

## MRF 2022.268

Østre Landsrets dom af 14. oktober 2022, 16. afd., sag BS-30324/2021-OLR  
(Dorthe Wiisbye, Janni Christoffersen og Jørgen Jørgensen (kst.))

*Faxe Kommune (adv. Malene Blom Sillesen) mod Nymølle Stenindustrier A/S (adv. Håkun Djurhuus).  
Biintervenient til støtte for Faxe Kommune: Kommunernes Landsforening (adv. Pernille Aagaard  
Truelsen)*

***Kommunes afslag på tilladelse til midlertidig grundvandssenkning i forbindelse med råstofindvin-  
ding ikke ugyldigt, bl.a. fordi indsigelse om magtfordrejning blev afvist. Påstand om, at kommunen  
havde pådraget sig et erstatningsansvar for det tab, afslaget måtte medføre for råstofindvinderen,  
afvist pga. manglende aktualitet og bestemthed.***

Nymølle Stenindustrier A/S (A) indgav i maj 2018 ansøgning efter råstofloven om tilladelse til at indvinde 250.000 m<sup>3</sup> sten og grus pr. år på en ejendom i Faxe Kommune, hvoraf 100.000 m<sup>3</sup> var beliggende under grundvandsspejlet. Som en del af ansøgningen blev der også ansøgt om tilladelse efter vandforsyningslovens § 26 til en midlertidig grundvandssenkning. Faxe Kommune meddelte den 29. november 2019 afslag på tilladelse til midlertidig grundvandssenkning med henvisning til, at kommunen ønskede at bevare den nuværende tilstand for hydrologi og kvalitet af grundvand. Kommunens tekniske forvaltning havde udarbejdet et udkast til tilladelse, som var blevet tilsidesat af et flertal på 4 mod 3 medlemmer af kommunens teknik- og miljøudvalg, der i stedet stemte for at meddele afslag. Flertallet bestod af bl.a. udvalgets formand og af kommunalbestyrelsesmedlemmerne G og B. A påklagede kommunens afgørelse til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, men trak efterfølgende klagen tilbage og indbragte kommunens afgørelse for domstolene med påstand om, at afgørelsen var ugyldig, og at kommunen skulle anerkende, at kommunen ved afgørelsen "har pådraget sig erstatningsansvar overfor Nymølle Stenindustrier A/S for det tab afslagsafgørelsen måtte påføre Nymølle Stenindustrier A/S". Til støtte for ugyldighedspåstanden gjorde A navnlig gældende, at udvalgsmedlemmerne G og B offentligt havde engageret sig stærkt og personligt i den lokale modstand mod råstofindvinding på A's ejendom, og at de derfor havde været inhabile ved behandlingen af A's ansøgning. A gjorde endvidere gældende, at kommunen havde lagt vægt på usaglige hensyn. Kommunen påstod frifindelse for ugyldighedspåstanden og afvisning af, subsidiært frifindelse for, erstatningspåstanden med henvisning til, at erstatningspåstanden vedrørte et eventuelt fremtidigt tab, og at A derfor ikke havde en aktuell interesse

i at få prøvet dette spørgsmål. Byretten lagde til grund, at både G og B ejede ejendomme i området omkring det mulige gravefelt, og at beboerne i flere af G's ejendomme var blevet partshørt af Region Sjælland i forbindelse med ansøgningen om gravetilladelse. G og B havde begge profileret sig politisk i forhold til etableringen af grusgraven, og G var medstifter af og havde tidligere siddet i bestyrelsen for en forening imod råstofgraven, hvori hans kæreste og muligvis han selv ligesom B stadig var medlemmer. Hertil kom, at G og B havde udarbejdet flere kritiske høringssvar til regionen, og at G i et af disse høringssvar havde tilkendegivet, at en gravetilladelse ville påvirke hans og hans families økonomi drastisk. Byretten fandt, at G ved sin adfærd havde givet udtryk for at have en sådan særlig væsentlig og direkte personlig økonomisk interesse i sagen, at der ud fra en generel vurdering var risiko for, at han ville kunne lade sig påvirke heraf ved sin stillingtagen til A's ansøgning. G havde derfor været inhabil ved behandlingen af ansøgningen, mens byretten ikke fandt tilstrækkeligt grundlag for også at statuere inhabilitet for B. Da G's stemme havde været afgørende for afgørelsens udfald, medførte hans inhabilitet, at kommunens afslag var ugyldigt. Byretten fandt dernæst, at kommunens afslag tillige havde været båret af usaglige hensyn, idet tre vidner fra Teknik- og Miljøudvalget havde forklaret for byretten, at afslaget var begrundet i et forsigtighedsprincip. Af det materiale, der havde været tilgængeligt for udvalget, fremgik imidlertid, at en midlertidig grundvandssenkning ville være uden betydning for kvaliteten af grundvandet, og flertallet havde ikke påvist fejl heri eller indhentet oplysninger fra tredjemand, der imødegik disse vurderinger. På den baggrund fandt byretten, at flertallet ikke på sagligt grundlag havde kunnet afslå at meddele tilladelse under henvisning til et forsigtighedsprincip.

Henset til disse fejl fandt byretten endvidere, at kommunen havde pådraget sig et erstatningsansvar for den skade, som A måtte blive påført som følge heraf. A fik derfor medhold i begge sine påstande. Faxe Kommune ankede dommen til landsretten, hvor Kommunernes Landsforening biintervenerede til støtte for kommunen. For landsretten frafaldt A anbringendet om, at B havde været inhabil ved sagens behandling i kommunen. Landsretten fandt, at G som valgt lokalpolitiker ikke havde været inhabil ved behandlingen af sagen, idet G's personlige eller økonomiske interesse i sagen var af afledt karakter, da G ikke selv boede i området, men var ejer af de nærliggende ejendomme. Spørgsmålet om økonomisk indvirkning angik ikke en aktuel ændring af ejendommens værdi, idet det var uvist, om et prisfald ville indtræffe for de pågældende ejendomme, hvornår dette i givet fald ville ske, og hvilken størrelse et prisfald for ejendommene på stedet i givet fald ville have. Der blev heller ikke tale om indskrænkning i råde- og brugsretten for beboere og brugere af G's ejendomme. Landsretten afviste endvidere, at råstoflovens § 5 a, stk. 4, hvorefter kommunerne er bundet af råstofplanen

i deres planlægning og administration, indebærer, at kommunens selvstændige kompetence til at træffe afgørelse efter vandforsyningsloven om tilladelse til sænkning af grundvandsstanden, er ophævet eller begrænset. For så vidt angik A's anbringende om magtfordrejning bemærkede landsretten, at kommunen havde begrundet afslaget med, at den ønskede at bevare den nuværende tilstand for hydrologi og kvalitet af grundvand, og at kommunen derfor ikke ville tillade aktiviteter, der indebar en risiko for hydrologien og kvaliteten af grundvandet. Efter bevisførelsen fandt landsretten ikke grundlag for at fastslå, at kommunen havde inddraget usaglige hensyn, eller at kommunens afslag var utilstrækkeligt begrundet. Med hensyn til A's erstatningspåstand bemærkede landsretten, at påstanden angik en afgørelse, som landsretten ikke havde fundet ugyldig, og drejede sig om et endnu ikke indtruffet tab af en uvis størrelse. Påstanden savnede derfor aktualitet og var behæftet med en sådan uklarhed og ubestemthed, at den ikke kunne indgå i en domskonklusion. På denne baggrund blev kommunen frifundet for ugyldighedspåstanden, mens landsretten afviste erstatningspåstanden.

**Kommentar:** Landsrettens dom forekommer at hænge i en tynd tråd med hensyn til inhabilitet. Det er noget bagvendt, når landsretten anfører, at G's personlige eller økonomiske interesse er af "afledt karakter", idet han ikke selv bor på stedet, men ejer ejendommene. Som ejer har han netop en direkte økonomisk interesse i sagen, der er omfattet af inhabilitetsgrunden i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1. Det må i den forbindelse understreges, at § 3, stk. 1, nr. 1, ikke er begrænset til parter, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 118 og Azad Taheri Abkenar, *Inhabilitet i forvaltningen*, 2. udg., 2022, s. 73 ff. At der er usikkerhed med hensyn til, hvordan værdien af ejendommene vil blive påvirket, kan ikke på det foreliggende grundlag ændre ved, at G i kraft af sit ejerskab har en særlig økonomisk interesse i sagen. Dette underbygges af G's egne høringssvar. Fra retspraksis kan især henvises til U 1989.735 H, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem fandtes inhabilt i forhold til vedtagelsen af en kommuneplan, idet medlemmet ejede fire ejendomme i området. Derimod kan G's politiske opfattelse af sagen og foreningsarbejde ikke danne grundlag for en inhabilitetsindsigelse, jf. Karsten Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 8. udg., 2019, s. 93 f.

---



# RETEN I NÆSTVED DOM

afsagt den 16. juli 2021

---

Sag BS-1323/2020-NAE

A Industri A/S  
(advokat Håkun Djurhuus)

mod

Faxe kommune  
(advokat Pernille Aagaard Truelsen)

Denne afgørelse er truffet af dommer Lene Sigvardt, dommer Line Bjørklund og kst. dommer Christian Ankerstjerne Rønneberg.

## Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen er anlagt den 13. januar 2020. Sagen drejer sig om gyldigheden af afslag på ansøgning om tilladelse til midlertidig grundvandssænkning i forbindelse med indvinding af råstoffer under grundvandsspejlet.

Sagsøgeren, A Industri A/S, har fremsat følgende påstand: 1.1 Faxe Kommune tilpligtes at anerkende, at Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 (sagsnr. 09.08.00-P19-29188-19) er ugyldig.

1.2 Faxe Kommune tilpligtes at anerkende, at Faxe Kommune ved den nævnte afslagsafgørelse nævnt i påstand 1.1 ovenfor har pådraget sig erstatningsansvar overfor A Industri A/S for det tab afslagsafgørelsen måtte A Industri A/S.

Sagsøgte, Faxe kommune, har over for A Industri A/S's påstand 1.1 påstået frifindelse, og over for A Industri A/S's påstand 1.2 principalt påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

A Industri A/S har over for afvisningspåstanden påstået frifindelse.

Oplysningerne i sagen

Den 27. november 2019 meddelte Faxe Kommune, Center for Plan og Miljø afslag til A Industri A/S (A) på ansøgning om tilladelse til grundvandssænkning i forbindelse med indvinding af vand og grus under grundvandsspejlet ved By B.

Det fremgår af afslaget:

" Afgørelse om grundvandssænkning i forbindelse med indvinding af 100.000 m<sup>3</sup> sand og grus pr. år under grundvandsspejl ved By B. A Industri A/S har den 15. maj 2018 søgt om tilladelse til indvinding af sand og grus på ejendommen på matr.nr. aa og bb. Som en del af ansøgningen er der ansøgt om en grundvandssænkning, der gør det muligt af indvinding af op til 100.000 m<sup>3</sup> grus pr. år under grundvandsspejlet over en 5-årig periode.

Afgørelse

Faxe Kommune meddeler jf. § 26 i vandforsyningsloven, afslag til midlertidig grundvandssænkning på matr.nr aa og bb.

Sagsfremstilling og Faxe Kommunes vurdering:

Ansøger har i sit ansøgningsmateriale oplyst, at der søges om tilladelse til udgravning af op til 100.000 m<sup>3</sup> af primært sand med lidt grus under grundvandsspejlet om året. Da sandet og gruset fjernes under vandspejlet vil det resultere i en grundvandssænkning svarende til en indvinding af 75.000 m<sup>3</sup>/år grundvand, fordelt over udgravningsarealet. Det forventes, at lagtykkelsen af mættet sand- og grus er 3 m, hvilket er den forventede dybde af udgravning under vandspejlet.

Rambøll har for Faxe Kommune lavet kontrolberegninger og vurderet grundvandssænkningens indflydelse på nærliggende miljø.

Vurderingen er, at der kun er en begrænset hydraulisk kontakt eller slet ingen hydraulisk kontakt mellem sænkningen i grusgraven og de nærliggende vandløb, naturområder og vandindvindinger, og at der derfor kun er begrænset risiko for påvirkning af disse.

Vurdering

Ansøgningen har været behandlet på udvalgsrådet i Teknik &

miljøudvalget 27. oktober 2019. Faxe Kommune ønsker at bevare den nuværende tilstand for hydrologi og kvalitet af grundvand. Kommunen vil derfor ikke tillade aktiviteter, der indebærer en risiko for hydrologien og kvaliteten af grundvandet.

Faxe Kommune afgør derfor, at der ikke kan gives tilladelse til midlertidig grundvandssænkning (§ 26).

#### Lovgrundlag

Afslaget gives i henhold til § 1 og § 2 i vandforsyningsloven, der angiver, at der i administrationen af loven, skal lægges vægt på vandforekomsternes omfang, på befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning, på miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet, og på anvendelse af råstofforekomster.

...

#### Klagevejledning

Afgørelsen kan, inden 4 uger fra den er meddelt, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Klagefristen udløber den 18. december 2019.

De klageberettigede er:

- Ansøger.
- Enhver med individuel væsentlig interesse i afgørelsen.

...

...”

Der fremgår af beslutningsprotokollatet for mødet i Teknik og miljøudvalget følgende:

#### ” Sagsfremstilling

A Industri A/S har på vegne af ejerne af C-vej 22 søgt Region Sjælland om tilladelse til råstofindvinding på matrikel aa og bb.

Det er Region Sjælland der er myndighed på råstofloven og skal udarbejde den endelige gravetilladelse. Råstofindvinding på landjorden reguleres ikke kun af råstofloven, men også af en række andre love, der giver kommunalbestyrelsen mulighed for ud fra særlige hensyn helt at kunne hindre den påtænkte indvinding eller gennem vilkår for tilladelsen at kunne begrænse eventuelle skadevirkninger som følge af indvindingen. Faxe Kommune skal behandle de sager, som de er myndighed på. Faxe Kommunes sagsbehandling vil herefter indgå i den endelige gravetilladelse, som Region Sjælland skal udarbejde.

I forbindelse med råstofgravningen ved By D skal Faxe Kommune tage stilling til følgende tilladelser.

1. Tilladelse til grundvandssænkning
2. ...

3. ...

Endvidere vil udvalget blive forelagt en vurdering af, om der er ændrede trafikale forudsætninger for adgang til området i forlængelse af den fremsendte miljøvurdering.

Tilladelsen til grundvandssænkning er den første sag, som Faxe Kommune skal tage stilling til. Resten af sagerne forventes at blive behandlet på Teknik & Miljøudvalgets møde i november 2019. Tilladelse til grundvandssænkning gives for en periode på 5 år fra den dato, tilladelsen træder i kraft.

Der er ansøgt om at indvinde 250.000 m<sup>3</sup> sten og grus pr. år, og heraf kan der udvindes 100.000 m<sup>3</sup> pr. år under grundvandsspejlet.

Det ansøgte forudsætter tilladelse til grundvandssænkning for gravning under grundvandsspejlet.

Center for Plan & Miljø har udarbejdet et udkast til en tilladelse til grundvandssænkning i forbindelse med udvinding af råstoffer på matrikel aa og bb.

Rambøll har for Faxe Kommune lavet kontrolberegninger og vurderet grundvandssænkningens indflydelse på nærliggende miljø. Beregninger og vurderinger indgår i udkastet til tilladelsen.

Vurderingen er, at der kun er en begrænset hydraulisk kontakt eller slet ingen hydraulisk kontakt mellem sænkningen i grusgraven og de nærliggende vandløb, naturområder og vandindvindinger, og at der derfor kun er begrænset risiko for påvirkning af disse.

Lovgrundlag  
Vandforsyningsloven.  
Råstofloven.

Økonomi  
Ingen budgetmæssige konsekvenser.

Sagen afgøres af  
Teknik & Miljøudvalget.

Indstilling

Center for Plan & Miljø indstiller, at udkast til afgørelse godkendes og sendes i partshøring.

Beslutning i Teknik & Miljøudvalget den 30. oktober 2019

Eli Jacobi Nielsen (O) stiller følgende ændringsforslag:

Der gives afslag på ansøgningen med henvisning til det nærliggende Natura 2000 område og de store vandindvindingsområder. Faxe Kom-

mune ønsker at bevare den nuværende tilstand for hydrologi og kvalitet af grundvand og vil derfor ikke tillade aktiviteter, der indebærer risici for påvirkning af disse faktorer.

For ændringsforslaget stemte: Eli Jacobi Nielsen (O), Lars Folmann (O), Henrik Aakast (V), Erik Rasmussen (V).

Imod ændringsforslaget stemte: Finn Hansen (A), Michael Christensen (C); Christina Birkemose (A).

Ændringsforslaget er godkendt.

Fraværende: Ingen.

Bilag

- Ansøgning C-vej 22
- Miljøkonsekvensrapport\_By B
- Tilladelse"

Vedlagt ansøgningen var miljøkonsekvensrapport udarbejdet af A, version 2, dateret 15. august 2019.

Det fremgår af rapporten blandt andet:

" 1 INDLEDNING

...

A Industri A/S har d. 15. maj 2018 indsendt en ansøgning til Region Sjælland om at indvinde 250.000 m<sup>3</sup> sand, grus og sten pr. år på matrikel aa og bb i Faxe Kommune. De ansøgte arealer ligger inden for graveområdet ifølge Region Sjællands Råstofplan 2016 (1) og arealerne omfatter opdyrket landbrugsområde eller arealer i omdrift.

Der er ansøgt om udvinding af sand og grus både over og under grundvandsspejlet.

Udvindingen af råstoffer kan potentielt påvirke det omgivende miljø, herunder natur, overfladevand, grundvand samt give anledning til støj- og støvpåvirkning. Herudover vil de trafikale forhold blive ændret i den periode, råstofindvindingen foregår.

...

Da det ansøgte areal overstiger 25 Ha, har Region Sjælland jævnfør bekendtgørelsens (LBK nr.1225 af 25/10/2018) § 15 stk. 1 besluttet, at der skal udarbejdes en Miljøkonsekvensrapport for råstofindvindingen, for at vurdere de miljømæssige konsekvenser i forbindelse med den påtænkte indvinding.

I forbindelse med ansøgningen har A Industri A/S derfor udarbejdet denne Miljøkonsekvensrapport, der beskriver og vurderer

det ansøgte projekts væsentlige indvirkninger på miljøet, både direkte og indirekte, i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 20.

...

#### 2.4 Grund- og overfladevand

Indvindingen af råstoffer under grundvandsspejlet medfører en grundvandssænkning, der kan påvirke grundvandet udover selve afgrænsningen af graveområdet. Denne er dog af begrænset omfang, som også bekræftet fra andre områder af lignende karakter.

Den beregnede grundvandssænkning er af beskedent omfang, og vil ikke påvirke områdets almene og ikke-almene (private) indvindinger.

...

Registrerede forurenede arealer ligger i stor afstand til det ansøgte område. Det vurderes derfor, at grundvandssænkningen ikke vil give anledning til mobilisering af eventuel forurening fra disse lokaliteter, som kunne forurene grundvand eller overfladevand.

Det er vurderet, at der ikke vil ske en væsentlig kvalitativ eller kvantitativ påvirkning af grundvandet og vandindvindingen i området. Det er ligeledes vurderet, at der ikke vil ske væsentlig påvirkning af omkringliggende landbrugsdrift, som følge af gravning under grundvandsspejlet.

...

#### 2.5 Natur

I en afstand af ca. 1.200 meter til det ansøgte område ligger E-Mose, der er et registreret Natura-2000 område. Mosen er følsom overfor vandspejlsændringer, men grundet den store afstand til det ansøgte område, samt den beregnede lille sænkning fra gravning under grundvandsspejlet, er det vurderet, at der ikke vil ske påvirkning af E-Mose, som følge af råstofgravning under grundvandsspejlet. Der vil heller ikke ske påvirkning af eventuel tilførsel af grundvand fra dybere liggende lag. Det vurderes derfor, at der ikke er behov for udarbejdelse af en særskilt Natura 2000-konsekvensvurdering.

...

##### 7.3.1 Grundvand

Hvis der graves med en konstant hastighed under grundvandsspejlet, vil sænkningen i gravesøerne være konstant hen over tid. Uden for gravesøerne vil sænkningerne vokse med tiden, da sænkningen skal forplante sig ud gennem grundvandsmagasinet. Beregningen af den potentielle grundvandssænkningens udbredelse i grundvandsmagasinet er foretaget efter 5 års råstofindvinding.

Den største sænkning i gravesøerne er beregnet til 26 cm. I en afstand af 1 km fra gravesøen er sænkningen beregnet til under 5 cm (se Figur 7-5). Forudsætningerne for beregningen i Figur 7-5 er konservativt fastsatte, så den forventede sænkning må forventes at være mindre til væsentligt mindre.



Den beregnede grundvandssænkning er mindre end de naturlige årstids-variationer i grundvandsspejlet, som er vurderet op til 1 meter. Udvidelsen af råstofgraven i de forskellige faser vil ikke ændre på grundvandssænkningens udbredelse, da råstofindvindingen vil fortsætte med samme årlige indvinding i en begrænset årrække. Men grundvandssænkningen vil ske i en længere årrække. Erfaringer fra gravesøer, hvor man har monitoreret vandstanden i både gravesøen og i søer og borer i nærheden, viser, at de reelle sænkninger af grundvandsspejlet er minimale (9) (10).

...

### 7.3.5 Påvirkning af overfladevand

En grundvandsindvinding vil potentielt kunne påvirke områdets overfladevand, da gravning under grundvandsspejlet i princippet sidestilles med en oppumpning af grundvand, som eventuelt kunne strømme til en sø, mose eller et vandløb.

Omkring 1,2 km vest for den vestlige afgrænsning af det ansøgte graveområde, findes E-Mose, der er et registreret Natura 2000 område. Området er en tidligere højmosé, hvor der er gravet tørv. Registreringsgrundlaget for Natura 2000 området omfatter dog naturtyper (f.eks. Hængesæk), som er følsomme overfor variation i grundvandsspejlet.

Med baggrund i de foretagne teoretiske beregninger af påvirkningen fra gravningen under grundvandsspejlet, er de beregnede sænkning i denne afstand meget mindre end den naturlige årlige svingning i grundvandsspejlet, og den reelle sænkning vil næppe være registrerbar.

Området ved E-Mose er i forvejen drænet, og det vurderes derfor, at der ikke vil ske væsentlig påvirkning af Natura 2000 området, som følge af gravningen under grundvandsspejlet.

...

## 8.3 Konsekvenser

### 8.3.1 Natura 2000 – E-Mose

E-Mose rummer en række våde naturtyper med overvægt af typen mose, herunder blandt andet arealer af Hængesæk karakter, som de eneste lysåbne arealer. Den beskrevne vegetation viser også at de lysåbne områder er betinget af vand med indhold af kalk. Alle de øvrige arealer i mosen er mere eller mindre skovbevoksede.

