

MRF 2022.33

Østre Landsrets dom af 14. marts 2022, 3. afd., sag BS-49720/2019-OLR
(Bodil Dalgaard Hammer, Gitte Rubæk Pedersen og Susanne Lehrer (kst.))

Danske Råstoffer som mandatar for Nymølle Stenindustrier A/S (adv. Håkun Djurhuus) mod Miljø- og Fødevareklagenævnet (adv. Eva Daniella Gabris)

Der var hjemmel i råstoflovens § 5 a, stk. 2, til i en råstofplan at fastsætte rækkefølgebestemmelser om udnyttelsen af graveområder.

Sagen angik, om regionerne med hjemmel i råstoflovens § 5 a, stk. 2, kan fastsætte bestemmelser om rækkefølgeplanlægning i råstofplanerne, dvs. regler om, at indvindingen i graveområderne skal ske i en forudbestemt rækkefølge/prioritet. Den konkrete sag angik Region Sjællands Råstofplan 2016, der bl.a. indeholdt tre retningslinjer om rækkefølgeplanlægning (retningslinje 12-14). Af planen fremgik, at formålet med retningslinjerne var at koncentrere indvindingen på færrest mulige åbne grave og fremme færdiggravning og efterbehandling, så færrest muligt oplevede langvarige gener af indvindingen. I retningslinje 12 var bestemt, at det åbne gravefelt både arealmæssigt og tidsmæssigt skulle begrænses mest muligt inden for den enkelte indvindingstilladelse gennem udformningen af tilladelsens graveplan. I retningslinje 14 var det for to konkrete delområder i Roskilde Kommune endvidere bestemt, at indvindingen som udgangspunkt skulle ske i forudbestemte etaper, hvor påbegyndelse af indvinding i en ny etape forudsatte, at den forudgående etape var efterbehandlet på mindst 75 % af arealet, medmindre det ville være uhensigtsmæssigt i forhold til råstofindvindingen i den eksisterende eller den nye etape. Prioriteringen kunne ifølge planen også fraviges, hvis det havde væsentlig betydning for virksomhedens drift, eller der var et samfundsmæssigt behov for råstofferne. Nymølle Stenindustrier A/S (NS) indvandt råstoffer inden for de to delområder omfattet af retningslinje 14 og havde ifølge en tidligere indgået aftale med Roskilde Kommune påtaget sig at opdele indvindingen i en række etaper. Af råstofplanen fremgik, at etapeopdelingen i retningslinje 14 tog udgangspunkt i denne aftale, og at rækkefølgeplanen kunne fraviges, hvis kommunen og NS senere foretog ændringer i aftalen. Da NS var af den opfattelse, at retningslinje 12 og 14 ikke havde hjemmel i råstofloven, og at regionen derfor ikke kunne løfte den indgåede aftale op til en retningslinje i råstofplanen, påklagede NS planen til Miljø- og Fødevareklagenævnet. I marts 2019 traf

klagenævnet afgørelse om ikke at give NS medhold i klagen over de to retningslinjer (MAD 2019.61), hvilket NS indbragte for byretten, der henviste sagen til landsretten som 1. instans. NS gjorde navnlig gældende, at råstofplanens retningslinjer skal være af overordnet karakter, og at hjemmelskravet var skærpet som følge af rækkefølgebestemmelsernes indgribende og ekspropriationslignende karakter. NS henviste til, at der i bl.a. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 12, er udtrykkelig hjemmel til rækkefølgebestemmelser i kommuneplaner, mens en sådan hjemmel ikke findes i råstofloven. Med hensyn til retningslinje 14 gjorde NS endvidere gældende, at den greb ind i NS' aftale med Roskilde Kommune om udnyttelsen af graveområderne, og at aftalen var udtryk for varetagelse af en række forskellige hensyn og afvejning af begge parter interesser. NS gjorde derudover gældende, at regionen havde tilsidesat en række forvaltningsretlige regler ved fastsættelse af retningslinjerne. Miljø- og Fødevareklagenævnet påstod frifindelse. Landsretten udtalte, at efter råstoflovens § 5 a, stk. 2, fastlægger regionsrådet på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i lovens § 3, overordnede retningslinjer for råstofindvindingen. Bestemmelsen angiver ikke udtømmende de forhold, som retningslinjerne i en råstofplan kan indeholde. Landsretten bemærkede, at det i forarbejderne til § 5 a var forudsat, at råstofplanerne indholdsmæssigt skulle svare til de regionplanretningslinjer for råstofindvinding, som før kommunalreformen blev udarbejdet af amtsrådene efter planlovgivningen. Af forarbejderne til lands- og regionplanloven fra 1973 og råstofloven fra 1977 fremgik, at regionplanretningslinjerne først og fremmest tog sigte på at regulere arealanvendelsen, og at amtsrådene skulle foretage en afvejning af råstofinteresserne over for andre arealinteresser. Med henvisning til Miljøministeriets og Planstyrelsens vejledninger om regionplanlægning fra 1978 og 1983 fandt landsretten, at det havde været lagt til grund, at

regionplanretningslinjerne – uanset deres overordnede karakter – kunne indeholde bestemmelser om anvendelsen af nærmere angivne arealer, og at udpegningen af grave- og råstofinteresseområder kunne suppleres af retningslinjer om rækkefølgen for udnyttelse af råstofarealerne. På den baggrund, og da regionen i øvrigt havde varetaget de hensyn, der er nævnt i råstoflovens § 3, fandt landsretten, at retningslinje 12 og 14 havde hjemmel i råstoflovens § 5 a, stk. 2. Dernæst var spørgsmålet, om regionen havde tilsidesat forvaltningsretlige regler ved fastsættelse af retningslinjerne. Landsretten afviste, at retningslinje 14 foregreb regionens administration af konkrete indvindingstilladelser i de to delområder, bl.a.

fordi regionen ifølge planen kunne dispensere fra den fastlagte rækkefølge og fra kravet om udnyttelsesgraden. Det var heller ikke godtgjort, at regionen havde varetaget usaglige hensyn, og aftalen mellem NS og Roskilde Kommune om tilrettelæggelsen af indvindingen i dele af områderne omfattet af retningslinje 14 kunne ikke føre til en anden vurdering. Landsretten bemærkede herved, at retningslinjen omfattede et større område end aftalen, at den tog udgangspunkt i den aftalte etapeopdeling, og at den kunne fraviges, hvis NS og kommunen senere ændrede aftalen. Da der herefter ikke var grundlag for at tilsidesætte Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse, blev nævnet frifundet.

Kommentar: Dommen er bl.a. interessant, fordi den angår forholdet mellem en eksisterende forvaltningskontrakt og en efterfølgende forvaltningsakt fra en myndighed, der ikke var part i aftalen. Problemet er ofte det, at den offentlige aftalepart disponerer på en måde, som den private aftalepart finder i strid med parternes aftale. I denne sag var spørgsmålet imidlertid, om regionsrådet i en råstofplan havde interverneret i den aftale, der forelå mellem NS og Roskilde Kommune. Udgangspunktet må her være, at aftalen ikke isoleret set begrænser regionens myndighedsbeføjelser. Der forekommer imidlertid eksempler på, at der i praksis er blevet etableret en art identifikation mellem forskellige myndigheder i sådanne henseender med den konsekvens, at en udenforstående myndighed i et eller andet omfang forpligtes af en forvaltningskontrakt. Forholdet mellem regionen og kommunen og mellem planen og aftalen fremstår imidlertid ikke helt klart, og det er derfor vanskeligt at sige, hvad det korrekte udfald måtte være. Det vil bl.a. afhænge af, hvordan kommunen håndterer råstofplanen i sin aftalerelation med NS. Søgsmålet kunne alternativt (også) have været rejst mod kommunen som aftalepart. Om disse spørgsmål se Grønved Nielsen: Forvaltningskontrakter, 2021, især s. 652-658.



ØSTRE LANDSRET DOM

afsagt den 14. marts 2022

Sag BS-49720/2019-OLR
(3. afdeling)

Danske Råstoffer
som mandatar for
Nymølle Stenindustrier A/S
(advokat Håkun Djurhuus)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Eva Daniella Gabris)

Landsdommerne Bodil Dalgaard Hammer, Gitte Rubæk Pedersen og Susanne Lehrer (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Retten i Roskilde den 5. september 2019. Ved kendelse af 5. november 2019 er sagen henvist til behandling ved landsretten efter retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen vedrører prøvelse af dele af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. marts 2019. Ved afgørelsen fandt nævnet ikke grundlag for at ophæve retningslinje 12 og retningslinje 14 i Region Sjællands Råstofplan 2016-2027 (herefter Råstofplan 2016).

Hovedspørgsmålet i sagen er, om retningslinje 12 og retningslinje 14 har hjemmel i råstoflovens § 5 a, stk. 2. Sagen angår desuden, om Region Sjælland har varetaget usaglige hensyn eller i øvrigt har tilsidesat forvaltningsretlige regler i forbindelse med vedtagelsen af retningslinjerne.

Påstande

Sagsøgeren, Danske Råstoffer som mandatar for Nymølle Stenindustrier A/S, har nedlagt påstand om, at Miljø- og Fødevareklagenævnet tilpligtes at anerkende, at nævnets afgørelse af 5. marts 2019 er ugyldig for så vidt angår de dele af afgørelsen, der vedrører retningslinje 12 og retningslinje 14 i Region Sjællands Råstofplan 2016.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Regionsrådet i Region Sjælland vedtog den 8. december 2016 Råstofplan 2016. Planen indeholder i alt 14 retningslinjer, der fastlægger de overordnede rammer for råstofområdet i Region Sjælland, herunder rammerne for tilladelse til råstofindvinding. Retningslinje 12 og retningslinje 14 angår såkaldt rækkefølgeplanlægning. Af råstofplanen fremgår herom:

"Rækkefølge for indvinding

I de større regionale graveområder sker der indvinding fra mange aktive råstofgrave samtidig. Indvindingen strækker sig i nogle tilfælde over en periode på flere årtier. Regionen ønsker at koncentrere indvindingen på færrest mulige åbne grave og fremme færdiggravning og efterbehandling, så færrest muligt oplever langvarige gener af indvindingen. Dette er med til at give borgerne større vished for, hvornår der skal graves og hvor. Det kan også være hensigtsmæssigt med en hurtigere indvinding af hensyn til kommunal planlægning af eksempelvis byudvikling.

Naturstyrelsen nedsatte i 2012 en tværregional arbejdsgruppe med det formål blandt andet at analysere muligheder og konsekvenser ved at medtage retningslinjer om rækkefølgeplanlægning i råstofplanerne. Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde i 2014 med en konklusion om at:

"Eventuelle regler i form af bekendtgørelse eller vejledning fra Naturstyrelsen om rækkefølgeplanlægning forudsætter en lovændring, hvilket der på nuværende tidspunkt ikke er et tilstrækkeligt grundlag for. Der kan dog konstateres, at de enkelte regioner har et råderum i deres planlægning i forhold til at fastsætte mere specifikke krav i råstofplanens retningslinjer."

Ønsket om planlægning af rækkefølge af indvinding har været mest udtalt i Roskilde Kommune. Retningslinjer for rækkefølgeplanlægning er derfor udarbejdet i dialog med Roskilde Kommune, se Retningslinjer for rækkefølgeplanlægning.

...

Retningslinjer for rækkefølgeplanlægning

Råstofplanen indeholder tre retningslinjer for rækkefølgeplanlægning, retningslinje 12-14. Formålet er at koncentrere indvindingen på færrest

mulige åbne grave og fremme færdiggravning og efterbehandling, så færrest muligt oplever langvarige gener af indvindingen. En hurtigere færdiggravning af et graveområde vil medvirke til at imødegå længerevarende gener for naboer og give borgerne større vished for hvornår, der skal graves og hvor. Det kan også være hensigtsmæssigt med en hurtigere indvinding af hensyn til kommunal planlægning af eksempelvis byudvikling.

Rækkefølgeplanlægning i 3 niveauer

Med såvel generelle som specifikke arealbestemte retningslinjer for rækkefølgeplanlægning fastlægger råstofplanen 3 niveauer for rækkefølgeplanlægning:

1. Indirekte rækkefølgeplanlægning

Med den aktuelle råstofplan ønsker regionen alene at opretholde forsyningshorisonten fra Råstofplan 2012. Ved at begrænse antallet af nye graveområder og deres areal, vil der kunne ske en hurtigere indvinding af de eksisterende graveområder.

2. Generelle retningslinjer for rækkefølgeplanlægning

Hensigten med de generelle retningslinjer for rækkefølgeplanlægning er at opnå en kontinuerlig aktivitet i råstofgraven. Dermed kan behovet for råstoffer dækkes fra færrest mulige råstofgrave. Samlet medfører det både færre gener fra graven og at et areal hurtigst muligt kan efterbehandles og overgå til anden anvendelse.

3. Specifik retningslinje for rækkefølgeplanlægning

Råstofplanens specifikke retningslinje for rækkefølgeplanlægning omfatter helt bestemte graveområder/delområder, hvor der er fastlagt en etapeopdelt indvinding med bestemmelser om, at indvinding af næste etape i udgangspunktet ikke kan ske før en fastlagt procentdel er efterbehandlet.

...

Retningslinje 12

Gennem udformningen af indvindingstilladelsens graveplan skal det åbne gravefelt, inden for den enkelte indvindingstilladelse begrænses mest muligt, både arealmæssigt og tidsmæssigt.

Redegørelse

Til alle tilladelser til råstofindvinding hører der en såkaldt graveplan, der skal udarbejdes af ansøger og godkendes af regionen. I graveplanen indgår normalt en opdeling af indvindingen i etaper.

Formålet med graveplanen er at naboer og andre i området berøres mindst muligt, og at det åbne gravefelts påvirkning af for eksempel den landskabelige oplevelse under indvindingen begrænses mest muligt. Derudover er det formålet at få en optimal og hensigtsmæssig udnyttelse af råstofferne.

Via graveplanerne vil regionen sikre at det åbne gravefelt begrænses mest muligt, såvel arealmæssigt og tidsmæssigt. Derudover vil regionen i sit almindelige tilsyn med indvindingerne være opmærksom på, om graveplanen følges eller om der er behov for justeringer.

