

MRF 2023.331

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 20. december 2023, j.nr. 22/01788 m.fl.

Ophævet og hjemvist Region Hovedstadens Råstofplan 2016/2020, da der som forudsætning for udlæg af et graveområde var varetaget hensyn til den trafikmæssige påvirkning, hvilket ikke er et sagligt hensyn efter råstoflovens § 3.

Region Hovedstaden vedtog den 12. oktober 2021 Råstofplan 2016/2020 med tilhørende miljøvurdering. Planen indeholdt bl.a. en række forudsætninger for de udlagte graveområder, der som udgangspunkt skulle lægges til grund ved behandling af ansøgning om indvindingstilladelse. For graveområde L2 Ledøje Vest (G1) fremgik bl.a. af miljørapporten, at området udlagdes under forudsætning af, at råstoffer udelukkende kunne indvindes og udnyttes af Vejdirektoratet. Forudsætningen blev dog efter høringssvar revideret i den endelige råstofplan, således at råstoffer kun kunne indvindes i forbindelse med anlæg af Frederikssundmotorvejen, medmindre der kunne opnås tilladelse fra Vejdirektoratet til etablering af udkørsel direkte til Frederikssundmotorvejen, så der kunne etableres råstofgrav forud for motorvejens anlæggelse. Afgørelsen blev påklaget af råstofindvindere, ejere, omboende samt lods- og grundejerforeninger, der bl.a. anførte, at der med vedtagelsen af råstofplanen var indsat forudsætninger for udlæg af graveområder, der havde karakter af skøn under regel og var i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt alene anledning til at tage stilling til, om forudsætningerne for udlæg af G1 varetog usaglige hensyn. Nævnet bemærkede, at regionerne ved udarbejdelse

af råstofplaner kan angive forudsætninger for den afvejning, der ligger til grund for udlæg af graveområderne, men at sådanne forudsætninger skal varetage saglige hensyn og opfylde almindelige forvaltningsretlige krav. Nævnet fandt, at forudsætningen for udlæg af G1 ikke kunne varetages med hjemmel i råstofloven, idet forudsætningen var fastsat med henblik på at varetage trafikmæssige forhold. Nævnet lagde herved vægt på bl.a., at regionen under klagesagen havde oplyst, at forudsætningen var resultatet af, at det ikke var muligt at transportere råstofferne fra graveområdet via udkørsel mod syd uden væsentlig miljøpåvirkning. Da trafikmæssige forhold ikke er et sagligt hensyn efter råstoflovens § 3, og graveområdet ikke kunne udlægges, hvis forudsætningerne ikke var opstillet, fandt nævnet, at råstofplanen led af en konkret væsentlig retlig mangel, hvorfor nævnet ophævede Råstofplan 2016/2020 i sin helhed. Til brug for regionens fornyede behandling præciserede nævnet bl.a., at selvom hensynet til trafikale forhold ikke er sagligt efter råstofloven og derfor ikke kan indgå ved udlægning af graveområder, skal miljøvurderingen af planen efter miljøvurderingslovens regler fortsat inddrage oplysninger om trafikale miljøpåvirkning, hvis regionen vurderede, at trafik som følge af råstofplanen udgør en sandsynlig væsentlig indvirkning.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, at trafikale hensyn ikke er lovlige efter råstoflovens § 3, hvilket i flere tilfælde har ført til ophævelse af regionernes råstofplaner, jf. f.eks. **MRF 2023.177 Mfk** om Region Sjællands Råstofplan 2020. Der har været en vis utilfredshed i regionerne med, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke begrænser retsvirkningerne af deres afgørelse, når der som i ovenstående sag blot konstateres en fejl vedr. et enkelt graveområde, og f.eks. blot udtager det pågældende område af planen. En sådan løsning er imidlertid ikke velbegrundet ved prøvelse af råstofplaner, som er baseret på en samlet vurdering af råstofbehovet og -udviklingen i regionen. Fjernelsen af et graveområde kan derfor forrykke den balance, som tilstræbes med råstofplanlægningen. I øvrigt må nævnes, at selvom trafikale hensyn ikke er saglige efter råstoflovens § 3, skal de trafikmæssige konsekvenser af råstofplanens udlæg af graveområder stadig belyses som led i miljøvurderingen af planen efter miljøvurderingsloven.

Ophævelse og hjemvisning i sag om vedtagelse af Råstofplan 2016/2020 for Region Hovedstaden

22/01788, 22/01789, 22/01791, 22/01792, 22/01806, 22/01808, 22/01810, 22/01811, 22/01812,

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter råstoflovens § 5a, jf. § 13, stk. 1,[1] og miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, jf. § 48, stk. 2.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Hovedstadens afgørelse af 12. oktober 2021 om endelig vedtagelse af Råstofplan 2016/2020 med tilhørende afgørelse om miljøvurdering og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.[3]

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[4] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[5] 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

Afgørelserne er den 27. oktober 2021 og den 1., 8., 9., 10., 11. og 12. november 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Flere af klagerne har efterfølgende fremsat supplerende bemærkninger.

