

Forsvarsministeriet
Holmens Kanal 9
1060 København K
fmn@fmn.dk
jad@fmn.dk
Sagsnummer 2025/005423

16. juni 2025

Høringssvar over udkast til forslag til lov om bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål

Danske Advokater mener, at

- lovgivningen i højere grad bør tilrettelægges, så den både imødekommer de sikkerhedspolitiske udfordringer og samtidig sikrer borgernes retssikkerhed
- retssikkerhedsværn bør integreres klart i selve lovteksten
- klageadgang bør sikres
- adgang til domstolsprøvelse skal forstærkes via fast track og førsteinstansbehandling ved landsretten

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive høringssvar. Dette høringssvar er udarbejdet i samarbejde med vores Retssikkerhedsudvalg samt flere af vores specialiserede fagudvalg.

Retssikkerhedsmæssig håndtering af alvorlige sikkerhedspolitiske forhold

Forslagets ordning vil indebære, at vedkommende minister for bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål, efter forhandling med forsvarsministeren henholdsvis ministeren for samfundssikkerhed og beredskab

1. kan overtage beføjelser tillagt andre ministre,
2. helt eller delvis kan fravige anden lovgivning og
3. kan afskære klageadgang efter lovgivningen.

Adgangen til derogation afgrænses til at angå regler i det omfang, hvor dette er påkrævet for at opnå projektets eller aktivitetens formål.

Ordningen omfatter hjemmel til, at vedkommende minister ved ekspropriation kan erhverve arealer og rettigheder, der er nødvendige for bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål, ligesom den omfatter regulering af ledninger berørt af nævnte bygge- og anlægsprojekter.

Med forslaget må væsentlige hensyn til den enkelte borger og andre beskyttelsesværdige interesser vige til fordel for den samfundsmæssige interesse, der følger af, at Danmark står i en meget alvorlig sikkerhedspolitisk situation.

Statsforfatningsretligt vil ordningen give vedkommende minister hjemmel til intensive indgreb i borgernes frihed og ejendom gennem beslutninger – hvad enten dette sker via udstedelse af anordninger eller blotte beslutninger - med stærk derogatorisk kraft. Brugen heraf er ifølge litteraturen heldigvis reserveret til helt sjældne og alvorlige situationer.

Danske Advokater anerkender, at den alvorlige sikkerhedspolitiske situation medfører behov for både usædvanlig og vidtgående lovgivning. Det må imidlertid alene ske undtagelsesvist og med videst mulig respekt for borgernes frihed, retssikkerhed og ejendom. Nedenfor anbefaler vi derfor en række justeringer og tilføjelser med henblik på også at sikre retssikkerheden.

Klar, sagligt funderet og anvendelsesorienteret regulering

Lovforslaget indeholder kun få bestemmelser, der alle er relativt kortfattede. Forarbejderne adresserer væsentlige spørgsmål og forudsætninger for lovens anvendelse, der bør reguleres i selve loven. Ordningens indgribende karakter indebærer, at den tilsigtede regulering og forudsætningerne herfor i videst muligt omfang bør fremgå af selve lovteksten fremfor af forarbejderne.

For eksempel *"forudsættes det, at vedkommende minister før fastsættelsen af regler i forhold til et konkret projekt eller en konkret aktivitet orienterer Folketinget"*, jf. udkastet, s. 16. Tilsvarende udsagn findes s. 28, 32 og 36. Henset til, at der er tale om stærk derogation til at foretage intensive indgreb i borgernes frihed og ejendom, fremstår det påkrævet, at Folketinget orienteres, men pligten dertil og pligtens indhold bør fastlægges i selve lovteksten ved en samlet regulering af underretningen af Folketinget. *Danske Advokater anbefaler* således, at det fremgår direkte af lovteksten, at vedkommende minister orienterer Folketinget forud for brug af hjemlen.

At der er tale om usædvanlig lovgivning, der må give anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser, kunne for Danske Advokater at se med fordel have fundet tydeligere udtryk end sket

gennem generelle betragtninger i de almindelige og specielle bemærkninger i udkastet til lovforslaget. *Danske Advokater anbefaler derfor*, at der medtages flere klare konkrete eksempler på projekter og aktiviteter, hvor loven vil skulle finde anvendelse.