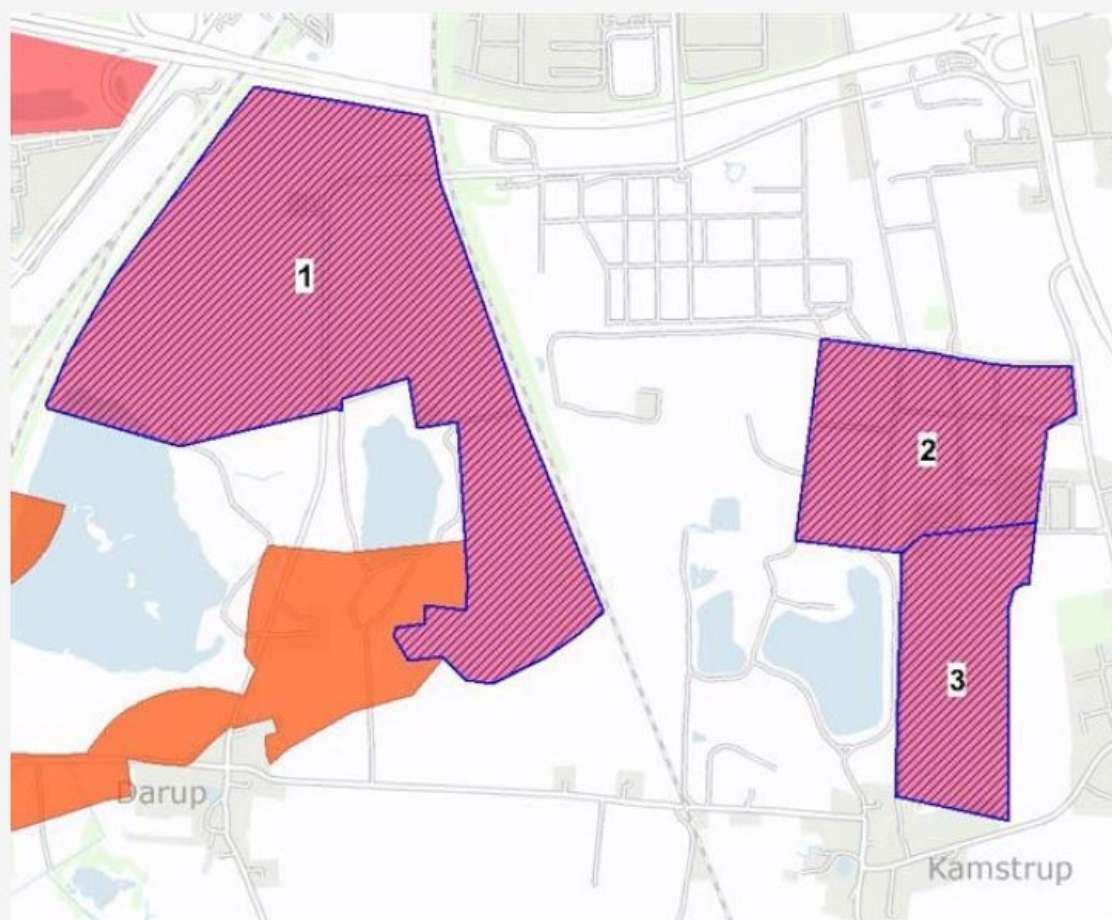
I forbindelse med en tilladelse skal indvinder altid stille en garanti til sikring af arealets efterbehandling i tilfælde af konkurs. Regionen vil løbende vurdere om garantistillelsen er tilstrækkelig til at dække en efterbehandling. På grund af garantistillelsen er det som regel i indvinders interesse, at det åbne, ubehandlede gravefelt er så lille som muligt.

...

Retningslinje 14

I Darup og Kamstrup Delområder skal indvindingen i de enkelte delområder ske i en prioriteret rækkefølge, jf. kortskitsen. Etape 1 graves først og etape 3 til sidst. Prioriteringen kan fraviges, hvis det har væsentlig betydning for virksomhedens drift eller der er et samfundsmæssigt behov for råstofferne.

Før påbegyndelse af indvinding i en ny etape skal foregående etape være efterbehandlet på minimum 75 % af arealet, medmindre det vil være uhensigtsmæssigt i forhold til råstofindvindingen i den eksisterende eller den nye etape.



Redegørelse

Det kan i særlige tilfælde være hensigtsmæssigt med en egentlig etapeinddeling for indvindingen af et graveområde eller delgraveområde. Dette er tilfældet for Darup Delområde og Kamstrup Delområde i Roskilde Regionale Graveområde.

Begge delområder indgår i "Den grønne ring" omkring Roskilde og er i Roskilde Kommunes planlægning reserveret til udvikling af et bynært kultur- og fritidsområde. Kommunen har navngivet området Milen, og det indgår som et udviklingsområde i kommunens Grøn Blå Strategi og er i kommuneplanen udlagt som bynært landskab.

Området har i flere årtier rummet de årligt tilbagevendende og meget pladskrævende arrangementer - Roskilde Festival og Roskilde Dyrskue.

I begge delområder ejer Roskilde Kommune delarealer, hvor der foreligger en plan for rækkefølge af indvindingen, som er aftalt med indvinder. For at understøtte den nuværende anvendelse og afvikling af Roskilde Festival, Roskilde Dyrskue og Roskilde Kommunes udviklingsplaner for området, medtages rækkefølgeplanlægning for samtlige arealer i Kamstrup og Darup Delområder, hvor der endnu ikke er foretaget indvinding.

Etapeopdelingen og rækkefølgen fremgår af kortskitsen, hvor etape 1 graves først og etape 3 sidst. En etape skal være efterbehandlet på minimum 75 % af arealet, før indvindingen kan påbegyndes i næste etape, medmindre det vil være uhensigtsmæssigt i forhold til indvindingen i den eksisterende eller den nye etape. Etapeopdelingen tager udgangspunkt i den indgåede aftale mellem kommune og indvinder om rækkefølgen for indvinding, men indeholder dog et færre antal etaper.

Såfremt en lodsejer eventuelt ikke er interesseret i råstofindvinding, vil etapeopdelingen og rækkefølgen ikke sætte en stopper for den videre indvinding, idet indvindingen blot vil gå uden om disse arealer.

Rækkefølgeplanen kan fraviges hvis regionen vurderer, at det har en væsentlig betydning for virksomhedens drift, herunder muligheden for at producere de nødvendige mængder og kvaliteter. Indvindingsteknik kan der også være situationer, hvor en etape ikke kan færdiggraves og efterbehandles endeligt, før indvindingen på den næste etape er gennemført. Der kan også opnås tilladelse hvis der er et aktuelt samfundsmæssigt behov for råstoffer.

For arealer omfattet af den indgåede aftale mellem Roskilde Kommune og indvinder, vil regionen endvidere kunne fravige rækkefølgeplanen, såfremt de to parter foretager eventuelle ændringer i aftalen.

Uanset retningslinjen om etapeopdeling og rækkefølge vil en eventuel ny indvinder kunne påregne at få tilladelse til indvinding i Darup og Kamstrup Delområder, jf. retningslinje 13.

Ansøger skal i givet fald i sin ansøgning redegøre nærmere for, hvorfor en tilladelse har væsentlig betydning for virksomhedens drift."

Af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. marts 2019 fremgår:

"2. Sagens oplysninger

...

2.2 Den påklagede afgørelse

Region Sjælland har den 8. december 2016 vedtaget Råstofplan 2016 for Region Sjælland. Vedtagelsen af råstofplanen er den 13. december 2016 blevet offentlig bekendtgjort på regionens hjemmeside samt i regionale og lokale aviser i uge 50 og 51 i 2016.

I råstofplanen har Region Sjælland udpeget 26 lokale graveområder og tre regionale graveområder med 17 delgraveområder, i alt 43 graveområder for sand, grus og sten. Derudover er én råstofgrav beliggende uden for råstofplanens graveområder.

...

2.3 Klagens indhold

2.3.1 Indledende bemærkninger

I klagen af den 10. januar 2017 har klager anført, at klagen er principiel for råstofbranchen generelt, hvilket ifølge klager også bekræftes af Dansk Industris interesse i sagen.

Klager har redegjort for klagers (indvinders) gældende tilladelser til erhvervsmæssig råstofindvinding omfattet af råstofplanen og overordnet anført, at råstofplanens retningslinjer nr. 12 ... og 14 om rækkefølgeplanlægning ikke kan fastsættes med hjemmel i råstoflovens § 5 a, stk. 2.

Videre har klager redegjort for det retlige grundlag for råstofplanlægning, og i denne forbindelse blandt andet understreget, at regionsplanlægningen fortsat skal fungere som den overordnede sammenfattende planlægning, hvor råstofinteresserne afvejes overfor andre interesser i det åbne land.

2.3.2 Generelt om regionernes adgang til at fastsætte retningslinjer

Klager har anført, at regionerne alene har hjemmel til at tilvejebringe retningslinjer af en overordnet karakter, jf. ordlyden af råstoflovens § 5 a, stk. 2, og forarbejderne hertil. Region Sjællands udlægning af graveområder og interesseområder fastsætter indirekte forskellige tidspunkter for udnyttelsen, idet interesseområder ikke påtænkes udnyttet inden for råstofplanens løbetid, og dette er ifølge klager reelt den eneste afgrænsning af rækkefølgen for udnyttelsen af områder, som kan fastsættes i en råstofplan. Det er klagers opfattelse, at formålet med udpegningen af interesseområder dog ikke er en decideret rækkefølgeplanlægning, hvorigennem det fastsættes, hvilket område der skal graves først.

Videre har klager anført, at regionen ved udpegning af graveområder og interesseområder skal foretage en afvejning af de hensyn, der kan og skal varetages efter råstofloven, men at regionen ikke har hjemmel til, at denne afvejning kan udmønte sig i en detailplanlægning af områdets nærmere udnyttelse i form af rækkefølgebestemmelser.

Derudover har klager henvist til et notat om muligheder og konsekvenser af rækkefølgeplanlægning i råstofplaner, som Region Sjælland har citeret i råstofplanen [note: Danske Regioners Videnscenter for Jordforurenings notat af 3. marts 2014 om rækkefølgeplanlægning for råstofgraveområder]. Notatet blev udarbejdet af en tværregional arbejdsgruppe nedsat af Naturstyrelsen, og Region Sjælland har på side 27 i råstofplanen citeret følgende afsnit vedrørende muligheder og konsekvenser af rækkefølgeplanlægning:

"Eventuelle regler i form af bekendtgørelse eller vejledning fra Naturstyrelsen om rækkefølgeplanlægning forudsætter en lovændring, hvilket der på nuværende tidspunkt ikke er et tilstrækkeligt grundlag for. Der kan dog konstateres, at de enkelte regioner har et råderum i deres planlægning i forhold til at fastsætte mere specifikke krav i råstofplanens retningslinjer."

Klager har hertil anført, at Naturstyrelsen, som regeludstedende myndighed på området, er af den opfattelse, at udstedelse af en vejledning om rækkefølgeplanlægning forudsætter en lovændring, hvilket indikerer, at der ikke er hjemmel til sådanne bestemmelser i råstofplaner på nuværende tidspunkt, idet udstedelse af vejledninger ikke i sig selv kræver hjemmel.

Det "råderum", der henvises til i notatet, må ifølge klager antages at være en henvisning til henholdsvis Naturklagenævnets og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser i NKN-41-00066 og NMK-220-00013, der blandt andet vedrører afgrænsningen mellem den regionale og kommunale kompetence i råstofloven.

Klager finder imidlertid, at det råderum, som afgørelserne måtte overlade til regionerne i deres planlægning, ikke kan udstrækkes til detailplanlægning af de enkelte råstofområder eller regulering af, hvor mange aktive råstofgrave en råstofvinduer må have inden for det samme gravområde. Dette særligt henset til, at der ifølge klager ikke er støtte herfor hverken i ordlyden af råstoflovens § 5 a eller i lovens forarbejder.

Videre har klager anført, at der af notatet, udarbejdet af den tværregional arbejdsgruppe, også fremgår følgende vedrørende muligheden for at fastsætte retningslinjer med et mere konkret indhold, når det er begrundet i miljø- og naturhensyn:

"NST gjorde her opmærksom på, at det er NST's opfattelse, at planen ikke må være så konkret, at den foregriber de egentlige afgørelser"

Det er klagers opfattelse, at råstofplanens retningslinjer nr. 13 og nr. 14 regulerer forhold, der med fordel kan sikres ved vilkår i tilladelser, frivillige aftaler mm., og foregriber en egentlig efterfølgende afgørelse, hvilket ligger udenfor det råderum, som regionerne måtte være tillagt.

Klager har derudover anført, at klager er bekendt med, at den tværregional arbejdsgruppe har baseret en del af sit arbejde på et notat udar-

bejdet af en miljøteknisk rådgiver. I notatet konkluderes, at en forudgående fastlæggelse af rækkefølgen kan være sagligt begrundet og samtidig udtryk for en rimelig afvejning af de hensyn, der kan varetages under råstofloven. Ifølge notatet må det derfor være muligt for regionerne at fastlægge en rækkefølge for udnyttelsen af ensartede råstofressourcer i graveområder i en råstofplan.

Hertil har klager anført, at det forhold, at der kan argumenteres for, at de hensyn, der ligger bag en rækkefølgeplanlægning for indvinding, kan rummes indenfor de hensyn, som råstofloven generelt varetager, ikke medfører, at der er hjemmel i råstoflovens § 5 a til at fastsætte bindende bestemmelser herom i forbindelse med råstofplaner. Ifølge klager må dette også være baggrunden for, at Naturstyrelsen ikke ønsker at udstede en vejledning om rækkefølgeplanlægning, uden der er tilvejebragt ny lovgivning.

Klager har henvist til, at der i planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 12, er udtrykkelig hjemmel til rækkefølgeplanlægning [note: Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning]. Det er klagers opfattelse, at en rækkefølgebestemmelse i en kommuneplan givetvis kunne begrundes ud fra de saglige planlægningsmæssige hensyn, som planloven skal sikre, og som fremgår af lovens § 1.