Klager 1 (22/01788 og 22/01806), der er råstofindvinder i graveområderne L2 Ledøje og J5 Hedeland, har navnlig anført, at

- der i Råstofplan 2016/2020 mangler en afvejning af hensynene i råstoflovens § 3, herunder hensynet til råstofressourcernes udnyttelse og erhvervsmæssige interesser,
- der mangler en afvejning af hensynet til forsyningshorisonten, og at Region Hovedstaden ikke kan forsyne sig selv med råstoffer,
- retningslinje 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 og 17 foregriber konkrete afgørelser på tilladelsesniveau, herunder at de fremstår uklare og ubegrundede, samt at retningslinjerne mangler at blive afvejet og begrundet i forhold til erhvervsmæssige interesser, råstofforsyning på lang sigt og udnyttelse af råstofressourcer,
- forudsætningerne for udlæg af graveområde L2 Ledøje er udtryk for skøn under regel, samt at de regulerer forhold hvorover regionen ikke er myndighed, og at forudsætningerne ikke er afvejet efter råstoflovens § 3, og
- forudsætningerne for udlæg af graveområde J5 Hedeland mangler lovhjemmel, samt at forudsætningerne er udtryk for skøn under regel, og at der mangler en konkret

vurdering og begrundelse for fastsættelsen af forudsætningerne.

Klager 2 (22/01791 og 22/01792), der er repræsenteret ved advokat, og klager 3 (22/01789), der begge ejer dele af graveområde F4 Skævinge, har anført klagepunkter om udlæggelse af graveområdet. Derudover har klager 2 ligesom klager 4 (22/01812), der ejer en ejendom, der ligger inden for det udlagte graveområde B1 Ammendrup udvidelse, anført generelle klagepunkter til råstofplanen, der relaterer sig til henholdsvis graveområde F4 Skævinge og B1 Ammendrup udvidelse. Endeligt har klager 13 (22/01816), der er omboende til graveområde B1 Ammendrup udvidelse, anført klagepunkter over miljøvurderingen af graveområde B1 Ammendrup udvidelse. Klagerne har navnlig anført, at:

- miljørapportens afsnit om graveområde F4 Skævinge er mangelfuldt, da det ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger om bilag IVarter i området (klager 2),
- Region Hovedstaden ikke har inddraget alle relevante berørte ejendomme i miljøvurderingen ved udpegningen af graveområde B1 Ammendrup udvidelse (klager 13),
- miljørapporten er mangelfuld i forhold til vurdering af støv og støjgener (klager 13),
- miljørapporten er mangelfuld i forhold til vurderingen af de landskabelige og kulturhistoriske værdier udpeget i Gribskov Kommunes Kommuneplan 2021 (klager 13),
- miljørapporten ikke indeholder en vurdering af den trafikale påvirkning, der vil opstå, såfremt der ikke gives dispensation til at gennembyrde et fredet dige inden for graveområdet (klager 13),
- Region Hovedstaden har været i en retsvildfarelse i forhold til forståelsen af råstoflovens § 5a, idet regionen har lagt til grund, at råstofloven stiller krav om selvforsyning, hvilket har ført til, at regionen ikke har foretaget en korrekt samlet afvejning efter råstoflovens § 5a, stk. 2, jf. § 3 ved udlæg af graveområderne F4 Skævinge og B1 Ammendrup udvidelse (klager 2 og klager 4),
- Region Hovedstaden har tilsidesat proportionalitetsprincippet, idet ejerne af mindst 75 % af F4 Skævinge ikke vil medvirke til eller i øvrigt tillade indvinding på deres ejendom (klager 2),
- hensyn til økonomiske konsekvenser for borgere kan og bør inddrages (klager 2),
- der ved udarbejdelsen af miljørapporten ikke er foretaget tilstrækkelige undersøgelser af de trafikale forhold ved graveområde F4 Skævinge (klager 2),
- Region Hovedstaden ikke har været konsekvent i sin vurdering af påvirkningerne af bilag IVarterne stor vandsalamander og spidssnudet frø i graveområdet F4 Skævinge (klager 3), og
- Råstofplan 2016/2020 lider af en retlig mangel, da Region Hovedstaden ikke har inddraget alle relevante hensyn i forbindelse med planens vedtagelse (klager 4).