At lovforslaget giver anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser, ses anerkendt eftersom der usædvanligt foreslås en solnedgangsklausul, hvorefter loven ophæves den 31. december 2028.

Danske Advokater bifalder anvendelsen af en solnedgangsklausul, herunder varigheden af loven.

Vi bemærker imidlertid, at de specielle bemærkninger ikke motiverer behovet for solnedgangsklausulen, hvilket ellers havde været naturligt. *Danske Advokater anbefaler* derfor, at behovet beskrives nærmere.

Den foreslåede solnedgangsbestemmelse regulerer i § 9, stk. 3, hvorledes der skal forholdes med regler m.v. udstedt med hjemmel i lovforslagets § 2. *Danske Advokater anbefaler*, at det også reguleres, hvorledes der skal forholdes med projekter og aktiviteter, der er igangsat med hjemmel i forslaget § 3, og som ikke er afsluttede den 31. december 2028. I øvrigt bemærkes for fuldstændighedens skyld, at visse driftsaktiviteter, der tillades med hjemmel i loven, kan tænkes at skulle fortsætte mange år fremover (fx driften af en virksomhed, som kræver godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5, men som har opnået sit hjemmelsgrundlag qua lovforslaget). Sådanne situationer bør overvejes nærmere og beskrives i forarbejderne til loven.

Anvendelsesområde og væsentlighed

I loven fokuseres på varetagelse af "væsentligt nationalt forsvarsformål" eller "væsentlige beredskabsformål" til forskel fra øvrig regulering med fokus på "væsentlige nationale sikkerhedsinteresser". Det er uklart, hvori forskellen ligger mellem denne regulering. Vurderingen af, hvornår der foreligger et væsentligt nationalt forsvarsformål, vil afhænge af det aktuelle trusselsbillede og må derfor anses for at være dynamisk.

Vi anerkender, at særlige hensyn til hastighed og fortrolighed i forhold til væsentlige nationale forsvarsformål, beredskabsformål og sikkerhedsinteresser kan gøre sig gældende. *Danske Advokater opfordrer* imidlertid til, at der indarbejdes retssikkerhedsmæssige garantier, så indgreb i borgernes rettigheder begrænses mest muligt.

Vurderingen af, om et projekt eller en aktivitet har væsentlige forsvarsformål eller væsentlige beredskabsformål, synes naturligt at skulle afgøres af forsvarsministeren henholdsvis ministeren for samfundssikkerhed og beredskab. Med henblik på at skabe en gennemsigtig proces *anbefaler Danske Advokater*, at det fremgår direkte af lovens § 1, hvem der har kompetence til at afgøre, hvorvidt der er tale om et bygge- og anlægsprojekt omfattet af loven. Det bør desuden fremgå, at det er en forudsætning, at afgørelse herom træffes tidligst muligt og inden ressortministeriet

fastlægger detaljerede forslag til regler om fravigelse af lovgivning i medfør af § 2 og § 3. Endelig anbefaler Danske Advokater, at det anføres i lovteksten, at Folketinget bør underrettes om afgørelsen.

Omfanget og forståelsen af væsentlighedsbetingelsen vil være både afgørende og betydningsfuld. En beskrivelse heraf ses begrænset eller upræcis i bemærkningerne. Et eksempel på en upræcis formulering findes i udkastets bemærkninger til lovforslagets § 1, hvor det fremgår, at det efter udkastet kræves, at *"formålet er mere end blot ønskeligt eller hensigtsmæssigt"*. Det anførte strider mod den almindelige forståelse af, hvad der følger af en betingelse om væsentlighed, og trækker tværtimod i den modsatte retning. Det anføres i det næste punktum, at det *"ikke i almindelighed vil opfylde kravet om væsentlighed"*, at et omfattet projekt eller aktivitet eksempelvis øger beskæftigelsen i et område eller tiltrækker udenlandsk ekspertise. De to eksempler udgør en negativ afgrænsning af projektets eller aktivitetens væsentlighed, som ikke samtidig giver en grundlæggende generel afgrænsning og bør derfor ikke anvendes, slet ikke ledsaget af formuleringen "ikke i almindelighed".