Endeligt har klager anført, at rækkefølgebestemmelser i råstofplaner oftest vil være en særdeles bebyrdende afgørelse for råstofindvindere, hvorfor der må kræves en specifik hjemmel.

2.3.3 Retningslinje nr. 12

Vedrørende råstofplanens retningslinje nr. 12 har klager anført, at der i råstoflovens § 5a ikke er hjemmel til retningslinjen, idet der ikke er tale om en overordnet retningslinje i lovens forstand, men om en intern instruks i forhold til tilladelsesmyndighedens behandling af ansøgninger om råstoftilladelser, som ophøjes til retningslinje. Klager finder endvidere, at retningslinje nr. 12 udgør en uhensigtsmæssig sammenblanding af regionens kompetence som planlægningsmyndighed og tilladelsesmyndighed, hvilket ikke er hjemlet i råstoflovens § 5 a.

...

2.3.5 Retningslinje nr. 14

Vedrørende råstofplanens retningslinje nr. 14 har klager anført, at den i retningslinjen beskrevne etapedeling i det store hele er i overensstemmelse med en indgået aftale mellem Roskilde Kommune og klager om rækkefølgen for indvinding. Ifølge klager er aftalen udtryk for meget konkrete civilretlige forhold mellem kommunen og klager, ligesom aftalen er udtryk for en sammenblanding af interesser, som Region Sjælland ikke lovligt kan varetage i forbindelse med den overordnede råstofplanlægning. Det er klagers opfattelse, at aftalen derfor ikke kan opføres til en retningslinje i en råstofplan.

Videre har klager anført, at retningslinje nr. 14 ikke har en overordnet karakter, der er sammenlignelig med udlæg af graveområder og råstofinteresseområder, men derimod er udtryk for overvejelser, der skal foretages på tilladelsesniveau eller i forbindelse med en frivillig aftale.

Ifølge klager foregriber Region Sjælland med retningslinjen en egentlig afgørelse, og det er i denne sammenhæng uden betydning, at der er indgået en aftale med klager om rækkefølgen for indvinding.

2.3.6 Retningslinjer overholder ikke forvaltningsretlige krav

Klager har anført, at retningslinjerne ... og nr. 14 er vedtaget i strid med undersøgelsesprincippet (officialmaksimen), idet Region Sjælland ikke har forsøgt at afdække retningslinjens betydning for de konkurrencemæssige forhold. Det er klagers opfattelse, at regionen derfor ikke har oplyst sagen i sådan en grad, at regionen har været i stand til at varetage de hensyn, som regionen er forpligtet til efter råstofloven, hvor de erhvervsmæssige hensyn skal indgå i regionens samlede vurdering ved fastsættelse af retningslinjer.

Videre har klager anført, at undtagelserne i retningslinjerne ... og nr. 14 for, hvornår en råstofindvinder kan meddeles tilladelse ved væsentlig betydning for virksomhedens drift, er så vag og upræcis, at den er u håndterbar i praksis, hvorfor retningslinjerne strider imod det forvaltningsretlige princip om klarhed og bestemthed i forvaltningsafgørelser.

Endeligt finder klager, at der må stilles spørgsmålstejn ved Region Sjællands forudsætninger for at vurdere, hvorvidt en tilladelse er af væsentlig betydning for en råstofindvinders økonomiske drift.

2.3.7 Klagers supplerende bemærkninger

Klager er den 5. april 2017 fremkommet med supplerende bemærkninger på baggrund af Region Sjællands bemærkninger til klagen. Klager har anført, at de af regionen fremførte bemærkninger ikke giver anledning til at ændre det anførte i klagen, og at klagen dermed fastholdes.

I de supplerende bemærkninger har klager gentaget en række af sine synspunkter vedrørende hjemlen i råstoflovens § 5 a og notatet udarbejdet af den tværregionale arbejdsgruppe.

Derudover har klager anført, at det forhold, at der kan argumenteres for, at de hensyn, der ligger bag ønsket om rækkefølgeplanlægning for indvindingen inden for graveområder, kan rummes indenfor de hensyn, som råstofloven generelt varetager, ikke medfører, at der er hjemmel i råstoflovens § 5 a til at fastsætte retningslinjer herom i forbindelse med råstofplanlægningen. Dette understøttes ifølge klager af, at en længere række af de hensyn som Region Sjælland anfører, at de ønsker at varetage via rækkefølgeplanlægning, er hensyn, der ifølge loven skal reguleres på tilladelsesniveau, jf. råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 1 - 3.

Videre har klager anført, at det er uklart, hvad Region Sjælland mener med, at retningslinjerne udmønter begrebet graveområder. Klager forstår det således, at det er regionens opfattelse, at retningslinjerne nr. 12 ... og 14 udgør et administrationsgrundlag, som skal danne grundlag for den konkrete vurdering, der skal foretages ved ansøgninger om indvindingstilladelse. Dette kan klager tilslutte sig, idet særligt retningslinjerne nr. 12 ... har karakter af at være interne instrukser. Ifølge klager er der ikke holdepunkter i råstofloven eller forarbejderne hertil, der indikerer, at begrebet graveområder skal udmøntes yderligere i rå-

stofplanen, og der er ikke hjemmel i råstofloven til, at regionen i råstofplanen kan normere det skøn, som tilladelsesmyndigheden skal udøve i forbindelse med behandlingen af en indvindingstilladelse i den grad, som regionen gør med retningslinjerne nr. 12 ... og 14. Videre finder klager, at det forhold, at regionerne i dag både er tilladelsesmyndighed og planlægningsmyndighed, ikke ændrer herpå.

Endvidere har klager anført, at Region Sjælland i bemærkningerne erkender, at retningslinjerne nr. 12 ... og 14 er et administrationsgrundlag for vurderingen af, hvorvidt der skal meddeles indvindingstilladelse. Det er klagers opfattelse, at regionen dermed erkender, at der er tale om en klar uhjemlet sammenblanding af de kompetencer, som regionen efter råstofloven er tillagt som henholdsvis planlægnings- og tilladelsesmyndighed.

Videre har klager anført, at notatet udarbejdet af den miljøtekniske rådgiver, som den tværregionale arbejdsgruppe baserede en del af sit arbejde på, blev udarbejdet for Danske Regioner med baggrund i regionernes ønske om at indføre rækkefølgeplanlægning i råstofplaner. Klager finder på denne baggrund, at notatet ikke kan anses som et uvildigt værk, men snarere et partsindlæg på vegne af Danske Regioner.

Derudover har klager anført, at det råderum, som arbejdsgruppen angiver, at regionen har til at fastsætte mere specifikke krav i råstofplanernes retningslinjer, er af overordnet karakter. Efter klagers opfattelse er en retningslinje om at begrænse indvindingsperioden til vinterhalvåret inden for et graveområde, jf. NMK-220-00013, af en markant mere overordnet karakter end detailplanlægningen af indvindingen af enkelte delområder eller regulering af, hvor mange aktive råstofgrave en råstofindvinder må have inden for det samme graveområde. Klager finder på denne baggrund, at retningslinjerne nr. 12 ... og 14 ligger markant udover et evt. råderum, som regionerne måtte have i forbindelse med råstofplanlægningen.

Endeligt har klager anført, at retningslinjerne i Region Sjællands Råstofplan 2016 er for vage og upræcise, idet det er et grundlæggende problem, at begrebet "graveområde" er uklart defineret og efterlader væsentlig tvivl om, hvad der præcist menes hermed.

2.4 Region Sjællands bemærkninger til klagen

Region Sjælland er den 31. januar 2017 fremkommet med bemærkninger til klagen.

2.4.1 Hensigten med rækkefølgeplanlægningen

Region Sjælland har anført, at hensigten med rækkefølgeplanlægningen er en hurtigere færdiggravning af den enkelte råstofgrav i et graveområde, hvilket vil betyde en kortere periode med lokale gener i form af blandt andet støj, støv og tung transport for naboerne. Derudover er det regionens vurdering, at en hurtigere indvinding og efterbehandling kan være hensigtsmæssig af hensyn til kommunal planlægning af f.eks. rekreative interesser, byudvikling og infrastrukturanlæg samt miljøbeskyttelse og landskabelige værdier, mens der samtidig sikres en tilstrækkelig rummelighed i råstofplanens graveområder.

Det anføres, at det er Region Sjællands hensigt med rækkefølgeplanlægning i råstofplanen at opnå en mere intensiv indvinding i færre råstof grave/graveområder ad gangen. Herved finder regionen, at borgerne får større vished for, hvornår der graves hvor.

Endeligt har Region Sjælland anført, at konsekvensen ved manglende adgang til rækkefølgeplanlægning kan blive, at en række graveområder ikke udlægges.

2.4.2 Hjemmelsgrundlaget

Vedrørende hjemmelsgrundlaget har Region Sjælland anført, at regions- og råstofplanerne, i både amternes og regionernes tid, har indeholdt retningslinjer udover arealmæssig udpegning af grave- og interesseområder på råstofområdet. Regionen har i den forbindelse henvist til bemærkningerne til ændringsloven (Lov nr. 566/2005), hvoraf det fremgår, at råstofplanerne indholdsmæssigt vil svare til de hidtidige regionplanretningslinjer for råstofindvinding.

Region Sjælland har videre anført, at overordnede retningslinjer for råstofindvinding, herunder grave- og interesseområder, kan fastsættes med hjemmel i råstoflovens § 5a, stk. 2, og at bestemmelsen ikke udtømmende opregner, hvilke forhold retningslinjerne kan omfatte. Regionen oplyser, at den har fastsat retningslinjerne på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og hensynene i råstoflovens § 3, og at retningslinjerne er udarbejdet på baggrund af udviklingen i regionen og en række udnyttelses- og beskyttelseshensyn. Regionen har videre påpeget, at udnyttelse af råstofforekomsterne skal ske som led i en bæredygtig udvikling efter en samlet interesseafvejning og vurdering af de samfundsmæssige hensyn, der er nævnt i råstoflovens § 3, jf. lovens § 1, stk. 1, nr. 1.

Videre har Region Sjælland anført, at det er et generelt princip, at ressourcer, der er taget hul på, så vidt muligt skal færdiggraves, før der åbnes nye grave. Der er ifølge regionen hjemmel i råstoflovens § 1, § 3 og § 5a til, efter en samlet vurdering af udviklingen i regionen og hensynene i § 3, at udarbejde overordnede retningslinjer for råstofindvinding, herunder rækkefølgen for indvinding i råstofplanens graveområde. Regionen finder, at retningslinjerne for rækkefølgeplanlægningen er en nærmere udmøntning af råstoflovens begreb "graveområde" og dermed en del af grundlaget for den konkrete vurdering af, hvorvidt der kan meddeles gravetilladelse.

2.4.3 Afgørelser træffes på grundlag af konkrete vurderinger

Region Sjælland har derudover anført, at der ved meddelelse af gravetilladelser og fastsættelse af vilkår foretages et skøn efter råstoflovens § 7 og § 10. Det er regionens opfattelse, at udlæg af graveområder i råstofplanen er et centralt administrationsgrundlag i vurderingen af, hvorvidt tilladelse kan meddeles. Videre har regionen anført, at de fastsatte retningslinjer har til formål at give prioritet til råstofindvinding inden for graveområdet, hvorfor regionen har vurderet det hensigtsmæssigt at udarbejde retningslinjerne nr. 12 ... og 14 til nærmere at udmønte begrebet graveområde. Ifølge regionen fastlægger retnings-

linjerne, at der på baggrund af en række hensyn skal ske en nærmere konkret vurdering af, om der kan meddeles gravetilladelse.

Endeligt har Region Sjælland anført, at en afgørelse om gravetilladelse derfor ikke foregribes ved de fastlagte retningslinjer i råstofplanen, idet regionen på baggrund af ansøgningerne foretager en konkret vurdering af, om der kan meddeles gravetilladelse samt i givet fald hvilke vilkår, gravetilladelsen meddeles på.

2.4.4 Eksempler på tidligere planlægning

Region Sjælland har anført, at rækkefølgeplanlægning tidligere har været anvendt i mindst ét tilfælde. Dette var i Region Nordjyllands Råstofplan 2008, hvor retningslinje nr. 8 udgjorde en regulering af indvindingen i et regionalt råstofområde sydvest for Øster Hornum i Rebild Kommune.

Region Sjælland har derudover anført, at Natur- og Miljøklagenævnet i NMK-220-00013, som - for så vidt angår det principielle - svarer til nærværende sag, fandt, at retningslinje nr. 8 i Region Nordjyllands Råstofplan 2008, som af klager i sagen blev betegnet som detailplanlægning, var i overensstemmelse med reglerne i råstofloven, selvom der i råstofloven ikke var udtrykkelig hjemmel.

Vedrørende Naturklagenævnets afgørelse i NKN-41-00066 har Region Sjælland anført, at sagen særligt havde fokus på præmissen om den efterfølgende arealanvendelse, herunder særligt forholdet mellem råstofplan og kommuneplan. Afgørelsen blev i øvrigt truffet før tilladelseskompetencen inkl. efterbehandlingsplanen overgik til regionerne i 2014. Regionen har anført, at Naturstyrelsen den 30. juni 2014 i den sammenhæng meddelte overfor Kommunernes Landsforening og Danske Regioner, at regionerne, som følge af reglerne i råstofloven, ikke var bundet af en kommuneplans retningslinjer i spørgsmålet om efterbehandling af arealet.

2.4.5 Den tværregionale arbejdsgruppe

Region Sjælland har bemærket, at regionen sammen med de øvrige regioner og Naturstyrelsen har deltaget i en tværregional arbejdsgruppe om rækkefølgeplanlægning. Regionen oplyser, at et notat vedrørende rækkefølgeplanlægning udarbejdet af en miljøteknisk rådgiver i den forbindelse blev drøftet, og regionen har til Miljø- og Fødevarerklagenævnet fremsendt en nyere version af anførte notat. Af den nyere version af notatet fremgår blandt andet:

"Der er næppe tvivl om at en forudgående fastlæggelse af rækkefølgen dels kan være sagligt begrundet og samtidig udtryk for en rimelig afvejning af en række hensyn, som lovligt kan varetages under Råstofloven [...] Det må på denne baggrund anbefales, at der tilvejebringes klarhed i vejledning og/eller i bekendtgørelse [...]"