Klager 5 (22/01815 og 22/03189), der er en grundejerforening, som ifølge sine vedtægter repræsenterer ejere af ejendomme på tre veje, der umiddelbart grænser op til Graveområde 12 Anisse Syd, har navnlig anført, at:

- Region Hovedstaden bør foretage en konkret miljøvurdering af graveområde 12 Anisse Syd,
- Region Hovedstaden ved vedtagelsen af Råstofplan 2016/2020 har videreført graveområdet uden at forholde sig til de mangler, som Råstofplan 2012 led af, hvorfor Råstofplan 2016/2020 også lider af mangler, og
- Region Hovedstaden har været i en retsvildfarelse ved forståelsen af råstoflovens § 5a.

Klager 6 (22/01814 og 22/03675), der er en lodsejerforening, som ifølge sine vedtægter varetager medlemmernes fælles interesser for området ved Bastrup Nord, og som vil gå aktivt ind i forhandlingerne om udarbejdelse af et fredningsforslag for området, ligesom foreningen vil kunne arbejde for andre forhold af fælles karakter, har navnlig anført, at:

- miljøvurderingen for graveområde E13 Stålhøjgård ikke indeholder tilstrækkelige undersøgelser om påvirkning af det nærliggende Natura 2000område, og
- der er en verserende fredningssag for området, hvorfor graveområdet E13 Stålhøjgård ikke kan udlægges i Råstofplan 2016/2020, førend fredningssagen er afgjort.

Klager 7 (22/01818 og 22/04389), der er omboende til graveområde D7 Ryegård og er repræsenteret ved advokat, har navnlig anført, at:

- der i miljørapporten for graveområde D7 Ryegård bør redegøres nærmere for støv og støjgener, samt afstand til skel,
- miljøvurderingen ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger om trafikforhold,
- Region Hovedstaden har udøvet forskelsbehandling, idet indvinding begrænses i vest og syd og ikke i øst i graveområdet, og
- ikke alle relevante hensyn, herunder hensyn til miljøgener og klagers vandboring, er inddraget ved vurderingen af udlæg af den østlige del af graveområde D7 Ryegård.

Klager 8 (22/01808), der er nabo til graveområde D11 Onsved, har anført, at retningslinje 10 skal ændres, så retningslinjen sikrer beskyttelse mod støj- og støvgener i hele indvindings- og efterbehandlingsperioden og ikke kun i indvindingsperioden, og så helårsbeboelse sikres samme rettigheder som sommerhusområder og kolonihaver.

Klager 9 (22/01810), der er omboende til graveområde D11 Onsved, har anført, at Region Hovedstaden har udlagt graveområderne D11 Onsved og D12 Krogstrup på et ikke tilstrækkeligt oplyst og fejlbehæftet grundlag.

Klager 10 (22/01811), der er en gruppe af omboende til graveområde D11 Onsved, og som er repræsenteret ved advokat, har anført, at Region Hovedstaden har tilsidesat partshøringsreglerne i forvaltningslovens § 19, hvormed Råstofplan 2016/2020 er ugyldig, da den manglende partshøring har været af væsentlig betydning, idet planen er indgribende over for de involverede parter.

Klager 11 (22/01817), der er omboende til graveområde K1 Holtegård, har anført, at det ikke er indgået i Region Hovedstadens vurdering, at Energinet har planlagt nedgravning af højspændingskabler inden for graveområdet, samt at det ikke fremgår af råstofplanen, at Fredensborg Kommune har givet afslag på gravning under grundvand af hensyn til en beskyttet sø, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, der ligger 100 m fra graveområdet.

Klager 12 (22/02495), [f1], der har medlemmer, der bor tæt på graveområde D11 Onsved, og som ifølge foreningens vedtægter bl.a. har til formål at fremføre borgernes synspunkter over for offentlige myndigheder og i andre sager af fælles interesser, har navnlig anført, at grundlaget for Region Hovedstadens udlæg af graveområder er usagligt, idet:

- regionen har lagt til grund, at der gælder et ufravigeligt retskrav om selvforsyning,
- regionen har tilsidesat råstoflovens § 3, idet regionen alene har lagt vægt på omfanget af kvalitetsråstoffer ved udlægning af graveområdet uden hensyntagen til den samlede kvalitet i området, og

- der sker dobbeltarealreservation, fordi den samme ressource udlægges og indvindes i og importeres fra Region Sjælland.

Klagepunkterne over miljøvurderingen er nærmere uddybet i afsnit 2.2.1. Klagepunkterne over vedtagelsen af råstofplanen er nærmere uddybet i afsnit 2.2.2, dog ikke klagepunkterne fra klager 6, klager 8, klager 10 og klager 11, da deres indhold er gengivet ovenfor.