Danske Advokater anbefaler, at væsentlighedsbetingelsen beskrives yderligere, samt at beskrivelsen sker ud fra en positiv afgrænsning.

At de retssikkerhedsmæssige overvejelser kunne have fundet klare udtryk i udkastet, kan illustreres ved beskrivelsen af lovforslagets anvendelsesområde i udkastet, s. 11: *"Da der med lovforslaget lægges op til forholdsvis vidtgående muligheder for at overtage beføjelser, der efter anden lovgivning er tillagt andre ministre eller myndigheder, helt eller delvist at fravige anden lovgivning og at afskære klageadgang, er det regeringens vurdering, at lovforslagets anvendelsesområde bør begrænses til alene at finde anvendelse for aktiviteter, der tjener væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål"*.

Henset til den bredt formulerede adgang til stærk derogation til intensive indgreb i borgerens frihed og ejendom forekommer udtrykket "forholdsvis" før "vidtgående" ikke at være velanbragt. Den senere brug af formuleringen "bør begrænses" kan også med fordel skrives anderledes, fx at ordet "bør" erstattes med ordet "skal".

Senere i beskrivelsen af adgangen til fravigelse af anden lovgivning uden offentlighedens inddragelse er det i udkastet, s. 34, anført: *"En sådan mulighed for i særlige tilfælde at tillade fravigelser af anden lovgivning uden offentlighedens kendskab hertil er ny, og der ses ikke umiddelbart at være lignende ordninger i anden gældende lovgivning"*. En nær beslægtet formulering anvendes i udkastet, s. 60.

Danske Advokater anbefaler, at udsagnet præcises til, at der ikke er lignende ordninger, og at udsagnet flyttes om tidligere i forslaget, så dette også omfatter den forudgående beskrevne omfattende adgang til at fravige anden lovgivning ved bekendtgørelse.

Fravigelser af anden lovgivning m.v.

Fastsættelsen af regler om fravigelse af anden lovgivning tilkommer efter forslagets § 2 vedkommende minister efter forhandling med forsvarsministeren henholdsvis ministeren for samfundssikkerhed og beredskab. Kompetencen afgrænses ved, at fravigelse af lovgivning som beskrevet kan ske *"i det omfang sådanne regler er påkrævet for at opnå projektets eller aktivitetens formål"*.

Hvis formålet som følge af fortrolighedshensyn ikke kan opnås ved at udstede regler efter forslagets § 2, kan regeludstedelse undlades, hvis forsvarsministeren henholdsvis ministeren for samfundssikkerhed og beredskab vurderer, at det af *"afgørende hensyn til den nationale sikkerhed er påkrævet"* for at opnå formålet.

Danske Advokater anbefaler, at det anføres, at justitsministeren eller Forsvarets Efterretningstjeneste skal inddrages ved afgørelsen af, om regler er "påkrævet" efter § 2, og ved en eventuel yderligere afgørelse af, om offentligheden kan holdes uden for efter § 3, fordi det er *"påkrævet"* af de *"afgørende hensyn"*.

Danske Advokater anbefaler, at Folketinget underrettes om afgørelser efter § 2, samt at Sikkerhedsudvalget orienteres om afgørelser efter § 3, samt at begge dele anføres i lovteksten.