Region Sjælland har anført, at det af et referat af arbejdsgruppens andet møde, afholdt den 11. juni 2014, derudover fremgår, at arbejdsgruppen fandt det interessant, hvor stort et råderum regionerne har i planlægningen i forhold til at fastsætte mere specifikke krav i råstofplanens ret-

ningslinjer. Videre oplyser regionen, at det fremgår af notatet, at det var Naturstyrelsens opfattelse, at råstofplanen ikke må være så konkret, at den foregriber de egentlige afgørelser.

Videre har Region Sjælland anført, at det fremgår af referatet, at der var enighed om, at de få og meget konkrete nævnsafgørelser ikke udgør et tilstrækkeligt fundament til at fastslå, hvor langt regionerne kan gå i forhold til at fastsætte konkrete retningslinjer. Regionen har anført, at det fremgår af referatet, at det var Naturstyrelsens vurdering, at eventuelle regler i form af bekendtgørelse eller vejledning fra Naturstyrelsen om rækkefølgeplanlægning forudsatte en lovændring, ligesom der var enighed i arbejdsgruppen om, at der på daværende tidspunkt ikke var et tilstrækkeligt grundlag, hverken juridisk eller praktisk, til at udarbejde regler om rækkefølgeplanlægning.

Region Sjælland har derudover anført, at det forhold, at en råstofplan ikke må være så konkret, at den foregriber de egentlige afgørelser, ikke er et udtryk for, at regionerne ikke har et råderum, så længe der blot er et rimeligt rum for skøn i forbindelse med den konkrete behandling af en ansøgning om gravetilladelse.

2.4.6 Retningslinje nr. 12

Vedrørende retningslinje nr. 12 har Region Sjælland anført, at retningslinjen er overordnet og ikke indeholder bestemmelser for gravefeltets faktiske størrelse. Ved en ansøgning om gravetilladelse foretager regionen således på baggrund af råstofplanen og de faktuelle forhold en konkret vurdering af de nærmere vilkår, jf. råstoflovens § 7 og § 10. Det er derfor regionens opfattelse, at der ikke tale om, at afgørelsen om gravetilladelse foregribes.

Derudover har Region Sjælland anført, at der reelt er tale om ny planlægning. Ifølge regionen har en intern instruks en anden karakter end en retningslinje i råstofplanen, og en retningslinje kan eksempelvis ikke ændres uden en planændring med offentlige høringer, der sikrer, at et væsentligt planforhold underkastes en offentlig debat og vurdering.

...

2.4.8 Retningslinje nr. 14

Vedrørende retningslinje nr. 14 har Region Sjælland anført, at retningslinjen indeholder tre etaper, mens aftalen opererer med ni etaper. Ifølge regionen omfatter etaperne i retningslinjen samlet set væsentlig større arealer, der ikke er omfattet af aftalen.

Region Sjælland har anført, at de tre etaper i retningslinje nr. 14 indgår i den kommunale "Den grønne ring" omkring Roskilde, og er i Roskilde Kommunes planlægning reserveret til udvikling af et bynært kultur- og fritidsområde. Videre har regionen anført, at området "Milen" indgår som et udviklingsområde i kommunens Grøn Blå Strategi, og er udlagt i kommuneplanen som bynært landskab. Ifølge regionen skal retningslinje nr. 14 medvirke til at understøtte hensynet til den nuværende anvendelse og afvikling af Roskilde Festival, Roskilde Dyrskue og Roskilde Kommunes udviklingsplaner for området. Regionen har anført, at retningslinjen således udmønter nærmere bestemmelser for et konkret

graveområde på baggrund af blandt andet hensynet til rekreative interesser, en hensigtsmæssig byudvikling (bynært kultur- og fritidsområde) og landskabelige værdier.

Videre har Region Sjælland anført, at rækkefølgeplanen kan fraviges, hvis det har væsentlig betydning for virksomhedens drift. Ifølge regionen kan rækkefølgeplanen fraviges for arealer omfattet af aftalen mellem Roskilde Kommune og klager, hvis aftalen ændres. Derudover har regionen anført, at såfremt der i aftalen i øvrigt er forhold, der skal tages højde for i forbindelse med en ansøgning om gravetilladelse, vil det i fornødent omfang indgå i grundlaget for regionens afgørelse om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding.

Endeligt har Region Sjælland anført, at retningslinje nr. 14 ikke er vag eller upræcis ...

2.4.9 Konkurrencemæssige forhold

Region Sjælland har anført, at det ikke må antages at være almindelig praksis, at retningslinjer skal vurderes indgående i forhold til konkurrencemæssige forhold. Videre har regionen anført, at som det er nu, kan den eksisterende inddeling i henholdsvis interesse- og graveområder i sig selv være markedsstyrende, og rækkefølgeplanlægning bliver i denne sammenhæng blot en nærmere udmøntning af begrebet graveområde.

Videre har Region Sjælland anført, at regionen efter råstoflovens § 3 ved afgørelser efter loven blandt andet skal tage erhvervsmæssige hensyn og lægge vægt på en sikring af råstofressourcenes udnyttelse. Regionen har anført, at der ved anvendelse af retningslinjerne nr. ... og nr. 14 derfor også skal tages hensyn til blandt andet virksomhedens drift i forbindelse med behandling af ansøgning om gravetilladelse. Ifølge regionen sikrer retningslinje nr. ... samtidig, at nye råstofindvindere har mulighed for at få gravetilladelse, ligesom det fremgår af redegørelsen til retningslinje nr. 14, at indvinding på arealer kan undlades, hvis lodsejeren ikke er interesseret i indvinding.

Endeligt har Region Sjælland anført, at det ideelle udgangspunkt må antages at være, at en råstofindvinder ikke søger om supplerende gravetilladelse, medmindre det har væsentlig betydning for virksomhedens drift. Ifølge regionen har retningslinjerne nr. ... og nr. 14 til formål at sikre, at den allerede eksisterende gravning ikke strækker sig over en længere periode og på større samtidige arealer end nødvendigt.

2.4.10 Region Sjællands supplerende bemærkninger

Region Sjælland er den 21. april 2017 fremkommet med supplerende bemærkninger på baggrund af klagers supplerende bemærkninger. Regionen har anført, at det forhold, at en tilladelse efter råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 1 - 3, skal indeholde vilkår for virksomhedens drift m.m., ikke er til hinder for retningslinjerne vedrørende rækkefølgeplanlægning.

Videre har Region Sjælland anført, at retningslinjerne ikke medfører en uhensigtsmæssig og uhjemlet sammenblanding af regionens kompetence som planlægningsmyndighed og tilladelsesmyndighed.

Derudover har Region Sjælland anført, at anvendelsen af udtrykket "administrationsgrundlag" om råstofplanen i regionens oprindelige bemærkninger ikke medfører, at der ved ansøgningen om gravetilladelse ikke skal foretages en konkret vurdering af ansøgningen på baggrund af råstofplanen og de faktuelle forhold.

Det afgørende i denne sammenhæng er ifølge Region Sjælland retningslinjernes udformning, samt at netop råstofplanens retningslinjer nr. ... og nr. 14 levner rum for et konkret skøn og giver mulighed for fravigelse af udgangspunktet, hvis særlige konkrete forhold taler for det, ligesom formuleringen "mest muligt" i retningslinje nr. 12 levner rum for et konkret skøn.

Region Sjælland har desuden anført, at den omtvistede retningslinje i NMK-220-00013 ikke antager en markant mere overordnet karakter end retningslinjerne for rækkefølgeplanlægning i råstofplan 2016.

Endeligt har Region Sjælland anført, at råstofplanens bestemmelser for graveområderne samt beskrivelser heraf særligt fremgår af retningslinjerne nr. 1 og nr. 3, råstofplanens kortgrundlag og beskrivelserne af de enkelte graveområder. Hertil kommer endvidere retningslinjerne for rækkefølgeplanlægning, der omhandler hvorvidt, og i givet fald hvornår, der kan meddeles tilladelse i graveområdet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne Norman Cleaver og Henrik Twilhøj, og de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Jørgen Elikofer, Knud N. Mathiesen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Efter råstoflovens § 13, stk. 1, 2. pkt., kan regionsrådets afgørelse efter § 5 a alene påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål. Det er et retligt spørgsmål, om råstofplanen er lovligt vedtaget, herunder om de i råstofplanen fastsatte retningslinjer har hjemmel i råstofloven.

Der kan derimod ikke klages over, at råstofplanen burde have haft et andet indhold eller i øvrigt over planens hensigtsmæssighed, da dette er skønsmæssige spørgsmål, som ikke kan efterprøves af Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Hjemmel til rækkefølgeplanlægning
- 2) Retningslinje nr. 12

...

4) Retningslinje nr. 14

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Indledende bemærkninger

Det fremgår af råstoflovens § 1, at lovens formål blandt andet er at sikre, at udnyttelsen af råstofforekomsterne på land og hav sker som led i en bæredygtig udvikling efter en samlet interesseafvejning og efter en samlet vurdering af de samfundsmæssige hensyn, der er nævnt i lovens § 3, og at indvinding og efterbehandling tilrettelægges således, at det efterbehandlede areal kan indgå som led i anden arealanvendelse, samt at sikre en råstofforsyning på længere sigt.

Efter råstoflovens § 5 udfører regionsrådet en kortlægning af råstofforekomsterne på landjorden. Ifølge råstoflovens § 5 a, stk. 1, udarbejder regionsrådet en plan for indvinding af og forsyning med råstoffer. Råstofplanen udarbejdes på grundlag af kortlægningen og skal omfatte en periode på mindst 12 år.

Efter råstoflovens § 5 a, stk. 2, fastlægger regionsrådet på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i § 3, overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder i råstofplanen. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at bestemmelsen ikke udtømmende angiver, hvilke forhold retningslinjerne kan regulere, men at den alene indeholder en hjemmel til at regionerne kan fastsætte overordnede retningslinjer.

Det følger af råstoflovens § 3, at der ved lovens anvendelse på den ene side skal lægges vægt på råstofressourcernes omfang og kvalitet og en sikring af råstofressourcernes udnyttelse samt tages erhvervsmæssige hensyn. På den anden side skal der lægges vægt på miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser, beskyttelse af arkæologiske og geologiske interesser, naturbeskyttelse, herunder bevarelsen af landskabelige værdier og videnskabelige interesser, rekreative interesser, en hensigtsmæssig byudvikling, infrastrukturanlæg, jord- og skovbrugsmæssige interesser, sandflugtbekæmpelse og kystsikkerhed, fiskerimæssige interesser, ulemper for skibs- og luftfarten samt ændringer i strøm- og bundforhold.

Videre følger af råstoflovens § 6 a, stk. 3, at regionsrådets forslag til råstofplan udsendes i offentlig høring med en frist på 8 uger til at fremsætte indsigelser. Efter vedtagelsen af råstofplanen, skal regionsrådet sørge for offentlig annoncering af denne, jf. råstoflovens § 6 a, stk. 6. Regionsrådet skal herefter hvert fjerde år gennemgå råstofplanen for at vurdere, om der er behov for justeringer eller revision, jf. råstoflovens § 6 a, stk. 7.

Efter råstoflovens § 7, stk. 1, kræver erhvervsmæssig indvinding af råstoffer tilladelse fra regionsrådet. Efter lovens § 10, stk. 1, skal en tilladelse efter lovens § 7, stk. 1, forsynes med vilkår om virksomhedens drift og om efterbehandling af arealet med henblik på at begrænse miljømæssige gener og forebygge forurening af grundvandet og jorden. Videre skal der fastsættes vilkår om, at der skal stilles sikkerhed for, at

indvindingsområdet bliver efterbehandlet, og at indvindingen og efterbehandlingen sker efter en plan, der er godkendt af regionsrådet, og som indeholder hovedelementerne for indvindingen og efterbehandlingen.

Videre følger af råstoflovens § 10, stk. 2, at en tilladelse kan indeholde vilkår om, at råstofferne skal oparbejdes bedst muligt i forhold til deres kvalitet eller skal anvendes til bestemte formål, mens det følger af lovens § 10, stk. 3, at der kan fastsætte yderligere vilkår for at varetage de hensyn, der er nævnt i § 3.

Regionsrådets administration af tilladelsesordningen skal ske med udgangspunkt i råstofplanens retningslinjer for råstofindvinding og de i råstofplanen udlagte graveområder og råstofinteresseområder.

3.2.1 Ad 1) Hjemmel til rækkefølgeplanlægning

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at spørgsmålet, om hvorvidt retningslinjerne nr. 12 ... og 14 kan fastsættes med hjemmel i råstoflovens § 5 a, stk. 2, afhænger af, om de enkelte retningslinjer er udarbejdet på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de samfundsmæssige hensyn, der er nævnt i råstoflovens § 3, samt om den enkelte retningslinje varetager et lovligt hensyn og opfylder de almindelige forvaltningsretlige krav om proportionalitet mv.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at der hverken i råstofloven eller dennes forarbejder er taget stilling til, om regionerne med hjemmel i råstoflovens § 5 a kan fastsætte retningslinjer for det åbne gravefelts størrelse (retningslinje nr. 12) eller til spørgsmålet om rækkefølgeplanlægning, herunder hvorvidt regionerne kan fastsætte begrænsninger af muligheden for yderligere tilladelser til samme indvinder i samme graveområde/delområde (retningslinje nr. 13) eller etapeinddeling af udlagte graveområder (retningslinje nr. 14). Nævnet bemærker videre, at lovgiver heller ikke i tidligere råstoflove og forarbejderne til disse har taget stilling til spørgsmålet om rækkefølgeplanlægning. [note: Lov nr. 285 af 7. juni 1972 om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet, og lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer].