2. Sagens oplysninger

2.1. Den påklagede afgørelse

Regionsrådet for Region Hovedstaden godkendte den 22. september 2020 forslag til Råstofplan 2016/2020 og den tilhørende miljøvurdering, som derefter blev sendt i offentlig høring i perioden fra den 23. september til 25. november 2020. Et revideret forslag til Råstofplan 2016/2020 blev sendt i supplerende høring i perioden fra den 15. februar til 13. april 2021.

Region Hovedstaden vedtog den 12. oktober 2021 Råstofplan 2016/2020 for Region Hovedstaden endeligt. Planen er offentliggjort på regionens hjemmeside den 14. oktober 2021 med en række bilag. Bilagene omfatter bl.a. regionens miljørapport, der indeholder en miljøvurdering af forslag til råstofplan, og regionens sammenfattende redegørelse for miljøhensyn. Regionen har endvidere udarbejdet en hvidbog med indkomne høringssvar og regionens bemærkninger hertil. Hvidbogen indgik som bilag til dagsordenen til regionsrådets møde den 12. oktober 2021.

Det fremgår til sidst af bemærkningerne til retningslinje 1, at der for nogle graveområder er opstillet forudsætninger for udpegningen, det gælder bl.a. for graveområderne L2 Ledøje Vest og E13 Stålhøjgård. Region Hovedstaden har hertil anført, at der skal tages hensyn til forudsætningerne ved behandling af en ansøgning om tilladelse til råstofindvinding, samt at forudsætningerne skal overholdes, førend en indvindingstilladelse kan meddeles, medmindre ansøger kan redegøre for en alternativ fremgangsmåde, som tilgodeser formålet med retningslinjen.

2.1.1. Særligt om graveområde L2 Ledøje Vest

Graveområde L2 Ledøje Vest er første gang udlagt ved den påklagede Råstofplan 2016/2020.

Forslaget til graveområde L2 Ledøje Vest er blevet miljøvurderet. Af miljørapporten fremgår bl.a., at området udlægges under forudsætning af, at råstofferne kun kan indvindes og udnyttes af Vejdirektoratet i forbindelse med anlæg af Frederikssundmotorvejen, idet Region Hovedstaden har vurderet, at der er risiko for en væsentlig påvirkning i forhold til trafikafvikling, da trafik gennem Ledøje By vil udgøre en væsentlig belastning. Desuden har regionen vurderet, at udkørsel nord for graveområdet direkte til motorvejen vil være i strid med Vejdirektoratets interesser som vejmyndighed, samt at graveområdet delvist overlapper med direktoratets arealinteresser til anlæg af motorvej.

Klager 1 har i forbindelse med den offentlige høring af forslag til Råstofplan 2016/2020 med Miljørapport sendt et høringssvar, som er gengivet i Region Hovedstadens Hvidbog. I høringssvaret har klageren bl.a. kommenteret på forudsætningen om, at råstoffer indvundet i

graveområdet L2 Ledøje Vest kun kan indvindes og udnyttes af Vejdirektoratet. Høringssvaret har medført, at regionen vil ændre forudsætningsens ordlyd.

Region Hovedstaden har herefter i den endelige Råstofplan 2016/2020 fastsat følgende forudsætninger for graveområde L2 Ledøje Vest:

"Forudsætninger

- Der må maksimalt indvindes 130.000 m³ råstof pr. år under grundvandsspejlet.
- Der skal etableres beplantning omkring graveområdet i forbindelse med efterbehandlingen, for at afbøde landskabspåvirkning.
- Råstoffer i graveområdet kan kun indvindes i forbindelse med anlæggelsen af Frederikssundmotorvejen, med mindre der kan opnås tilladelse fra Vejdirektoratet til etablering af udkørsel direkte til Frederikssundsvejen, således at der kan etableres en råstofgrav forud for motorvejens anlæggelse."

2.1.2. Særligt om graveområde E13 Stålhøjgård

Det fremgår af Råstofplanen 2016/2020, at graveområde E13 Stålhøjgård er medtaget i planen bl.a. under den forudsætning, at der ikke må indvindes råstoffer dybere end 1 m over grundvandsspejlet inden for området, da graveområdet ligger i en transportkorridor udlagt i Fingerplan 2019.[6]

Det fremgår af Miljørapport for Råstofplan 2016/2020, s. 354, at det er Region Hovedstadens vurdering, at ingen af naturtyperne på udpegningsgrundlaget for det nærmeste Natura 2000-område, nr. 139, Øvre Mølleådal, Furesø og Frederiksdal Skov, vurderes at kunne blive påvirket af en eventuel råstofindvinding i området. Det fremgår, at ændret grundvandsstand potentielt kan påvirke grundvandsafhængige naturtyper som f.eks. rigkær, men at der ikke vil blive givet tilladelse til råstofindvinding under grundvandsspejl, da området ligger inden for en arealreservation til en større omfartsvej, og at der derfor ikke vil være risiko for grundvandssænkning ved råstofindvinding. Det fremgår, at såfremt arealreservationen måtte blive ophævet, vil der fortsat som udgangspunkt ikke gives tilladelse til grundvandssænkning, men kun indvinding under grundvand uden grundvandssænkning.