Det ses forholdsvis ofte, at større bygge- og anlægsprojekter kommer i konflikt med de EU-baserede miljøvurderings- og habitatregler (Natura-2000 reguleringen, beskyttelsen af arter, VVM o.a.). Disse sandsynlige konflikter behandles ikke tilstrækkeligt grundigt i lovforslaget. Det fremgår af bemærkningerne, dels at EU-lovgivningen og andre internationale forpligtelser forventes overholdt (udkastets s. 46), dels at projekter og aktiviteter, der tillades efter § 2 i forslaget, og som vil indebære tilsidesættelse af EU-baseret regulering (fx habitatreglerne), vil være omfattet af fravigelsesbestemmelsen i TEU art. 4, stk. 2 (udkastets s. 16). *Danske Advokater foreslår*, at man i det lovforberedende arbejde inddrager erfaringer fra Danmarks implementering og brug (eller mangel på samme) af EU's nødforordning for så vidt angår fremme af VE-projekter, idet erfaringerne derfra til fulde illustrerer det vanskelige i (at overveje) at tilsidesætte fx EU's habitatregler samt de tidsmæssige implikationer heraf, fx ved brug af habitatreglernes undtagelsesbestemmelser, hvilket lovforslaget også lægger op til (udkastets s. 46). Proceduren for brug af TEU art. 4, stk. 2 er ganske vist beskrevet i forarbejderne, men det tidsmæssige perspektiv

bør inddrages og undersøges, ligesom sammenhængen mellem brugen af lovforslagets § 3 og forholdet til EU-baserede regler bør afklares yderligere.

Afskæring af klageadgang

Klageadgang udgør en central og væsentlig del af det danske retssystem og forvaltningskultur. En afskaffelse af klageadgangen vil fratage borgerne muligheden for at få prøvet og eventuelt ændret myndigheders afgørelser. Dette vil svække åbenhed og gennemsigtighed i forvaltningen og der er risiko for, at retssikkerheden forringes.

Vi finder det derfor betænkeligt, at forslaget indebærer en begrænsning eller afskaffelse af klageadgangen. For at sikre en passende balance mellem de hensyn, der ligger til grund for forslaget, *anbefaler Danske Advokater*, at klageadgangen fastholdes.

Baggrunden for at afskære klageadgang er i forslaget anført til at være et værn mod risikoen for klager til administrative myndigheder med den virkning, at klagerne måtte blive tillagt opsættende virkning og som følge heraf give anledning til væsentlige forsinkelser. Med forslaget er der lagt op til en proces og vurdering af forudsætningerne og nødvendigheden heraf.

I den forbindelse bemærkes det, at det vil være væsentligt, at der sker behørig inddragelse af mulighederne for, at der særskilt tages stilling til forudsætningerne for en klagesags behandling og om der foreligger grundlag for at give klagen opsættende virkning. Vi foreslår, at der etableres en ordning svarende til fx processen ved Klagenævnet for Udbud, hvor følgende betingelser vurderes: I den forbindelse vurderes følgende betingelser:

1. En umiddelbar vurdering af klagen skal føre til, at klagen har noget på sig ("fumus boni juris"). Hvis klagen umiddelbart synes udsigtsløs, er betingelsen ikke opfyldt.
2. Der skal foreligge uopsættelighed. Det vil sige, at opsættende virkning skal være nødvendig for at afværge et alvorligt og uopretteligt tab for klageren.
3. En interesseafvejning skal tale for opsættende virkning. Klagerens interesse i, at klagenævnet tillægger klagen opsættende virkning, skal veje tungere end indklagedes interesse i det modsatte.

Disse betingelser anses i vid udstrækning for at tilgode begge parter interesse. Vi anbefaler, at der indarbejdes et tilsvarende regime i relation til lovforslaget. Kombineres det med krav til klageorganets stillingtagen indenfor fx 30 dage svarende til klagenævnslovens § 12, stk. 3 vil myndighedernes interesserne i en hurtig afgørelse og vurdering tillige i vid udstrækning være tilgodeset.

Styrket og effektiv adgang til domstolsprøvelse

Gives vedkommende minister hjemmel til at afskære klageadgang, vil borgerne være henvist til domstolene. I dette tilfælde bør borgernes rettigheder i form af frihed og ejendom som minimum understøttes ved indførelse af en reel og styrket adgang til forhindre retsstridige intensive indgreb.