Den tværregionale arbejdsgruppe [note: En arbejdsgruppe bestående af Naturstyrelsen og Danske Regioner. Arbejdsgruppens opgaver blev fastsat i kommissorium af 25. januar 2013, hvorefter gruppen havde til opgave at undersøge muligheder i forhold til rækkefølgeplanlægning for råstofgraveområder udpeget i regionernes råstofplaner. Arbejdsgruppen udarbejdede notat af 3. marts 2014 om "Rækkefølgeplanlægning for råstofgraveområder"] nedsat af Naturstyrelsen med henblik på at undersøge perspektiver og muligheder i forhold til rækkefølgeplanlægning for råstofgraveområder udpeget i regionernes råstofplaner, konkluderede i et notat fra 2014, at eventuelle administrativt fastsatte regler om rækkefølgeplanlægning i form af bekendtgørelse eller vejledning fra Naturstyrelsen ville forudsætte en lovændring.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at udstedelse af en vejledning ikke kræver hjemmel i sig selv. Nævnet finder imidlertid, at en vej-

ledning udstedt af Naturstyrelsen nødvendigvis må have en lovs ordlyd eller forarbejder at støtte sig op af eller alternativt retspraksis eller nævnsspraksis på området. Nævnet vurderer på den baggrund, at konklusionen fra notatet udarbejdet af den tværregionale arbejdsgruppe nedsat af Naturstyrelsen, som Region Sjælland har citeret på side 27 i råstofplanen (se side 10 ovenfor), således ikke forholder sig til, om rækkefølgeplanlægning kan hjemles indenfor råstofloven, som et proportionalt virkemiddel der varetager lovens formål, men alene angiver, at der på daværende tidspunkt ikke var tilstrækkeligt grundlag i lov, forarbejder, retspraksis eller nævnsspraksis til, at Naturstyrelsen kunne udstede en vejledning herom.

Derimod fremgår der af planloven en udtrykkelig hjemmel til rækkefølgeplanlægning, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 12. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder imidlertid, at det ikke, på baggrund af den omstændighed, at der i planloven er udtrykkelig hjemmel til rækkefølgeplanlægning, og dette ikke er tilfældet i råstofloven, kan lægges til grund, at lovgiver har ønsket at udelukke rækkefølgeplanlægning på råstofområdet. Nævnet bemærker videre, at planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 12, regulerer rammerne for indholdet af lokalplaner, og ikke indholdet af konkrete tilladelser.

Endeligt bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at der gælder et almindeligt forvaltningsretligt krav om klarhed og bestemthed for forvaltningsakters indhold. Dette gælder særligt for den del af forvaltningsakten, der beskriver retsvirkningerne, idet disse skal fremstå klart og tydeligt for adressaten og andre parter.

I Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering af, om retningslinjerne i Region Sjællands råstofplan 2016 opfylder de almindelige forvaltningsretlige krav om klarhed og bestemthed, har nævnet lagt vægt på, at råstofplanens retningslinjer skal være overordnede, jf. råstoflovens § 5 a, stk. 2, og samtidigt skal kunne anvendes ved regionens behandling af ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer, jf. råstoflovens § 7, stk. 1.

3.2.2 Ad 2) *Retningslinje nr. 12*

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at retningslinje nr. 12 i Region Sjællands Råstofplan 2016 lovligt kan fastsættes med hjemmel i råstoflovens § 5 a.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Region Sjælland ved retningslinjens fastsættelse har foretaget den i råstoflovens § 5 a, stk. 2, fastlagte vurdering. Nævnet har derudover lagt vægt på, at baggrunden for reguleringen af det åbne gravefelt er miljøbeskyttelseshensyn, herunder navnlig hensynet til omboende, samt at opnå en optimal og hensigtsmæssig udnyttelse af råstofferne. Nævnet finder desuden, at retningslinjens formål er i overensstemmelse med det generelle princip i råstoflovgivningen, hvorefter det skal tilstræbes, at forekomsterne i de eksisterende graveområder så vidt muligt indvindes, før der åbnes nye råstofgrave [note: Se Miljøankenævnets afgørelser af 25. januar 1991 i j.nr. 450/14-38/1990 og 450/14-39/1990. Sidstnævnte er trykt i KFE 1991, s. 171], og at retningslinje nr. 12 dermed va-

retager lovlige hensyn og ikke hindrer en udnyttelse af råstofressourcerne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at retningslinje nr. 12 er af overordnet karakter i overensstemmelse med kravet i råstoflovens § 5 a, stk. 2. Ved vurderingen har nævnet lagt vægt på, at retningslinje nr. 12 ikke på forhånd fastlægger gravefeltets faktiske størrelse, men alene angiver, at det åbne gravefelt skal begrænses mest muligt. Nævnet vurderer, at denne formulering af retningslinjen indebærer, at Region Sjælland ved behandling af de konkrete ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer skal foretage en afvejning af de konkrete forhold og hensynene i råstoflovens § 3 over for hensynet bag retningslinjen.

Endeligt finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at retningslinje nr. 12 i Region Sjællands råstofplan 2016 opfylder de almindelige forvaltningsretlige krav om klarhed og bestemthed.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at retningslinjens ordlyd, og den dertil knyttede redegørelse, med tilstrækkelig klarhed og bestemthed beskriver retningslinjens retsvirkninger og sætter rammen for den afvejning, som Region Sjælland skal foretage i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding.

...

3.2.4 Ad 4) Retningslinje nr. 14

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at retningslinje nr. 14 i Region Sjællands Råstofplan 2016 lovligt kan fastsættes med hjemmel i råstoflovens § 5 a.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Region Sjælland ved retningslinjens fastsættelse har foretaget den i råstoflovens § 5 a, stk. 2, fastlagte vurdering.

Derudover har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at baggrunden for etapeinddelingen er Region Sjællands ønske om at understøtte den nuværende anvendelse af området, afviklingen af såvel Roskilde Festival som Roskilde Dyrskue samt Roskilde Kommunes udviklingsplaner for området. Nævnet har lagt til grund, at delområderne omfattet af retningslinje nr. 14 indgår i "Den grønne ring" omkring Roskilde, som i Roskilde Kommunes planlægning er reserveret til udvikling af et bynært kultur- og fritidsområde. Nævnet har videre lagt til grund, at de pladskrævende arrangementer, Roskilde Festival og Roskilde Dyrskue, derudover gennem en lang årrække har været afholdt på områderne.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at retningslinje nr. 14 er vedtaget for at varetage de rekreative interesser i at kunne afholde Roskilde Festival og Roskilde Dyrskue, ligesom retningslinjen understøtter en hensigtsmæssig byudvikling i det bynære landskab omkring Roskilde. Nævnet finder derfor, at retningslinjen varetager lovlige hensyn efter råstofloven.

Videre har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at der i delområderne omfattet af retningslinje nr. 14, Darup Graveområde og Kamstrup Graveområde, er forekomster af ensartede råstoftyper (sand, grus og sten), samt at den i retningslinjen fastlagte etapeinddeling kan fraviges, hvis det har væsentlig betydning for ansøgers drift, hvis der er et samfundsmæssigt behov for råstofferne, eller hvis etapeinddelingen viser sig at være uhensigtsmæssig i forhold til råstofindvindingen. Nævnet finder derfor, at retningslinje nr. 14 ikke hindrer en udnyttelse af råstofressourcerne, hvorved også de erhvervsmæssige hensyn jf. råstoflovens § 3 varetages, og at retningslinjen dermed er i overensstemmelse med lovens formål, jf. råstoflovens § 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at de hensyn, som skal reguleres på tilladelsesniveau, jf. råstoflovens § 10, stk. 1 - 3, kan være sammenfaldende med de hensyn, som Region Sjælland varetager med retningslinje nr. 14. Nævnet finder, at dette har sin naturlige begrundelse i, at både de overordnede retningslinjer efter råstoflovens § 5 a, stk. 2, og vilkår fastsat efter råstoflovens § 10, stk. 1 - 3, blandt andet skal sikre, at råstofindvindingen sker i overensstemmelse med råstoflovens formål og efter en afvejning af de hensyn, der fremgår af råstoflovens § 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at de overordnede retningslinjer efter råstoflovens § 5 a, stk. 2, benyttes ved vurderingen af, om der kan meddeles tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding, mens vilkår efter råstoflovens § 10, stk. 1 - 3, fastlægger indholdet i en tilladelse, og således forudsætter, at en sådan meddeles. Nævnet finder derfor, at råstoflovens § 10 ikke er til hinder for, at der i de overordnede retningslinjer vedtages en etapeinddeling, som Region Sjælland har gjort med retningslinje nr. 14.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er af den opfattelse, at den civile aftale mellem Roskilde Kommune og klager om rækkefølgen for indvinding i områder omfattet af etapeinddelingen i retningslinje nr. 14 ikke medfører, at retningslinjen må betragtes som usaglig. Nævnet bemærker i øvrigt, at retningslinjen vedrører et væsentligt større areal end det areal, der er omfattet af aftalen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at retningslinje nr. 14 er af overordnet karakter i overensstemmelse med kravet i råstoflovens § 5 a, stk. 2. Ved vurderingen har nævnet lagt vægt på, at retningslinje nr. 14 udgør et supplement til og har tilsvarende overordnede karakter som retningslinjerne nr. 1 og nr. 2, som fastslår, at det er udgangspunktet, at en ansøger kan forvente at få tilladelse til råstofindvinding på arealer udlagt som graveområde, mens der kun undtagelsesvist gives tilladelse til råstofindvinding uden for de udlagte graveområder.

Videre har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at etapeinddelingen fastlagt ved retningslinje nr. 14 kan fraviges, hvis det har væsentlig betydning for ansøgers drift, hvis der er et samfundsmæssigt behov for råstofferne, eller hvis etapeinddelingen viser sig at være uhensigtsmæssig i forhold til råstofindvindingen. Denne formulering af retningslinjen indebærer efter nævnets vurdering, at Region Sjælland ved be-

handling af de konkrete ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer skal afveje betydningen for ansøger og det samfundsmæssige behov for råstofferne over for hensynet bag retningslinjen.

Endeligt finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at retningslinje nr. 14 i Region Sjællands råstofplan 2016 opfylder de almindelige forvaltningsretlige krav om klarhed og bestemthed.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at retningslinjens ordlyd, og den dertil knyttede redegørelse, med tilstrækkelig klarhed og bestemthed beskriver retningslinjens retsvirkninger og sætter rammen for den afvejning, som Region Sjælland skal lave i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding.

Særligt vedrørende betydningen for ansøgers drift bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at denne undtagelse giver mulighed for at fravige den fastlagte etapeinddeling, såfremt ansøger kan godtgøre økonomiske, driftsmæssige eller lignende hensyn, der medfører, at hensynet bag retningslinjen må fraviges. Nævnet finder, at undtagelsen har den fornødne klarhed og bestemthed, og at den sikrer varetagelsen af erhvervsmæssige hensyn i overensstemmelse med råstoflovens § 3.

...

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

...

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over retningslinjerne nr. 12 og nr. 14 i Region Sjællands Råstofplan 2016, som blev vedtaget ved afgørelse af 8. december 2016.

..."

Cowi udarbejdede et notat af 30. august 2013 for Danske Regioner, Videncenter for Jordforurening, om rækkefølgeplanlægning i råstofloven. Det fremgår af notatet, at det er udarbejdet til brug for en arbejdsgruppe nedsat af Miljøministeriet og Danske Regioner, der havde til opgave at undersøge behovet for at indføre krav om rækkefølgeplanlægning i forbindelse med regionernes råstofplaner. Af notatet fremgår bl.a.:

"3.1 Den regionale kompetence

Det fremgår af Råstoflovens § 5a, at Regionsrådet fastlægger overordnede retningslinjer for råstofindvindingen. Som udgangspunkt er retningslinjerne i den regionale råstofplan overordnede i den forstand, at de er truffet ud fra en planlægning der udfoldes indenfor en større geografisk ramme end eksempelvis den kommunale forvaltning af tilladelser til råstofindvinding.

Det er dog ikke kun i denne forbindelse at kravet om overordnede retningslinjer får stærkest gennemslagskraft. Det følger af forarbejderne til

ændringsloven i 2005, at retsvirkningerne af retningslinjerne skal tjene som prioriteringsregler ved afgørelsen af, hvorvidt der skal udstedes en gravetilladelse. Det angives således, at en udpegning af et graveområde indebærer, at der som altovervejende hovedregel bør gives prioritet til råstofindvinding inden for de udlagte områder og at råstofindvindingen bør gå forud for andre muligheder for at anvende arealerne, der er udpeget som graveområder i den regionale råstofplan.

Endelig indgår det i regionernes råstofplanlægning at de skal varetage en række almene hensyn i forbindelse med udpegningen af graveområder. Lovens § 3 indeholder en udtømmende opregning af de hensyn og interesser, der skal vurderes og afvejes mod hinanden ved afgørelsen af, om en tilladelse til råstofindvinding skal gives eller ej, samt på hvilke vilkår indvindingen i givet fald skal foregå (se herom senere).

Det må lægges til grund at regionerne skal inddrage samtlige de hensyn, der er anført i lovens § 3 i forbindelse med deres råstofplanlægning, og at de i den forbindelse har mulighed for at udarbejde retningslinjer i råstofplanen, som kommunerne har pligt til at inddrage i deres behandling af ansøgning om gravetilladelse i de enkelte områder.

...

5 Konklusion

Det er i de foregående afsnit beskrevet hvorledes de retlige rammer for den regionale råstofplanlægning fungerer i.f.t. ønsket om at kunne gennemføre en rækkefølgeplanlægning allerede på tidspunktet for udpegning af graveområderne i den regionale råstofplan. Der er næppe tvivl om at en forudgående fastlæggelse af rækkefølgen dels kan være sagligt begrundet og samtidig udtryk for en rimelig afvejning af en række hensyn, som lovligt kan varetages under Råstofloven. Det må derfor som udgangspunkt antages, at det er muligt for regionerne at fastlægge en rækkefølge for udnyttelsen af ensartede råstofressourcer i graveområder i råstofplanen.

