielle juridiske spørgsmål. Fakultetet har intet ønske om at bryde med denne tradition.

Der kan imidlertid forekomme tilfælde, hvor spørgsmålet drejer sig om fortolkningen af lovbestemmelser — herunder bestemmelser i grundloven — der indeholder vage og ubestemte udtryk, hvis nærmere indhold i særlig grad beror på vurderinger af samfundspolitisk karakter. Det vil da ikke være muligt på rent retsvidenskabeligt grundlag at påvise, hvad der må anses for den rette fortolkning. I sådanne tilfælde mener fakultetet ikke at kunne udtale sig med fornøden vægt.

Ud fra disse synspunkter er der enighed om, at fakultetet ikke ser sig i stand til at udtale sig om de under 2) nævnte spørgsmål.

Professor Stig Jørgensen og konstitueret professor Erik Christensen indtager samme standpunkt til det under 1) stillede spørgsmål, også under hensyn til, at en stillingtagen for deres vedkommende måtte kræve en indgående undersøgelse af de problemer, der knytter sig til forslagene.

Professorerne Robert Bech, Knud Illum og Thøger Nielsen, der ikke finder, at der er noget til hinder for i begrænset omfang at afgive udtalelse med hensyn til det under 1) stillede spørgsmål, er enige om på dette punkt at udtale følgende:

Uagtet de fremsatte lovforslag om en staten eller kommunerne tilkommende forkøbsret forudsætter, at det offentliges overtagelse af en ejendom kun kommer på tale, når ejendommen er afhændet, indebærer udøvelsen af forkøbsretten, at staten eller kommunen tiltvinger sig besiddelsen af den pågældende ejendom. En sådan tvangsafståelse har til forudsætning, at de i grundlovens § 73 fastsatte betingelser er opfyldt. Også den nugældende statshusmandslov hjemler efter disse fakultetsmedlemmers formening en adgang til ekspropriation navnlig af større landbrugsejendomme.

På denne baggrund skal først bemærkes, at kravet i grundlovens § 73 om fornøden lovhjælp efter almindelig opfattelse fordrer en angivelse af ekspropriationsformålet i den pågældende lov. En sådan angivelse savnes helt i forslaget til lov om kommunernes forkøbsret, og der vil derfor kunne opstå tvivl om, hvorvidt grundlovens betingelser på dette punkt er opfyldt.

Når man dernæst vender sig til spørgsmålet om, hvorvidt det må antages, at ejeren, som foreskrevet i grundloven, opnår fuldstændig erstatning, skal man indskrænke sig til at udtale, at udredelsen af det i den påtænkte overdragelse forudsatte vederlag formentlig som hovedregel vil opfylde grundlovens krav om ydelse af erstatning, men at man dog på den anden side ikke kan bortse fra, at der kan opstå tilfælde, hvor erstatningen bliver mindre, end hvis man var gået frem efter de hidtil anvendte principper for fastsættelsen af ekspropriationserstatning.

Man tænker her navnlig på de tilfælde, hvor staten eller en kommune i henhold til lovforslagene kun overtager en del af det, der er afhændet. Lovens princip er her som hovedregel, at staten eller kommunen skal betale det fastsatte vederlag for de dele af det solgte, som omfattes af forkøbsretten. I tilfælde af delekspropriation er det sædvanligvis reglen, at der herudover skal svares erstatning for værdiforringelse af restejeendommen, der normalt ikke kan forventes overtaget af køberen for den derfor fastsatte pris. Udnyttelse af forkøbsretten til en del af det solgte synes derfor at kunne medføre tab, for hvilke ejeren ikke får dækning, og den adgang, der ved ændringsforslaget er givet sælgeren til at træde tilbage fra købet, synes ikke fyldestgørende at afhjælpe denne mangel.

Endvidere bemærkes, at bestemmelserne i jordlovsforslagets § 8 a, stk. 1, og forslaget til loven om kommunernes forkøbsret § 3, stk. 3, hvorefter bl. a. før lovens ikrafttræden bestående forkøbsrettigheder og køberettigheder uden erstatning skal vige for den stat og kommune tillagte forkøbsret, efter omstændighederne kan blive ensbetydende med et ekspropriativt indgreb.