Afstanden til Natura 2000-områder er ved nærmeste situation ca. 1,2 km. Hydrogeologiske vurderinger (Kapitel 7) viser, at ved det ansøgte indvindingsniveau i værste tilfælde vil kunne blive tale om en sænkning af grundvandsspejlet på 1-3 centimeter. Denne teoretiske sænkning skal ses i lyset af "naturlige" variationer i hydrologien i Natura 2000-området som følge af varierende nedbør, omgivende skovområders dræningseffekt, dræninger i omgivende landbrugsarealer mv.

Det er vurderingen, at den teoretiske sænkning af grundvandsspejlet i graveperioden ikke vil medføre nogen betydende ændringer i vandspejlsniveauet i Natura 2000-området.

I forhold til det nedre grundvandsmagasin hvor E-Mose muligvis modtager noget af sit kalkrige vand er næppe sandsynligt at gravninger på 1-2 kilometers afstand vil have nogen betydning, set i lyset af at der ikke vil blive gravet gennem det lerlag der afgrænser laget mod det øvre magasin.

Det vurderes derfor, at der ikke er behov for at udarbejde en særskilt Natura 2000-vurdering.

...  
...”

Faxe Kommune havde forud for mødet i Teknik og miljøudvalget anmodet Rambøll om at foretage en kontrolberegning af påvirkningen af vandspejlet præsenteret i miljøkonsekvensrapporten. Rambøll har i notat af 8. oktober 2019 anført, at resultaterne kan genskabes, men at det er Rambølls vurdering, at den beregnede grundvandssænkning er lidt mindre end den i rapporten angivne.

I notatet, der er udformet som en afgørelse om tilladelse til sænkning af grundvandsspejlet, er angivet følgende betingelser for tilladelsen:

”Afgørelse

Faxe Kommune meddeler jf. § 26 i Lov om Vandforsyning, LBK nr. 118 af 22 /1/. februar 2018 tilladelse til midlertidig grundvandssænkning, som følge af den tilladt råstofindvinding på 100.000 m<sup>3</sup> råstoffer årligt under grundvandsspejlet på matr.nr. aa og bb.

...

Tilladelserne meddeles på følgende vilkår.

1. Indvindingen foregår i overensstemmelse med ansøgning af 15. maj 2018 samt beskrevet i Miljøkonsekvensrapport den 15. august 2019.
2. Der må maksimalt indvindes 100.000 m<sup>3</sup>/ år grus under grundvandsspejlet, svarende til en midlertidig fortrængning af grundvand på 75.000 m<sup>3</sup>/år.
3. Ansøgningen er tidsbegrænset og gældende i perioden xx. Oktober 2019 - XX. Oktober 2024.
4. Der ikke må være hydraulisk forbindelse mellem gravesø og de omkringliggende søer, moser, enge og vandløb, herunder dræn.
5. Der må ikke fjernes vand fra gravesøen i forbindelse med vådgravning. Vand som opgraves skal umiddelbart ledes tilbage til gravesøen.
6. Der må ikke anvendes/oppumpes vand fra grundvandsmagasinet eller gravesøen til sortering af sand- og grus.
7. Vand til vanding af køreveje i forbindelse med støvbekæmpelse skal op pumpes fra gravesøen. Der må højst bruges 500 m<sup>3</sup> vand om året fra gravesøen til støvbekæmpelse.

8. Oppumpet vand fra gravesøen skal registreres med måler og indberettes årligt til Faxe Kommune, inden den 1. april det efterfølgende år.

#### 9. Skiltning

Der skal ved alle indgangsveje til grusgraven opsættes skilte med følgende tekst:

”Grusgrav i drikkevandsområde

Denne grusgrav ligger i et område med særlige drikkevandsinteresser.

Aflæsning og henkastning af affald og forurenende stoffer som f.eks. olie og kemikalier er derfor forbudt.

I tilfælde af forureningsuheld skal beredskabet alarmeres omgående - ring 1-1-2.

Faxe Kommune”

Skiltet skal have målene 40 x 60 cm og være med gul bund og sorte bogstaver.

Skiltet skal være vejrbestandigt og være monteret på en galvaniseret stålrørsstønder.

#### Egenkontrol

10. Gravning af grus under grundvandsspejl registreres dagligt med dato og mængde.

11. Indvinding af vand fra gravesøen registreres dagligt med dato og mængde.

12. Resultater af målinger indsendes til kommunen en gang hvert år inden 1. april”.

Det i ansøgningen berørte område blev af Region Sjælland lagt ind under Råstofplanen for perioden 2012-2023.

Dette skete på baggrund af diverse miljøvurderingsundersøgelser og offentlige høringer med op til 400 høringssvar, der udmøntede sig i en af Region Sjælland udarbejdet, sammenfattende miljøredegørelse for Råstofplan 2012-2023 dateret den 7. november 2012. Det fremgår af redegørelsen, at det i denne sag omhandlede graveområde ikke kan påvirke de omkringliggende Natur 2000 områderne væsentligt.

Faxe Kommune afgav i forbindelse med regionens nye råstofplan flere høringssvar, hvori kommunen gav udtryk for, at denne ikke delte regionens miljøvurdering af påvirkningen af området ved By D.

I et af høringssvarene udtalte Faxe Kommune blandt andet, at:

”I forhold til råstofindvinding har By D-området en uheldig placering i forhold til E-Mose. E-Mose er et af kommunens meste unikke naturområder – sin ringe størrelse til trods. E-Mose er en Natura 2000 lokalitet i form af en højmose med EF-habitatsbeskyttelse. Der er ikke specielt godt kendskab til det hydrologiske kredsløb i området, afvanding kan være til henholdsvis F-Bæk eller G-Å, og der vil skulle foretages en vidtgående undersøgelse af disse

forhold, inden der vil kunne gives tilladelse til gravning i området. Faxe Kommune mener ikke at SMV vurderingen udført i forbindelse med Råstofplanen er tilstrækkelig til sikring af E-Moses natur og bilag 4 arterne i området. I By D-området er der et højt beliggende terrænnært grundvandsspejl, afspejlet i de mange søer og gravede grøfter i H-skov, og det kan ikke udelukkes, at der ved gravning til 4 meters dybde vil ske midlertidige ændringer i store områder af det terrænnære grundvandsspejl. Dette vil kunne have negativ indvirkning på vandspejlet i mosen".

I forbindelse med at ejeren af J-gård, By D, den 27. november 2013 indgav ansøgning om gravetilladelse over grundvandsspejlet, var der en offentlig høring i 2014 foranstaltet af Faxe Kommune, hvor blandt andet Lars Folmann afgav høringssvar dels som privat person og dels på vegne af Borgergruppen bag grusgrav by D.

I forbindelse med A's ansøgning om gravetilladelse har regionen foranstaltet en offentlig høring i forbindelse med undersøgelsen af de miljømæssige konsekvenser af en grusgrav under overskriften "mrk. 15/00114, By D VVM".

Lars Folmann er i forbindelse hermed kommet med et indlæg dateret den 10. oktober 2018.

Det fremgår af oplægget blandt andet:

"Jeg fremsender her mine forslag til hvad region Sjælland bør undersøge nøje og lade indgå i afgrænsningen af VVM redegørelsen. Samtidigt så opfordre jeg det besluttende udvalg ved selvsyn, at foretage en vurdering af området og E-mose, inden der tages beslutning om noget som helst!

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. En eventuel gravetilladelse vil skabe et "industriområde" i det åbne land og de omliggende ejendomme vil ikke være så attraktive, hvilket igen medfører faldende priser. Tilladelser efter råstofloven er "erstatningsfrieregulering" men værditabet for omliggende ejendomme bør undersøges på grund af de socioøkonomiske forhold, der vil blive påvirket ved værditabet og for at kunne indgå i den politiske behandling af ansøgningen.
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...

Jeg mener at udlægningen af gravefeltet er malplaceret og at ressourcens mængde og kvalitet ikke retfærdiggør at der åbnes for indvinding og da slet ikke set i en samfundsmæssig henseende, da området grundvandsressurser og herlighedsværdi langt overskygger værdien af den lille forekomst”.

Henrik Aakast har tilsvarende sammen med sin ægtefælle, Inge Feigh Jensen og på vegne af beboere, brugere og ejere af ..., udarbejdet et høringssvar til regionen vedrørende sagsnr. 15/00114, Idefase By D VVM.

Det fremgår heraf følgende blandt andet:

” Som ejere af ... skal vi hermed komme med vores indsigelser mod indvending af råstoffer på ovennævnte matrikler.

1. ...
2. ...
3. Økonomi

- ...

- Vores økonomi.

Borgernes økonomi vil blive påvirket af en eventuel gravetilladelse. Områdets borgere vil blive belastet på deres privatøkonomi og stavnsbundet, fordi man ikke kan sælge sin bolig og i bedste fald med en væsentlig værdiforringelse. Området er hovedsageligt beboede af velstillede borgere, der skulle nyde deres otium i rolige og naturskønne omgivelser. Dette kan man ikke se frem til om 10 år eller mere for så er det for sent. Vores familie har gennem flere år opkøbt jord og ejendomme for at kunne være med til at udvikle og bevare den unikke natur og miljø, der er så eftertragtet for kommunens tilflyttere. Området er også medtaget i Faxe kommunes planstrategi for udbygning og tilflytning. Ændringer vil påvirke vores families økonomi drastisk.

...

...”

Faxe Kommune har til brug for retssagen indhentet en udtalelse fra Region Sjælland, der har svaret i en mail dateret den 27. november 2020:

” Emne: SV: Spørgsmål til sagen om råstofgravning i By D

Til Faxe Kommune

I Region Sjælland kan vi bekræfte at det ikke er afslag på tilladelse til sænkning af grundvandet der har bevirket at råstofftilladelsen ikke er færdigbehandlet.

Region Sjælland har umiddelbart efter 2. offentlighedsfase anmodet om supplerende oplysninger fra ansøger, hvor de sidste er modtaget i Region Sjælland den 7. september 2020.

Sagen forventes, efter aftale med A Industri A/S, politisk behandlet, i 2022”.

## Forklaringer

Der er afgivet forklaring af K, Thorkil Lauridsen, Carsten Krabbe, Lars Folmann, Eli Jacobi Nielsen, og Henrik Aakast. Forklaringerne er gengivet til retsbogen som følger:

" K forklarede, ... , at han er teknisk chef hos A Industri A/S (herefter A) og leder af selskabets teknik- og miljøgruppe, der blandt andet behandler myndighedsansøgninger. Han er uddannet geolog og har tidligere været ansat i GEUS og efterfølgende 27 år i grusindustrien. Han har deltaget i møderne med kommunen og regionen. Nymølle har fået Sweco til at lave miljøkonsekvensrapporterne. Sweco er et af de største rådgivende ingeniørfirmær i Danmark. Det, der skrives i en miljøkonsekvensrapport, skal være sandt og skal kunne efterprøves, hvilket også er tilfældet i denne sag.

Støttebilag B er et vertikalt tværsnit over området ved gravestedet. Der er ikke tale om materiale, der er bearbejdet af A. GeoDanmark har lavet et system, GeoDk, der kan generere en profil med alle tilgængelige oplysninger for et givent område. L, der er projektdirektør i Sweco, har udtrukket bilaget fra GeoDanmarks hjemmeside. E-Mose ses til venstre i bilaget. Sandet, der ønskes indvundet, ses til højre i bilaget og er markeret med lilla. De vil ikke grave i de områder, der på bilaget er markeret med gult og brunt. De skal kun udgrave det lilla område.

Der er 1,2 kilometer fra graveområdet til mosen. At tage grus op svarer til vandindvinding. Hvis der ikke er hydraulisk kontakt mellem graveområdet og mosen, vil der ingen påvirkning ske af grundvandsspejlet i mosen. Hvis der er hydraulisk kontakt mellem de 2 områder, vil der ved gravning teoretisk kunne ske en vandsenkning i mosen. I denne sag er den eventuelle vandsenkning i mosen beregnet til 1 til 3 cm. Men der er formentlig ikke hydraulisk kontakt imellem de 2 områder som følge af den lerbarriere, der forefindes imellem dem, som er markeret på hjælpebilaget. Det vil i tilfælde af hydraulisk kontakt imidlertid ikke have nogen betydning for moseområdet grundvandsspejl, heller ikke selvom de teoretiske beregninger angiver en senkning. Som det fremgår af hjælpebilaget, vil der alene blive gravet ned til det sekundære grundvandsspejl. I graveområdet ligger det sekundære grundvandsspejl i kote 37. Grundvandsspejlet i E-Mose ligger i kote 35, som det ses af hjælpebilaget, altså lavere end grundvandsspejlet i graveområdet. Grundvandet ville således skulle løbe opad, hvis der skulle ske en udligning mellem de to grundvandsspejl, hvilket ikke er muligt.

Der er tale om en 4 meter dyb råstofstofferekomst. Når de graver grus op, kommer der tillige vand med op. Gruset placeres på kanten af gravesøen. Van-

det dræner af og løber tilbage til gravesøen. Efter en uges tørring kan de fjerne det opgravede. Der løber vand til det grus, der er taget af, og der vil derfor samle sig vand i gravesøen.

Det følger af principperne for udvinding af råstoffer angivet i råstofplanerne, at man skal udnytte alle ressourcer ved de enkelte gravesteder for, at der ikke skal være flere gravehuller end nødvendigt rundt om i landet. Det forudsættes således i råstofplanerne, at der graves både over og under grundvandsspejlet, hvis ressourcerne findes begge steder.

Efter endt udvinding skal der efterbehandles. Der bliver lavet søer og bredzoner med biodiversitet. Efter reetableringen vil området fremstå landskabsmæssigt smukkere og med større biodiversitet end før, hvor der var landbrug. Hedeland ved Roskilde er som eksempel herpå en tidligere råstofgrav, som nu har stor biodiversitet som følge af efterbehandlingen.

Adspurgt af advokat Aagaard Truelsen forklarede K, at A var klar over, at der tidligere var søgt om gravetilladelse i området, men ikke at der var tiltænkt meddelt afslag til at grave under grundvandsspejlet. A er ikke enig i den vurdering, der blev lagt til grund for behandlingen af ansøgningen dengang.

A var kun involveret på et overordnet plan i udarbejdelse af miljøkonsekvensrapporten. Det var Sweco, der havde opgaven og ekspertisen. De bad derfor Sweco om at tage kontakt med regionen og kommunen, da disse bad om en nærmere redegørelse for de hydrauliske forhold mellem gravestedet og E-Mose. Sweco har nok kigget på de nationale modeller, der tyder på, at der ikke er hydraulisk kontakt imellem områderne. De har tillid til, at Sweco opfylder alle undersøgelseskrav. Regionen har godkendt det faglige niveau i miljøkonsekvensrapporten. Sagen gik først til politisk behandling, da administrationen i kommunen og regionen havde behandlet den. Miljøkonsekvensrapport og forslag til tilladelse til indvinding af råstoffer på C-vej 22 i Faxe Kommune var faglig men ikke politisk godkendt, da rapporten blev fremlagt på regionsmødet den 5. december 2019.

Etableringen af grusgraven var en meget politisk sag, og politikerne har ikke megen faglig indsigt. Han har været til mange møder, hvor Faxe kommune har været til stede. De har altid været samarbejdsvillige. I forhold til E-Mose forlod de sig på, at Sweco havde leveret den faglig korrekte vurdering. Han er ret sikker på, at Sweco var i kontakt med kommunen. Vedrørende rapportens pkt. 7.3.5. "Påvirkning af overfladevand" sammenholdt med det tilsvarende punkt i den endelige miljøkonsekvensrapport forklarede han, at Sweco enten har fundet, at deres undersøgelser var tilstrækkelige, eller også har Sweco uddybet emnet i bilagene. Han kan ikke sige, hvad Sweco har strammet op på i

den endelige rapport, men har man talt med alle relevante eksperter, så er der jo også grænser for, hvor langt man skal gå. A kunne have lavet undersøgelser og boringer i marken, men alle sagde, at der formentlig ikke var hydraulisk kontakt, og at selvom der var, ville det kun betyde en forskel på 3 cm. Risikoen for sætningsskader på husene er ikke deres bord. Deres sagsbehandling stopper i forhold til udgravningen. Hvad der sker ved kørsel fra gravestedet, er ikke omfattet af de oplysninger, som A skal komme med. Der kan være midlertidige gener forbundet med at bo i nærheden af en grusgrav. Hvis man bor lige øst for en grusgrav, kan man opleve støv, men efter kort tid - 4 år - får man et smukkere udsyn.

Kommunens afslag har været indbragt for Miljø- og Fødevareklagenævnet. A har valgt at trække sagen fra nævnet, da en domstolsafgørelse altid vil stå over en nævnsafgørelse. De har ikke truet nogen i kommunen i forbindelse med afslaget, men har blot sagt, at det kan være ansvarspådragende at træffe den slags beslutninger.

Thorkil Lauridsen forklarede, ... , at han har været ansat i Faxe Kommune fra 2015. Han er centerchef for Plan og Miljø. Natura 2000-områder er særlig bevaringsværdig natur. I nærheden af graveområdet ligger E-Mose, som er en hængemose, hvilket er unikt for Danmark, og arterne der er unikke. Det er sårbar natur, og han kan ikke sige, at der ikke vil ske en påvirkning af mosen og dens miljø ved en vandsænkning på 1 til 3 cm. Kommunen har brugt mange ressourcer på at lysåbne mosen og efterfølgende mange driftsmidler på at vedligeholde og bevare stedet. Det er kun, hvis der er en hydraulisk forbindelse, at der vil ske en påvirkning. Han er DJØFér og ikke geolog. Hjelpebilag B viser maskinel teoretisk viden om lerlagene i området. Kun der, hvor der er lavet en boring, ved man noget konkret. Alt efter ambitionsniveau kan man lave en række boringer til dokumentation af forholdene. I dette område har man ikke boret bredt, og man har her kun den viden, som hidrører fra undersøgelser af 2 boringer. Han kender ikke nærmere til hjelpebilaget, som han ikke har set før i dag. Graveansøgningen fra 2013 har han ikke kendskab til i detaljer, men det er hans indtryk, at man dengang var bekymret for en sammenhæng mellem vandet i mosen og gravestedet. Der var dog ikke dokumentation for en sammenhæng eller for det modsatte. Faxe Kommune blev hørt af regionen vedrørende den kommende råstofplan 2016-2027 og foreslog i sit høringssvar af 2. marts 2015, at graveområdet By D udgik, da man ikke burde grave under grundvandsspejlet af hensyn til området. E-Mose var kommunens primære bekymring. Det er hans klare indtryk, at der var enighed i Teknik- og miljøudvalget om bekymringen. Kommunen afgav en udtalelse den 6. februar 2019, bemærkninger til afgrænsningsnotat i forbindelse med udarbejdelse af miljøkonsekvensrapporten, hvor kommunen bad om at få belyst relationen mellem graveområdet og E-Mose. Der skal være et tilstrækkeligt oplyst grundlag,



når kommunen skal behandle en ansøgning om grundvandssænkning. Der er tale om et skærpet element, når tilladelsen kan berøre et Natura 2000-område. I et sådant tilfælde skal de vide og ikke tro. Under behandlingen af afgrænsningsnotatet i Teknik- og miljøudvalget var der enighed om, at man ikke kunne forvente tilladelse på det foreliggende grundlag. Udkastet til miljøkonsekvensrapporten gav ham ikke sikkerhed. Ord som "væsentlig" bevirkede, at de ønskede yderligere undersøgelser, da E-Mose er meget sårbar. De bad derfor om yderligere dokumentation, da udkastet til miljøkonsekvensrapport ikke var tilstrækkelig uddybet på dette punkt. Det er normal procedure at bede ansøger om supplerende materiale. A kontaktede dem ikke herefter. Faxe Kommune har kun haft dialog med regionen, der står som formel ansøger. Regionens spurgte ikke om, hvilke målinger der skulle til, hvilket A heller ikke gjorde. I kommunen vejleder de selvfølgelig altid efter bedste evne. De vil gerne give tilladelse inden for lovgivningens rammer. Vedrørende pkt. 7.3.5. "Påvirkning af overfladevand" i udkastet til miljøkonsekvensrapport sammenholdt med det tilsvarende punkt i den endelige miljøkonsekvensrapport kan han ikke se, at der er sket yderligere dataindsamling imellem de to rapporter. Han ved ikke, hvorfor de bad Rambøll om at lave udkast til en tilladelse og ikke til en afgørelse. Rambøll kan derfor have forstået det som en bunden opgave ud fra ordvalget. I Rambølls udkast til tilladelse indgår E-Mose og Natura 2000 ikke i ordvalget. Det af Rambøll foreslåede vilkår om, at der ikke må være hydraulisk forbindelse, vil han i praksis have meget svært ved at håndhæve. Han var i dialog med regionen inden 30. oktober 2019. Regionens ville gerne have sagen behandlet hurtigt. De ville meget gerne have, at de skyndte sig, så regionen kunne komme videre med sagsbehandlingen. De lagde derfor pres på ham. Som han husker det, så udvalget sagen udefra og fandt stadig, at det ikke var godtgjort, at der ikke var nogen sammenhæng mellem mosen og graveområdet. De kunne ikke se, hvad der var nyt. Det var blandt andet sætningen om, at der kun var begrænset risiko for påvirkning, der trickede udvalgsmedlemmerne. Habilitetsspørgsmål blev ikke drøftet på mødet. Efter beslutningen skrev A til dem flere gange. De modtog en klage, og borgmesteren blev bedt om at gå ind i sagen og omgøre beslutningen. Der blev også skrevet til dem om erstatning. Klagesagen blev efterfølgende trukket tilbage. A kunne til enhver tid være kommet med en ny ansøgning. Han ville så have forventet, at man havde forholdt sig til bekymringen og sikret sig, at der ikke var nogen risiko for Natura 2000-området.