Det fremgår endvidere at der i særlige situationer/regioner kan være problemstillinger/miljøforhold forbundet med råstofindvinding, som ganske enkelt ikke kan varetages på fyldestgørende vis i den kommunale administration - alene fordi kommunernes kompetence er for snævert stedligt afgrænset. I disse tilfælde bør der derfor ses på behovet for at give regionen mulighed for gennem retningslinjer, at kunne stille relevante krav til rækkefølge i tilladelser til indvinding i den regionale råstofplan.

Det afgørende for holdbarheden af denne betragtning er dog, at man samtidig tilvejebringer den nødvendige klarhed over hvornår der foreligger en situation/ situationer, der nødvendiggør at regionerne tilvejebringer retningslinjer, der indeholder rækkefølgelignende krav til den kommunale administration af lovens regler.

Samtidig vil det være nødvendigt at se på hvorledes man kan afgrænse regionernes muligheder for at stille krav til rækkefølgeplanlægningen i de situationer, hvor der foreligger særlige grunde til at stille sådanne

krav i den regionale råstofplan. Dette bør ske for at undgå, at rækkefølgekravet udtømmer kommunernes muligheder for selv at stille relevante vilkår eller at rækkefølgekravet ender med at føre til en begrænsning af konkurrencen på markedet.

Det må på denne baggrund anbefales, at der tilvejebringes klarhed i vejledning og/eller i bekendtgørelse over hvorledes der laves en rimelig afgrænsning af regionernes mulighed for at fastlægge en rækkefølge i råstofplanen.”

Af et notat af 3. marts 2014 med overskriften Rækkefølgeplanlægning for råstofgraveområder udarbejdet af Danske Regioners Videncenter for Jordforurening fremgår bl.a.:

”Loven indeholder ikke en specifik og eksplicit hjemmel i forhold til muligheden for rækkefølgeplanlægning. COWI konkluderer dog i sit juridiske notat, at udgangspunkt må antages, at det allerede i dag er muligt at foretage rækkefølgeplanlægning i råstofplanen.

I COWI’s notat anbefales, at der tilvejebringes nærmere klarhed i vejledning mv. i forhold til mulighederne for regional rækkefølgeplanlægning.

Danske Regioner har fremsendt COWI’s juridiske notat til Naturstyrelsen den 6. november 2013 med en bemærkning om, at det vil være ønskeligt med klarhed i en vejledning eller en bekendtgørelse.

Der kan argumenteres både for og imod, at der allerede i dag er hjemmel til at foretage rækkefølgeplanlægning. Den endelige afgørelse af dette spørgsmål kan ske i forlængelse af, at en eller flere regioner indarbejder rækkefølgeplanlægning ved næste revision af råstofplanerne.”

Af Naturstyrelsens referat fra 2. møde i arbejdsgruppen om rækkefølgeplanlægning for råstofgraveområder, afholdt den 11. juni 2014, fremgår:

”Cowis notat behandler ikke videre de mulige konkurrencemæssige aspekter, der vil være forbundet med indførelsen af rækkefølgeplanlægning. Det er Danske Regioners opfattelse at markedet vil kunne blive mere fleksibelt. Det er dog Naturstyrelsens opfattelse, at dette vil kræve en mere indgående vurdering af de konkurrencemæssige forhold bl.a. i samarbejde med Konkurrence- og forbrugerstyrelsen. Regionerne anførte, at den eksisterende inddeling i hhv. interesse- og graveområder i sig selv kan være markedsstyrende.

Det er endvidere NST’s opfattelse, at flere af de forhold, som nævnes i kommissoriet, herunder modeller for rækkefølgeplanlægningen, ikke er blevet afdækket tilstrækkeligt.

Ad 3) Sammenfatning.

Der var enighed om, at de få og meget konkrete afgørelser fra nævnet ikke udgør et tilstrækkeligt fundament til at fastslå, hvor langt regionerne kan gå i forhold til at fastsætte konkrete retningslinjer.

Det er Naturstyrelsens vurdering, at evt. regler i form af bekendtgørelse eller vejledning fra Naturstyrelsen om rækkefølgeplanlægning forudsætter en lovændring. Der var enighed om, at der på nuværende tidspunkt ikke er et tilstrækkeligt grundlag, hverken juridisk eller praktisk, til at udarbejde regler om rækkefølgeplanlægning.

Der kan dog konstateres, at de enkelte regioner har et råderum i deres planlægning i forhold til at fastsætte mere specifikke krav i råstofplanens retningslinjer.

De enkelte regioner har endvidere mulighed for at løse problemer med nabogener m.m. gennem f.eks. vilkår i tilladelser og indgåelse af frivillige aftaler mellem indvinder(e), lodsejer(e) og kommune(r).
..."

Forklaringer

A og B har afgivet forklaring.

A har forklaret, at han siden 2013 har været Stilling a i Nymølle Stenindustrier A/S, der er Danmarks største grusindvinder. Virksomheden råder over 17 aktive grave i fire regioner og omsætter for 300 mio. kr. årligt med en årlig indtjening på 80 mio. kr. 60-70 % af virksomhedens indtjening stammer fra indvinding i Roskilde-området.

Nymølle Stenindustrier A/S fremstiller forskellige produkter, der anvendes til en række formål, herunder beton, asfalt, vejbelægning og nybyggeri. Grusets sammensætning varierer i de forskellige produkter. Det grove grus, der indvendes over vandspejlet, kan anvendes af betonfabrikker, mens det mere sandholdige grus, som indvendes længere nede i jorden, kan anvendes til bundsikring. Råstofforekomsterne i Roskilde-området har en stenprocent på 60-70 %, og det er derfor et særligt lukrativt område. Virksomheden har indvundet grus i området siden 1909 og råder her over Danmarks største grusgrav beliggende ved Hedehusene, hvorfra hovedstadsområdet forsynes med grus.

Med hensyn til retningslinje 12 er han ikke enig i præmissen om, at det er en fordel, at den åbne del af graveområdet er så lille som muligt. Virksomhedens grusgrav ved Hedehusene omfatter f.eks. et stort åbent graveområde, men udkørslen sker gennem et erhvervsområde med direkte adgang til motorvejen, så indvindingen generer ikke andre. Den tidsmæssige begrænsning i retningslinje 12 betyder, at Nymølle Stenindustrier A/S i visse tilfælde ikke vil kunne nå at udnytte den samlede råstofforekomst i grusgraven, før indvindingen må afsluttes, f.eks. hvis den indvundne grus i en periode ikke kan afsættes på grund af markedsforholdene. Han kan ikke se behovet for den tidsmæssige begrænsning, så længe virksomheden overholder de gældende krav med hensyn til støj, driftstid mv., som er fastsat på baggrund af en forudgående miljøvurdering. Virksomhedens grusgrave er ikke placeret tæt ved naboer. Der er slet ingen na-

boer til graveområdet ved Darup, da Nymølle Stenindustrier A/S har opkøbt de få ejendomme, der tidligere var beliggende i området. Kun den sydligste del af graveområdet ved Kamstrup ligger nær beboelse.

Retningslinje 14 er til hinder for, at Nymølle Stenindustrier A/S fremover kan indgå længerevarende aftaler med betonproducenter, som typisk har en varighed af 2-3 år, fordi virksomheden ikke vil kunne garantere kontinuerlige leverancer, når virksomheden kun må åbne en grusgrav ad gangen. Virksomheden vil af samme grund være afskåret fra at byde ind på større og længerevarende bygge- og anlægsprojekter, medmindre de vil risikere at skulle betale en stor bod eller at skulle opfylde deres leveringsforpligtelser ved at indkøbe grus hos deres konkurrenter.

En grusgrav efterbehandles ved at fylde graven op med jord. Hvis der er gravet meget dybt, vil jorden skride ud, når graven fyldes op, hvilket indebærer en risiko for, at de omkringliggende råstofforekomster ødelægges. Derfor venter man typisk til sidst i indvindingsperioden med at efterbehandle hele graveområdet. Kravet om, at 75 % af grusgraven skal være efterbehandlet, før en ny grusgrav kan åbnes, betyder, at gravearbejdet i én grav næsten skal være afsluttet, før der kan ansøges om tilladelse til at åbne en ny grav. Nymølle Stenindustrier A/S risikerer dermed ikke at kunne levere grus i en periode på 2-3 år, når der tages højde for regionens sagsbehandlingstid og risikoen for, at en meddelt gravetilladelse påklages. Et leverancestop kan medføre, at Nymølle Stenindustrier A/S mister indtjening på 200 mio. kr. Hvis der er andre indvindingsvirksomheder i området, vil Nymølle Stenindustrier A/S som følge af 75 % -kravet skulle afvente, at disse virksomheder er færdige med grave- og efterbehandlingsarbejdet, før virksomheden kan ansøge om tilladelse til at opstarte en grav i næste etape.

Han anslår, at Nymølle Stenindustrier A/S' markedsværdi er forringet med 50-100 mio. kr. som følge af retningslinje 12 og 14. Det skyldes usikkerheden med hensyn til, hvornår virksomheden kan udnytte de råstofressourcer, den råder over. Nymølle Stenindustrier A/S' konkurrenter, som indvinder grus fra omkringliggende grave i samme område – og dermed fra de samme råstofforekomster – er ikke underlagt de samme begrænsninger.

Grusgraven ved Hedehusene er aktuelt Nymølle Stenindustrier A/S' eneste aktive grusgrav i Roskilde-området. Virksomheden graver ikke aktuelt i de delområder, der er omfattet af retningslinje 14, men virksomheden råder over indvindingsrettigheder i områderne. Virksomheden har endnu ikke ansøgt om gravetilladelse for delområderne ved Darup og Kamstrup, men forventer at gøre det, når retssagen er afsluttet. Virksomheden har opkøbt en lille indvinder i delområde 1.

Nymølle Stenindustrier A/S agter fortsat at opfylde sine forpligtelser i henhold til den aftale, virksomheden har indgået med Roskilde Kommune. Denne aftale indeholder også bestemmelser om etapeopdeling, men der er intet krav om, at en bestemt andel af en grusgrav skal være færdiggravet eller efterbehandlet, før en ny grusgrav kan åbnes. Det er derfor muligt at åbne flere grusgrave i forskellige etaper på samme tid.

B har forklaret, at han er Stilling b og Stilling c i Nymølle Stenindustrier A/S. Han har været ansat i virksomheden i 27 år og er uddannet geolog.

Aftalen med Roskilde Kommune blev indgået efter længere tids uoverensstemmelser mellem Nymølle Stenindustrier A/S og Roskilde Festival. Virksomheden udlejer et stort areal til festivalen og fylder løbende arealerne op med jord, så de kan benyttes af festivalen. En ændring af jordforureningsloven skabte imidlertid problemer. Nymølle Stenindustrier A/S, festivalen og Roskilde Kommune blev enige om en løsning, hvor området blev opdelt i etaper. Samtidig blev det afklaret, at Nymølle Stenindustrier A/S havde ret til at grave i en række områder, som ejes af kommunen. Aftalen med Roskilde Kommune vedrører kun en del af det område, der er omfattet af retningslinje 14.

Nymølle Stenindustrier A/S kan sagtens leve med de begrænsninger, der følger af aftalen med Roskilde Kommune. Hvis der måtte opstå uenighed mellem parterne, vil det kunne løses ved et privatretligt opgør. Det er imidlertid problematisk, at regionen har ophøjet de bebyrdende dele af aftalen til retningslinjer i råstofplanen, da kravene dermed fortsat vil bestå, selvom aftalen eventuelt ophæves mellem parterne. Enhver ændring af aftalen vil desuden fremover kræve accept fra regionens side. Dermed er Nymølle Stenindustrier A/S' retsstilling blevet forringet. 75 %-kravet indebærer en unødvendig skærpelse i forhold til aftalen, som der efter hans opfattelse ikke er sagligt belæg for. Han er ikke bekendt med, at der er fastsat tilsvarende krav andre steder i Danmark. Retningslinjerne skader også Nymølle Stenindustrier A/S' mulighed for at sælge virksomhedens indvindingsrettigheder i de berørte områder.

Retningslinjerne hviler på en præmis om, at småt er godt. Efter hans opfattelse kan det dog være en fordel, at indvindingen sker i et større område med højere intensitet og dermed i kortere tid. Uden retningslinjerne ville Nymølle Stenindustrier A/S starte med at grave over vandspejlet i delområdet ved Karup og herefter grave over vandspejlet i delområdet ved Kamstrup. I de øverste 10-12 meter af jorden er der flere sten, mens jorden længere nede er mere sandet. Af gravetekniske grunde skal der være en vis afstand mellem det område, som efterbehandles ved jordopfyldning, og det område, hvorfra gruset indvindes, da der ellers er risiko for forurening af råstofferne. Der udarbejdes altid en grave- og efterbehandlingsplan, og virksomheden hører i den forbindelse alle rele-

vante interessenter, herunder naturfredningsforeninger, Roskilde Festival og kommunen.

Nymølle Stenindustrier A/S har ikke fået nogen forklaring på, hvorfor virksomheden er underlagt særlige begrænsninger, som ikke gælder for virksomhedens konkurrenter. I råstofplanen er retningslinje 14 begrundet i hensynet til Roskilde Festival. Det har han dog svært ved at forstå, da nogle af virksomhedens konkurrenter i området også stiller arealer til rådighed for festivalen, uden at de er underlagt de samme begrænsninger.

Han er bekymret for, om regionen har den fornødne gravetekniske og økonomiske indsigt til at administrere dispensationsordningen i retningslinje 14. Det er hans oplevelse, at regionens afgørelser – særligt i valgår – kan være båret af politiske hensyn snarere end af erhvervsmæssige hensyn. Hvis Nymølle Stenindustrier A/S blev meddelt dispensation i henhold til retningslinje 14, ville afgørelsen kunne påklages af en nabo, og det ville være forbundet med en ekstra sagsbehandlingstid på 1-2 år.

Retsgrundlaget

Råstoflovens bestemmelser om råstofplanlægning

Af råstoflovens § 5 a, stk. 1 og 2, fremgår:

”§ 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.”

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 566 af 24. juni 2005 om ændring af lov om råstoffer. I de specielle bemærkninger til § 5 a er anført (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 88, s. 3499-3500):

” ...

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.

...