Når ministeriet efter anmodning fra det pågældende folketingsudvalg spørger om, hvorvidt den foreslåede udformning af forkøbsretten i de omtalte lovforslag er i overensstemmelse med grundlovens § 73, stk. 1, finder de nævnte fakultetsmedlemmer derfor ikke, at man med fuldt tilstrækkelig sikkerhed kan besvare det stillede spørgsmål bekræftende.

Herefter har professor Max Sørensen ønsket at udtale følgende:

Ved afgørelsen af, om en forkøbsret som den omhandlede er en ekspropriation i grundlovens forstand, må udgangspunktet tages i ordlyden af § 73, stk. 1, 2. pkt.:

„Ingen kan *tilpligtes at afstå* sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det.“

De understregede ord angiver det led i reglen, hvorpå hovedvægten ligger i denne sammenhæng.

Forkøbsrettens udøvelse forudsætter, at den hidtidige ejer uden nogen offentlig myndigheds indgriben har besluttet sig til at afhænde sin ejendom og har truffet bindende aftale herom med en køber, eller at ejen-

dommen er solgt ved tvangsauktion efter de almindelige regler herom. Forkøbsretten indebærer derimod ikke, at stat eller kommune kan kræve afståelse af en ejendom, som ejeren ønsker — og ville være berettiget til — at beholde. Den skaber ikke nogen forpligtelse, som ikke i forvejen bestod, til at afhænde ejendommen, men indebærer alene, at stat eller kommune indtræder i køberens rettigheder og forpligtelser efter kontrakten — eller erhvervelsen på tvangsauktion. Under disse omstændigheder medfører forkøbsrettens udøvelse ikke i forhold til den hidtidige ejer nogen pligtmæssig afståelse. Der er følgelig ikke tale om et indgreb i ejendomsretten af den art, som omhandles i grundlovens § 73.

Resultatet af denne sproglige fortolkning bekræftes i øvrigt ved en betragtning af grundlovsbestemmelsens formål. Dette er — i tilslutning til de øvrige friheds- og menneskerettigheder — at beskytte den enkelte borgers interesser ved at opstille særlige betingelser for, at offentlige myndigheder kan fratage ham hans ejendom. Når han selv har forpligtet sig til at skille sig af med sin ejendom, er der ikke noget behov for at beskytte ham mod at skulle fuldbyrde ejendommens afståelse på de aftalte vilkår, men til en anden køber. Interessen

i frit at kunne vælge sin køber er ikke en interesse af så fundamental karakter, at den fortjener grundlovsmæssig beskyttelse.

Hvad særligt angår det specielle spørgsmål vedrørende private forkøbsrettigheder, som er stiftet før de nye lovreglers ikrafttræden, og som vil bortfalde, hvis stat eller kommune udøver den lovhjemlede forkøbsret, bemærkes følgende:

Lovreglerne fører ikke nødvendigvis til, at en sådan ældre forkøbsret bortfalder. Lovene kan meget vel administreres således, at den offentlige forkøbsret ikke gøres gældende i konkurrence med en ældre privat forkøbsret. Antages denne at være en af grundlovens § 73 beskyttet rettighed, vil de administrative myndigheder, i alt fald hvor retten har økonomisk værdi, være forpligtet til ikke at udøve deres forkøbsret uden at kunne yde den berettigede fuld erstatning. De vil med andre ord være undergivet en grundlovsmæssig pligt til ikke at udnytte deres lovhjemlede, skønsmæssige beføjelse i den fulde udstrækning, som loven isoleret betragtet gør det muligt. Dette forhold, som jo også kendes fra andre forvaltningsområder, kan ikke føre til at anse loven for grundlovsstridig, men kun til i givet fald at anse forvaltningsakten for ugyldig som uforenelig med grundloven.

P. f. v.

sign. *Thøger Nielsen.*
h. a. decanus.

Til justitsministeriet, lovkontoret.