Adspurgt af advokat Djurhuus forklarede Thorkil Lauridsen, at han er uddannet cand. scient. adm., og at han har arbejdet med dette område i 20 år. De antog Rambøll, fordi de i en kommune af Faxes størrelse ikke selv har ansat eksperter. For at sikre den bedste sagsbehandling ville han gerne have bidrag udefra. De lytter normalt til eksperterne. De lytter, men det er ikke Rambøll, der træffer afgørelsen. M fra forvaltningen foretog indstillingen til Teknik- og Miljøudvalget. Han var ikke uenig med sin egen medar-

bejder, for det var deres vurdering, at det var en mulighed at godkende indstillingen om at meddele tilladelse. De var der, hvor der ikke rigtig kom noget nyt materiale ind. Det sker dog ofte, at udvalget ud fra et helhedsperspektiv når til et andet resultat end forvaltningen. Indstillingen blev forelagt ham, inden den kom i udvalget. Udvalget har kompetencen til at træffe afgørelse. Der var ikke nogen grund til at rådgive udvalget om, at de ikke skulle træffe den beslutning, der blev truffet, da afgørelsen lå i tråd med den tidligere bekymring. Han kan ikke huske, om han sagde noget på mødet. Han tror ikke, at han har sagt, at udvalget ikke skulle godkende ansøgningen. Det ville være underligt, men udvalget har tidligere haft en entydig bekymring. De har været enige om, at det ikke er godt gjort, at der ikke er en hydraulisk forbindelse mellem graveområdet og mosen. Når han har forklaret om enigheden i udvalget, har han refereret til de tidligere høringssvar, hvor de har bedt om yderligere dokumentation. På mødet den 30. oktober 2019 var der ikke enighed i udvalget. Kommunen har mulighed for at sige nej til en ansøgning ved at nedlægge et § 14-forbud og lave lokalplan, hvis en ansøgning er i strid med en kommende politisk beslutning om en bestemt anvendelse af et område eller fremtidigt udtryk for en bydel.

Adspurgt af advokat Aagaard Truelsen forklarede Thorkil Lauridsen, at en afgørelse om grundvandssænkning er en skønsmæssig afgørelse efter § 26 i vandforsyningsloven.

Carsten Krabbe forklarede, ... , at han er direktør for Regional Udvikling under Region Sjælland. Han har siden 2018 haft det øverste ansvar for råstofområdet. Han er uddannet cand. scient. pol. Når man afvejer hensyn efter råstofloven, skal regionen sikre, at der er råstoffer til rådighed for samfundsudviklingen. De skal derfor lægge en råstofplan med et 12-årigt sigte. Der skal udlægges relevante graveområder. Råstofforvaltning er en afvejning af samfundsmæssige hensyn over for natur- og miljøhensyn. Regionen tildeler indvindingstilladelse, men regionen har efter loven en samordningspligt i forhold til andre myndigheder. Derfor er regionen afhængig af, at kommunen giver de nødvendige tilladelser, men regionen har ingen sanktionsmuligheder i forhold til kommunerne. Han har ikke før oplevet, at et politisk flertal i en kommune har sagt nej og er gået imod rådgivers og kommunens egen indstilling.

Adspurgt af advokat Aagaard Truelsen forklarede Carsten Krabbe vedrørende Region Sjællands bemærkninger og vurderinger under punktet Grundvand og overfladevand i Bemærkninger til udkast til Miljøkonsekvensrapport, at de gennemgår rapporterne, når de kommer, for at se, om de har yderligere bemærkninger. Han er informeret om, at regionen ikke havde noget at udsætte på den rapport med bilag, der blev leveret i denne sag. Han har ikke følt sig truet af A, men erstatningskrav har været nævnt. A har gjort opmærksom på, at tilladelsen har stor betydning for dem, og at de havde opfyldt de forpligtelser, som de skulle. Region Sjælland har sendt en mail af 27. november

2020 til Faxe Kommune vedrørende regionens behandling af A's ansøgning om gravetilladelse. Han går ud fra, at indholdet af mailen er korrekt. Som sagen står, er der ikke givet tilladelse til indvinding under grundvand af Faxe Kommune. A har spurgt, hvad regionen ville gøre. Regionen har svaret, at man ikke kan give tilladelse til indvinding under grundvand, når der ikke er givet tilladelse efter vandforsyningslovens § 26 fra Faxe Kommune. Hvis de ansøgte om at grave over grundvand, så ville de få tilladelse dertil. Hvis de ville have tilladelse til at grave under grundvand, skulle de have tilladelse fra Faxe Kommune først. Hvis A ville have den fulde tilladelse, måtte A afvente tilladelse fra Faxe Kommune.

Han kender kun til "Hasselmussagen" [MAD2021.128] i begrænset omfang. Han ved ikke, om Faxe Kommune også skal lave Natura 2000 undersøgelser i forbindelse med indvindingstilladelser. I sager, hvor der kan opstå tvivl om habilitet, vejleder de politikerne om habilitetsreglerne. I mødet den 5. december 2019 blev Lars Folmann ikke erklæret inhabil. De godkendte ikke miljøkonsekvensrapporten. Det var en fejl, at den var blevet sendt til godkendelse, da der blot skulle ske godkendelse af, at den blev sendt i offentlig høring.

Lars Folmann forklarede, ... , at han har været medlem af Kommunalbestyrelsen i Faxe Kommune siden 1. januar 2018. Han har også siden da været medlem af Teknik- og Miljøudvalget. Kommunen er med E-Mose begavet med et af de smukkeste områder med stor biodiversitet. Det er det eneste landjordsreservat i kommunen. Bekymringen for mosen består i afvanding, hvorved biotopen bliver drænet, så mosen springer i krat og skov. I naturplanen for mosen fra 2012 står der, at den største trussel for mosen er afvanding. Han mener ikke, at der i grundlaget for ansøgningen om grundvandssenkning er sikkerhed for, at der ikke vil ske skade på mosen. I rapporten fra Rambøll er der kun en kontrolberegning af nogle tal, som han husker det. Men det giver ikke nogen sikkerhed, da det kun er en kontrol af, om der er regnet rigtigt. Afsnittet herom i indstillingen vurderer han ikke som en sikkerhed for mosen. Der står i Miljøkonsekvensrapporten, at der er tale om en vurdering, hvilket ikke giver sikkerhed. Man skal åbne hele gravefeltet på en gang. Hvis man åbner i sektioner, vil det trække faner fra de vandbærende lag. Sådan en rapport kan være hvidvaskning for at retfærdiggøre en ansøgning. Han ønskede klare beregninger. Han interesserer sig generelt for natur. Hans ejendom er ikke på høringslisten hos regionen. Han bor på ..., men han sender nogle gange uopfordrede høringssvar. Han bor 6-700 meter fra kanten af udgravningsområdet. Der blev lagt brochurer hos ham om projektet, og han var til et informationsmøde. Der er store grundvandsmagasiner, som kan blive påvirket. Han er ikke bekymret for sin ejendomsverdi. Han gav 395.000 kr. for ejendommen, og den kan ikke falde mere i værdi. Han flyttede dertil i 2012, og der taltes først gang om grusgraven i 2013. De har ikke diskuteret hans habilitet i udvalget. I regionsrådet har man drøftet hans habilitet. Han tænkte ikke selv på, at der kunne være et habilitets-

problem. Regionens jurist bad om, at der blev taget stilling til spørgsmålet. Han er gået til valg på mange af de ting, han står for, herunder den mulige grusgrav. Han er medlem af Foreningen mod Grusgrav i By D og Omegn.

Adspurgt af advokat Djurhuus forklarede Lars Folmann, at han er uddannet soldat. Han stemte for ændringsforslaget i Teknik- og Miljøudvalget, da de har en tilstand derude nu, som han ikke ønsker at ændre på - for ikke at risikere noget. Han siger ikke, at han er klogere end de sagkyndige. For ham er vurderinger blot ikke nok. Eksperterne mener, at der er en lille risiko, og den vil han ikke tage. Han har afgivet høringssvar den 10. oktober 2018. Han er lidt en "Maren i kæret", som han skriver på egne vegne og for de andre beboere i området. Han vil gerne have afdækket og undersøgt de socioøkonomiske konsekvenser af projektet som for eksempel påvirkningen af huspriserne. Regionen tog det ikke med i notatet. Han har senere fået at vide, at hans ejendom efterfølgende vil stige, men det er ikke blevet undersøgt. Hans vælgere ved, at han vil almenvellets bedste. Han er helt ubestikkelig. Han har ingen personlig vinding ved at være politiker og får det heller aldrig.

Eli Jacobi Nielsen forklarede, ... , at han blev valgt til Kommunalbestyrelsen i Faxe Kommune pr. 1. januar 2014 og kom direkte i Teknik- og Miljøudvalget. Han blev genvalgt 2018 og blev da valgt til formand for Teknik og miljøudvalget. I udvalget værdsætter de den natur, der er blevet betroet dem. Han husker, at E-Mose indgik i behandlingen vedrørende gravetilladelse i 2013 til 2014. Han bor selv i den modsatte ende af kommunen. Der har løbende været enighed i udvalget om bekymringen i forhold til råstofplanen. De var således bekymrede vedrørende E-Mose efter råstofplanens vedtagelse. Vedrørende Råstofindvinding i By D – Høring af Afgrænsningsnotat forklarede han, at de ikke mente, at det foreliggende datagrundlag gav garanti for manglende påvirkning af mosen. Det var et enigt udvalg, der havde denne opfattelse. Den 30. oktober 2019 blev det ikke drøftet, om Folmann og Aakast var inhabile. Da han i indstillingen til mødet så bemærkningen om påvirkning, tænkte han, at det var positivt, at det var en begrænset risiko, men det ville stadig være forkert at løbe nogen risiko – stor eller lille – i et sårbart område. Han formulerede ændringsforslaget. Det nævnte nærliggende Natura 2000-område er E-Mose. De fulgte ikke forvaltningens indstilling. Det sker ikke så ofte, men det sker da lejlighedsvis. Det ligger i systemet, at man kan afslå at give tilladelse. Hvis der kommer en ny ansøgning, vil de behandle den, og de vil da overveje det på ny, hvis der kommer sikkerhed for, at der ikke er nogen påvirkning af mosen. A har efterfølgende gjort opmærksom på, at man ville anlægge erstatningssag. Det har han set i medierne. Han er ikke selv blevet kontaktet af A.

Adspurgt af advokat Djurhuus forklarede Eli Jacobi Nielsen, at huspriserne på intet tidspunkt har været inddraget i deres beslutning. Belastning som følge af

tunge køretøjer har været inddraget. Han har ikke været inddraget i Foreningen mod Grusgrav i By D og Omegn eller i dens møder. I udvalget siger de ikke, at de er klogere end forvaltningen, men der er et spillerum for politikerne. Når der står begrænset risiko, så er der en risiko, og som politiker har man et ansvar. Det ville være dem som politikere, der stod med ansvaret, hvis der senere kom naturproblemer i mosen. De lytter altid til, hvad forvaltningen siger, men de har også retten til at træffe afgørelser imod indstillingerne. Han har i 2015 eller 2016 skrevet et læserbrev om råstofindvinding. Ikke alle ansøgninger om indvinding vedrører områder tæt på et Natura 2000-område. Trafikale problemer kan løses, men her vil man kunne ødelægge et sårbart område. Der var således ikke tale om en opportun mulighed for at sige nej til råstofindvinding.

Adspurgt af advokat Aagaard Truelsen forklarede Eli Jacobi Nielsen, at regionen giver tilladelse til indvinding over grundvandsspejlet, og kommunen bliver i dag kun inddraget, hvis der skal indvindes under grundvandsspejlet.

Henrik Aakast forklarede, ... , at han blev indvalgt i kommunalbestyrelsen i Faxe i 2013. Han blev medlem af Teknik- og miljøudvalget i 2017. E-Mose er et Natura 2000-område, som er værdifuldt for kommunen og for beboerne i området. Baggrunden for, at han i udvalget stemte for ændringsforslaget, var, at der ikke var fuldstændig klarhed om, at gravningen ikke ville påvirke E-Mose. Han deltog også en måned senere i mødet vedrørende nedlæggelse af søer. Der blev givet dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til nedlæggelsen af søerne mod, at der blev etableret søer et andet sted. Der skulle vist også reetableres et dige. Han bor i By N, men ejer en ejendom i graveområdet. Den er delvist udlejet. Det er hans kones fædrene gård, og der bor noget familie der. Gården ligger et par hundrede meter fra graveområdet. Der ligger to gårde tættere på, og landsbyens huse ligger lidt længere væk. Deres lejere, der bor ..., er blevet partshørt over udkastet til gravtilladelse, men han er ikke selv blevet hørt. Han kan ikke huske, om han er kommet med høringssvar. Han mener ikke, at han er hørt af kommunen vedrørende grundvandssænkningen. Han er måske kommet med høringssvar, inden han blev valgt. Hans kone er nok kommet med høringssvar vedrørende råstoftilladelsen. Han var medlem af Foreningen mod Grusgrav i By D og Omegn, inden han blev valgt. Han sad i bestyrelsen for foreningen, inden det blev en rigtig forening, men han har ikke siddet i bestyrelsen siden da. Hans kone har måske betalt kontingent, og i så fald er han stadig medlem. Der var ingen indikation af, om hans ejendom ville stige eller falde i værdi som følge af en gravetilladelse.

På nuværende tidspunkt har råstofindvindingen ingen indflydelse på hans ejendom. Den økonomiske indflydelse havde for ham ingen betydning for handlingerne på møderne om tilladelse efter vandforsyningslovens § 26 og dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3. Han har hørt, at A ville rejse erstatningskrav, men han kan ikke huske, om han også har læst det. Han ved ikke, om udateret høringssvaret med indsigelser mod indvinding af råstoffer er

indsendt efter mødet den 30. oktober 2019, men det kan godt være. Han kan huske, at der blev talt om, at det blev sendt i idefasen. Han ved ikke, om det blev indsendt før eller efter mødet, hvor man behandlede spørgsmålet om grundvandssænkningen. Høringssvaret skulle skrives direkte på regionens hjemmeside via et link.

Adspurgt af advokat Djurhuus forklarede Henrik Aakast, at det er hans kone, der har skrevet høringssvaret. Han ved ikke, om det er ham, der har indsendt det. De har talt om indholdet og skrev vist det samme, som de skrev i 2012. Hans kone spurgte ham, om hun skulle indsende et høringssvar. Det sagde han, at hun blot kunne. Pkt. 3 i høringssvaret vedrørende økonomi er vist en kopi af høringssvaret fra 2012, som han var med til at lave. Dengang gik det på, om de kunne sælge ejendommen igen. I 2012 var der usikkerhed om, hvad det ville sige at have en grusgrav i sin baghave. Han har ikke overvejet betydningen af det nu. Direktøren for A har adskillige gange sagt, at der ikke ville ske økonomisk påvirkning af husene i området. Hans kone og han var enige om, at der skulle indsendes et høringssvar. Han ved ikke, om hun har ændret i formuleringen. De drøftede ikke en opdatering. Han er medunderskriver, og derfor har han været med til at skrive det. En grusgrav i området kan ikke have drastisk indflydelse på hans økonomi, da han har en selvstændig økonomi. I 2012 frygtede de, at det kunne påvirke hans kones økonomi. Det var ikke i hans overvejelser, at det kunne påvirke hans økonomi, da han stemte i oktober 2019. Hans egen økonomiske situation har ændret sig siden 2012. Han har flere penge i dag, og derfor bekymrer økonomi ham ikke mere. Han er medejer af alle de nævnte ejendomme. En værdiforringelse ville ramme ham, men så ville han bare afskrive. Det vil ikke påvirke hans levestandard. De brugte vendingen "drastisk" i 2012, fordi de ikke vidste, hvad der ville ske med en sådan grusgrav. Henvisningen til økonomi var kun vedrørende ejendomspriserne. Han overvejede ikke i 2019, om det kunne have økonomisk indflydelse for ham, da det siden var blevet sagt, at det ikke ville ændre værdien af ejendommene. Han har ikke længere behov for at sikre sig økonomisk, som han havde i 2012. Han gjorde kommunaldirektøren opmærksom på, at han ejede ejendomme i området og spurgte, om det havde betydning for hans habilitet. Kommunaldirektøren svarede, at han ikke mente, at det havde nogen betydning for hans habilitet. Han erindrer ikke at have talt med udvalget om sin habilitet.

Adspurgt af advokat Aagaard Truelsen forklarede Henrik Aakast, at de på informationsmøderne blev fortalt, at der ikke ville ske noget værditab, men at priserne efter gravningen ville stige, og at det efter 5 til 8 år ville blive et naturskønt område. Da han gav tilladelse til nedlæggelse af søerne, tænkte han ikke, at det ville give et værditab. Hans stemme imod grundvandssænkningen var kun af hensyn til E-Mose. Han ejer selv den gamle grusgrav på den anden side af vejen.

Adspurgt af advokat Djurhuus forklarede Henrik Aakast, at han ikke ville forhindre grusgravning, men han tænkte på E-Mose. Det var ikke klarlagt tydeligt i det forelagte materiale, hvad konsekvensen ville være, så ud fra et forsigtighedsprincip måtte han stemme nej. Han var imod en grusgrav, da han jo samtidig skal tækkes sine vælgere i området, men man kan ikke sige, at han var indædt imod en grusgrav.”

Parternes synspunkter

A INDUSTRI A/S har i sit påstandsdokument anført følgende:

” ...

A's første hovedanbringende vedrørende ugyldighed som følge af inhabilitet:

#### 2.1.1 Faktum:

Den indbragte forvaltningsafgørelse fra Kommunen er et resultat af, at et flertal på fire medlemmer mod tre i forbindelse med et møde i Kommunens udvalg for Teknik og Miljø traf afgørelse om, at der skulle meddeles afslag på det ansøgte på trods af, at området af Region Sjælland er udlagt som råstofvindingsområde, efter forudgåede at have været udlagt som råstofinteresseområde, på trods af Kommunens tekniske forvaltnings indstilling om meddelelse af tilladelse, på trods af Kommunens egne eksterne tekniske rådgivere, ingeniørfirmæt Rambøll, ikke fandt anledning til indvendinger mod det ansøgte, og på trods af den udarbejdede miljøkonsekvensrapport, udarbejdet i henhold til miljøvurderingsloven af indvinderens uafhængige rådgiver, ingeniørfirmæt Sweco, ikke fandt nogen teknisk eller miljøteknisk begrundelse for at modsætte sig det ansøgte.

De to udvalgsmedlemmer Henrik Aakast og Lars Folmann, hvis stemmer blev udslagsgivende, har engageret sig stærkt og personligt som indædte modstandere af råstofvindningen. I forbindelse hermed har de to udvalgsmedlemmer bl.a. henvist til åbenbare privatøkonomiske interesser i at modarbejde råstofvindningen, ligesom de to udvalgsmedlemmer har bragt sig i et følelsesmæssigt, personligt misforhold til ansøgeren; A.

#### 2.1.2 Juridisk anbringende:

Det gøres gældende, at Kommunens afgørelse om meddelelse af afslag på ansøgningen i henhold til vandforsyningsloven, skal tilsidesættes som ugyldig, idet afgørelsen er behæftet med den væsentlige forvaltningsretlige mangel, at der foreligger inhabilitet hos de to udvalgsmedlemmer, jævnfør forvaltningslovens §3, stk. 1, nr. 1 og 5. Der henvises videre til forvaltningslovens §3, stk. 3, der ligeledes er tilsidesat i relation til den anfægtede forvaltningsafgørelse.

Der foreligger konkret væsentlighed, idet de to medlemmers stemmer har været udslagsgivende for 4/3 beslutningen i udvalget.

Det gøres gældende, at retsvirkningen af disse forhold er forvaltningsretlig ugyldighed.

### 2.2 A's andet hovedanbringende:

Det gøres gældende, at den indbragte afgørelse ikke lever op til det forvaltningsretlige krav om saglighed, og at den forvaltningsretlige afgørelse også af denne grund skal tilsidesættes som ugyldig.

#### 2.2.1 Faktum:

Region Sjælland har som overordnet myndighed på råstofområdet først udlagt området som råstofinteresseområde i Råstofplan 2008, og efterfølgende som egentligt indvindingsområde i Råstofplan 2012.

Region Sjælland har efter forudgående undersøgelser, høringer og tekniske vurderinger foretaget den pligtige afvejning i henhold til råstoflovens §3, hvor en række interesser, herunder miljøbeskyttelse, vandforsyningsinteresser, naturbeskyttelse m.v. konkret er afvejet overfor de hensyn, der er angivet i råstofloven §3, herunder "*... råstofressourcens omfang og kvalitet og en sikring af råstofressourcernes udnyttelse, samt [tages] enhver smæssige hensyn.*"

Region Sjælland har i forbindelse med udarbejdelse af Råstofplan 2012, hvor området blev udlagt som graveområde, foretaget en lovpligtig miljøvurdering i henhold til miljøvurderingsloven. Denne grundige og uafhængige miljøvurdering har ikke givet anledning til at undlade at udlægge området til råstofindvinding. I denne miljøvurdering har forholdene vedrørende grundvandsspejl m.v. naturligvis været inddraget.

Der henvises i øvrigt til, at Kommunens egne tekniske rådgivere, Rambølls vurderinger, Regionens embedsmænds vurderinger, de af ansøgeren ved anvendelse af den uafhængige rådgivningsvirksomhed Sweco, og efterfølgende Kommunens egne tekniske embedsmænds vurderinger, har givet grundlag for at nægte at meddele tilladelse efter vandforsyningsloven.

Der henvises endvidere til den ikke valide endsige saglige begrundelse for udvalgsflertallets afgørelse (bilag 1). Det fremhæves, at udvalgsflertallets begrundelse ikke lever op til forvaltningslovens begrundelseskrav, idet begrundelsen er fuldstændig abstrakt og uden referencer til sagligt relevante oplysninger.

Eftersom udvalgsflertallets afgørelse ikke er baseret på saglige begrundelser, skal afgørelsen også af disse grunde afvises som ugyldig.

### 2.3 A's tredje hovedanbringende:

Det gøres gældende, at den indbragte afgørelse skal tilsidesættes som ugyldig, fordi Kommunen i henhold til det retlige hierarki på råstofom-



rådet, medmindre der undtagelsesvist måtte være særlige grunde til andet, har pligt til at tilvejebringe nødvendig tilladelse til virkeliggørelsen af Regionens forvaltningsretlige afgørelse; råstofvindingsstilladelse. Denne afgørelse skal respekteres jf. herved også den såkaldte samordningspligt i henhold til råstoflovens §8. Der henvises herudover til råstoflovens §5 a, stk. 4, hvorefter Kommunalbestyrelsen er bundet af råstofplanen, i den planlægning og administration.

For så vidt angår Kommunens afvisningspåstande, henvises der til A's anbringender i ekstrakten side 63 ff.

..."

Faxe kommune har i sit påstandsdokument anført følgende:

" ...

Overordnede anbringender til støtte for kommunens principale påstande om frifindelse

Faxe Kommune gør til støtte for sine frifindelsespåstande overordnet gældende, at Faxe Kommune har en selvstændig og skønsmæssig kompetence til at træffe afgørelse om tilladelse til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1. Faxe Kommune bestrider således, at A har et retskrav på at få tilladelse til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1, alene som følge af Region Sjællands råstofplanlægning.

Faxe Kommune gør til støtte for sine frifindelsespåstande overordnet gældende, at kommunens afgørelse af 27. november 2019 (bilag 1) navnlig er begrundet i beskyttelseshensynet til Natura 2000-området E-Mose, og at afslaget er påkrævet af hensyn til beskyttelse af Natura 2000-området.