Med udgangspunkt i regionplanerne behandler amtsrådene ansøgninger om tilladelser til råstofindvinding ...

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...."

Råstofplanlægning før ændringen af råstofloven i 2005

Regionplanlægning på råstofområdet blev indført ved lov nr. 375 af 13. juni 1973 om lands- og regionplanlægning. Af lovens § 7, stk. 1, nr. 4, fremgik:

"§ 7. Regionplanen skal indeholde retningslinjer for:
...

4) anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden ..."

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår (Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, sp. 5006):

"De foreslåede bestemmelser fastlægger regionplanens indhold og anvender udtrykket "retningslinjer" som en tilkendegivelse af, at regionplanen som en oversigtlig plan blot i store træk skal angive rammerne for den mere detaljerede planlægning. Regionplanen vil således ikke umiddelbart blive bindende for borgerne, men alene for amtsrådene og kommunalbestyrelserne, jfr. lovforslagets § 15. En bindende virkning for borgerne vil først indtræde ved omdannelsen, konkretiseringen og udfyldelsen af regionplanen i supplerende planlægning i henhold til lovgivningen og i konkrete afgørelser truffet med hjemmel i anden lovgivning.

Det fremgår af de foreslåede bestemmelser, at regionplanernes retningslinjer først og fremmest vedrører arealanvendelsen. Lovforslaget afviger herved fra forslaget til lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet, hvorefter regionplanen også skal indeholde hovedretningslinjer for væsentlige regionale sektorplanlægninger. ..."

På råstofområdet gennemførtes sektorplanlægning ved udarbejdelsen af indvindingsplaner i medfør af § 5, stk. 2, i lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer, hvorefter:

"§ 5. ...

Stk. 2. Amtsrådene, henholdsvis hovedstadsrådet, udarbejder på grundlag af den i § 4, stk. 2, nævnte kortlægning planer for råstofindvindingen i jorden.
 ..."

Om forholdet mellem regionplanretningslinjerne og indvindingsplanerne fremgår af bemærkningerne til den dagældende råstoflovs § 5 (Folketingstidende 1976-77, 2. samling, Tillæg A, lovforslag nr. L 157, sp. 2538-2540);

"Amtskommunerne, hovedstadsrådet og ministeriet må ved udarbejdelsen af *indvindingsplaner* tage stilling til, om og hvordan de skønnede behov vil kunne dækkes ud fra kendskabet til ressourcerne, og til hvordan de resterende ressourcer udnyttes på den samfundsmæssigt mest hensigtsmæssige måde.

...

Råstofplanlægningen er i relation til den sammenfattende fysiske planlægning en *sektorplanlægning*, som skal indgå i region- og kommuneplanlægningen på linie med andre sektorerers planlægning.

Dette fremgår allerede af regionplanloven, hvorefter den sammenfattende lands- og regionplanlægning skal tilvejebringe et grundlag for, at landets areal- og naturressourcer udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering. Selve regionplanen skal således indeholde retningslinier for bl.a. anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden. ... Retningslinierne kan enten bestå i at fastlægge områder, hvor indvinding skal foregå, eller i at skitsere en udvikling.

Amtsrådene må således i regionplanlægningen tage højde for de konflikter, der kan opstå i konkurrencen om arealanvendelsen. Dette betyder, at der må foretages et valg mellem, om råstofholdige arealer skal reserveres til fremtidig indvinding og i konsekvens heraf friholdes for byudvikling, fritidsbebyggelse m.v., indtil forekomsterne er udnyttet, eller om man af hensyn til landskabsbevaring, vandforsyning, landbrug eller anden interesse vil afstå fra at benytte dem til råstofindvinding.

Amtsrådernes indvindingsplaner efter råstofloven skal danne grundlag for regionplanmyndighedernes afvejning af sektorinteresserne.

...

Stk. 5, angiver retsvirkningen af planlægningen. Miljøministeren kan bestemme, at indvindings- og forsyningsplanerne skal lægges til grund ved behandlingen af sager i h. t. loven, i det omfang, de ikke strider imod en godkendt regionplan. Bestemmelsen må ses på baggrund af, at indvindingsplanerne vil være væsentligt mere detaljerede end regionplanen."

Ved lov nr. 357 af 6. juni 1991 om råstoffer gennemførtes en afformalisering af den amtskommunale sektorplanlægning på blandt andet råstofområdet. Af

lovbemærkningerne fremgår herom (Folketingstidende 1990-91, 2. samling, Tillæg A, lovforslag nr. L 73, sp. 1444-1445 og 1448-1449):

”I betænkning fra ”Lotz-udvalget” er det foreslået, at reglerne om den amtskommunale sektorplanlægning, herunder råstofplanlægningen, afformaliseres helt. Lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

Det betyder ikke, at planlægningen inden for råstofområdet bortfalder. Det forudsættes, at der fortsat – afhængigt af de enkelte amtskommuners behov – foretages den nødvendige planlægning for at sikre varetagelsen af de interesser, der er nævnt i formålsbestemmelserne. Dette har betydning som redskab for lovens administration og som grundlag for den tværgående interesseafvejning i den sammenfattende fysiske planlægning.

...

Regionplanlægningen skal fortsat fungere som den overordnede sammenfattende planlægning, hvor råstofinteresserne afvejes over for andre arealinteresser i det åbne land.

Regionplanerne skal således som hidtil udlægge graveområder, hvor ressourcerne er til stede, samtidig med at der tages mest muligt hensyn til landskabelige forhold, naturen, jordbrugsmæssige forhold m.v., således at indvindingen kan foregå i størst mulig harmoni hermed.

...

3.3. Amtskommunale besparelser

Afformalisering af råstofplanlægningen

Ved lovens ikrafttræden vil der foreligge råstofplaner for samtlige amtskommuner udarbejdet efter de hidtil gældende regler.

De amtskommuner, der allerede har gennemført en rimelig detaljeret sektorplanlægning, vil, uanset en afformalisering, sandsynligvis kunne spare ressourcer ved enkeltsagsbehandlingen, idet en række forhold allerede vil være afklaret gennem sektorplanlægningen.

De amtskommuner, hvor planlægningen ikke har nået et tilsvarende detaljeringsniveau, kan ikke umiddelbart antages at ville indstille planlægningsarbejdet, selvom råstofplanlægningen afformaliseres.

...

Råstofudnyttelsen skal fortsat ske på grundlag af en samlet interesseafvejning. I det omfang amtsrådene ikke længere udarbejder en egentlig råstofplanlægning, vil afvejningen af råstofinteresserne over for andre sektorinteresser alene ske i regionplanlægningen.”

Den hidtidige regionplanlægning på råstofområdet blev opretholdt og videreført ved lov nr. 388 af 6. juni 1991 om planlægning, § 6, stk. 3, nr. 10, der i det væsentlige svarede til lands- og regionplanlægningslovens § 7, stk. 1, nr. 4.

I forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen blev planlovens bestemmelser om regionplanlægning ophævet som konsekvens af nedlæggelsen af regionplanmyndighederne og kommunernes overtagelse af hovedparten af disse myndigheders opgaver på planområdet, jf. herved lov nr. 571 af 24. juni 2005 om ændring af lov om planlægning (ændringslovens § 1, nr. 13). På råstofområdet blev regionplanretningslinjerne afløst af de retningslinjer, som fastlægges af regionsrådene i forbindelse med udarbejdelsen af råstofplanen, jf. råstoflovens § 5 a, stk. 2.

Regionplanretningslinjerne indhold og udformning

Af Miljøministeriets vejledning i regionplanlægning nr. 3 fra august 1978 fremgår:

"6.3.1. Retningslinier for udnyttelse af naturforekomster

Efter lands- og regionplanlovens § 7, stk. 1, nr. 5, skal regionplanen indeholde retningslinier for anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden. ...

Retningslinier for udnyttelsen af sten, grus og andre faste råstoffer

De kendte større råstofinteresseområder ... skal angives i regionplanen. De kan f.eks. opdeles på følgende kategorier:

- større arealer, hvor råstofindvinding er i gang,
- større arealer, som foreslås udlagt til ny råstofindvinding i regionplanperioden,
- større arealer, som reserveres til senere råstofindvinding, og
- større arealer, hvor råstofundersøgelser skal foretages, inden der kan disponeres over arealet på en måde, som vil hindre råstoffernes udnyttelse.

...

Områdeudpegningen kan suppleres med retningslinier for i hvilken rækkefølge råstofarealerne skal udnyttes.

..."

Af Miljøministeriet, Planstyrelsens vejledning i regionplanlægning nr. 5 fra 1983 fremgår:

"1.2. Regionplanretningsliniernes udformning

Det er vigtigt, at retningslinierne gives en entydighed og præcision, som gør dem egnede som rammer for kommuneplanlægningen og for den amtskommunale sektorplanlægning. Men retningslinierne bør ikke gøres mere detaljerede eller gives en højere bindingsgrad, end at amtsrådet kan indfortolke variationer som værende i overensstemmelse med regionplanen, således at regionplanmæssigt uvæsentlige fravigelse kan gennemføres, uden at der skal udarbejdes et regionplantillæg.

...

Retningslinierne bør udover at fastlægge hovedanvendelsen angive, hvorledes eventuelle modsætninger i forhold til de øvrige interesser er forudsat løst. Dette kan ske ved supplerende retningslinier, som ud-

trykker, hvorledes amtsrådet har valgt eller prioriteret mellem de berørte interesser.

Der kan således benyttes følgende retningslinietyper, som kan supplere retningslinier for flersidet arealanvendelse, men også tage sigte på at forbeholde et areal for én anvendelse:

- **Generelle lokaliseringsretningslinier**, d.v.s. retningslinier, som fastlægger hovedprincipperne for arealanvendelsen, men ikke detaljerer denne eller tager stilling til den nærmere beliggenhed af eventuelle dispositioner.
- **Konkrete lokaliseringsretningslinier**, d.v.s. retningslinier, som fastlægger anvendelsen af nærmere angivne arealer.
Denne retningslinietype kan anvendes, hvor en nærmere angivet interesse ønskes varetaget, eller hvor hensynene til andre højt prioriterede arealinteresser nødvendiggør en mere præcis angivelse af beliggenheden af f.eks. områder til bymæssige eller rekreative formål, større institutioner og anlæg m.v.
- **Vilkårsretningslinier** ...
- **Procesorienterede retningslinier** ..."

Af Erhvervsministeriets vejledning nr. 187 af 14. november 1996 om planloven fremgår om regionplanretningslinjer udarbejdet i medfør af planlovens § 6:

"III Regionplanlægning (§§ 6-10)

...

C. Regionplanens form og indhold

...

1. Retningslinjer

I planlovens § 6, stk. 3, nr. 1-13 er nævnt de emner, som alle regionplaner skal indeholde retningslinier for. I stk. 4 er fastsat supplerende regler om kravene til retningslinierne i regionplanerne i hovedstadsområdet.

...

Planstyrelsen har i forskellige vejledninger om regionplanlægning, navnlig vejledning nr. 3 fra 1978 og nr. 5 fra 1983 beskrevet, hvorledes regionplanretningslinier vil kunne/bør formuleres. Hovedprincipperne i disse vejledninger, der har været lagt til grund for regionplanlægningen i de forløbne år, er fortsat gældende, og der kan derfor stadig findes vejledning i dem, selvom lovbestemmelserne både på planområdet og sektorområderne er ændret.

..."

Anbringender

Nymølle Stenindustrier A/S har gjort gældende navnlig, at retningslinje 12 og retningslinje 14 i Region Sjællands Råstofplan 2016 ikke har den fornødne lov-hjemmel i råstoflovens § 5 a, stk. 2. Hjemmelskravet er skærpet som følge af retningslinjernes indgribende og ekspropriationslignende karakter. De fastsatte retningslinjer skal efter § 5 a, stk. 2, være af overordnet karakter. Dette forstærkes af, at eksemplificeringen i bestemmelsen alene angår selve udlægget af grave- og interesseområder. Udlæg af grave- og interesseområder indebærer indirekte tidsmæssige begrænsninger for udnyttelsen, men det er den eneste afgrænsning af rækkefølgen for udnyttelsen af områder, der kan fastsættes i en råstofplan.

Afvejningen af de hensyn, der efter råstoflovens § 3, skal varetages, skal indgå i vurderingen af, hvorvidt et område skal udlægges eller ej, men der er ikke hjemmel til, at denne afvejning kan udmønte sig i en detailplanlægning af et områdes nærmere udnyttelse i form af rækkefølgebestemmelser, således som det er sket ved retningslinje 12 og 14. Naturstyrelsen har i forbindelse med en tværregional arbejdsgruppe givet udtryk for, at udstedelse af en bekendtgørelse eller vejledning om rækkefølgeplanlægning forudsætter lovændring, hvilket kraftigt indikerer, at der ikke er hjemmel til sådanne bestemmelser på nuværende tidspunkt. Det "råderum", som efter administrativ praksis måtte være overladt til regionerne, kan ikke udstrækkes til detailplanlægning af de enkelte råstofområder eller regulering af, hvor mange aktive råstofgrave én indvinder må have inden for det samme graveområde. Hverken ordlyden af § 5 a eller bestemmelsens forarbejder giver støtte herfor.

Rækkefølgebestemmelser i råstofplaner vil for indvindere som oftest være særdeles byrdefulde, hvorfor der må kræves specifik hjemmel, således som det f.eks. ses i planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 12, om rækkefølgebestemmelser i kommuneplaner. Rækkefølgebestemmelser indebærer et intensivt indgreb i råstofindvinderens erhvervsmæssige interesse i en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af indvindingen og griber tillige ind i konkurrenceforholdet mellem konkurrerende råstofindvindere. Der er derfor grundlag for en indskrænkende fortolkning, jf. senest U.2020.2342H.

Retningslinje 14 foregriber en efterfølgende afgørelse og ligger dermed uden for det råderum, som regionerne måtte være tillagt. Retningslinjen regulerer forhold, der med fordel kan sikres ved at fastsætte vilkår i forbindelse med meddelelse af konkrete tilladelser eller som led i indgåelsen af frivillige aftaler med indvinderen, således som det er sket med hensyn til de delområder, der er omfattet af retningslinje 14.

