MRF 2022.91

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 10. marts 2022, j.nr. 21/11729

Ophævet og hjemvist tilladelse til råstofindvinding ved et dige beskyttet i henhold til museumslovens § 29 a, da tilladelsen forudsatte en dispensation til nedlæggelse af diget, som i en særskilt klagesag var blevet ophævet af Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Region Nordjylland meddelte i september 2021 råstofindvindingstilladelse til en årlig indvinding af op til 90.000 m^3 sand, sten, grus og ler på i alt 16,7 ha på en del af en ejendom og en del af en anden ejendom, hvor der allerede foregik råstofindvinding. I skellet mellem de to ejendomme lå et dige, der var beskyttet i henhold til museumslovens § 29 a. Thisted Kommune havde i august 2021 meddelt dispensation til gennemgravning af diget, hvor de to indvindingstilladelser stødte op mod hinanden. Dispensationen var vedlagt som bilag til indvindingstilladelsen. Tilladelsen var bl.a. meddelt på vilkår om, at skellet mellem ejendommene skulle bortgraves i en længde på ca. 350 meter, hvor indvindingsarealet på den ene ejendom stødte op til det tilladte indvindingsområde på den anden ejendom. Indvindingstilladelsen blev påklaget af Slots- og Kulturstyrelsen, der anførte, at region havde truffet afgørelse på et ufuldstændigt grundlag, da tilladelsen var meddelt forinden udløbet af klagefristen for en for tilladelsen nødvendig afgørelse om dispensation til nedlæggelse af diget. Slots- og Kulturstyrelsen påklagede ligeledes kommunens dispensation til gennemgravning af diget efter museumsloven, hvilket i en særskilt klagesag blev ophævet og hjemvist af Miljø- og Fødevareklagenævnet i februar 2022, idet nævnet fandt, at kommunens afgørelse ikke indeholdt en vurdering af de hensyn, der skulle varetages efter museumslovens § 29 a, stk. 1 (j.nr. 21/11840). Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at nævnet var enigt med regionens oplysning om, at det var en forudsætning for udnyttelsen af den meddelte råstofindvindingstilladelse, at der forelå dispensation til nedlæggelse af en del af diget. Da nævnet imidlertid havde ophævet kommunens dispensation, forelå der ikke længere en sådan gyldig dispensation til nedlæggelse af diget, og nævnet fandt herefter, at indvindingstilladelsen led af en væsentlig retlig mangel. Nævnet havde overvejet, om det for nævnet var muligt at reparere regionen afgørelse, herunder ved at ændre eller fjerne tilladelsens vilkår. Det var dog nævnets vurdering, at en sådan tilpasning af projektet burde ske ved en fornyet tilladelsesproces hos regionen, såfremt en tilpasning vurderedes nødvendig. Nævnet lagde herved vægt på, at det ikke på daværende tidspunkt var afklaret, om der kunne meddeles dispensation til nedlæggelse af en del af diget, og om det således var nødvendigt med en tilpasning af projektet. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede på denne baggrund tilladelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Kommentar: *Med afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet tiltrådt Region Nordjyllands opfattelse, hvorefter det er en forudsætning for meddelelse af en råstoftilladelse, at der er meddelt (endelige) tilladelser, dispensationer mv. efter anden lovgivning, når disse afgørelser er nødvendige for at iværksætte den påtænkte indvinding. Dette blev støttet på samordningspligten i råstoflovens § 8, hvorefter en ansøgning om tilladelse til råstofindvinding også gælder som ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning til råstofindvinding i jorden. Det er dog tvivlsomt, om samordningspligten kan tillægges et så vidtgående indhold. Reglen i § 8 har i første række til formål at sikre en koordineret og forenklet administrativ behandling af ansøgninger om råstofindvindingstilladelse, og der er hverken i bestemmelsens ordlyd eller forarbejder holdepunkter for, at det er en retlig forudsætning for meddelelse råstofindvindingstilladelse, at der forud er indhentet de fornødne tilladelser mv. efter anden lovgivning til indvindingen, endsige at disse tilladelser mv. er blevet endelige i den forstand, at eventuelle klagesager om afgørelserne skal være afsluttet. Det hører med til den historiske baggrund for råstoflovens samordningspligt, at det af 1977-råstoflovens § 8, stk. 3, fremgik, at miljøministeren i relation til samordningspligten kunne "fastsætte nærmere regler om sagsbehandlingen, herunder om, hvilke myndigheder der skal inddrages i sagsbehandlingen, og i hvilken rækkefølge det skal ske". Bemyndigelsen videreførte 1972-råstoflovens § 6, stk. 3, i hvis motiver det udtaltes, at det var tanken*