Beskyttelseshensynet til Natura 2000-området udgør et sagligt hensyn, som kommunen ikke kun lovligt vil kunne varetage i forbindelse med afgørelse efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1, men også skal varetage efter habitatreglerne.

Efter habitatreglerne vil den ansøgte tilladelse til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1, alene kunne meddeles, hvis en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området som følge af grundvandssænkningen på baggrund af objektive kriterier må anses for udelukket.

Afgørelsen af 27. november 2019 var således udtryk for kommunens vurdering af, at betingelserne for en godkendelse efter habitatreglerne ikke var opfyldt.

Det gøres endvidere gældende, at begrundelseskravene, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24, til Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 må anses for opfyldt. Subsidiært at begrundelsesmanglen i det konkrete tilfælde må anses for uvæsentlig.

Endeligt gøres det gældende, at hverken Lars Folmann eller Henrik Aakast var personligt inhabile efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 eller 5, ved sagens behandling på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 30. oktober 2019.

Over for A's påstand 2 om kommunens erstatningsansvar gøres det overordnet gældende, at kommunen allerede som følge af det ovenfor anførte om afgørelsens gyldighed ikke har handlet ansvarspådragende.

Kommunens overordnede anbringender til støtte for de principale påstande om frifindelse uddybes i det følgende.

A har ikke et retskrav på tilladelse til grundvandssænkning alene som følge af regionens råstofplanlægning

A gør gældende, at Faxe Kommune var forpligtiget til at meddele den ansøgte tilladelse til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26 alene som følge af regionens råstofplanlægning.

Det bestrides, at Faxe Kommune alene som følge af regionens råstofplanlægning var forpligtiget til at udstede den ønskede tilladelse til grundvandssænkning til A efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1. Der er ikke på råstofområdet et retligt hierarki, hvorefter Faxe Kommune skulle være forpligtiget til at lægge Region Sjællands miljømæssige vurdering til grund for sin afgørelse om tilladelse til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1.

Faxe Kommune er efter råstoflovens § 5 a, stk. 4, bundet af råstofplanen i sin planlægning og administration. Dette betyder dog alene, at indvinding af råstoffer er tillagt en første prioritet efter en afvejning i forhold til de øvrige interesser inden for graveområdet.

Af forarbejderne til råstoflovens § 5 a, stk. 4, der oprindeligt blev indsat i råstofloven ved lov nr. 566 af 24. juni 2005 som § 5 a, stk. 5, fremgår således:

*"Kommunalbestyrelserne er i deres planlægning og administration bundet af råstofplanen, og de heri udpegede indvindingsområder. Det indebærer at som altovervejende hovedregel skal råstofindvinding finde sted inden for de i råstofplanen udlagte graveområder, hvor indvinding af råstoffer er tillagt første prioritet efter en afvejning i forhold til de øvrige interesser i området, landskabelige, landbrugsmæssige, grundvandsmæssige, arkæologiske, geologiske m.v."*

Af Naturstyrelsens vejledning om administration af råstofloven fra september 2012 (s. 22) fremgår således også blot, at bestemmelsen begrænser kommunens adgang til at disponere over selve graveområdet i forbindelse med kommuneplanlægningen:

*"For de udlagte råstofgraveområder må der ikke ske ændring*

*af arealanvendelsen i form af byggeri og anlægsarbejder mv., der kan forhindre udnyttelsen af råstofferne. Ændret arealanvendelse tillades kun, når råstofferne er udnyttet, og det er foreneligt med udnyttelsen af de tilstødende forekomster. Inden for råstofgraveområderne prioriteres råstofindvinding over andre generelle interesser. Dette sikres gennem kommuneplanlægningen, der skal respektere råstofplanen. jf. lovens § 5 a, stk. 5."*

Bestemmelsen regulerer således ikke kommunens myndighedsbehandling i forhold til de konkrete tilladelser, råstofindvindingen som sådan forudsætter.

Samordningspligten i råstoflovens § 8, stk. 1, medfører heller ikke, at regionen overtager beslutningskompetencen iht. den anden lovgivning. Beslutningskompetencen forbliver således hos de respektive myndigheder, som har ansvaret for de andre afgørelser.

Det fremgår også af Miljøstyrelsens "*Foreløbig udgave af to kapitler i revideret vejledning om administration af råstoflovens regler om indvinding på land*" af 30. marts 2017, som delvist erstatter Naturstyrelsens vejledning fra september 2012 (s. 5), at foruden at sikre en effektiv sagsbehandling:

*"sikrer samordningspligten også, at regionen ikke giver en indvindingstilladelse, som efterfølgende ikke kan forenes med andre nødvendige tilladelser."*

At resultatet af de enkelte myndigheders sagsbehandling i stedet for en tilladelse også vil kunne blive et afslag, fremgår udtrykkeligt senere i vejledningen (s. 6 f), hvor der står (min understregning):

*"Samordningspligten medfører ikke, at regionen overtager beslutningskompetencen iht. den anden lovgivning. Beslutningskompetencen forbliver således hos de respektive myndigheder, som har ansvaret for de andre afgørelser.*

[...]

*De enkelte myndigheder skal behandle sagen iht. de regler, som myndigheden administrerer, og dermed behandle ansøgningen, som enhver anden sag om f.eks. dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 65, dispensation fra lokalplanen osv. Den pågældende myndighed skal træffe en afgørelse under iagttagelse af de regler, afgørelsen træffes i henhold til. Myndigheden skal i forbindelse med sin afgørelse stille vilkår eller give afslag, hvis det vurderes at være påkrævet.*

[...]

*Meddeler myndighederne tilladelser på nærmere angivne vilkår, er regionen bundet heraf, og skal medtage vilkårene i selve råstofstilladelsen med oplysning om, hvilken myndighed der har kompetencen i forhold til de enkelte vilkår, og hvilken*

*lovgivning de er stillet efter. Regionen kan således ikke i råstof tilladelsen omgøre et vilkår, som er fastsat af en anden myndighed iht. anden relevant lovgivning, men skal under alle omstændigheder respektere og indarbejde vilkårene i sin råstof tilladelse."*

Det betyder også, at Faxe Kommune i det konkrete tilfælde selv er ansvarlig for at foretage den nødvendige vurdering i forbindelse med tilladelsen til grundvandssænkning efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, jf. § 7, stk. 9, nr. 4, jf. vandforsyningslovens § 26, stk. 1.

Kommunen er således heller ikke på dette punkt bundet af den vurdering efter habitatbekendtgørelsen, som regionen skal foretage i forbindelse med tilladelsen til råstofindvinding efter råstofloven. En tilladelse som i øvrigt endnu ikke er givet, jf. bilag AØ.

Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 (bilag 1) var navnlig begrundet i beskyttelseshensynet til E-Mose som Natura 2000-område, hvilket er et sagligt hensyn, jf. nærmere nedenfor under afsnit 5.3. Hertil kommer, at Faxe Kommune, som anført nedenfor i afsnit 5.1, under alle omstændigheder ikke ville kunne have meddelt tilladelsen i strid med habitatreglerne, hvorfor A allerede af den grund heller ikke havde et retskrav på at få tilladelsen meddelt. Et afslag på tilladelse til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26 var derfor påkrævet.

Det forhold, at A tilsyneladende har stillet regionen et sagsanlæg i udsigt, hvis ikke den underliggende ansøgning om tilladelse til råstofindvinding blev imødekommet (bilag AT), ændrer naturligvis heller ikke ved, at beføjelsen efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1, fortsat er kommunens beføjelse.

Kommunens kompetence efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1, er en selvstændig og skønsmæssig kompetence. Råstoflovens samordningspligt ændrer ikke herved.

Hvis lovgiver havde ønsket, at råstofplanen skulle give ansøger et retskrav på tilladelse til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1, skulle lovgiver have indsat en særskilt bestemmelse i loven herom, enten ved, at der i råstofloven var indsat bestemmelse om bonusvirkning af råstofplanen, således som det kendes for lokalplanområdet, jf. planlovens § 15, stk. 4, hvor en lokalplan i landzonen erstatter de landzonetilladelser, som ellers normalt vil være påkrævet til de pågældende aktiviteter i landzonen, eller ved bestemmelse i vandforsyningslovens § 26 om, at tilladelse til grundvandssænkning ikke var påkrævet, således som det kendes fra landzonebestemmelsen i planlovens § 36, der bestemmer, at der ikke skal gives landzonetilladelse, hvis der er givet tilladelse til indvinding af råstoffer efter råstofloven. Råstofloven indeholder heller ikke en forpligtigelse for kommunerne til at "virke for" råstofplanens virkeliggørelse, således som det kendes for kommuneplanområdet, hvor kommunen har pligt til at virke for kommuneplanens virkeliggørelse, jf. planlovens § 12.

Afgørelsen af 27. november 2019 var begrundet i beskyttelseshensynet til Natura 2000-området E-Mose

Det kan allerede med henvisning til indholdet af Teknik- og Miljøudvalgets beslutning den 30. oktober 2019 (bilag AZ) lægges til grund, at afgørelsen, som blev meddelt A den 27. november 2019, navnlig har været begrundet i hensynet til det nærliggende Natura 2000-område, dvs. E-Mose. E-Mose er det eneste nærliggende Natura 2000-område i forhold til graveområdet.

Det er heller ikke første gang, at Faxe Kommune har forsøgt at varetage dette beskyttelseshensyn i forbindelse med en evt. indvinding af råstoffer på graveområdet ved By D.

At graveområdet har en uheldig placering i forhold til Natura 2000-området E-Mose, gjorde kommunen således allerede regionen opmærksom på i sit høringssvar af 8. marts 2012 (bilag E) ved tilblivelsen af den tidligere gældende råstofplan for 2012-2023. En råstofplan der i øvrigt alene forudsatte råstofindvinding over grundvandsspejlet, hvilket fremgår af regionens vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 1, (bilag K) og nærmere i svarskriftet, s. 7.

Kommunen uddybede sine betænkeligheder over for regionen i sine bemærkninger af 17. september 2012 (bilag L) til regionens oprindelige habitatvurdering af 14. september 2012 (bilag K). Trods regionens antagelse på daværende tidspunkt om, at råstofindvindingen ville foregå over grundvandsspejlet, fastholdt kommunen endvidere sine betænkeligheder over for regionen den 19. september 2012 (bilag O).

Beskyttelseshensynet til Natura 2000-området E-Mose blev ligeledes inddraget, da kommunen som tilladelsesmyndighed efter råstofloven før 2014 behandlede den tidligere lodsejers ansøgning om tilladelse til råstofindvinding af 27. november 2013 (bilag T).

Kommunen lod i den forbindelse lodsejeren forstå, at der i gravetilladelsen ville blive stillet vilkår om, at der ikke måtte graves under grundvandsspejlet (bilag Ø), hvorpå lodsejeren trak ansøgningen om tilladelse til råstofindvinding tilbage (bilag AB).

Også i forbindelse med Region Sjællands vedtagelse af den nugældende råstofplan for 2016-2027 henstillede kommunen i sit høringssvar af 2. marts 2015 (bilag AC), at graveområdet ved By D udgik, bl.a. fordi råstofforekomsten ikke var beliggende over det sekundære grundvandsmagasin.

Kommunen fastholdt og uddybede sine betænkeligheder i relation til A's aktuelle ansøgning om gravetilladelse.

Som nævnt i svarskriftet (s. 14) havde kommunen allerede i høringssvaret af 6. februar 2019 (bilag AK) til Region Sjællands udkast til afgrænsningsnotat af 14. november 2018 (bilag AG) anført, at det var *"væsentligt at få konsekvenserne ved indvinding under grundvandsspejlet tilstrækkeligt detaljeret belyst, både i relation til det nærliggende Natura 2000-område*

*E-Mose, samt områdets vandhuller og søer [...].”, og at der ”på det foreliggende grundlag ikke [kunne] forventes tilladelse fra Faxe Kommune til indvinding under grundvandsspejlet”.*

Den 20. marts 2019 tilkendegav kommunen således udtrykkeligt over for regionen (bilag AI-AK), at der på det foreliggende datagrundlag ikke kunne forventes tilladelse fra kommunen efter vandforsyningslovens § 26 til grundvandssænkning i forbindelse med råstofindvinding under grundvandsspejlet.

Da A's udkast til miljøkonsekvensrapport dateret maj 2019 (bilag AN) forelå, manglede der efter kommunens vurdering fortsat en konkret vurdering af den beregnede grundvandssænkningens indflydelse på E-Mose.

Faxe Kommunes bemærkninger af 3. juni 2019 (bilag AO og AP) til A's udkast til miljøkonsekvensrapport angav derfor, at der manglede en konkret vurdering af den beregnede grundvandssænkningens indflydelse på E-Mose.

A blev via Region Sjælland oplyst om Faxe Kommunes betænkeligheder ved regionens notat af 21. juni 2019 (bilag AQ), idet det fremgik af notatet, at *”beskrivelserne af hvorfor der ikke vurderes at være hydraulisk kontakt mellem de sandlag der ønskes indvundet råstoffer fra, og hhv. det primære grundvandsmagasin samt det sekundære grundvandsmagasin der blandt andet udgør E-Mose, forekommer mangelfulde”.*

Regionen bemærkede videre, at *”[d]e få beskrevne pejlinger [...] tværtimod [peger] på, at der kan være hydraulisk kontakt mellem de nærmest omkringliggende områder”,* og at miljøkonsekvensrapporten således enten skal indeholde *”en grundigere beskrivelse af hvorfor det vurderes, at der ikke er hydraulisk kontakt, eller også skal rapporten redegøre for hvorfor denne vurdering kan anvendes uden at have de nødvendige tilgængelige data.”*

Uanset de af kommunen og regionen påpegede mangler ved det oprindelige udkast til miljøkonsekvensrapport fra maj 2019 (bilag AN) blev der i den endelige rapport fra august 2019 (bilag 7) således kun foretaget ubetydelige ændringer som beskrevet i svarskriftet (s. 19 f).

A er blevet opfordret (2) til at dokumentere, hvad selskabet har gjort for at udbedre manglerne ved det oprindelige udkast til miljøkonsekvensrapport fra maj 2019 (bilag AN), som kommunen og regionen påpegede i notatet fra juni 2019 (bilag AQ og AP) som citeret i svarskriftet (s. 17-19).

Faxe Kommune bemærker, at A ikke har opfyldt provokation (2), hvilket må tillægges processuel skadevirkning. Det må efter kommunens opfattelse herefter kunne lægges til grund, at manglerne ved det oprindelige udkast til miljøkonsekvensrapport fra maj 2019 (bilag AN) til trods for kommunens og regionens anmodninger herom ikke er blevet udbedret af A.

Regionen ses under alle omstændigheder ikke selv at have fulgt yderligere op på manglerne over for A, men tilkendegav som beskrevet i svarskriftet (s. 20) derimod blot over for kommunen ved mail af 21. august 2019 (bilag AS), at der var tale om en færdig rapport på baggrund af den høringsproces inkl. politiske møde, der havde været i foråret og den tidligere sommer.

Herved blev Faxe Kommune reelt afskåret fra selv at følge op på de mangler i rapporten, som kommunen og regionen tidligere havde påpeget over for A i fællesskab.

Det ændrer imidlertid ikke på, at kommunen under hele forløbet har været opmærksom på beskyttelseshensynet til E-Mose og lagt vægt på, at den eventuelle påvirkning af mosen som Natura 2000-område blev behørigt belyst.

I givet fald synes det om noget således snarere at være Region Sjælland, der har givet køb på sin oprindelige faglige vurdering, hvorefter den foreliggende vurdering af de eventuelle konsekvenser for E-Mose som Natura 2000- område faktisk var mangelfuld.

For så vidt angår det forhold, at Rambøll i sit udkast til afgørelse (bilag AY) lagde op til, at ansøgningen blev imødekommet, bemærkes det, at afgørelsesudkastet efter sit indhold faktisk ikke forholder sig til den eventuelle påvirkning af Natura 2000-området E-Mose som sådan, hvilket der også er redegjort for i svarskriftet (s. 22).

Ligeledes kan det heller ikke tillægges vægt, at regionen som anført i replikken (s. 5) i sin sammenfattende miljøredegørelse af 7. november 2012 (bilag R) vurderede, at "*[e]n indvinding af råstoffer ved i det i råstofplanen udlagte By D graveområde [...] ikke [ville] påvirke det nærliggende Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag væsentligt.*"

Som A selv bemærker (replikken, s. 6), byggede regionens miljøredegørelse fra 2012 på en væsentlig forudsætning om, at der ikke skulle indvindes råstoffer under det sekundære grundvandsspejl.

Denne væsentlige forudsætning lå også til grund for A's oprindelige ansøgning af 27. november 2013 (bilag T), hvor det af ansøgningskemaet (bilag U) fremgår, at af hele den forventede årlige produktion på 70.000 m<sup>3</sup> forventes 0 m<sup>3</sup> at ligge under grundvandsspejlet.

Det ændrede sig imidlertid med A's senere ansøgning fra november 2017 (bilag 2 og 3), som i modsætning til den oprindelige ansøgning nu også omfattede indvinding under grundvandsspejlet.

Det er således i forlængelse af dette forløb, at Teknik- og Miljøudvalget i sin beslutning af 30. oktober 2019 (bilag AZ) begrundede afslaget med henvisning til "*det nærliggende Natura 2000-område*".

At udvalget herved sigtede til E-Mose, er hævet over enhver tvivl, da mosen er det eneste Natura 2000-område, som er beliggende i nærheden af graveområdet. Det gælder således, selvom E-Mose

ikke nævnes specifikt i kommunens endelige afgørelse af 27. november 2019 (bilag 1).

Det kan derfor lægges til grund, at Teknik- og Miljøudvalget på sit møde den 30. oktober 2019 ikke anså det for tilstrækkeligt, at der som anført i indstillingen kun ville være en "begrænset" risiko for påvirkning af bl.a. de nærliggende naturområder (bilag AZ).

Teknik- og Miljøudvalget besluttede ud fra et forsigtighedsprincip og som nævnt med henvisning til det nærliggende Natura 2000-område derfor, at ansøgningen om tilladelse til grundvandssænkning skulle afslås, jf. TEUF artikel 191, stk. 2.

Selvom der i selve afgørelsen af 27. november 2019 (bilag 1) ikke henvises til beskyttelseshensynet til E-Mose som Natura 2000-område specifikt, har afgørelsen, som det også fremgår ovenfor, reelt således været begrundet i dette hensyn, som det udtrykkeligt også fremgår af Teknik- og Miljøudvalgets beslutning den 30. oktober 2019 (bilag AZ).

Beskyttelseshensynet til E-Mose udgør et sagligt hensyn for kommunens afgørelse efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1

Ved administrationen af vandforsyningsloven skal der efter formålsbestemmelsen i lovens § 2, stk. 1, bl.a. lægges vægt på miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet, og på anvendelse af råstofforekomster.

Ifølge lovbemærkningerne fra 1978 skal der ved administration af vandforsyningsloven ske en afvejning af interesser i vandindvinding/grundvandssænkning i forhold til interesserne blandt beskyttelse af vådområder.

Kommunens interesseafvejning ved administration af vandforsyningsloven er siden hen blev formaliseret i de særlige beskyttelsesforpligtelser i relation til Natura 2000-områder, der følger af habitatdirektivet, og som i dansk ret er implementeret ved habitatbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018).

Habitatbekendtgørelsen finder efter bekendtgørelsens § 7, stk. 9, nr. 4, bl.a. anvendelse på tilladelse til bortledning af grundvand eller anden sænkning af vandstanden efter vandforsyningslovens § 26.

Beskyttelsen indebærer efter bekendtgørelsens § 6, stk. 1, at myndigheden før meddelelsen af en sådan tilladelse skal gennemføre en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

Hvis myndigheden vurderer, at det er tilfældet, skal der efter bekendtgørelsens § 6, stk. 2, foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området. Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte. Med andre ord kan en kommune således være afskåret fra at



give tilladelse til sænkning af grundvandsstanden som følge af habitatreglerne.

Det beror derfor ikke alene på Faxe Kommunes skønsmæssige vurdering, om ansøgningen efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1, bør imødekommes, da kommunen under alle omstændigheder ikke ville kunne have meddelt tilladelsen i strid med habitatreglerne.

Der foreligger i den forstand en lovbunden afgørelse, og A har ikke ved sin henvisning til miljøkonsekvensrapporten (bilag 7) og regionens sammenfattende miljøredegørelse af 7. november 2012 (bilag R) samt Rambølls afgørelsesudkast (bilag AY) løftet bevisbyrden for, at der set fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl ikke vil være nogen skadelige virkninger ved indvindingen på Natura 2000-områdets integritet.

Efter EU-domstolens praksis kan myndighederne ud fra et forsigtighedsprincip således kun tillade projektet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne skadelige virkninger, jf. sag C- 127/02, *Waddenzee*, præmis 58-61.

Faxe Kommune har gentagne gange – senest i sine bemærkninger af 3. juni 2019 (bilag AO) til A's udkast til miljøkonsekvensvurdering, som regionen i øvrigt tiltrådte (bilag AQ) – forgæves netop efterspurgt en konkret vurdering af den beregnede grundvandssænkings indflydelse på E-Mose.

Heller ikke de kontrolberegninger, som kommunen fik foretaget af Rambøll, ændrede ved, at der som anført i dagsordensteksten den 30. oktober 2019 (bilag AZ) efter forvaltningens vurdering fortsat ville være en begrænset risiko for påvirkning af bl.a. de nærliggende naturområder, hvis den ansøgte grundvandssænkning blev tilladt.

Sammenfattende gør Faxe Kommune dermed principalt gældende, at Faxe Kommune efter habitatreglerne havde pligt til at meddele afslag på A's ansøgning om tilladelse til grundvandssænkning, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, jf. vandforsyningslovens § 26. Subsidiært gør Faxe Kommune gældende, at Teknik- og Miljøudvalgets beslutning om, at ansøgningen ud fra et forsigtighedsprincip på den baggrund skulle afslås, ligger inden for rammerne af det skøn, der tilkommer kommunen efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1, sammenholdt med formålsbestemmelsen i lovens § 2, stk. 1.

Endelig skal det bemærkes, at afgørelsen heller ikke efter sit resultat må anses for uforholdsmæssigt indgribende, da A uanset afgørelsen fortsat vil kunne udnytte råstofforekomsten over grundvandsspejlet, som det faktisk var forudsat i råstofplanen for 2012-2023. A's mulighed for at udnytte råstofforekomsten over grundvandsspejlet beror dog stadig på, at Region Sjælland giver A en tilladelse efter råstofloven, hvilket regionen endnu ikke har gjort, jf. bilag AØ.