Det fremgår endvidere af miljørapporten, at den nærmeste habitatnaturtype er rigkær, der ligger ca. 300 m fra graveområdet, og at det er en naturtype, der er sårbar over for vandstandsændringer, men at hverken rigkær eller andre habitatnaturtyper vurderes at blive væsentlig påvirket, da der ikke vil være grundvandssænkning og dermed ingen påvirkning af vandstanden.

Det fremgår endvidere, at der for graveområde E13 Stålhøjgård er udarbejdet et bidrag til miljørapport for forslag til Råstofplan 2016/2020, hvor der er foretaget en konkret vurdering af risikoen for påvirkning af bl.a. våde naturtyper i det nærliggende Natura 2000-område nr. 139. Det fremgår heraf bl.a. om baggrunden for rapporten, at det grundet en arealreservation til en kommende motorring ikke forventes, at der vil forekomme råstofindvinding under grundvandsspejl i området.

Det fremgår af bidraget til miljørapporten om det terrænnære grundvand, at grundvandsspejlet i det primære magasin ligger langt under terræn, og at det ikke har kontakt til eller betydning for de nærliggende naturområder. Bortgravning af de terrænnære jordlag i

graveområdet vil således ikke have betydning for de våde naturområder i Natura 2000-område nr. 139. Det fremgår endvidere bl.a. om det dybereliggende grundvand, at såfremt der mod forventning vil blive givet tilladelse til råstofindvinding under grundvandsspejl, vil en eventuel mindre sænkning af vandspejlet som følge heraf ikke kunne registreres i naturområderne.

Det fremgår bl.a. af hvidbogen, at da graveområdet ligger i en transportkorridor, kan der sandsynligvis ikke gives indvindingstilladelse til at grave under grundvandsspejlet, da dette vil medføre en risiko for, at transportkorridoren ikke kan udnyttes på sigt. Det fremgår, at det i forbindelse med en eventuel råstoftilladelse vil blive vurderet, om der skal udarbejdes en miljøkonsekvensvurdering, og at forholdet om grundvand også i den forbindelse kan blive belyst. Det fremgår, at regionen altid foretager en vurdering af, om der skal stilles særlige vilkår for et område, så det sikres, at der ikke er risiko for påvirkning af grundvandskvantiteten.

2.2. Klagernes indhold

2.2.1. Klager over miljøvurderingen af Råstofplan 2016/2020

Klager 2

Klager 2 har anført, at Region Hovedstaden i forbindelse med udpegningen af graveområde F4 Skævinge ikke har foretaget tilstrækkelige undersøgelser af tilstedeværelse af bilag IV-arter i området i strid med habitatbekendtgørelsen. Klager 2 har hertil anført, at regionen under planprocessen er blevet bekendt med tilstedeværelsen af bilag IV-arter i området, herunder løgfrø, stor vandsalamander og spidssnudet frø, og at regionen herefter kun har foretaget en vurdering af påvirkningen af løgfrø for visse områder. Det er klager 2's opfattelse, at regionen ikke kan udskyde vurderingen af påvirkningen af bilag IV-arterne, herunder deres yngle- og rasteområder, når regionen konkret er bekendt med arternes tilstedeværelse. Klager 2 har hertil anført, at regionens tilgang til den konkrete miljøvurdering af graveområdet er inkonsekvent, idet regionen, på baggrund af høringssvar om tilstedeværelse af bilag IV-arten løgfrø i området, besluttede at udtage den nordøstlige del af det foreslåede graveområde, men at regionen ikke har foretaget en vurdering af forekomsten af bilag IV-arterne stor vandsalamander og spidssnudet frø. Klager 2 har endvidere anført, at grundvandssænkning som følge af indvinding i området vil medføre, at omkringliggende vandhuller vil udtørre, og at de nævnte bilag IV-arters yngle- og rasteområder dermed vil blive ødelagt.

Klager 2 har endvidere vedrørende miljøvurderingen anført, at Region Hovedstaden ikke har foretaget tilstrækkelige undersøgelser af de trafikale forhold ved graveområde F4 Skævinge. Regionen har ikke undersøgt de trafikale forhold nærmere, efter at der i høringsperioden er indkommet høringssvar om konkrete trafikale problemstillinger.