Med henvisning til den foreslåede lovgivnings karakter anbefaler vi, at søgsmål om prøvelse af afgørelser truffet i medfør af loven anlægges ved landsretten som første instans med adgang til direkte appel til Højesteret. Hensynet til borgernes retssikkerhed taler desuden for fokus på at sikre en uafhængig domstolsprøvelse. Sager om prøvelse af afgørelser truffet efter loven vil ikke være egnet til førsteinstansbehandling i byretten henset til sagernes betydning og/eller kompleksitet.

Danske Advokater anbefaler i forlængelse heraf, at der etableres en ordning med en lovfastsat maksimal sagsbehandlingstid (fast-track). Det vil være i både statens og borgernes interesse.

Ved domstolsprøvelse henledes opmærksomheden på, at det fremgår af udkastet, s. 52, at vurderingen af, om et projekt eller en aktivitet tjener "væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål" er udtryk for "et sikkerhedsfagligt og -politisk skøn". Dette vil ved prøvelsen af afgørelser truffet efter loven blive anført til støtte for, at domstolene skal udøve særlig tilbageholdenhed ved sin prøvelse på bekostning af borgernes retssikkerhed.

Danske Advokater anbefaler, at det udtrykkelig bestemmes, at domstolene kan foretage en tilbundsående (fuld) prøvelse af i al fald betingelserne efter lovforslagets § 2 og § 3.

Som det fremgår af bemærkningerne til § 8 i udkastet, s. 71, kan domstolene efter en konkret vurdering på ulovbestemt grundlag tillægge søgsmål om prøvelse af en forvaltningsakts gyldighed opsættende virkning.

Henset til lovgivningens karakter *foreslår Danske Advokater*, at der på nærmere betingelser gives domstolene lov hjemmel til at tillægge søgsmål om prøvelse af afgørelser efter loven opsættende virkning. Afgørelsen om at tillægge søgsmålet opsættende virkning vil kræve, at der efter landsrettens eller Højesterets foreløbige vurdering foreligger en klar overtrædelse af den vidtgående hjemmel til at gøre intensive indgreb i borgernes frihed og ejendom.

Ekspropriation

Det følger af forslagets § 4, at "*Vedkommende minister kan ved ekspropriation erhverve de arealer og rettigheder, der er nødvendige for bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter omfattet af § 1*".

Af bemærkningerne fremgår det af side 39, at *"Ekspropriation vil kun kunne ske mod fuldstændig erstatning, hvilket indebærer, at erstatningen økonomisk skal stille den, der er blevet eksproprieret, som var ekspropriationen ikke sket."*

Med henblik på at sikre den bedst mulige retsstilling til borgere eller virksomheder, der rammes af et indgreb, anbefaler vi, at det anføres direkte i lovteksten, at *"Ekspropriation vil kun kunne ske mod fuldstændig erstatning"*.

Ekspropriation er et af de mest vidtgående indgreb, staten kan foretage over for en borger. Vi anbefaler, at der ved et så omfattende indgreb skabes øget retssikkerhed ved også her at skabe hjemmel til, at landsretten fastsættes som første instans.

Endvidere bør borgere – såvel privatpersoner som erhvervsdrivende – have adgang til fri proces, så der opnås en retsgaranti for personer eller virksomheder, der rammes af den pågældende lov. På den måde er der retsgaranti for enten at blive eksproprieret eller at kunne prøve erstatningsspørgsmålet ved domstolene med landsretten som første instans.

Afsluttende bemærkninger

Danske Advokater anerkender, at den aktuelle sikkerhedspolitiske situation nødvendiggør handlekraft og kan berettige til anvendelse af ekstraordinære lovgivningsmæssige foranstaltninger. Det er imidlertid af afgørende betydning, at sådanne tiltag alene iværksættes under helt særlige omstændigheder og ledsages af den højest mulige grad af respekt for borgernes fundamentale frihedsrettigheder, retssikkerhed og ejendomsret. Med de herover anførte anbefalinger tilsigter vi at bidrage til opretholdelse af balancen og sikre tillid til retsstatens institutioner.

Danske Advokater står gerne til rådighed for uddybende spørgsmål eller dialog.

Med venlig hilsen

Danielle Løw

Juridisk konsulent

Danske Advokater