Vedrørende forvaltningslovens begrundelseskrav

A gør gældende, at kommunens afgørelse (bilag 1) skal tilsidesættes som ugyldig, allerede fordi afgørelsen ikke opfylder begrundelseskravene i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Dette bestrides af Faxe Kommune, som heroverfor gør gældende, at kravene til afgørelsens begrundelse må anses for opfyldt, når den meddelte afgørelse af 27. november 2019 (bilag 1) sammenholdes med Teknik- og Miljøudvalgets beslutning af 30. oktober 2019 (bilag AZ), hvor der som begrundelse for afslaget udtrykkeligt netop henvises til det nærliggende Natura 2000-område, dvs. E-Mose.

A har været fuldt ud bekendt med denne begrundelse, der således også er gengivet i stævningen (s. 7), og udtrykkeligt fremgår af A's advokats brev til kommunen den 26. november 2019 (bilag 12).

For det tilfælde, at begrundelsen for selve afgørelsen af 27. november 2019 (bilag 1) mod forventning måtte findes ikke at opfylde forvaltningslovens begrundelseskrav alligevel, gøres det subsidiært gældende, at begrundelsesmanglen i det konkrete tilfælde må anses for uvæsentlig. Afgørelsen kan derfor ikke af denne grund anses for ugyldig.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at A – eller i hvert fald dennes rådgiver – som anført i svarskriftet (s. 17-19) var gjort bekendt med de mangler ved det oprindelige udkast til miljøkonsekvensrapport fra maj 2019 (bilag AN), som kommunen via regionen påpegede i notatet af 21. juni 2019 (bilag AQ).

Endvidere må det have været A bekendt, at kommunen som daværende råstofmyndighed i 2014 også til den tidligere ejer havde stillet krav om yderligere oplysninger om det sekundære grundvand, f.eks. i form af pejlinger, hvis indvindingen skulle foregå under grundvandsspejlet (svarskriftet, s. 10-12).

#### Vedrørende inhabilitet

Det gøres gældende, at hverken Lars Folmann eller Henrik Aakast var personligt inhabile efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 eller 5, ved sagens behandling på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 30. oktober 2019.

Personlig inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, forudsætter, at vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald (partsinhabilitet).

At interessen skal være særlig, forudsætter efter gældende tilsynspraksis, at den pågældende berøres væsentligt anderledes end de andre borgere, som afgørelsen også berører. Der kan herved bl.a. henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 15. juni 2011 til en styrelse om speciel inhabilitet i forbindelse med etablering af en nationalpark (j.nr. 10006794). Heri lagde ministeriet i sin vurdering bl.a. vægt på, at de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke ville blive berørt væsent-

ligt anderledes af en nationalpark end de øvrige borgere, hvis ejendomme lå inden for det påtænkte nationalparkområde.

Råstofindvindingen i By D berører ligeledes en bred kreds af personer, hvoraf ca. 55 har en ejendom, der ligger umiddelbart op til graveområdet eller har direkte udsyn fra beboelsejendomme med op til 200 m til kanten af det ansøgte område (bilag AU, s. 24 f).

Det gælder også, selvom regionen ud fra generelle afstandskriterier har valgt at betragte samtlige 55 naboer som part i sagen vedrørende tilladelse til råstofindvinding efter råstofloven.

Lars Folman er ikke en af disse 55 naboer.

For så vidt angår Henrik Aakast, er der heller ikke grundlag for at antage, at han berøres væsentligt anderledes af sagens udfald end den øvrige brede kreds af ca. 55 personer, hvis ejendomme (også) opfylder de nævnte afstandskriterier.

Henrik Aakast bor endvidere heller ikke i området selv, men har efter det oplyste udlejet den ejendom, han ejer i området, til anden side.

Hertil kommer, at den konkrete sag alene vedrører en ansøgning om tilladelse til grundvandssænkning, der ikke berører de pågældende direkte. En evt. grundvandssænkning vil potentielt set alene kunne berøre de pågældendes ejendomme i form af en øget risiko for sætningskader mv. En sådan risiko ses der efter det oplyste ikke at være tale om her, hverken i forhold Lars Folmann eller Henrik Aakast.

Selvom afslaget på tilladelse til grundvandssænkning har betydning for omfanget af den tilladte råstofindvinding og dermed også vil kunne berøre en bred kreds af områdets beboere indirekte, træffes afgørelsen om selve tilladelsen til råstofindvinding således af regionen.

Det skal i den forbindelse igen bemærkes, at regionen uanset kommunens afslag på tilladelse til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26 fortsat lægger op til at tillade indvinding af råstoffer i fase 1 og 2 (bilag AU, s. 26 f).

Heller ikke det forhold, at Lars Folmann eller Henrik Aakast har afgivet eller bidraget til nogle af de i alt 73 høringsvar, medfører, at de må anses for inhabile efter opsamlingsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

For så vidt angår høringsvaret fra Henrik Aakast m.fl. (bilag 9), som der henvises til i stævningen, omhandler dette en bred vifte af indsigelser, herunder også af miljømæssig karakter, hvor hensynet til kommunens økonomi i øvrigt fremhæves på linje med de privatøkonomiske indsigelser, der problematiseres i stævningen.

Det samme kan anføres om Lars Folmanns høringsvar (bilag 10), hvor værditabet for de omkringliggende ejendomme som anført i stævning-

gen ligeledes nævnes, men på linje med en række andre indsigelser, der bl.a. også vedrører hensynet til E-mose.

Det forhold, at især et kommunalbestyrelsesmedlem har en generel eller ideelt betonet interesse i en bestemt sags udfald, kan normalt således ikke bevirke, at medlemmet må anses som inhabil i forhold til den pågældende sag.

Ligeledes indebærer den omstændighed, at en person inden for den offentlige forvaltning udtaler sig offentligt om en konkret verserende sag, heller ikke i sig selv, at vedkommende bliver inhabil i sagen.

Både Lars Folmann og Henrik Aakast må efter Faxe Kommunes opfattelse således være berettiget til som sket at deltage i den offentlige høringsproces vedrørende regionens sagsbehandling, som i øvrigt netop henhører under regionen og ikke kommunen selv.

Faxe Kommune er ikke erstatningsansvarlig

Faxe Kommune gør principalt gældende, at A's påstand nr. 1.2 bør afvises på grund af manglende aktuel interesse, fordi påstanden vedrører et evt. fremtidigt tab, som afgørelsen "måtte" påføre A.

Selvstændige anerkendelsespåstande vedrørende erstatningsansvar ses ikke at forekomme i retspraksis – eller bliver i så fald ikke taget under påkendelse – i det omfang, A hævder.

Tværtimod findes der i retspraksis flere eksempler på, at selvstændige anerkendelsespåstande vedrørende erstatningsansvar netop ikke tages under påkendelse, da de generelt findes at være for ubestemte og vidtgående hertil, jf. herved UfR1969.923 Ø og MAD 2011.1575 Ø samt til dels U.2002.1245 H.

I det omfang det overhovedet forekommer, sker det kun i ganske særlige tilfælde. Der kan således være tale om gruppesøgsmål, hvor det af procesøkonomiske grunde ikke giver mening at opgøre det enkelte gruppemedlems økonomiske tab på forhånd. Som et nyligt eksempel herpå kan henvises til Højesterets dom U 2020.2851 H, hvor de respektive anerkendelsespåstande i gruppesøgsmålet var formuleret sådan, at Domstolsstyrelsen skulle anerkende erstatningspligt "*for det pågældende gruppemedlems merudgifter [...] fra det tidspunkt, hvor tinglysning eller aflysning burde være sket, indtil det tidspunkt, hvor tinglysning eller aflysning faktisk skete*" (min understregning).

Som det imidlertid også fremgår, omfatter selv dette eksempel alene kun det tab, der på tidspunktet for sagens anlæggelse allerede var indtrådt, og hvor pålæg af et evt. erstatningsansvar derfor også ville være aktuelt.

Hvis A's anerkendelsespåstand om erstatningsansvar i den aktuelle sag derimod tages under påkendelse, vil retten skulle forholde sig hertil på et rent hypotetisk grundlag.

A anfører, at selskabets angivelige tab består i et driftstab, idet *"Kommunens ugyldige afgørelse afholder A fra at få sin indvindingstilladelse fra Regionen og dermed fra at gennemføre planlagt råstofindvinding, med deraf følgende driftsøkonomiske fordele, i tiden indtil Kommunens afgørelse tilsidesættes ved en endelig dom"*.

Endvidere anføres det, *"at A vil lide tab i det omfang, man som følge af udskydelsen af indvindingstilladelsen går glip af indbringende kontrakter på gunstige markedstidspunkter"*.

Det skal hertil bemærkes, at Region Sjælland i sit mailsvar af 27. november 2020 (bilag AØ) bekræfter, at det ikke er afslaget på tilladelse til sænkning af grundvandet, der har bevirket, at råstoffilladelsen ikke er færdigbehandlet.

Endvidere fremgår det, at regionen umiddelbart efter 2. offentlighedsfase har anmodet om supplerende oplysninger fra A, hvoraf de sidste er modtaget den 7. september 2020. Endelig fremgår det, at sagen efter aftale med A forventes politisk behandlet *"i 2022 [sic]"*.

Som anført ovenfor er der efter det af regionen oplyste imidlertid ikke tale om, at indvindingstilladelsen er sat i bero på retssagens udfald.

Det følger derfor heraf, at A på nuværende tidspunkt heller ikke kan have lidt noget driftstab som følge af kommunens afgørelse, uanset hvordan retssagen i øvrigt måtte falde ud.

A har heller ikke opfyldt kommunens provokation (1) om at fremlægge de kontrakter, der henvises til i stævningen (s. 15), og som A's evt. fremtidige tab i givet fald må forstås at ville udspringe af. Retten anmodes om at tillægge dette processuel skadevirkning.

Retten vil herefter kunne lægge til grund, at det heller ikke er korrekt, når A i stævningen (s. 15) anfører, at en væsentlig forsinkelse af den planlagte opstart af råstofindvindingen *"kan føre til kontraktbrud i relation til medkontrahenter i lokalområdet, som var påtænkt som aftagere af råstofferne på den for modtagerne af råstofferne logistikmæssigt gunstige beliggenhed, som indvindingsområdet har"*.

Skulle retten i dette tilfælde endda tage anerkendelsespåstanden til følge, vil A's tabsbegrænsningspligt reelt være gjort illusorisk, da A i givet fald vil kunne indrette sine fremtidige tabsgivende dispositioner under hensyntagen til det allerede pålagte erstatningsansvar.

Et sådant resultat forekommer rent samfundsøkonomisk heller ikke hensigtsmæssigt, men må tværtimod forventes at ville medføre et samfundsmæssigt værdispild.

Det bestrides i den forbindelse også, at der som anført i stævningen (s. 15) skulle foreligge nogen præsumtion for kommunens ansvarsgrundlag, selv i det tilfælde hvor afgørelsen af 27. november 2019 (bilag 1) mod forventning måtte blive kendt ugyldig, jf. herved U 1972.478 Ø og U 2005.320 H.

A's ugyldighedspåstand støttes hovedsageligt således alene på de rejste indsigelser om inhabilitet og begrundelsesmangler, og A har ikke nedlagt en selvstændig anerkendelsespåstand om, at tilladelsen skal udstedes.

Reelt har A således påberåbt sig erstatningsansvar uden hensyntagen til, om kommunen efter en evt. fornyet sagsbehandling vil kunne nå til samme resultat igen.

Faxe Kommune gør som anført imidlertid netop gældende, at afgørelsen er sagligt begrundet i beskyttelseshensynet til E-Mose som Natura 2000-område. Indholdsmæssigt foreligger der under alle omstændigheder derfor også en lovlig afgørelse som uddybet under afsnit 5.3 og 5.4.

For så vidt, at retten finder, at A's erstatningspåstand ikke skal afvises, gør Faxe Kommune over for A's påstand 2 om kommunens erstatningsansvar gældende, at kommunen ikke har handlet culpøst. Faxe Kommune bestrider, at Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 er ugyldig, jf. ovenfor. Faxe Kommune bestrider tillige, at A har dokumenteret et tab, jf. ovenfor. ..."

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen.

#### Rettens begrundelse og resultat

Afslag på ansøgning om tilladelse til midlertidig grundvandssænkning i forbindelse med indvinding af råstoffer under grundvandsspejlet blev meddelt sagsøger ved skrivelse af 27. november 2019. Søgsmålsfristen er angivet til den 27. maj 2019, hvilket retteligt skulle have været den 27. maj 2020. Sagen er anlagt den 13. januar 2020 og dermed inden for fristen som angivet i vandforsyningslovens § 81.

Det fremgår af afgørelsen, at denne er behandlet på udvalgmødet i Teknik og miljøudvalget den 27. oktober 2019.

Det fremgår af beslutningsprotokollatet for mødet, at Center for Plan og Miljø havde fået udarbejdet et udkast til tilladelse på baggrund af det af sagsøger udarbejdede materiale til brug for ansøgningen og kontrolberegninger heraf foretaget for sagsøgte af Rambøll. Udkastet blev tilsidesat, og der blev meddelt afslag på baggrund af ændringsforslag fremsat af formanden for udvalget og vedtaget med stemmerne 4-3. Flertallet bestod blandt andet af formanden samt Henrik Aakast og Lars Folmann.

Henrik Aakast og Lars Folmann har begge profileret sig politisk i forhold til etableringen af en grusgrav. Henrik Aakast har således været med til at stifte og

i begyndelsen siddet i bestyrelsen i Foreningen mod Grusgrav i By D og omegn, hvor hans ægtefælle og muligvis han selv ligesom Lars Folmann stadig er medlemmer.

Henrik Aakast har forklaret, at han er medejer af flere ejendomme på ..., der alle ligger placeret i kort afstand fra kanten af det mulige gravefelt, og det fremgår af sagen, at beboerne i disse ejendomme er blevet partshørt af Region Sjælland i forbindelse med den indledende høring om ansøgning om gravetilladelse. Lars Folmann bor i området men har ikke været omfattet af den gruppe af ejendomme, der er blevet partshørt.

Henrik Aakast og Lars Folmann har dog begge udarbejdet flere kritiske høringssvar til regionen til brug for denne og en tidligere ansøgning om gravetilladelse, senest i forbindelse med "Idefase By D VVM". Baseret på dateringen af Lars Folmanns høringssvar af 10. oktober 2018 lægger retten til grund, at høringssvar i idefasen er afgivet i sidste halvdel af 2018.

Henrik Aakast har i udateret høringssvar, hvor dennes ægtefælle, beboere, brugere og ejere af ... står som medunderskrivere, angivet, at en gravetilladelse til sagsøgeren, vil påvirke hans og hans families økonomi drastisk. Henrik Aakast har i sin forklaring for retten forsøgt at nedtone styrken af sin økonomiske interesse i udfaldet af sagen, men har ikke på forespørgsel kunnet give en troværdig forklaring på, hvilke forhold der skulle have ændret sig siden hans første høringssvar herom i 2012, således at ovennævnte vurdering ikke længere fremstod relevant for ham under behandlingen af ansøgningen om tilladelse på mødet i Teknik og miljø-udvalget i oktober 2019.

Under disse omstændigheder finder retten, at Henrik Aakast ved sin adfærd har givet udtryk for at have en sådan særlig væsentlig og direkte personlig økonomisk interesse i, om der blev meddelt tilladelse, at der ud fra en generel vurdering må anses at være risiko for, at han ville kunne lade sig påvirke heraf ved sin stillingtagen til ansøgningen. Henrik Aakast må derfor anses for at have været inhabil i behandlingen af ansøgningen.

Lars Folmann er tilsvarende i sine høringssvar fremkommet med udtalelser om, at en gravetilladelse vil have indflydelse på områdets herlighedsværdi, og at ejendommene derfor ikke vil være så attraktive som tidligere med faldende huspriser til følge.

Retten finder, således som sagen er oplyst, at der ikke er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at statuere inhabilitet for Lars Folmann. Retten har herved lagt vægt på, at den af Lars Folmann ejede ejendom ikke ligger inden for kredsen af

de partshørte, og at Lars Folmann i sine høringssvar alene har udtalt sig generelt om mulige konsekvenser af etableringen af en grusgrav i området. Den omstændighed, at Lars Folmann er menigt medlem af Foreningen mod Grusgrav i By D og omegn, kan ikke føre til et andet resultat

Henrik Aakasts stemme i Teknik og miljøudvalget har været afgørende for afgørelsens udfald, og hans inhabilitet medfører derfor, at den truffne afgørelse er ugyldig.

Teknik og miljøudvalgets afgørelse er truffet i medfør af vandforsyningslovens § 26. Der er ikke juridiske holdepunkter for at antage, at sagsøgtes afgørelse skulle være ugyldig som følge af sagsøgtes indplacering i det råstofretlige hierarki.

Det fremgår af det materiale, som var tilgængeligt for Teknik og miljøudvalget på mødet i oktober 2019, at en tilladelse til midlertidig sænkning af grundvandet i forbindelse med råstofudvindingen vil være uden betydning for kvaliteten af grundvandet og angiveligt ikke ville påvirke grundvandsstanden i området for E-Mose, samt at en eventuel påvirkning, hvis der måtte være en hydraulisk forbindelse, i givet fald vil kunne beregnes til at udgøre en sænkning på maksimalt 5 centimeter. Denne mulige sænkning skal ifølge miljøkonsekvensrapporten holdes op imod de naturlige årtidsvariationer i grundvandspejlet på op til en meter. Det konkluderes i miljøkonsekvensrapporten på baggrund heraf, at der ikke – uanset en eventuel grundvandssænkning på op til 5 centimeter - vil ske en påvirkning af kvaliteten af grundvandet og af E-Mose, og at der som følge heraf ikke er grundlag for at udarbejde en særskilt Natura 2000-konsekvensvurdering i forhold til mosen.

Flertallet bag afslaget på ansøgningen har ikke haft andre oplysninger end de, som fremgår af ansøgningen, og som er blevet kontrolberegnet af Rambøll uden anmærkninger. Flertallet har ikke påvist fejl i materialet eller indhentet oplysninger fra tredjemand, der imødegår oplysningerne i ansøgningen eller Rambølls kontrolberegninger. Flertallet har således ikke på sagligt grundlag kunnet afslå at meddele tilladelse under henvisning til et forsigtighedsprincip, som forklaret af de tre vidner fra Teknik og miljøudvalget var baggrunden for afgørelsen. Dette understøttes af, at afgørelsen ikke omtaler E-Mose, men henviser til, at man ikke vil tillade aktiviteter, der indebærer en risiko for hydrologien, hvilket er en tom begrundelse, og for kvaliteten af grundvandet, hvilket ifølge førømtalte vidner ikke er indgået i vurderingen af ansøgningen og heller ikke har støtte i det fremlagte materiale, ligesom bekymring for grundvandskvaliteten ikke er indgået i kommunens tidligere høringssvar. Retten finder det på baggrund heraf godtgjort, at afslaget ikke er båret af saglige hensyn, og at afgørelsen også af den grund er ugyldig.



Med henvisning til alt det foranstående finder retten, at flertallet i udvalget har forsømt dels at tage stilling til spørgsmålet om Henrik Aakasts inhabilitet som følge af hans særlige interesse i sagen, som har været eller burde have været udvalget bekendt gennem Henrik Aakasts høringssvar, dels at foretage en saglig behandling af ansøgningen. Det forhold, at Henrik Aakast måtte have rådført sig med kommunaldirektøren som forklaret i retten vedrørende sin habilitet i sagen, kan ikke føre til en ændret vurdering af udvalgets forsømmelse.

Retten finder herefter, at sagsøgte har pådraget sig et erstatningsansvar for den skade, som sagsøgeren måtte blive påført som følge heraf. Da Region Sjælland efter direktør Carsten Krabbes forklaring ikke har kunnet meddele tilladelse til udvinding af råstoffer under grundvandsspejlet, førend der foreligger en tilladelse til grundvandssænkning fra kommunen, er der ikke – som anført af sagsøgte – tale om, at et muligt skadestidspunkt ikke er indtrådt endnu, og der er således ikke grundlag for at afvise sagsøgerens anerkendelsespåstand under henvisning til manglende aktualitet. Retten skal hertil bemærke, at anerkendelsespåstanden ikke, som anført af sagsøgte, forudsætter en stillingtagen til, om der er lidt et tab, størrelsen heraf, om tabet er adækvat og kausalt, eller om et givent krav skal reduceres som følge af en ikke iagttaget tabsbegrænsningsforpligtelse.

De af sagsøgeren nedlagte påstande tages herefter til følge.

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift og retsafgift med 125.000 kr. A Industri A/S er momsregistreret.

#### THI KENDES FOR RET:

Faxe Kommune tilpligtes at anerkende, at Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 (sagsnr. 09.08.00-P19-29188-19) er ugyldig.

Faxe Kommune tilpligtes at anerkende, at Faxe Kommune ved afslagsafgørelsen nævnt i påstand 1.1 har pådraget sig erstatningsansvar overfor A Industri A/S for det tab afslagsafgørelsen måtte påføre A Industri A/S.

Faxe kommune skal til A Industri A/S betale sagsomkostninger med 125.000 kr.

Beløbene skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.



ØSTRE LANDSRET  
DOM  
afsagt den 14. oktober 2022

---

Sag BS-30324/2021-OLR  
(16. afdeling)

Faxe Kommune  
(advokat Malene Blom Sillesen, (prøve))

mod

A Industri A/S  
(advokat Håkun Djurhuus)

Biintervenient til støtte for Faxe Kommune:  
Kommunernes Landsforening  
(advokat Pernille Aagaard Truelsen)

Retten i Næstved har den 16. juli 2021 afsagt dom i 1. instans (sag BS-1323/2020-NAE).

Landsdommerne Dorthe Wiisbye, Janni Christoffersen og Jørgen Jørgensen (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanten, Faxe Kommune, har gentaget sine påstande for byretten om:

- 1.1 Frifindelse over for indstævntes, A Industri A/S', påstand om, at Faxe Kommune skal anerkende, at Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 (sagsnr. 09.08.00-P19-29188-19) er ugyldig.

1.2 Afvisning, subsidiært frifindelse, over for indstævntes, A Industri A/S', påstand om, at Faxe Kommune ved den nævnte afslagsafgørelse af 27. november 2019 (sagsnr. 09.08.00-P19-29188-19) har pådraget sig erstatningsansvar over for A Industri A/S for det tab, som afslagsafgørelsen måtte påføre A Industri A/S.

Indstævnte, A Industri A/S, har påstået dommen stadfæstet.

Kommunernes Landsforening har tilsluttet sig Faxe Kommunes påstande.