Klager 5

Klager 5 har vedrørende miljøvurderingen anført, at Region Hovedstaden i forbindelse med udpegningen af graveområde 12 Annisse Syd i Råstofplan 2012 ikke foretog en konkret vurdering og afvejning efter bl.a. EU-direktiv 2001/42[Z] og lovgivning om miljøvurdering af planer, og at udpegningen derfor er truffet på et mangelfuldt grundlag og ikke bør fastholdes i Råstofplan 2016/2020. Klager 5 har hertil anført, at det ikke bør være afgørende, at der ikke er klaget rettidigt over vedtagelsen af Råstofplan 2012. Klager 5 har i forlængelse heraf anført, at regionen i forbindelse med planvedtagelsen i 2012 og de efterfølgende råstofplaner, er blevet

gjort opmærksom herpå samt på en række øvrige forhold, herunder bl.a. at der inden for graveområdet findes løgfrø og følsom natur, og at der ikke er foretaget en vurdering af belastningen af vejnet, øget risici for ulykker og social- og sundhedsforhold for et større nærliggende boligområde.

Klager 6

Klager 6 har vedrørende miljøvurderingen anført, at Region Hovedstaden ikke har foretaget tilstrækkelige undersøgelser ved udpegningen af graveområde E13 Stålhøjgård i forhold til naturligt trykvand og kildevæld, herunder konsekvenserne for naturtyperne rigkær og kildevæld i det nærliggende Natura 2000-område Øvre Mølleådal.

Klager 7

Klager 7 har vedrørende miljøvurderingen anført, at Region Hovedstaden ikke har foretaget en vurdering af påvirkning fra støj og støv ved udpegningen af graveområde D7 Ryegård, ligesom regionen ikke har inddraget risikoen for nedskridning af skrænter, idet graveområdet er afgrænset til skel. Endvidere har klager 7 anført, at den mertrafik, der er på vejnettet omkring graveområdet som følge af en kommunal tilladelse til opbevaring og salg af grus og sand inden for graveområdet, burde have indgået i regionens vurdering af den samlede trafik, da det vil medføre støj og sandfugning.

Klager 13

Klager 13 har vedrørende miljøvurderingen anført, at vurderingen af graveområde B1 Ammendrup udvidelse er mangelfuld, idet Region Hovedstaden ikke har inddraget en lang række ejendomme i miljøvurderingen. Regionen har ligeledes ikke foretaget en vurdering af de støv- og støjgener, der på grund af højdeforskellen mellem graveområdet og det nærliggende byområde og vej forventes at være væsentlige, og som pga. højdeforskellen ikke kan mindskes med afværgeforanstaltninger. Klager 13 har henvist til Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 20. december 2019,[8] og anført, at miljøvurderingen skal foretages allerede ved udpegningen af graveområder, og at det skal være muligt at forholde sig til miljøvurderingens endelige resultater i høringsprocessen. Klager 13 har endvidere anført, at svævestøv kan nedfalde op til 500 m fra den støvende kilde, og at indvinding i graveområdet dermed forventes at kunne påvirke et solcelleanlæg, der ligger ca. 350 m vest for en bavnehøj i graveområdet, negativt. Klager 13 har i den forbindelse henvist til Miljøstyrelsens Baggrundsdokument for fastsættelse af grænseværdi for nedfald af støv og regulering af støvmissioner fra diffuse kilder.[9]

Klager 13 har endvidere anført, at miljøvurderingen er mangelfuld i forhold til påvirkningen af et fredet dige inden for graveområdet, idet der efterlades en betydelig usikkerhed om bevaringen af diget. Desuden er vurderingen af udpegninger i Gribskov Kommunes kommuneplan mangelfuld, herunder for landskabelige og kulturhistoriske bevaringsværdier samt kommunal planlægning.

2.2.2. Klager over vedtagelse af Råstofplan 2016/2020

Klager 1

Klager 1 har i klage af 9. november 2021 overordnet anført, at Råstofplan 2016/2020 lider af en væsentlig retlig mangel som følge af Region Hovedstadens manglende afvejning og begrundelse af hensynene i råstoflovens § 3. Klager 1 har herefter uddybende anført betragtninger om manglende afvejning af hensynene til sikring af råstofressourcernes udnyttelse og erhvervsmæssige interesser i råstofplanen som sin helhed. Ifølge klager 1 har regionen ikke foretaget en afvejning af hensynet til forsyningshorisonten, som knytter sig til formålsbestemmelsen i råstoflovens § 1 og hertil anført, at regionen i dag ikke er selvforsynende, og at forsyningshorisonten som er lagt til grund ved Råstofplan 2016/2020 er væsentligt mindre end de 12 år som foreskrevet i råstofloven.

Klager 1 har endvidere anført klagepunkter over en række retningslinjer indeholdt i Råstofplan 2016/2020. Overordnet set har klager 1 anført, at retningslinje 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 og 17 foregriber konkrete afgørelser på tilladelsesniveau, at de fremstår uklare og ubegrundede, samt at retningslinjerne mangler at blive afvejet og begrundet i forhold til erhvervsmæssige interesser, råstofforsyning på lang sigt og udnyttelse af råstofressourcer.