"at søge fastlagt, i hvilken rækkefølge myndighederne skal behandle en ansøgning, og at én eller flere myndigheders sagsbehandling skal være afsluttet, før ansøgningen realitetsbehandles af den eller de øvrige myndigheder" (Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 1940). Ifølge forarbejderne til råstofloven fra 1991 er 1977-råstoflovens § 8, stk. 3, videreført i den nugældende råstoflovs § 35, hvorefter miljøministeren kan fastsætte nærmere regler for regionsrådenes administration af § 7, herunder for samarbejdet mellem regionsrådet og andre myndigheder. Regler herom er fastsat i administrationscirkulæret (2014/9418), der dog heller ikke bestemmer, at en råstofindvindingstilladelse er betinget af, at der forudgående er indhentet endelige tilladelser mv. til indvindingen efter anden lovgivning. Af cirkulærets § 2, stk. 3, fremgår alene, at regionen skal underrette ansøgeren om, at den ansøgte råstofindvinding forudsætter tilladelse efter anden lovgivning, "og at regionsrådets behandling af sagen efter råstofloven foreløbig afventer de respektive myndigheders stillingtagen".

Det fremgår ikke af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i j.nr. 21/11729, om det konkrete projekt var VVM-pligtigt efter miljøvurderingslovens regler, og om råstofindvindingstilladelsen derfor i medfør af miljøvurderingsbekendtgørelsens (2021/1376) § 10, nr. 1, trådte i stedet for en VVM-tilladelse. Var dette tilfældet, følger det som noget særligt af bekendtgørelsens § 11, at råstofindvindingstilladelsen ikke kan meddeles, før det nødvendige plangrundlag er tilvejebragt efter planlovens regler. Med henvisning til denne bestemmelse har Miljø- og Fødevareklagenævnet i flere tilfælde ophævet VVM-tilladelser, allerede fordi Planklagenævnet i en tidligere afgørelse havde underkendt plangrundlaget for det pågældende projekt, jf. f.eks. MAD 2018.86 Mfk og ***MRF 2021.232 Mfk****.*

Ophævelse og hjemvisning i sag om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer i Thisted Kommune

21/11729

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter råstoflovens § 7, stk. 1, jf. § 13, stk. 1. [1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 3. september 2021 om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af sand, sten, grus og ler på dele af matr.nr. [A1] og matr.nr. [A1] Ginnerup By, Heltborg, på adressen [A1], 7760 Hurup Thy, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. råstoflovens § 43, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 28. september 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Slots- og Kulturstyrelsen.

Klager har anført, at Region Nordjylland har truffet afgørelse på et ufuldstændigt grundlag, idet råstofindvindingstilladelsen er meddelt, forinden udløbet af klagefristen for en for tilladelsen nødvendig afgørelse om dispensation til nedlæggelse af en del af et dige beliggende inden for indvindingstilladelsens areal i skellet mellem matr.nr. [A2] og [A1] Ginnerup By, Heltborg.

Klager har tillige påklaget Thisted Kommunes afgørelse af 31. august 2021 om dispensation efter museumslovens § 29j, stk. 2, til nedlæggelse af en del af et dige mellem matr.nr. [A2] og [A1] Ginnerup By, Heltborg. Miljø- og Fødevareklagenævnet har behandlet denne klage særskilt, og traf den 25. februar 2022 afgørelse om at ophæve kommunens afgørelse og hjemvise sagen til fornyet behandling, idet nævnet fandt, at kommunens afgørelse ikke indeholdt en vurdering af de hensyn, der skal varetages efter museumslovens § 29a, stk. 1, i forhold til beskrivelsen af digets eventuelle kulturhistoriske, biologiske og landskabelige værdi. [4]

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Region Nordjylland har den 3. september 2021 meddelt tilladelse til en årlig indvinding af op til 90.000 m3 sand, sten, grus og ler på i alt 16,7 ha på en del af matr.nr. [A1] og en del af matr.nr. [A1] Ginnerup By, Heltborg, på adressen [A1], 7760 Hurup Thy.

Det fremgår af indvindingstilladelsen, at der i skellet mellem matr.nr. [A1], der er en del af den meddelte tilladelse, og matr.nr. [A2], hvor der allerede foregår råstofindvinding, er et dige (dige nr. [F1]), der er beskyttet i henhold til museumslovens § 29a, og at Thisted Kommune den 31. august 2021 har meddelt dispensation til gennemgravning af diget, hvor de to indvindingstilladelser støder op mod hinanden. Dispensationen er vedlagt som bilag G til indvindingstilladelsen.

Indvindingstilladelsen indeholder bl.a. vilkår om (vilkår 22, pkt. b), at der ved sten- og jorddiger ikke må rømmes muld og overjord af eller graves tættere på end 10 meter de steder, hvor der ikke er meddelt dispensation til gennemgravningen. Hertil kommer vilkår om, at skellet mellem matr.nr. [A2] og [A1] Ginnerup By, Heltborg, skal bortgraves i en længde på ca. 350 meter, hvor indvindingsarealet på matr.nr. [A1] støder op til det tilladte indvindingsområde på matr.nr. [A2] (vilkår 25).

2.2 Region Nordjyllands bemærkninger til klagen

Region Nordjylland har den 15. oktober 2021 indledningsvist til klagen bemærket, at en forudsætning for råstofindvindingstilladelsen er Thisted Kommunes afgørelse om dispensation til nedlæggelse af dige.