### Supplerende sagsfremstilling

Der er mellem parterne enighed om, at det udaterede høringssvar vedrørende sagsnr. 15/00144 Idefase By D VVM afgivet af "Inge Feigh Jensen og Henrik Aakast på vegne af beboere, brugere og ejere af ..." blev indsendt til Region Sjælland i sidste kvartal af 2018. I høringssvaret hedder det:

"Som ejere af ... skal vi hermed komme med vores indsigelser mod indvending af råstoffer på ovennævnte matrikler.

#### 1. Miljø

- Forurenede jord.

Der er gennem årtier dumpet byggeaffald som pvc, limrester, fortynder mm. i den gamle mergelgrav beliggende i sydøstlige hjørne af graveområdet (ved ...). Vi kan være bekymret for at den forurenede jord som man påtænker bruge til volde, efterfølgende spredes til et større område. Ligeledes er vi bekymret for, at det vil påvirke drikkevands ressourcer.

- Støvgener og støj.

Det kan ikke undgås at der vil være væsentlige støv- og støjgener som påvirker helbredet for alle borgere der bor tæt på graveområdet. ... er et sted som huser sårbare børn og unge der har brug for rolige og trygge omgivelser. Der skal etableres en støjvold i skel til ... og der må ikke arbejdes på helligdage og weekender fra fredag kl. 15.00.

- Dyreliv.

Råvildts vandring fra O-skov til H-skov ved E-mosevil blive påvirket. Rådyrene holder til i et mosaiklandskab af skov og åbne dyrkede og udyrkede arealer. Kortlægning af trækfugle og sjældne fuglearter samt beskyttede dyrearter som holder til i området er ikke fuldt ud belyst.

- Drikkevandsressourcer og grundvandsbeskyttelse.

Det er vigtigt både for naturen, det øvrige vandmiljø og fremtidens vandforsyning, at grundvandet beskyttes, det varer bare længe inden indsatsen virker. Og modsat kan vi først påvise konsekvenserne for de

ændringer og påvirkninger der måtte forekomme, langt ude i fremtiden. Grundvandskvaliteten er truet og hvis vi ikke erkender og italesætter, at hvis vi ikke stopper op og undersøger konsekvenserne for de hydrologiske forekomster der er i vores område, vil det få indgribende konsekvenser for vore efterkommere. Den "simple" vandbehandling af det rene grundvand, vil være meget mere udfordrende og sandsynligvis skal vi håbe på, at forskere i fremtiden finder nye teknologier til at producere godt og sikkert drikkevand.

## 2. Trafik

- Skolebørn.

De trafikale forhold bliver yderligere forringet for vores skolesøgende børn. Der bliver en forhøjet risiko for, at der vil ske en ulykke på den i forvejen stærkt trafikkeret vej – C-vej. Den øgede mængde af lastvognstog og deraf kødannelse ved ind- og udkørsel til grusgrav, vil komme til at skabe farlige trafikale situationer, både for cykelister og for den daglige biltrafik ud til motorvejen. Det vil selvfølgelig være nødvendigt, at lave hastighedsnedsættende foranstaltninger på strækningen og deraf konsekvenser for alle interessenter.

## 3. Økonomi

- Faxe kommunes økonomi.

Etablering af cykelsti vil yderligere påvirke grundejere langs vejen med ekspropriation til følge. Det er kommunens ansvar at vedligeholde vej og eventuelt etablere cykelsti og andre trafik regulerende tiltag. Men Faxe kommune er en økonomisk svagtstillet kommune og vil ikke umiddelbart have midler til en foranstaltning og derved vil borgerne i Faxe kommune blive pålagt den økonomiske byrde som konsekvens af Regionens eventuelle kommende beslutning. Hvis man giver tilladelse til at grave, må der stilles krav til råstofvindere om en ikke ubetydelig økonomisk forpligtelse for lokalområdet.

- Vores økonomi.

Borgernes økonomi vil blive påvirket af en eventuel gravetilladelse. Områdets borgere vil blive belastet på deres privatøkonomi og stavnsbundet, fordi man ikke kan sælge sin bolig og i bedste fald med en væsentlig værdiforringelse. Området er hovedsageligt beboede af velstillede borgere, der skulle nyde deres otium i rolige og naturskønne omgivelser. Dette kan man ikke se frem til om 10 år eller mere for så er det for sent. Vores familie har gennem flere år opkøbt jord og ejendomme for at kunne være med til at udvikle og bevare den unikke natur og miljø, der er så eftertragtet for kommunens tilflyttere. Området er også medtaget i Faxe kommunes planstrategi for udbygning og tilflytning. Ændringer vil påvirke vores families økonomi drastisk.

## 4. VVM.

- Datagrundlag.

Udpegningen af området som råstof interesse område bygger på et ikke tilstrækkeligt oplyst grundlag og vi er bekendt med, at Region Sjællands datagrundlag for området er mangelfuld og alene af den grund burde der laves en fyldestgørende miljøvurdering.

Vi håber, at Region Sjælland vil tage vores og andres høringssvar alvorligt og behandle tilladelsen til indvinding på et fuldt ud oplyst grundlag.”

Advokat Håkun Djuurhuus rettede på vegne af A Industri ved brev af 26. november 2019 henvendelse til Faxe Kommune, borgmesteren, kommunaldirektøren og formanden for Teknik- og Miljøudvalget vedrørende A Industris ansøgning til Region Sjælland om tilladelse til råstofindvinding ved By D. Om baggrunden for henvendelsen er i brevet anført, at Faxe Kommunes Teknik- og Miljøudvalg med et snævert 4-3 flertal i forbindelse med et møde den 30. oktober 2019 havde truffet en ugyldig og ulovlig afgørelse, og at der var tale om en situation, hvor borgmesteren havde indgrebspligt i henhold til lov om kommunernes styrelse § 31, litra a, stk. 3. Brevet indeholdt endvidere bl.a. en udførlig omtale af udvalgsbehandlingen, herunder kommunens forvaltnings vurdering og indstilling til udvalget samt citat af det af flertallet godkendte ændringsforslag med begrundelse for afslag på ansøgningen, som det fremgår af beslutningsprotokollatet for mødet i udvalget fremlagt under sagen.

Af beslutningsprotokol fra møde i Faxe Kommunes Teknik- og Miljøudvalg den 27. november 2019 fremgår, at udvalget i forbindelse med A Industri A/S' ansøgning om råstofgravning ved By D godkendte forvaltningens indstilling om, at der efter museumslovens § 29 a blev givet afslag på nedlæggelse af 110 meter jorddige og dispensation til digegennembrud på 15 meter. Ligeledes godkendte udvalget på samme møde forvaltningens indstilling om at give dispensation efter naturbeskyttelsesloven til nedlæggelse af § 3-beskyttet sø på matr.nr. aa, og afslag på at nedlægge § 3-beskyttet sø på matr.nr. bb, i forbindelse med A Industris ansøgning om råstofgravning ved By D.

Faxe Kommune meddelte ved breve af 14. januar 2020 A Industri de nævnte afgørelser efter henholdsvis museumsloven og naturbeskyttelsesloven.

Faxe Kommunes Teknik- og Miljøudvalg sendte ved brev af 5. februar 2020 høringssvar til Region Sjælland i anledning af regionens udkast til tilladelse til A Industri A/S' råstofindvinding i By D. Af høringssvaret fremgår bl.a. følgende:

”Udkast til tilladelse

Faxe Kommunes Teknik & Miljøudvalg bemærker, at der i udkast til råstofftilladelse, fra Region Sjællands side, vil blive indarbejdet vilkår til udgravning under grundvandsspejl, såfremt der på et senere tidspunkt gives tilladelse til indvinding under grundvandsspejl.

Faxe Kommunes Teknik & Miljøudvalg mener, at indarbejdelse af sådanne vilkår er et uheldigt signal at sende til ansøger, og at det ikke re-

spekterer de afgørelser, der i henhold til samordningspligten afgøres af Faxe Kommune.

Faxe Kommunes Teknik & Miljøudvalg anmoder derfor om, at gravetilladelsen udformes så vilkårene passer til de tilladelser, der er givet.”

I høringssvaret anførte udvalget vedrørende miljøkonsekvensrapporten bl.a. følgende:

”I henhold til Faxe Kommunes afgørelse om at der ikke kan gives tilladelse til grundvandssænkning, er det oprindelige projekt og alternativ 1 ikke mulige. Det er kun alternativ 2 eller alternativ 0 i miljøkonsekvensrapporten som er mulige

For alternativ 2 skriver A, at råstofindvindingen ikke vil blive gennemført, hvis der ikke kan indvendes under grundvandsspejlet. Den forholder sig således ikke konkret til alternativ 2's betydning for miljøet, i en situation hvor det ikke er muligt at grave under grundvandsspejlet.

Faxe Kommunes Teknik & Miljøudvalg mener, at det ikke er muligt at basere råstoffilladelsen på alternativer som ikke fuldkomment beskrevet i miljøkonsekvensrapporten.”

Det er for landsretten oplyst, at A Industris ansøgning om tilladelse til råstofudvinding endnu ikke er færdigbehandlet.

Forklaringer

Henrik Aakast, Thorkil Lauridsen, Eli Jacobi Nielsen og K har afgivet supplerende forklaring.

Henrik Aakast har forklaret blandt andet, at han har været engageret i lokalpolitik i omkring 20 år, og at han har været medlem af Teknik- og Miljøudvalget i Faxe Kommune siden 2018. Han gik i sin tid ind i politik grundet sin interesse herfor, og hans mærkesager er socialpolitik og miljøpolitik. Han bor i By P. Det er 6-7 kilometer fra graveområdet ved E-mose.

Forevist oversigtskort over området ved E-mose har han forklaret, at hans ejendom beliggende på adressen ... er afmærket som nr. ... på oversigtskortet. Ejendommen er en udlejningsejendom, der indeholder tre boliger, hvoraf de to er velfungerende. Den sidste er under ombygning, og det har den været de seneste 10 år. Hans svigermor bor i den ene bolig og en familie, som han har hjulpet igennem en længere periode, bor i den anden. Hans svigermor bor gratis i boligen, og familien betaler kun, hvad der svarer til hans udgifter ved at have ejendommen.

Hans ejendom beliggende på adressen ... er på oversigtskortet afmærket som .... Der er tale om en mark og en sø, der anvendes til hundeluft-

ning. Ejendommen beliggende på adressen ... er på oversigtskortet afmærket som ... på kortet. På grunden ligger en spejderhytte, der anvendes til filantropiske og sociale formål. Han hjælper udsatte familier, og disse kan kvit og frit benytte spejderhytten. Ejendommen, der er afmærket som nr. ... på oversigtskortet, tror han ikke har en selvstændig adresse. Der er tale om et stykke markjord uden bebyggelse.

Han har ikke fået foretaget en vurdering af, hvad en tilladelse til indvinding af råstoffer i området omkring E-mose ville have af betydning for prisen på hans ejendomme i området. Han har ansøgt om etablering af en vold, hvis der blev givet tilladelse til indvinding af råstoffer, idet brugerne af spejderhytten ikke ville bryde sig om støv og støj.

Han føler sig overbevist om, at han skrev et hørings svar i 2012, hvor der første gang var drøftelser om råstofindvinding i området omkring E-mose. Nogle personer var rundt at "stemme dørklokker", og der var et ønske om, at områdets beboere støttede modstanden mod projektet. Han er lokalpolitiker, så for ham var der derfor også et politisk motiv til at engagere sig i sagen. Han mener, at han ikke har afgivet hørings svar om projektet efter 2012, og han husker, at han ikke har afgivet et hørings svar til kommunen i anledning af planerne om grundvandssænkning.

Foreholdt et udateret hørings svar til Region Sjælland om råstofindvinding i området omkring E-mose afgivet i sidste kvartal af 2018 har han forklaret, at det er hans kæreste, der har afgivet dette. Hørings svarets argumenter om projektets negative betydning for deres privatøkonomi er en kopi af det, der havde stået i hørings svaret fra 2012, og det var blevet skrevet på opfordring af dem, der var imod grusgrave i området. Han står som medunderskriver på hørings svaret, men han kan ikke specifikt huske, at han var med til at sende det, og han har ikke modtaget det cc. Han kan ikke huske, om han har set hørings svaret, men det kan han ikke afvise. Han har dog ikke forholdt sig til, om projektet ville kunne påvirke hans privatøkonomi. Han forholdt sig bare til, at der blev genbrugt formuleringer fra 2012-hørings svaret.

Han har ikke siddet i bestyrelsen eller deltaget i arbejdet i en forening mod grusgrave, men han har deltaget i møder for borgerne i området. Det har ikke betydning for hans økonomi, om der gives tilladelse til indvinding af råstoffer over eller under grundvandsspejlet. Hvis der gives tilladelse, vil det muligvis indebære, at nogle af hans grunde bliver mere tørre. Der er i dag brønde, og vandstanden står forholdsvis højt. På grunden beliggende på matrikel ... er der en naturlig sø, der er opstået som følge af vand i området. Afstanden fra boligerne på ... til det sted, hvor indvindingen af råstoffer i givet fald ville skulle finde sted, er et par hundrede meter. Han har ikke afgivet

høringssvar i forbindelse med den seneste høringsrunde, men han ved ikke, om hans kæreste har.

Thorkil Lauridsen har forklaret blandt andet, at han ikke præcist kan huske, hvilken yderligere dokumentation kommunen efterspurgte fra A Industri, men det drejede sig overordnet om fysiske undersøgelser muligvis i form af boringer. Foreholdt miljøkonsekvensrapporten fra august 2019 har han forklaret, at A Industri har udarbejdet denne, og at oplysningerne heri har betydning i den forstand, at kommunen tillægger alt materiale, de får ind, betydning. Rapporten er en vurderingsrapport, ikke en undersøgelsesrapport, og den blev videresendt til kommunens Teknik- og Miljøudvalg, men rapporten havde ikke "særstatus". Det er vanskeligt for ham at sige, hvilken betydning det ville have haft, hvis rapporten var udarbejdet af en ekstern aktør. Miljøkonsekvensrapporten var ikke fagligt godkendt af Faxe Kommune, som K er citeret for at have forklaret i byretten.

Ansøgningen om grundvandssænkning blev lagt op til politisk stillingtagen, idet forvaltningen ikke kunne foretage en entydig vurdering af, om der burde indhentes yderligere dokumentation. Det er normalt, at sådanne spørgsmål må afgøres politisk. Det er kommunen, der er myndighed på området, og når kommunen træffer afgørelse, sker det på baggrund af de foreliggende oplysninger. Han deltog selv i mødet i Teknik- og Miljøudvalget den 30. oktober 2019, hvor forvaltningen havde indstillet til udvalget, at ansøgningen blev imødekommet. Udvalgsformanden havde udarbejdet et ændringsforslag, og det blev drøftet på mødet. Han kan ikke huske, om Henrik Aakast sagde noget på mødet.

Hvis en ansøger får afslag, vil den normale proces være, at man går i dialog med den pågældende om at fremskaffe den fornødne dokumentation med henblik på kommunens genbehandling af sagen, men en sådan dialog har der ikke været i denne sag. Han havde opfattelsen af, at Region Sjælland pressede på over for kommunen, idet regionen selv blev presset og gerne ville videre med sin sagsbehandling.

Rambøll havde lavet et udkast til tilladelse med fastsættelse af fornødne vilkår, idet kommunen ikke selv havde den nødvendige kompetence hertil. Han ved ikke, hvorfor udvalget ikke tiltrådte Rambølls vurdering og i stedet mente, at der skulle foretages yderligere undersøgelser. Han kan ikke huske, om udvalget overvejede at indhente yderligere oplysninger, inden udvalget tilsidesatte forvaltningens udkast til meddelelse af tilladelse med vilkår. Det vindende argument for afslaget var, at der manglede dokumentation angående den mulige indvirkning på E-mose, og at de fastsatte vilkår ikke på tilstrækkelig måde løste problemet vedrørende den usikkerhed, som bestod med hensyn til dokumentation for miljøpåvirkning. Kommunen har fulgt sagen efter det pågældende udvalgs møde, men kommunen har ikke genoptaget behandlingen af sa-



gen, idet A Industri ikke har udtrykt ønske herom. Kommunen har ikke fundet anledning til at genoptage sagen af egen drift.

Eli Jacobi Nielsen har forklaret blandt andet, at baggrunden for hans ageren i sagen var, at han ikke ville løbe selv en begrænset risiko for at påvirke E-Mose, der er et Natura 2000-område. Der er kun fem områder af denne type i kommunen, og E-Mose er nok det mest unikke. Han så det som udvalgets forpligtelse at sikre, at området ikke led overlast, og han formulerede derfor ændringsforslaget til forvaltningens oplæg inden mødet. Ændringsforslaget blev ikke drøftet med Henrik Aakast inden mødet.

De var fire medlemmer fra flertalsgruppen i byrådet, der var medlemmer af Teknik- og Miljøudvalget. Han skrev rundt inden mødet og adresserede mødepunkterne, som han gav de tre andre mulighed for at kommentere på. Han varslede i den forbindelse, at han ville stille et ændringsforslag, men ændringsforslaget blev ikke rundsendt. Han husker ikke forløbet 100 %, men husker ikke, at Henrik Aakast sagde noget til ændringsforslaget. På mødet blev debatten for ændringsforslaget ført af ham og Lars Folmann. De var bekymrede. Deres bekymringer var berettigede, og der blev derfor meddelt afslag på ansøgningen.

Han vidste ikke præcist, at Henrik Aakast havde afgivet høringssvar, men han vidste, at Henrik Aakast havde engageret sig i sagen, herunder i en forening eller i anden form. Det gav ham ikke anledning til overvejelser om, at Henrik Aakast skulle være inhabil. Man skal bo i den pågældende kommune for at være medlem af kommunalbestyrelsen, og det er oplagt, at man vil være tæt på mange af de ting, der drøftes politisk i forbindelse med kommunalbestyrelsesarbejdet. Det gør sig navnlig gældende i en lille kommune som deres, der kun er ca. 25 x 25 km stor. Han har ikke selv afgivet høringssvar i sager, som han som kommunalbestyrelsesmedlem har været involveret i behandlingen af, men det ville potentielt kunne forekomme. Det ville i givet fald ikke afholde ham fra efterfølgende at behandle sagen politisk, at han havde afgivet et høringssvar.

Forevist beslutningsprotokollen for Teknik- og Miljøudvalget den 30. oktober 2019 har han forklaret, at der ikke var en anden begrundelse end den, der fremgår af dokumentet, og at det var dette ændringsforslag, der blev stemt om.

K har forklaret blandt andet, at det fremlagte hjælpebilag er frembragt via et program, der er udviklet af GEO, der er en stor rådgivende ingeniørvirksomhed. Der er ikke tale om en subjektiv vurdering, men om en beregning foretaget på baggrund af objektive geofysiske data indhentet fra GER-DA-databasen hos GEUS og den nationale boringsdatabase, Jupiter. Det er modeler som disse, der danner udgangspunkt for miljøkonsekvensrapporter.

Tværsnittet af graveområdet omkring E-mose er vist på hjælpebilagets x-

akse. Han mener, at hjælpebilaget er sendt til regionen, men det kan være, at det først er sket efter byrettens afgørelse. Hjælpebilaget er ikke sendt til kommunen.

Ler er meget lidt permeabelt, og lerlaget det pågældende sted er mellem 8 og 16 meter. Lerlaget gør, at vandet fra graveområdet ikke vil kunne trænge ned i E-mose. Man henter drikkevand under det nederste lag ler, og drikkevandet under kote 37 markeret på hjælpebilaget er den sekundære drikkevandsressource. Den primære drikkevandsressource er mellem 8 og 16 meter længere nede. Denne drikkevandsressource, der er under tryk, udgør et såkaldt "spændt magasin", og hvis der graves i laget umiddelbart over, vil vandet derfor trænge opad. De gennemførte undersøgelser viser, at der ikke er hydraulisk kontakt mellem graveområdet og E-mose, og vandet fra det spændte magasin vil ikke kunne løbe over i mosen, idet lerlaget vil beskytte mosen. Det er også det, hjælpebilaget viser. Hvis der blev etableret hydraulisk kontakt mellem E-mose og graveområdet, ville vandstanden udligne sig de to steder.

E-mose er drænet; det fremgår af den oprindelige fredningskendelse. Det skyldes, at der er for meget vand. Vandet kan løbe bort fra mosen via drænet, og det indebærer, at vandstanden i mosen stort set altid er den samme. Som udgangspunkt er der derfor ikke for meget vand i mosen. Alle mulige andre steder end i mosen er der en variation i grundvandsstanden på omkring 1 meter. For visse områder er der udarbejdet pejledata, der kan oplyse nærmere herom.

Hvis man i forbindelse med udgravning fjerner sand, vil der løbe vand til. De 3 centimeters grundvandssænkning i E-mose er udregnet under den forudsætning, at der er fuld hydraulisk kontakt mellem graveområdet og E-Mose, og er i øvrigt udtryk for en meget konservativ udregning. Ved en delvis hydraulisk kontakt mellem graveområdet og mosen vil tallet være mindre, og ved ingen hydraulisk kontakt vil tallet være nul. Det vand, der er sammen med det råstof, der graves op, drænes efterfølgende fra det opgravede råstof, idet råstoffet ligger i én uge, inden det fjernes fra området. I denne proces løber en del af det fjernede vand retur til gravesøen.

Angående Region Sjællands brev af 21. juni 2019 til A Industri har han forklaret, at der blev holdt et møde mellem A og regionen som opfølgning på brevet. Dette resulterede i, at regionen fjernede nogle af de krav, som regionen i første omgang havde opstillet. Det drejede sig helt overvejende om ændringer i forhold til grundvandet. Det var uproportionalt, når regionen stillede krav, der angik støj i anlægsfasen, men i forhold til spørgsmålet om hydraulisk kontakt mellem graveområdet og E-mose havde regionen ikke opstillet uproportionale eller uhjemlede krav.

Der blev ikke foretaget fysiske undersøgelser som opfølgning på mødet, men drøftelserne med regionen er afspejlet i miljøkonsekvensrapporten fra august 2019, herunder navnlig i rapportens kapitel 7, der handler om grundvand og overfladevand. Det er en stor operation at foretage en foret boring, der kan vise noget brugbart. Det koster, afhængig af boringens nærmere karakter, omkring 35.000 kr. Der er lavet mange boringer i graveområdet, men ikke uden for området.

Adspurgt vedrørende sin forklaring i byretten om placeringen af råstofforekomsten sammenholdt med oplysningerne om den påtænkte gravedybde anført i ansøgningsskemaet af 21. november 2017 til brug for erhvervsmæssig indvinding af råstoffer har han forklaret, at når man sender en ansøgning, er det "de store tals lov", hvor man sørger for i alt fald ikke at skrive for lidt. Den præcise gravedybde afhænger af råstofforekomstens nærmere placering, der afhænger af de helt lokale forhold på stedet. Ansøgningen burde have angivet "kote 37" og ikke "kote 35" som kote for bunden af gravningen, for de ville ikke komme i "kote 35" på noget tidspunkt.

#### Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten og procederet i overensstemmelse hermed.

Faxe Kommune har yderligere anført, at det forhold, at blandt andre Henrik Aakast har stemt for at give A Industri tilladelse til at nedlægge søer og diger efter naturbeskyttelsesloven og museumsloven med henblik på at kunne gennemføre råstofgravning i området, understøtter, at afgørelsen om afslag på midlertidig grundvandssænkning ikke er båret af en særlig personlig eller økonomisk interesse hos Henrik Aakast. Det er endvidere gjort gældende yderligere, at byrettens dom indebærer en betydelig skærpet vurdering i forhold til gældende praksis, hvorefter en lokalpolitikers interesse og engagement i en konkret sag, som den pågældende selv og andre bliver berørt af, ikke i sig selv medfører inhabilitet.

A Industri A/S har for landsretten for så vidt angår påstanden om, at Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 (sagsnr. 09.08.00-P19-29188-19) er ugyldig, frafaldet anbringendet om, at medlem af Teknik- og Miljøudvalget Lars Folmann var inhabil ved udvalgets behandling af sagen.

A Industri har vedrørende anerkendelsespåstanden om, at Faxe Kommune har pådraget sig erstatningsansvar, yderligere anført, at kommunen som offentlig myndighed er erstatningsansvarlig, når der foreligger ugyldighed vedrørende en afgørelse truffet af kommunen. Efter retsplejeloven er der intet til hinder for, at anerkendelsespåstanden vedrørende kommunens erstatningsansvar pådømmes samtidig med, at der konstateres ugyldighed. A Industri A/S

har endvidere en aktuel retlig interesse i at få afgjort spørgsmålet om erstatningsansvar. Der er således ikke grundlag for at afvise påstanden, sådan som Faxe Kommune har nedlagt påstand om.

Kommunernes Landsforening har som biintervenient procederet til støtte for Faxe Kommune og har herunder navnlig anført, at der hverken efter administrativ praksis eller retspraksis er grundlag for at statuere inhabilitet, selv om en lokalpolitiker deltager i behandlingen af en sag eller et emne, som den pågældende har udvist interesse for, herunder eventuelt gennem medlemskab af en forening, når det ikke kan anses for godtgjort, at den pågældende har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen. Endvidere er det kommunen, der selv afgør spørgsmålet om inhabilitet, og i et tilfælde som det foreliggende, hvor borgmesteren eller kommunaldirektøren har tilkendegivet, at der ikke foreligger inhabilitet, bør domstolene være tilbageholdende med at tilsidesætte kommunens afgørelse.

#### Retsgrundlaget

Forvaltningslovens § 3 har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014:

”§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

... eller

- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

*Stk. 2.* Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

*Stk. 3.* Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.”

Af forarbejderne til forvaltningslovens § 3 fremgår følgende (jf. lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkningerne til lovforslagets § 3):

#### ”Til § 3

Lovforslagets § 3, stk. 1, indeholder en opregning af de former for interessekollision, der er egnede til at begrunde inhabilitet. Inhabilitet kan foreligge i forhold til enhver, der virker inden for den offentlige forvaltning. Det er således uden betydning, om den pågældendes virke beror på et ansættelsesforhold, på en beskikkelse eller på et

valg, om arbejdet er aflønnet eller ej, og om det har karakter af en heltids- eller deltidsbeskæftigelse, herunder af bestridelse af et hverv som medlem af en kollegialt sammensat forvaltningsmyndighed.

Bestemmelserne i dette kapitel tilsigter ikke nogen ændring af den praksis, der har udviklet sig med hensyn til spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmers inhabilitet.

Bestemmelsen i § 3, stk. 2, indeholder i overensstemmelse med den forvaltningsretlige praksis på dette område et generelt forbehold, hvorefter en foreliggende interessekollision ikke medfører inhabilitet, såfremt der ikke er fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Bestemmelsen i *stk. 1* indeholder som nævnt en opregning af de i betragtning kommende former for interessekollision.

Bestemmelsen i *nr. 1* vedrører *partsinhabilitet*.

Det er en selvfølge, at den, der er part i en sag, eller som i øvrigt har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, må anses for inhabil i forhold til behandlingen af den pågældende sag. Det samme gælder for den, der er eller tidligere i samme sag har været repræsentant, herunder f.eks. som værge eller legal repræsentant for nogen, der har en sådan interesse.

Bestemmelsen svarer for så vidt til retsplejelovens § 60, stk. 1, nr. 1 og (til dels) nr. 4.

...

Det er ikke muligt at give en udtømmende opregning af forhold, der bør begrunde inhabilitet. Som *nr. 5* foreslås derfor indsat en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der også indtræder inhabilitet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed, jfr. den tilsvarende bestemmelse i retsplejelovens § 62.

Efter denne bestemmelse vil f.eks. et nært venskabsforhold eller omvendt et konstaterbart uvenskab over for en person, der er part i sagen, kunne begrunde inhabilitet, og det samme vil, men kun i særegne tilfælde, kunne gælde, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling. Det forhold, at f.eks. et kommunalbestyrelsesmedlem som led i sin almindelige politiske virksomhed på forhånd har givet udtryk for en stillingtagen til udfaldet af en bestemt sag, vil således i almindelighed ikke kunne begrunde inhabilitet.

Tilsvarende vil det forhold, at en interesserepræsentant i en forvaltningsmyndighed har givet udtryk for sin holdning til en foreliggende sag, i almindelighed ikke begrunde inhabilitet.

Det kan også i denne forbindelse fremgå direkte eller forudsætningsvis af lovgivningen på et konkret område, at bestemte personer skal medvirke ved behandlingen af de pågældende sager. Som eksempel kan nævnes reglerne i ekspropriationslovgivningen, hvori det præciseres, at de af en kommune valgte medlemmer af en ekspropriationskommission alene skal fratræde, når kommissionen behandler erstatningsspørgsmål vedrørende ejendomme, der ejes af kommunen, eller hvori kommunen har en særlig interesse.

Som nævnt ovenfor i de indledende bemærkninger til kapitel 2 medfører tilstedeværelsen af interesser af den art, som er nævnt i § 3, stk. 1, i

almindelighed en oplysningspligt for den pågældende efter lovforslagets § 6. Spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende som følge af en sådan interesse er inhabil, beror derimod på en konkret vurdering efter bestemmelserne i § 3, stk. 2, og § 4.

Bestemmelsen i *stk. 2* er udtryk for det generelle forbehold om, at en interessekollision ikke medfører inhabilitet, hvis det må antages, at den pågældende omstændighed ikke indebærer fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Bestemmelsen i *stk. 3* angiver virkningen af, at en person er inhabil.

Baggrunden for reglerne om speciel inhabilitet er et ønske om at tilvejebringe sikkerhed for - og tillid til - at de afgørelser, der træffes af den offentlige forvaltning, ikke påvirkes af uvedkommende hensyn. I overensstemmelse hermed følger det af *stk. 3*, at den, der står under påvirkning af interesser af den karakter, der er nævnt i *stk. 1*, som udgangspunkt ikke må træffe afgørelse i eller deltage i afgørelsen af den pågældende sag eller i øvrigt medvirke ved sagens behandling, når det må antages, at de pågældende omstændigheder medfører fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Det er i overensstemmelse med gældende ret, at den, der er inhabil, hverken må deltage i selve afgørelsen eller i den forudgående administrative behandling af sagen. Et inhabilt medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed er således afskåret fra at deltage ikke blot i afstemningen, men også i den forudgående rådslagning, jfr. f.eks. § 14, stk. 1, i loven om kommunernes styrelse. Efter § 8, stk. 1, i normalforretningsordenen for primærkommuner gælder endog, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der er inhabil, skal forlade lokalet under kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om den pågældende sag.

Efter retsplejelovens § 60 medfører tilstedeværelsen af nogen af de dér nævnte inhabilitetsgrunde, at den pågældende ubetinget skal vige sit sæde. En tilsvarende undtagelsesfri regel kan ikke fastholdes inden for forvaltningen, jfr. herved også bemærkningerne til lovforslagets § 4. Retsplejelovens regel må blandt andet ses på baggrund af, at bestemmelserne i § 60 kun gælder for en nærmere afgrænset personkreds, jfr. retsplejelovens §§ 60, 66 og 67. Inden for forvaltningen er det ikke muligt at foretage en tilsvarende præcis generel afgrænsning af den personkreds, der i tilfælde af interessekollision bør afholde sig fra at deltage i behandlingen af en bestemt sag.

Hertil kommer, at domstolenes primære funktion er afgørelse af straffesager og pådømmelse af tvistigheder. En tilfredsstillende varetagelse af denne funktion stiller ganske særlige krav til garantierne for domstolenes uvildighed.

Som fremhævet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget under punkt 8 a kan der - især som følge af lovgivningens regler om sammensætningen af kollegiale forvaltningsmyndigheder - ikke generelt stilles samme krav om neutralitet til forvaltningen.

Det anførte er baggrunden for, at inhabilitetsreglen foreslås modificeret, således at inhabilitet ikke indtræder i tilfælde, hvor der ikke er grundlag for at antage, at den pågældende interesse indebærer fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Om dette er tilfældet, må bero på en konkret vurdering, hvori navnlig må indgå en vurdering af den pågældende interesse, forvaltningsorganets og afgørelsens karakter, samt den pågældende persons funktion i forbindelse med sagens behandling.

Særlig med hensyn til betydningen af afgørelsens karakter bemærkes, at der i forhold til afgørelser af mere generel karakter i almindelighed ikke vil være helt det samme behov for at antage speciel inhabilitet som i forhold til konkrete afgørelser. For så vidt angår kommunalforvaltningen må inhabilitetsreglerne antages at have et snævrere anvendelsesområde i forhold til afgørelser, der træffes på grundlag af kommunernes almindelige beføjelser til at varetage deres anliggender i modsætning til tilfælde, hvor kommunerne med lovhjemmel træffer afgørelser, der har karakter af myndighedsudøvelse i forhold til borgerne. Ved denne vurdering må det imidlertid tages i betragtning, at inhabilitetsreglerne ikke blot tilsigter at sikre, at den enkelte afgørelse ikke bliver påvirket af uvedkommende hensyn, men også at styrke tilliden til forvaltningsmyndighedernes upartiskhed.

Den omhandlede vurdering er derimod objektiv i den forstand, at personens individuelle forhold med hensyn til risikoen for, at netop han vil lade sig påvirke af uvedkommende hensyn, er uden betydning. Er den pågældende interesse f.eks. af økonomisk art, er det således uden betydning, om den pågældende som følge af sine private økonomiske forhold må anses som mere eller mindre tilbøjelig til at lade sig påvirke af udsigten til økonomisk tab eller vinding.

Det følger af formuleringen af bestemmelsen i stk. 2, at det ved inhabilitetsbedømmelsen alene er af betydning, om der må antages at være fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af »uvedkommende« hensyn. Såfremt det f.eks. i lovgivningen er bestemt eller forudsat, at visse interesseorganisationer er repræsenteret i et kollegialt forvaltningsorgan, vil det forhold, at den pågældende medlem står under indflydelse af en generel interesse, som hans organisation er bærer af, som overvejende hovedregel ikke i sig selv begrunde inhabilitet. Den pågældende interesse vil i den givne sammenhæng normalt ikke være »uvedkommende«.

Bestemmelsen i stk. 2 vil navnlig have praktisk betydning i forhold til de typer af interessekollision, som er nævnt i lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3 og 4. I forhold til disse bestemmelser må det bero på en fortolkning af det underliggende lovgrundlag, om den pågældendes særlige interesse i den aktuelle sags udfald i den foreliggende sammenhæng kan karakteriseres som uvedkommende. Det samme gælder, hvis det i lovgivningen i øvrigt er forudsat, at en bestemt person skal medvirke ved behandlingen af en sag i såvel 1. instansen som under en senere behandling i en ankeinstans. Som et eksempel kan nævnes ekspropriationslovgivningen, hvor det er forudsat, at den ledende landinspektør deltager i behandlingen af en sag såvel ved ekspropriationskommission som under den efterfølgende klagesag ved taksationskommissionerne.

I forhold til bestemmelsen i nr. 5 må den vurdering, som bestemmelsen i stk. 2 er udtryk for, derimod antages at indgå i selve bedømmelsen af, om en interessekollision som den foreliggende i det hele taget kan henføres under bestemmelsen.

I øvrigt vil bestemmelsen i stk. 2 i praksis navnlig medføre, at en foreliggende interesse typisk ikke vil afskære den pågældende fra at udføre mere teknisk betonedede funktioner, der er uden betydning for den materielle beslutning i forbindelse med sagsbehandlingen i modsætning til selve beslutningsprocessen."

Lov om vandforsyning m.v. § 1, § 2 og § 26 har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 118 af 22. februar 2018:

”§ 1. Loven har til formål at sikre

- 1) at udnyttelsen og den dertil knyttede beskyttelse af vandforekomster sker efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af de hensyn, der er nævnt i § 2,
- 2) en samordning af den eksisterende vandforsyning med henblik på en hensigtsmæssig anvendelse af vandforekomsterne,
- 3) en planmæssig udbygning og drift af en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning, og
- 4) kvalitetskrav til drikkevand til beskyttelse af menneskers sundhed.

§ 2. Ved administrationen af loven skal der lægges vægt på vandforekomsternes omfang, på befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning, på miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet, og på anvendelse af råstofforekomster.

*Stk. 2.* Miljøministeren fastsætter med henblik på opfyldelse af Det Europæiske Fællesskabs direktiver og beslutninger på naturbeskyttelsesområdet regler om, i hvilke tilfælde og på hvilke vilkår

- 1) tilladelser eller dispensationer kan meddeles efter §§ 18, 20, 21, 25-27 og 69, stk. 2,
- 2) påbud kan meddeles efter § 36,
- 3) indsatsplaner administreres efter § 13 og
- 4) regler om indretningen, placeringen og vedligeholdelsen af vandindvindingsanlæg, om forsyningsanlæg og om vandindlæg udarbejdes efter § 56.

§ 26. Ved bygge- og anlægsarbejder, gravning af ler, grus, brunkul, kridt m.v. må bortledning af grundvand eller anden sænkning af grundvandsstanden ikke ske uden tilladelse. Tilladelsen meddeles af kommunalbestyrelsen, jf. dog § 27

...”

Forarbejderne til lov om vandforsyning m.v. § 1, § 2 og § 26 indeholder bl.a. følgende afsnit (jf. lovforslag nr. L 143 af 10. januar 1978, bemærkningerne til lovforslagets § 1, § 2 og § 26):

”Til § 1.

I nr. 1 fastslås, at udnyttelsen af vandforekomsterne skal ske efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af samfundsmæssige hensyn. Heri ligger dels, at udnyttelsen må ske på grundlag af en beregning af, hvilke vandforekomster der er til rådighed, og dels, at udnyttelsen må ske med hensyntagen til andre interesser end vandindvinding, jfr. § 2. De nærmere regler om planlægningens gennemførelse er i øvrigt indeholdt i kapitel 3.

Efter nr. 2 og 3 skal udnyttelsen ske på grundlag af den eksisterende vandforsyningsstruktur, men man bør i nødvendigt omfang samordne de eksisterende anlæg, og den videre udbygning af vandforsyningen må ske efter en samlet plan. De beføjelser, som skal sikre, at disse for-



mål tilgodeses, er navnlig indeholdt i kapitel 6 om ændring i og bortfald af retten til vandindvinding og i kapitel 8 om forsyningspligt m.v.

Til § 2.

Efter bestemmelsen skal der ved administrationen af loven bl. a. lægges vægt på vandforekomsternes omfang og på befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning. Heri ligger, at vandet må fremskaffes fra de områder, hvor det er tilstede i tilfredsstillende mængde og kvalitet, og med rimelig afbalancering af levering gennem store og små anlæg.

På den anden side må der lægges vægt på, at vandindvinding om muligt ikke skader andre samfundsmæssige interesser. Herved tænkes f. eks. på, at der levnes rimelig plads til forhold, som bør holdes adskilt fra vandindvinding, hvilket ofte gælder for råstofindvinding, affaldsdeponering og nedsivningsanlæg for spildevand.

I forbindelse med afgørelser om vandindvinding må opmærksomheden også være henvendt på, at vandindvinding om muligt ikke hindrer opretholdelsen af en rimelig vandløbskvalitet. En rimelig vandløbskvalitet skal dels tilgodeses rekreative og økologiske hensyn, dels sikre, at vandløbene kan være recipient for spildevand i overensstemmelse med den amtskommunale recipientkvalitetsplanlægning.

En forudsætning for beskyttelse af vandløb og andre vådområder kan være, at vandindvinding i et område begrænses eller endog helt udelukkes. Baggrunden herfor er, at vandindvinding kan have vidtgående konsekvenser for vådområders og vandløbs økologiske balance, f. eks. på grund af ændringer i vandkvalitet og periodevis udtørring af kildeområder. Blandt de vådområder, som i særlig grad må beskyttes mod de eventuelle følger af vandindvinding, kan nævnes de 26 vådområder, der i forbindelse med Danmarks ratifikation af Konventionen om vådområder af international betydning navnlig for vandfugle er udpeget som danske områder af international betydning for fuglelivet.

En allerede gennemført recipientkvalitetsplanlægning kan dog ikke i alle tilfælde være til hinder for en ønsket vandindvinding. Som nævnt skal vandforsyningsloven også tilgodeses befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning, og det hensyn kan indebære, at en tilladelse til indvinding af f.eks. grundvand bør imødekommes, selv om konsekvensen i givet fald kan blive, at en fastlagt recipientkvalitet må tages op til fornyet vurdering.

I forbindelse med lovforslagets udarbejdelse har landbrugsorganisationerne påpeget, at såfremt dansk landbrugs animalske produktion de kommende år skal sikres et højere niveau, kræver det efter landbrugsorganisationernes opfattelse, at de nødvendige vandmængder stilles til rådighed for markvanding, således at der sikres optimale vækstbetingelser for markafgrøderne.

Til § 26.

Som det er anført i de almindelige bemærkninger, kræves der i øjeblikket ikke tilladelse til bortledning af grundvand eller anden sænkning af grundvandsstanden, der foretages i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder, gravning af ler, grus, brunkul, kridt m.v. Kommunalbestyrelsen kan efter den gældende lovs § 35 træffe afgørelse om afhjælpende foranstaltninger, men kan ikke forbyde bortskaffelsen af grundvandet.

Bortpumpning af grundvand sker under forhold af meget varierende karakter. Ved husbyggeri kan der være tale om midlertidige bortpumpninger af grundvand for at holde jorden tør under støbning af fundamenter, og de bortpumpede vandmængder kan være af størrelsesordenen 10 m<sup>3</sup> i timen - svarende til ca. 90.000 m<sup>3</sup> om året - eller mere. Ved vej- og jernbaneanlæg kan der være tale om lignende bortpumpninger ved støbning af fundamenter til viadukter og til permanent tørholdelse af viadukter og om sænkning af grundvandsstanden ved gennemgravning af bakker. Ved grusgrave og kridtbrud kan der være tale om årelange bortpumpninger af betydelige vandmængder for at holde graven eller bruddet tør under arbejdet.

I et vist omfang reguleres disse foranstaltninger gennem anden lovgivning. Etablering af grundvandspumper ved støbning af fundamenter til bygninger og til permanent tørholdelse af bygninger kræver som hovedregel ikke tilladelse, men kommunalbestyrelsen kan i medfør af § 12 A i bekendtgørelse af byggelov nr. 530 af 25. oktober 1976 skride ind over for sådanne bortpumpninger i områder, hvor jordbundsforholdene er af en sådan beskaffenhed, at en sænkning af grundvandsstanden indebærer en risiko for skade på omliggende bygninger. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en ny bygning ikke må udføres med kælder, og at bortpumpning ikke må ske. Bestemmelsen sigter ikke mod bevaring af grundvandet, men mod beskyttelse af bestående bygninger. Efter den nugældende råstoflov nr. 285 af 7. juni 1972 og efter den råstoflov nr. 237 af 8. juni 1977, som pr. 1. juli 1978 skal afløse den nugældende lov, kan der i forbindelse med tilladelser til *nye råstofindvindinger* stilles vilkår om, at der ikke må ske bortpumpning af grundvand. Sådanne tilladelser gives bl. a. under hensyn til beskyttelse af vandforsyningsinteresser. For *råstofindvindinger, der var påbegyndt før ikrafttrædelsen af loven af 1972*, kan der kun skrives ind mod etablering af bortpumpningsanlæg, hvis der ydes erstatning fra statskassen, jfr. § 5 i loven af 1972. Der vil dog ikke være tale om erstatningspligt, hvis bortpumpningen er af en sådan karakter, at den vil være ulovlig ud fra almindelige nabo-retssynspunkter. I det hele er der, hvor forholdet ikke er reguleret af anden lovgivning, mulighed for at få en bortledning, der vil være skadelig for vandforsyningen, kendt ulovlig ved en naboretssag for de almindelige domstole, men dette vil være en omstændelig og ofte upraktisk fremgangsmåde.

I stk. 1 foreslås det, at bortledning af grundvand eller anden sænkning af grundvandsstanden i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder, gravning af ler, grus, brunkul, kridt m.v. som hovedregel ikke må ske, uden at der er meddelt tilladelse efter loven. Da formålet med bestemmelsen er at bevare grundvandsforekomster i almindelighed, foreslås det, at tilladelsen som regel skal meddeles af amtsrådet. Hvis bortledningen m.v. antages højst at udgøre 6.000 m<sup>3</sup> vand årligt, skal tilladelsen dog meddeles af kommunalbestyrelsen.

En tilladelse kan på sædvanlig måde forsynes med vilkår, og det kan komme på tale at stille vilkår om afhjælpende foranstaltninger, således som det er nævnt i den gældende lovs § 35. En forudsætning herfor må dog være, at der ikke opstår særlige retlige spørgsmål omkring den afhjælpende foranstaltning. Hvis bortpumpningen fra en virksomhed gør en nærliggende brønd eller boring til en enkelt ejendom uanvendelig, og ejendommens ejer af denne grund ønsker indlagt vandværksvand, kan det således være rigtigt at lade ejeren sørge for den nye vandforsy-

ning og lade spørgsmålet om, i hvilket omfang udgifterne ved den nye vandforsyning skal betales af virksomhedens ejer, afgøre ved en erstatnings sag efter forslaget § 28.

...”

Bestemmelserne i § 5 a og § 8 i lov om råstoffer har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017:

”§ 5 a. Regionsrådet udarbejder en plan for indvinding af og forsyning med råstoffer. Råstofplanen udarbejdes på grundlag af kortlægningen og skal omfatte en periode på mindst 12 år.