Klager 1 har desuden anført, at forudsætningerne for udlæg af graveområde L2 Ledøje Vest foregriber en konkret individuel sagsbehandling og sætter skøn under regel i strid med god forvaltningsskik. Om forudsætningerne har klager 1 endvidere anført, at Region Hovedstaden ikke har instruktionsbeføjelser over kommunerne, og hertil bemærket, at forudsætningerne om adgangsforhold og indvinding under grundvandsspejl er forhold, hvorover regionen ikke er myndighed. Derudover har klager 1 anført, at begrundelsen for forudsætningerne er arbitrær og uden substans, samt at der ikke er foretaget en reel afvejning i overensstemmelse med råstoflovens § 3, herunder hensynet til erhvervsmæssige interesser og råstofressourcens udnyttelse. Særligt har klager 1 anført, at der mangler en begrundelse for, hvorfor råstofferne i graveområdet kun må indvindes i forbindelse med anlæggelse af Frederikssundmotorvejen og derved ikke kan afsættes på markedsmæssige vilkår, som er normal praksis.

Klager 1 har i klage af 27. oktober 2021 anført, at Region Hovedstaden mangler lovhjemmel til at fastsætte forudsætningen for udlæg af graveområde J5 Hedeland. Hertil kommer, at forudsætningen foregriber en konkret individuel sagsbehandling i forbindelse med en indvindingstilladelse og dermed sætter skøn under regel. Derudover er der ifølge klager 1 ikke foretaget en konkret vurdering og begrundelse for forudsætningen.

Klager 2

Klager 2 har anført, at råstofloven ikke stiller krav om selvforsyning, hvorfor Region Hovedstaden har fortolket råstoflovens § 5 a forkert, idet regionen har lagt til grund, at råstofloven stiller krav om, at regionen i råstofplanen udpeger tilstrækkeligt med råstoffer til 12 års forventet forbrug. Klager 2 har i den forbindelse anført betragtninger om vildfarelse hos regionsrådsmedlemmerne ved vedtagelse af den endelige plan og tilsidesættelse af kravet om hensynsafvejning efter råstoflovens § 3.

Klager 2 har desuden anført, at Region Hovedstaden har tilsidesat proportionalitetsprincippet i sin hensynsafvejning, idet regionen ikke har taget højde for hvorvidt, og i hvilket omfang, der faktisk kan ske indvinding i et udlagt graveområde.

Endelig har klager 2 anført betragtninger om, at Region Hovedstaden ved vedtagelse af råstofplanen kan og bør iagttage hensyn til økonomiske konsekvenser for lokale lodsejer og borgere.

Klager 3

Klager 3 har anført, at Region Hovedstaden ikke har været konsekvent i sin vurdering af påvirkningerne af bilag IV-arterne i graveområde F4 Skævinge. Til støtte herfor har klager henvist til, at regionen besluttede at udtage den nordøstlige del af det oprindelige forslag til graveområde F4 Skævinge, da en påvirkning på bilag IV-arten løgfrø efter regionens vurdering ikke kunne afværges i væsentligt omfang. Ifølge klager foretog regionen dog ikke en tilsvarende vurdering for den sydvestlige del af det foreslåede graveområde, selvom der her findes yngle- og rasteområder for bilag IV-arterne stor vandsalamander og spidssnudet frø. Klager har uddybende anført, at den økologiske funktionalitet i lokalområdet allerede er påvirket.

Klager 3 har desuden henvist til, at det ikke fremgår af Råstofplan 2016/2020, at der er risiko for, at de efterfølgende tilladelser mv. ikke kan gives som forudsat i planen, som det ellers er beskrevet i habitatvejledningens afsnit 9.6.1, at det bør. Klager har endvidere anført, at det er en mangel ved råstofplanen, at Region Hovedstaden ikke har fastsat forudsætninger til beskyttelse af bilag IV-arter.

Endelig har klager 3 anført betragtninger om manglende hensyntagen til trafikafviklingen fra graveområdet.