Retningslinje 14 er derudover ugyldig, fordi Region Sjælland på foranledning af Roskilde Kommune har varetaget usaglige hensyn ved udarbejdelsen af retningslinje 14, da regionen har grebet ind i en konkret aftale mellem Roskilde

Kommune og Nymølle Stenindustrier A/S. Aftalen er udtryk for varetagelse af en række forskellige hensyn og afvejning af begge parter interesser og kan derfor ikke løftes op til en retningslinje i Region Sjællands råstofplan.

Retningslinjerne er derudover vedtaget i strid med den forvaltningsretlige officialmaksime. Retningslinjerne, og navnlig retningslinje 14, indeholder en særdeles detaljeret rækkefølgeplanlægning, som vil være til skade for konkurrencen mellem råstofindvindere i området og i svær grad for Nymølle Stenindustrier A/S' driftsøkonomi. Retningslinjerne vil desuden udgøre en hindring af den frie konkurrence på området. Naturstyrelsen gav i forbindelse med drøftelserne i den tværregionale arbejdsgruppe udtryk for, at indførelse af rækkefølgeplanlægning ville kræve en mere indgående vurdering af de konkurrencemæssige forhold, blandt andet i samarbejde med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. De konkurrencemæssige aspekter er imidlertid ikke blevet tilstrækkeligt belyst forud for vedtagelsen af råstofplanen eller forud for Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. marts 2019. Tilsidesættelsen af officialprincippet udgør en så væsentlig fejl ved nævnets afgørelse, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig. Det understreges i denne sammenhæng, at erhvervsmæssige hensyn skal indgå i den samlede vurdering, som regionen skal foretage i forbindelse med fastsættelsen af retningslinjerne.

Retningslinje 14 er yderligere i strid med ligebehandlingsprincippet, da den alene rammer Nymølle Stenindustrier A/S og ikke virksomhedens konkurrenter, der indvinder grus i samme område. Dispensationsbestemmelserne i retningslinje 14 er endvidere så vage og upræcise, at de ikke overholder det almindelige forvaltningsretlige princip om klarhed og bestemthed. Dertil kommer, at der må sættes spørgsmålstegn ved Region Sjællands forudsætninger for at vurdere, om en tilladelse er af væsentlig betydning for en indvinders økonomiske drift.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har gjort gældende navnlig, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. marts 2019 er lovlig og gyldig. Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med mangler, som medfører ugyldighed.

Råstoflovens § 5 a, stk. 2, hjemler fastsættelse af retningslinjer, som er sagligt begrundet i lovlige hensyn i lovens § 3. Retningslinje 12 og retningslinje 14 i Råstofplan 2016 har primært til formål at sikre, at indvindingen koncentrerer på færrest mulige åbne gravearealer samt fremme færdiggravning og efterbehandling, så færrest mulige vil opleve gener fra indvindingen i form af bl.a. støj, støv og tung transport. Retningslinjerne varetager således hensynene til landskabelige værdier, miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse, en hensigtsmæssig byudvikling og rekreative interesser, som alle er lovlige hensyn i råstoflovens § 3. Retningslinjerne kan derfor fastsættes med hjemmel i lovens § 5 a, stk. 2. Dette under-

støttes af den administrative praksis på området, herunder Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 23. november 2011 [NMK-220-00013] og nævnets afgørelse af 9. marts 2010 [NKN-41-00066, MAD 2010.72].

I den tværregionale arbejdsgruppe blev det lagt til grund, at de enkelte regioner har et "råderum" i deres planlægning i forhold til at fastsætte mere specifikke krav i råstofplanernes retningslinjer. Det fremgår desuden af den tidligere lovgivning med tilhørende vejledninger, at der i retningslinjerne i en regionplan kunne fastsættes detaljerede, konkrete retningslinjer, herunder bl.a. retningslinjer for, i hvilken rækkefølge råstofarealer skal udnyttes, samt at der i retningslinjerne kan foretages en hensynsafvejning mellem interesser. I lovbetænkningerne til den nugældende § 5 a i råstofloven henvises til, at retningslinjerne efter råstoflovens § 5 a, stk. 2, vil svare til de hidtidige regionplanretningslinjer for råstofindvinding efter planloven. Der var ikke med 1991-råstofloven tale om en ændring af retstilstanden for så vidt angik adgangen til at fastsætte mere detaljerede retningslinjer i en egentlig sektorplan. Det har igennem hele perioden fra 1977-loven til 2005-loven (og derved også i dag) efter råstofloven været muligt og lovligt at udarbejde mere detaljerede sektorplaner. Ved genindførelsen af pligten til sektorplanlægning i 2005 har det ikke været lovgivers hensigt at ændre denne retstilstand.

Også ordlyden af råstoflovens § 5 a, stk. 2, støtter, at der kan fastsættes andre retningslinjer end dem, der angår selve udlægget af graveområder og råstofinteresseområder, jf. "herunder". Retningslinjerne er desuden udtryk for det generelle princip på råstofområdet om, at forekomsterne i eksisterende grusgraveområder så vidt muligt skal indvindes, før der åbnes nye grusgrave, jf. KFE 1991, side 171. Både råstoflovens ordlyd og forarbejder, vejledninger på området samt den foreliggende praksis støtter således, at retningslinjerne kan fastsættes med hjemmel i § 5 a, stk. 2.

Ved ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding skal der foretages en konkret vurdering af, hvorvidt tilladelse kan gives, og på hvilke vilkår, jf. råstoflovens § 7, stk. 1. Retningslinje 12 anviser i den forbindelse overordnet, at det åbne gravefelt skal begrænses mest muligt, og dette skal herefter ud møntes i konkrete vilkår i indvindingstilladelsen. Det afgøres således først i forbindelse med indvindingstilladelsen, hvorledes indvindingen vil komme til at forløbe, herunder ved en afklaring af i hvilket omfang, der skal fastsættes vilkår for det åbne gravefelt. Retningslinje 12 udgør alene en overordnet retningslinje, som skal iagttages ved udarbejdelse af en konkret indvindingstilladelse. På den baggrund bestrides det, at den konkrete tilladelse til råstofindvinding skulle foregribes som følge af retningslinje 12.

For så vidt angår retningslinje 14 savner påstanden om, at Roskilde Kommune gennem Region Sjælland har forsøgt at opløfte den civile aftale med Ny-

mølle Stenindustrier A/S til en retningslinje i Råstofplan 2016, dokumentation. Miljø- og Fødevareklagenævnet har inddraget aftalen i sin vurdering og fundet, at den omstændighed, at der foreligger en civilretlig aftale, der også indeholder en rækkefølgeplan for indvindingen, ikke medfører, at retningslinje 14 er usaglig. Det fremgår desuden af retningslinjen, at den prioriterede rækkefølge for indvindingen kan fraviges, hvis det har væsentlig betydning for virksomhedens drift. For så vidt angår arealer omfattet af aftalen mellem kommunen og Nymølle Stenindustrier A/S vil Region Sjælland desuden kunne fravige rækkefølgeplanen i retningslinje 14, såfremt de to parter foretager eventuelle ændringer i aftalen. Retningslinje 14 vedrører i øvrigt et væsentligt større areal end den civilretlige aftale.

Det bestrides, at retningslinjerne er vedtaget i strid med officialmaksimen. Retningslinjer i en råstofplan skal fastlægges på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i råstoflovens § 3, jf. råstoflovens § 5 a, stk. 2. Konkurrencemæssige forhold er ikke nævnt i råstoflovens § 3, men det kan ikke udelukkes, at det i visse tilfælde kan anses for indeholdt i "erhvervsmæssige hensyn". Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen af retningslinje 14 fundet, at retningslinjen ikke hindrer en udnyttelse af råstofressourcerne, hvorved også de erhvervsmæssige hensyn varetages, og at retningslinjen dermed er i overensstemmelse med lovens formål, jf. råstoflovens § 1. Miljø- og Fødevareklagenævnet har således ikke fundet, at der var anledning til at indhente en separat vurdering af de konkurrencemæssige forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette har fundet, at retningslinjerne har hjemmel i råstoflovens § 5 a, at de varetager lovlige hensyn, og at de opfylder de forvaltningsretlige krav.

Landsrettens begrundelse og resultat

Sagen angår gyldigheden af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. marts 2019, hvorved nævnet ikke fandt grundlag for at ophæve retningslinje 12 og retningslinje 14 i Region Sjællands Råstofplan 2016. Nymølle Stenindustrier A/S har gjort gældende, at retningslinjerne ikke har fornøden hjemmel i råstoflovens § 5 a, stk. 2, og at Region Sjælland har tilsidesat en række forvaltningsretlige regler i forbindelse med vedtagelsen af retningslinjerne.

Ved retningslinje 12 er det bestemt, at det i forbindelse med godkendelse af den indvindings- og efterbehandlingsplan, der knytter sig som vilkår til en tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding, jf. råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 3, skal påses, at det åbne gravefelt begrænses mest muligt i areal- og tidsmæssig henseende. Ved retningslinje 14 er det bestemt, at indvindingen i delområderne Darup og Kamstrup i Roskilde Regionale Graveområde som udgangspunkt skal ske i tre etaper og således, at mindst 75 % af arealet i en etape skal være efterbehandlet, før indvindingen i den efterfølgende etape kan påbegyndes.

Hjemmelsspørgsmålet

Efter råstoflovens § 5 a, stk. 2, fastlægger regionsrådet på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i lovens § 3, overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder i råstofplanen. Bestemmelsen angiver ikke udtømmende de forhold, som retningslinjerne i en råstofplan kan indeholde.

Det er forudsat i forarbejderne til § 5 a, at regionernes råstofplaner indholdsmæssigt svarer til de regionplanretningslinjer for råstofindvinding, som før kommunalreformen blev udarbejdet af amtsrådene i medfør af lands- og regionplanlægningsloven og senere planloven. Det fremgår af forarbejderne til lands- og regionplanlægningsloven fra 1973 og råstofloven fra 1977, at regionplanretningslinjerne først og fremmest tog sigte på at regulere arealanvendelsen, og at amtsrådene forudsattes i regionplanlægningen at tage højde for de arealkonflikter, der kunne opstå i forbindelse med råstofindvinding, ved at foretage en afvejning – og dermed en prioritering – af råstofinteresserne over for andre arealinteresser.

I forbindelse med den faktiske regionplanlægning har det været lagt til grund, at regionplanretningslinjerne – uanset deres overordnede karakter – kunne indeholde bestemmelser om anvendelsen af nærmere angivne arealer, og at udpegningen af grave- og råstofinteresseområder kunne suppleres af retningslinjer om rækkefølgen for udnyttelse af råstofarealerne, jf. herved Miljøministeriets vejledning i regionplanlægning nr. 3 fra august 1978 og Planstyrelsens vejledning i regionplanlægning nr. 5 fra 1983.

På denne baggrund, og da regionsrådet ved fastlæggelsen af retningslinje 12 og retningslinje 14 ses at have varetaget de hensyn, der er nævnt i råstoflovens § 3, finder landsretten, at retningslinjerne har hjemmel i råstoflovens § 5 a, stk. 2.

Tilsidesættelse af forvaltningsretlige regler

Retningslinje 14 foregriber – udover den fastsatte etapeopdeling – ikke regionsrådets behandling af ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding i delområderne Darup og Kamstrup, herunder indholdet af den indvindings- og efterbehandlingsplan, der skal godkendes som vilkår til tilladelsen. Landsretten finder på denne baggrund, at retningslinje 14 ikke på ulovlig vis foregriber regionens administrationen af indvindingstilladelser i medfør af råstoflovens § 7, stk. 1, og § 10, stk. 1, nr. 3. Landsretten har herved også henset til regionsrådets mulighed for i konkrete tilfælde at dispensere fra den fastlagte rækkefølge og fra kravet om, at 75 % af området i en etape skal være efterbehandlet, før indvindingen i næste etape kan påbegyndes.

Landsretten finder det ikke godtgjort, at Region Sjælland har varetaget usaglige hensyn i forbindelse med fastlæggelsen af retningslinje 14. Den omstændighed, at Nymølle Stenindustrier A/S og Roskilde Kommune tidligere har indgået en aftale om tilrettelæggelsen af virksomhedens indvinding af grus i en del af samme område, som omfattes af retningslinje 14, kan ikke føre til en anden vurdering. Landsretten har herved lagt vægt på, at retningslinje 14 omfatter et større område end den indgåede aftale, og at retningslinjen tager udgangspunkt i den etapeopdeling, der er aftalt mellem Nymølle Stenindustrier A/S og Roskilde Kommune. Landsretten har endvidere lagt vægt på regionsrådets mulighed for at dispensere fra den fastlagte etapeopdeling, hvis Nymølle Stenindustrier A/S og Roskilde Kommune ændrer den indgåede aftale.

Landsretten finder heller ikke grundlag for at tilsidesætte retningslinje 12 og retningslinje 14 som følge af utilstrækkelig sagsoplysning. Landsretten har i den forbindelse lagt vægt på, at Region Sjællands Råstofplan 2016 er vedtaget i overensstemmelse med den procedure, der er fastlagt i råstoflovens § 6 a, og under varetagelse af de hensyn, der er opregnet i lovens § 3. Det af Nymølle Stenindustrier A/S anførte om regionens og Miljø- og Fødevareklagenævnets forpligtelser i henhold til officialprincippet med hensyn til afdækning af sagens konkurrencemæssige aspekter kan ikke føre til en anden vurdering.

Herefter, og da det af Nymølle Stenindustrier A/S i øvrigt anførte ikke kan føre til et andet resultat, finder landsretten, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse. Nævnets påstand om frifindelse tages derfor til følge.

Efter sagens udfald skal Danske Råstoffer som mandatar for Nymølle Stenindustrier A/S i sagsomkostninger betale 75.000 kr. til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ved fastsættelsen af beløbet til advokat er der taget hensyn til sagens omfang og betydning samt hovedforhandlingens varighed.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevareklagenævnet frifindes.

I sagsomkostninger skal Danske Råstoffer som mandatar for Nymølle Stenindustrier A/S inden 14 dage betale 75.000 kr. til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.