*Stk. 2.* På baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i § 3, fastlægger regionsrådet overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder i råstofplanen.

*Stk. 3.* Råstofplanen må ikke stride mod regler eller beslutninger efter § 3 i lov om planlægning, Natura 2000-planer efter miljømålsloven eller regler om indsatsprogram udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning.

*Stk. 4.* Kommunalbestyrelserne er bundet af råstofplanen i deres planlægning og administration.

§ 8. En ansøgning om tilladelse efter § 7 gælder også som ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning til råstofindvinding i jorden”

Forarbejderne til bestemmelsen i § 5 a i lov om råstoffer indeholder bl.a. følgende afsnit (jf. lovforslag nr. L 88 af 24. februar 2005, bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3):

”Efter den gældende råstoflov har amtsrådene alle kompetencer vedrørende råstofindvinding på land. Der er således amtsrådene, der forestår kortlægning og planlægning af råstofindvindingen og meddeler de konkrete tilladelser til råstofindvinding.

Regionplanen skal efter den gældende planlov indeholde retningslinjer for anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden. Ved regionplanlægningen skal der foretages en afvejning af råstofinteresserne over for en række andre interesser vedrørende arealanvendelsen. På baggrund af afvejningen udlægger amtsrådene i regionplanerne såkaldte graveområder, dvs. områder, hvor råstofinteresserne er prioriteret højt i forhold til andre interesser, og hvor indvinding må forventes koncentreret i regionplanperioden.

En del råstofholdige arealer er ikke udlagt til graveområder i regionplanen, idet de ikke påregnes udnyttet inden for regionplanens tidshorisont. Disse råstofinteresseområder vil imidlertid i regionplanlægningen kunne sikres for at undgå, at der foregår aktiviteter i områderne, der vil kunne forhindre en råstofindvinding, før amtsrådet har taget stilling til, om råstofforekomsten kan indvindes forud for andre formål, eller om råstofinteressen må vige. Retningslinjerne er normalt udformet således, at det sikres, at områderne i videst muligt omfang friholdes for reservation til andre formål, der på længere sigt vil kunne forhindre udnyttelse af råstofferne.

Uden for de udlagte graveområder vil regionplanretningslinjerne oftest være udformet, så der kun under ganske særlige omstændigheder kan meddeles tilladelse til råstofindvinding. Retningslinjerne anfører typisk, at væsentlige samfundsmæssige interesser skal tale for en tilladelse til råstofindvinding.

Med udgangspunkt i regionplanerne behandler amtsrådene ansøgninger om tilladelser til råstofindvinding. Det er ligeledes amtsrådene der fører tilsyn med råstofindvindingen på land.

Det foreslås, at regionsrådene skal forestå kortlægningen af råstofforekomster. På baggrund af denne kortlægning udarbejder regionsrådene en råstofplan. I planerne udlægges råstofindvindingsområder og råstofinteresseområder. Ved planlægningen skal der på den ene side lægges vægt på råstofressourcernes omfang og kvalitet, en sikring af råstofressourcernes udnyttelse og erhvervsmæssige hensyn. På den anden side skal der lægges vægt på miljøbeskyttelse, vandforsyningsinteresser, naturbeskyttelse, landskabelige værdier, arkæologiske, geologiske og videnskabelige interesser mv. efter den gældende lovs § 3. Planlægningen på råstofområdet skal være i overensstemmelse med de regionale udviklingsplaner. Planerne vil indholdsmæssigt svare til de hidtidige regionplanretningslinjer for råstofindvinding. Råstofinteresseområderne skal sikre, at der ikke gennem anden planlægning eller ændret anvendelse sker udlæg til andre formål, der på sigt vil kunne forhindre en råstofudnyttelse, med mindre der opnås enighed herom mellem regionsrådet og de implicerede parter efter en afvejning mellem råstofinteressen og den ønskede arealanvendelse, herunder i forbindelse med kommuneplanlægningen i det åbne land.

Efter de gældende regler giver amtsrådet tilladelse til indvinding af råstoffer på land. Kommunalbestyrelsen skal efter lovforslaget give tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer og etablering af anlæg på indvindingsstedet til brug for indvindingen. Ved behandlingen af ansøgninger skal kommunalbestyrelsen, ligesom amtsrådet skal nu, tage hensyn til råstofressourcernes omfang og kvalitet, en sikring af råstofressourcernes udnyttelse og erhvervsmæssige hensyn, og på den anden side skal der lægges vægt på miljøbeskyttelse, vandforsyningsinteresser, naturbeskyttelse, landskabelige værdier, arkæologiske, geologiske og videnskabelige interesser mv. efter den gældende lovs § 3. Efter planloven skal der altid tages stilling til om ansøgningen skal VVM-vurderes.

Kommunalbestyrelserne er i deres planlægning og administration bundet af råstofplanen, og de heri udpegede indvindingsområder.

Det indebærer at som altovervejende hovedregel skal råstofindvinding finde sted inden for de i råstofplanen udlagte graveområder, hvor indvinding af råstoffer er tillagt første prioritet efter en afvejning i forhold til de øvrige interesser i området, landskabelige, landbrugsmæssige, grundvandsmæssige, arkæologiske, geologiske m.v. Et graveområde skal typisk kunne dække forsyningsbehovet i to til tre planperioder à 12 år og rumme kvalitetsmaterialer af primært sand, grus, sten, velegnet til både beton, asfaltmaterialer og anlægsformål.

Råstofplanens overordnede retningslinjer for råstofindvinding kan desuden give mulighed for indvinding uden for de udlagte graveområder i særlige tilfælde. Der kan f.eks. være tale om rødbrændende ler, som er en begrænset ressource, eller kvartssand, kalk, kridt og sand/grus af særlig høj kvalitet til f.eks. betonproduktion, hvor det pågældende rå-

stof forekommer i så begrænsede mængder, at det ikke kan berettige udlæg af egentlige graveområder og hvor det ikke vil være i afgørende modstrid med de øvrige interesser i det pågældende område. Desuden kan det være en miljømæssig og transportøkonomisk fordel at indvinde råstoffer til fyld og bundsikring til lokale formål så tæt ved brugsstedet som muligt i de tilfælde, hvor der er langt til det nærmeste graveområde. I alle tilfældene må indvinding uden for graveområderne kun finde sted, hvis det er foreneligt med hensynet til de øvrige interesser i området.

Denne mulighed for at fravige den eksisterende planlægning for råstofindvinding findes allerede i dag, hvor de fleste regionplaner indeholder mulighed for, at der under ganske særlige omstændigheder kan meddeles tilladelse til råstofindvinding uden for de udlagte graveområder. Retningslinjerne i regionplanerne anfører typisk, at væsentlige samfundsmæssige interesser skal tale for en tilladelse til råstofindvinding. Samtidig kan amtsrådet vedtage et regionplantillæg, hvis amtsrådet ønsker at give tilladelse til råstofindvinding i et område, der ikke er udlagt hertil i regionplanen.

For at fastholde denne mulighed for fleksibilitet for råstofindvindings-tilladelser kan råstofplanerne således indeholde tilsvarende retningslinjer. For at undgå at regionsrådenes råstofplanlægning udhules, bør råstofplanens retningslinjer for indvinding uden for de udlagte graveområder forudsætte, at en fravigelse af planen forudsætter regionsrådets samtykke."

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 8 i lov om råstoffer fremgår følgende (jf. lovforslag nr. L 73 af 23. januar 1991, bemærkningerne til lovforslagets § 8):

"Forslaget er i overensstemmelse med den tilsvarende bestemmelse i § 8, stk. 1, i 1977-loven. En ansøgning efter råstofloven gælder således som hidtil også som ansøgning efter andre love, når der efter disse love kræves tilladelse til selve den påtænkte indvinding, herunder som ansøgning efter landbrugsloven, skovloven og naturbeskyttelsesloven. Ansøgninger efter råstofloven skal således som hidtil alene indsendes til amtsrådet. Det påhviler herefter amtsrådet at forelægge sagen for de andre myndigheder, som har kompetence med hensyn til selve den påtænkte indvinding. Det skal i den forbindelse nævnes, at Landbrugsmi- nisteriet har delegeret kompetencen til at meddele tilladelse efter landbrugslovens § 7a, stk. 4, til amtsrådene, når indvindingen skal foregå på et landbrugspligtigt areal, hvor landbrugspligten ikke søges ophævet. Der skal derimod fortsat indsendes en særskilt ansøgning om andre tilladelser, som ikke vedrører selve indvindingen, men som dog kan være en forudsætning for indvindingsvirksomhedens etablering. Det kan for eksempel være tilladelse til spildevandsudledning efter miljøbeskyttelsesloven eller tilladelse efter landbrugsloven i forbindelse med udstykning og ophævelse af landbrugspligten og med henblik på erhvervelse af en landbrugsejendom."

Landsrettens begrundelse og resultat

Denne sag drejer sig om, hvorvidt den afgørelse, som Faxe Kommune traf den 27. november 2019 om ikke at give A Industri tilladelse til midlertidig

grundvandssænkning under indvinding af vand og grus, er ugyldig. Sagen handler endvidere om, hvorvidt kommunen har pådraget sig erstatningsansvar for det tab, afgørelsen om afslag måtte påføre A Industri.

A Industris påstand om, at kommunens afgørelse af 27. november 2019 er ugyldig

#### *Spørgsmål om inhabilitet*

Den 27. november 2019 gav Faxe Kommune afslag på A Industris ansøgning om tilladelse til midlertidig grundvandssænkning i forbindelse med indvinding af råstoffer under grundvandsspejlet. Forud for afgørelsen blev ansøgningen behandlet på et udvalgs møde i Teknik- og Miljøudvalget i kommunen den 30. oktober 2019. A Industri har gjort gældende, at Henrik Aakast på grund af inhabilitet ikke burde have deltaget i forhandlingen og afstemningen om det ansøgte, og har henvist til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 5, og stk. 3.

Det fremgår af beslutningsprotokollatet for mødet, at kommunens Center for Plan og Miljø havde fået udarbejdet et udkast til tilladelse på baggrund af det af A Industri udarbejdede materiale til brug for ansøgningen og kontrolberegninger heraf foretaget for Faxe Kommune af Rambøll. Udkastet blev tilsidesat, og kommunen meddelte afslag på baggrund af et ændringsforslag, der blev fremsat af formanden for udvalget og vedtaget af udvalget med stemmerne 4-3. Flertallet bestod bl.a. af formanden Eli Jacobi Nielsen samt Henrik Aakast og Lars Folmann.

Henrik Aakast og Lars Folmann havde begge i forvejen profileret sig politisk angående spørgsmålet om etableringen af en grusgrav. Henrik Aakast har således været engageret i stiftelsen af Foreningen mod Grusgrav i By D og omegn, hvor hans kæreste og muligvis han selv ligesom Lars Folmann stadig er medlemmer.

Det fremgår af Henrik Aakasts forklaring, at han er medejer af flere ejendomme/matrikler på adresserne ..., der alle ligger placeret i kortere afstand fra kanten af det mulige gravefelt. Det fremgår videre af sagen, at beboerne i ejendommene ... er blevet partshørt af Region Sjælland i forbindelse med den indledende høring vedrørende ansøgningen om gravetilladelse. Lars Folmann bor i området, men har ikke været omfattet af den gruppe ejere af ejendomme, der er blevet partshørt.

Henrik Aakast og Lars Folmann har dog begge udarbejdet kritiske høringssvar til regionen til brug for denne og en tidligere ansøgning om gravetilladelse, se-

nest et hørings svar i sidste kvartal af 2018 i forbindelse med "Idefase By D VVM".

Efter bevisførelsen lægger landsretten til grund, at Henrik Aakast ikke selv bor i området, men er medejer af fire matrikler, der ligger i en kortere afstand fra det mulige gravefelt. Kun en af de fire matrikler indeholder en ejendom med fast beboelse. Henrik Aakasts matrikler ligger sammen med ca. 55 andre beboeres ejendomme inden for en radius af 200 meter fra kanten af det ansøgte område for råstofindvinding. Som led i sagsbehandlingen vedrørende den ansøgte tilladelse til råstofindvinding har Region Sjælland foretaget høringer og har modtaget 73 hørings svar, heriblandt fra Henrik Aakast og hans kæreste, Inge Feigh Jensen.

Hørings svaret fra Henrik Aakast og hans kæreste på vegne af beboerne og brugere af deres tre ejendomme angår ikke kun spørgsmål om hans husstands økonomi, men i første række forskellige andre almene indvendinger vedrørende bl.a. mulige spørgsmål om forurening af jord, støvgener og støj, dyreliv, drikkevandsressourcer, grundvandsbeskyttelse, trafik, VVM-datagrundlag og kommunens økonomi.

Landsretten finder, at den personlige eller økonomiske interesse for Henrik Aakast er af afledt karakter, idet han ikke bebor stedet, men er ejer af de pågældende ejendomme. Spørgsmålet om økonomisk indvirkning angår endvidere ikke en aktuel ændring af ejendommens værdi, idet det er uvist, om et prisfald vil indtræffe for de pågældende ejendomme, hvornår dette i givet fald vil ske, og hvilken størrelse et prisfald for ejendommene på stedet i givet fald vil have. Efter sagens oplysninger ses der endvidere ikke at blive tale om indskrænkning i råde- og brugsretten for beboere og brugere af Henrik Aakasts ejendomme.

På den ovenfor anførte baggrund finder landsretten, at Henrik Aakast ikke kan anses at have haft en sådan særlig personlig eller økonomisk interesse i udfaldet af behandlingen om tilladelse til grundvandssænkning, at han ikke som valgt lokalpolitiker kunne deltage i at træffe afgørelse på mødet den 30. oktober 2019. Han repræsenterer hverken lejere eller brugere, der har en sådan interesse, ligesom der efter bevisførelsen heller ikke i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om hans upartiskhed i relation til den afgørelse, han som valgt lokalpolitiker deltog i at træffe på mødet.

Der er således ikke grundlag for at anse kommunens afslag for ugyldigt på grund af inhabilitet hos Henrik Aakast.

*Råstoflovens samordningspligt og spørgsmål om retskrav på tilladelse til grundvands-senkning*

A Industri har gjort gældende, at kommunen har pligt til at give tilladelse til grundvandssenkning efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1, som følge af bestemmelsen i råstoflovens § 5 a, stk. 4, hvorefter kommunerne er bundet af råstofplanen i deres planlægning og administration.

Det fremgår af teksten i kommunens afslag af 27. november 2019, at det er givet i medfør af vandforsyningslovens § 26 og § 2. Ifølge ordlyden af bestemmelsen i vandforsyningslovens § 26 har kommunalbestyrelsen en selvstændig kompetence til at afgøre, om der skal gives tilladelse til arbejder, der sænker grundvandsstanden – herunder en kompetence, der omfatter et konkret skøn baseret på kriterierne i lovens §§ 1-2.

Bemærkningerne i lovforslaget til vandforsyningsloven indeholder ikke begrænsninger i den selvstændige kompetence, der herved er tillagt kommunen, jf. lovforslag nr. L 143 af 10. januar 1978.

Råstoflovens § 5 a, stk. 4, fastsætter, at kommunalbestyrelserne er bundet af råstofloven i deres planlægning og administration. Forarbejderne til denne bestemmelse indeholder ikke bemærkninger om, at dette skulle indebære, at lovbestemte kompetencer hos kommunerne angående tilladelse til f.eks. grundvandssenkning derved skulle være ophævet eller begrænset. Af forarbejderne, jf. lovforslag nr. L 88 af 24. februar 2005, fremgår således alene, at bestemmelsen i stk. 4 indebærer, at indvinding af råstoffer skal finde sted inden for de områder, som er udlagt som graveområder i råstofplanen, og at råstofplanens overordnede retningslinjer kan give mulighed for indvinding uden for de udlagte graveområder i særlige tilfælde. Forarbejderne til bestemmelsen drejer sig således i det væsentlige om, hvilke områder der kan eller skal graves i. Der foreligger omvendt ikke bemærkninger om, at kommunale kompetencer på forskellige saglige områder inden for anden lovgivning skulle ophæves eller begrænses på grund af råstoflovens regel i § 5 a, stk. 4.

Efter ordlyden i bestemmelsen i vandforsyningslovens § 26, stk. 1, jf. §§ 1-2, sammenholdt med ordlyden af råstoflovens § 5 a, stk. 4, og disse bestemmelers forarbejder, set i sammenhæng med de to loves respektive sagområder og funktion, finder landsretten ikke grundlag for at anse kommunalbestyrelsens selvstændige kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt A Industri kan få tilladelse til senkning af grundvandsstanden, for at være ophævet eller begrænset.

Den truffne afgørelse af 27. november 2019 kan derfor ikke med denne begrundelse anses som ugyldig.



*Saglige hensyn, herunder beskyttelseshensyn til Natura 2000-området E-mose*

De hensyn, der ved afgørelser efter vandforsyningslovens § 26 skal lægges vægt på, fremgår af ordlyden af lovens §§ 1-2. Endvidere er det i de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 2 i lovforslaget bl.a. nævnt, at der ved administration af vandforsyningsloven skal lægges vægt på vandforekomsternes omfang og på befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig vandforsyning. Samme sted er endvidere nævnt rekreative og økologiske hensyn og hensynet til beskyttelse af vådområder. Bemærkningerne indeholder desuden eksempler på, at der ved administration efter vandforsyningsloven må ske en afvejning af interesser i vandindvinding og grundvands-sænkning over for interesser, der angår beskyttelse af vådområder, jf. lovforslag nr. L 143 af 10. januar 1978.

Af Faxe Kommunes afgørelse fremgår, hvilke bestemmelser i vandforsyningsloven afslaget er truffet i henhold til, og de hovedhensyn, der skal lægges vægt på ifølge vandforsyningslovens §§ 1 og 2, er ligeledes nævnt i afgørelsen.

Som begrundelse har kommunen anført, at kommunen ønsker at bevare den nuværende tilstand for hydrologi og kvalitet af grundvand, og at kommunen derfor ikke vil tillade aktiviteter, der indebærer en risiko for hydrologien og kvaliteten af grundvandet. I beslutningsprotokollen fra udvalgsrådet den 30. oktober 2019 er henvist til disse faktorer samt til, at man ønsker at give afslag på ansøgningen med henvisning til det nærliggende Natura 2000-område og de store vandindvindingsområder.

Efter bevisførelsen finder landsretten ikke grundlag for at fastslå, at Faxe Kommune under udøvelsen af sin kompetence i forbindelse med afslaget af 27. november 2019 har udøvet et skøn, der hvilede på usaglige hensyn, eller i øvrigt på hensyn, der ikke er i overensstemmelse med kravene i vandforsyningsloven og dens forarbejder. Landsretten har herunder ikke fundet grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn over, hvorledes afvejningen af de forskellige konkrete omstændigheder oplyst under ansøgningssagen sammenholdt med hensynene nævnt i vandforsyningslovgivningen burde falde ud.

*Begrundelse*

Som anført fremgår det af Faxe Kommunes afgørelse, hvilke bestemmelser i vandforsyningsloven afslaget er truffet i henhold til, og de hovedhensyn, der skal lægges vægt på ifølge lovens §§ 1 og 2, er ligeledes nævnt i afgørelsen.

Som nævnt ovenfor er det anført i afgørelsen, at kommunen ønsker at bevare den nuværende tilstand for hydrologi og kvalitet af grundvand, og at kommunen derfor ikke vil tillade aktiviteter, der indebærer en risiko for hydrologien og kvaliteten af grundvandet. I beslutningsprotokollen fra udvalgsrådet den 30. oktober 2019 er henvist til disse faktorer samt til, at man ønsker at give afslag på

ansøgningen med henvisning til det nærliggende Natura 2000-område og de store vandindvindingsområder.

A Industri havde forud for modtagelsen af den skriftlige afgørelse kendskab til Teknik- og Miljøudvalgets beslutningsprotokol, idet teksten herfra indgik i brevet af 26. november 2019 fra A Industris advokat til Faxe Kommune, borgmesteren, kommunaldirektøren og formanden for Teknik- og Miljøudvalget.

På denne baggrund finder landsretten, at der ikke er grundlag for at anse kommunens afslag for utilstrækkeligt begrundet.

*Samlet konklusion vedrørende påstanden om ugyldighed*

På den anførte baggrund finder landsretten således ikke grundlag for at anse kommunens afslag af 27. november 2019 for ugyldigt.

Herefter tager landsretten Faxe Kommunes påstand om frifindelse for A Industris påstand 1.1 til følge.

A Industris påstand om erstatningsansvar for kommunen

Påstand 1.2 drejer sig om, at Faxe Kommune skal anerkende, at kommunen ved afslagsafgørelsen nævnt i påstand 1.1 "har pådraget sig erstatningsansvar over for A Industri for det tab afslagsafgørelsen måtte påføre A Industri".

Denne påstand, der angår en afgørelse, som landsretten efter det ovenfor anførte ikke har fundet ugyldig, drejer sig om et endnu ikke indtruffet tab af en uvis størrelse. Der må derfor gives kommunen medhold i, at denne påstand savner aktualitet og er behæftet med en sådan uklarhed og ubestemthed, at den ikke kan indgå i en domskonklusion.

I overensstemmelse med Faxe Kommunes principale påstand afviser landsretten derfor A Industris påstand 1.2.

*Sagens omkostninger*

Efter sagens udfald, værdi, omfang og forløb i to instanser skal indstævnte A Industri A/S i sagsomkostninger for begge retter betale 250.000 kr. til appellanten, Faxe Kommune, og 50.000 kr. til biintervenienten, Kommunernes Landsforening. Omkostningsbeløbet til Faxe Kommune omfatter 4.000 kr. til dækning af betalt retsafgift samt dækning af udgifter til advokatbistand. Omkostningsbeløbet til Kommunernes Landsforening angår dækning af udgifter til advokatbistand.

## THI KENDES FOR RET:

Appellanten, Faxe Kommune, frifindes for indstævnte, A Industri A/S', påstand 1.1 om, at kommunen skal anerkende, at kommunens afgørelse af 27. november 2019 (sagsnr. 09.08.00-P19-29188-19) er ugyldig.

A Industri A/S' påstand 1.2 om, at Faxe Kommune skal anerkende, at kommunen ved sin afgørelse af 27. november 2019 har pådraget sig erstatningsansvar over for A Industri A/S for det tab, afgørelsen måtte påføre A Industri A/S, afvises.

Inden 14 dage skal A Industri A/S i sagsomkostninger for begge retter betale 250.000 kr. til Faxe Kommune og i sagsomkostninger for landsretten betale 50.000 kr. til biintervenienten, Kommunernes Landsforening.

Beløbene forrentes efter rentelovens § 8 a.