Region Nordjylland har endvidere bemærket, at regionen i henhold til samordningspligten videresendte ansøgningen om dispensation til nedlæggelse af en del af diget til Thisted Kommune med henblik på, at kommunen skulle træffe afgørelse herom i henhold til museumsloven. Kommunens udkast til dispensation indgik i partshøringen af udkast til tilladelse efter råstofloven, og den endelige dispensation indgår i den endelige råstoftilladelse.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

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. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen, at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.[5]

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle konsekvensen af, at Thisted Kommunes afgørelse af 31. august 2021 om dispensation til nedlæggelse af diget mellem matr.nr. [A2] og [A1] Ginnerup By, Heltborg, med nævnets

afgørelse af 25. februar 2022 er ophævet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Efter råstoflovens § 7, stk. 1, kræver erhvervsmæssig indvinding af råstoffer tilladelse fra regionsrådet. Efter lovens § 10, stk. 1, skal en tilladelse efter råstoflovens § 7, stk. 1, forsynes med nærmere bestemte vilkår, ligesom der efter lovens § 10, stk. 3, kan fastsættes yderligere vilkår for at varetage de hensyn, der er nævnt i lovens § 3.

Det fremgår af råstofvejledningen, at råstofindvinding på landjorden ikke kun reguleres af råstofloven, men også af en række andre love, der giver kommunen og forskellige myndigheder mulighed for ud fra særlige hensyn helt at kunne hindre den påtænkte indvinding eller gennem vilkår for tilladelsen at kunne begrænse eventuelle skadevirkninger som følge af indvindingen.[6] En ansøgning efter råstofloven § 7, stk. 1, gælder herefter også som ansøgning efter anden lovgivning, når der i henhold til disse love kræves tilladelse m.v. til selve den påtænkte indvinding, jf. råstoflovens § 8.

Regionen forelægger ansøgningen for de øvrige myndigheder og orienterer samtidig ansøgeren om, at regionens afgørelse efter råstofloven foreløbigt afventer stillingtagen til sagen i henhold til anden lovgivning, jf. administrationscirkulærets § 2, stk. 1, og stk. 3.[7]

Det fremgår af den påklagede råstofindvindingstilladelse, at der i skellet mellem matr.nr. [A1], der er en del af den meddelte tilladelse, og matr.nr. [A2], hvor der allerede foregår råstofindvinding, er et dige (dige nr. [F1]), der er beskyttet i henhold til museumslovens § 29a, og at Thisted Kommune den 31. august 2021 har meddelt dispensation til gennemgravning af diget, hvor de to indvindingstilladelser støder op mod hinanden. Indvindingstilladelsen indeholder i overensstemmelse hermed bl.a. vilkår om, at skellet mellem matr.nr. [A2] og [A1] Ginnerup By, Heltborg, skal bortgraves i en længde på ca. 350 meter, hvor indvindingsarealet på matr.nr. [A1] støder op til det tilladte indvindingsområde på matr.nr. [A2] (vilkår 25).

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet på den baggrund er enigt med Region Nordjylland i, at det er en forudsætning for udnyttelsen af den meddelte råstofindvindingstilladelse, at der meddeles dispensation til nedlæggelse af en del af diget mellem matr.nr. [A2] og [A1] Ginnerup By, Heltborg.

Som følge af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 25. februar 2022, hvori nævnet har ophævet Thisted Kommunes afgørelse af 31. august 2021 om dispensation til nedlæggelse af diget mellem matr.nr. [A2] og [A1] Ginnerup By, Heltborg, foreligger der ikke (længere) en gyldig dispensation til nedlæggelsen af diget.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at råstofindvindingstilladelsen lider af en væsentlig retlig mangel.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet har overvejet, om det for nævnet er muligt at reparere Region Nordjyllands afgørelse, herunder ved at ændre eller fjerne tilladelsens vilkår 25. Det er dog nævnets vurdering, at en sådan tilpasning af projektet bør ske ved en fornyet tilladelsesproces hos regionen, såfremt en tilpasning vurderes nødvendig.

Nævnet har herved lagt vægt på, at det ikke på nuværende tidspunkt er afklaret, om der kan meddeles dispensation til nedlæggelse af en del af diget, og om det således er nødvendigt med en tilpasning af projektet.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 3. september 2021 om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af sand, sten, grus og ler på dele af matr.nr. [A1] og matr.nr. [A1] Ginnerup By, Heltborg, på adressen [A1], 7760 Hurup Thy, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

---

[1] Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 af lov om råstoffer.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 21/11840.

[5] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

[6] Jf. afsnit 9.3 i, Administration af råstofloven – En vejledning til regioner og kommune, udgivet 3. september 2012 (Råstofvejledningen).

[7] Cirkulære nr. 9418 af 23. juni 2014 om regionsrådenes behandling af ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding og af anmeldelser om ikke erhvervsmæssig råstofindvinding.

Sag:

21/11729

Dato:

10. marts 2022.

Emner:

Råstofloven (/soe...