Klager 4

Klager 4 har anført, at Råstofplan 2016/2020 bør ophæves og hjemvises med henblik på, at Region Hovedstaden skal fremlægge en ny råstofplan, der inkluderer ressourceforsyningen på tværs af regiongrænserne. Klager 4 har i den forbindelse anført, at råstoflovens § 5 a tillægger "indvinding af" og "forsyning med" lige stor vægt, og det således ikke er nødvendigt, at regionen indvinder råstoffer til at dække regionens eget behov. I den forbindelse har klager henvist til udtalelser fra ressortministeren fra 2018^[10] og 2021.^[11] Klager 4 har desuden citeret råstofplanen og anført, at hvis ikke regionen havde været i en retsvildfarelse, ville hensynsafvejningen efter § 3 være faldet anderledes ud. Konkret har klager 4 anført, at muligheden for at hente ressourcerne uden for regionen kunne have medført, at den samfundsmæssige værdi af at udvide graveområde B1 Ammendrup udvidelse, der indeholder 0,3 mio. m³ sand, ikke havde vægtet højere end de natur- og miljømæssige, kulturhistoriske, trafikale eller menneskelige og økonomiske omkostninger, når der er et overskud på 5,7 mio. m³ sand i Råstofplan 2016/2020.

Klager 4 har uddybende anført, at Råstofplan 2016/2020 lider af en retlig mangel, idet det ikke er dokumenteret i råstofplanen, om eller hvordan en afvejning af alle relevante samfundshensyn er foretaget, samt om svært kvantificerbare hensyn, f.eks. påvirkningen af mennesker, har været inddraget ved udlægning af graveområder i råstofplanen. Klager 4 har i den forbindelse anført, at der bør foretages en objektiv og udtømmende afvejning af alle væsentlige samfundshensyn.

Klager 5

Klager 5 har anført, at beslutningen om at udlægge graveområde 12 Anniesse Syd i Råstofplan 2012, blev truffet på et mangelfuldt grundlag, og at Region Hovedstaden i forbindelse med vedtagelsen af Råstofplan 2016/2020 har videreført graveområdet uden at forholde sig til manglerne, hvorfor Råstofplan 2016/2020 også lider af manglerne. Klager 5 har herefter anført en række mangler i forbindelse med vedtagelsen af planen. Det gælder mangler i forbindelse med partshøring af klager, at regionen har tilsidesat officialprincippet ved ikke at oplyse om områdets følsomme natur, herunder forekomsten af løgfrø, og ved ikke at undersøge og vurdere råstofforekomstens mængde og kvalitet, samt at der mangler en vurdering og afvejning af hensynene i råstoflovens § 3, herunder trafikale hensyn og svært kvantificerbare hensyn som samfundshensyn og befolkningshensyn. Derudover har klager 5 anført, at det er en mangel, at der ikke er taget højde for servitut AKT B-433, der begrænser indvinding til brug for lokale teglværk.

Klager 5 har uddybende anført en række betragtninger om, at det er en retsvildfarelse, når Region Hovedstaden har lagt til grund, at regionen som udgangspunkt skal udlægge graveområder til at dække egen ressourceefterspørgsel. Retsvildfarelsen har ifølge klager 5 medført, at hensynsafvejningen efter råstoflovens § 3 ikke er korrekt. Klager 5 har desuden anført betragtninger om, at retsvildfarelsen medfører tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, da skadesvirkningerne, der accepteres i Region Hovedstaden, ikke er den samme i andre regioner.

Klager 7

Klager 7 har anført, at Region Hovedstaden har udøvet forskelsbehandling, idet regionen har vurderet, at der i graveområde D7 Ryegård er grundlag for at begrænse muligheden for råstofindvinding mod vest og syd uden at vurdere, at en indvinding mod øst vil give væsentlig gener, der kan begrunde en begrænsning. Hertil kommer ifølge klager 7, at regionen ikke har inddraget alle relevante hensyn ved vurderingen af gener fra den østlige del af graveområdet, herunder støj- og støvgener, risiko for nedskridning af skrænt i forbindelse med indvinding, klager 7's vandboring og hensyn til trafik. Klager 7 har desuden anført betragtninger om økonomiske konsekvenser for klager 7 ved udlæg af graveområdet.

Klager 9

Klager 9 har anført, at Region Hovedstaden i Råstofplan 2016/2020 har udlagt graveområderne D11 Onsved og D12 Krogstrup på et ikke tilstrækkeligt oplyst og fejlbehæftet grundlag. Klager 9 har i den forbindelse anført en række betragtninger om manglende oplysninger om den forudsatte gravedybde for at opnå den i råstofplanen opgjorte ressource, samt betragtninger om regionens kortlægningsundersøgelser, herunder at regionen alene og konsekvent har anvendt modelberegnete værdier, uden at inddrage målte værdier fra prøveboringer. Klager 9 mener på den baggrund, at grundlaget for råstofressourcens opgørelse kan bestrides.

Klager 9 har henvist til, at Region Hovedstaden har foretaget kortlægning af råstofforekomsten ved anvendelse af dels modelberegninger og dels ved udførsel af råstofboringer. Resultaterne fra kortlægningsundersøgelserne har klager 9 gengivet i sin klage og herefter anført, at der er

betydelige afvigelser mellem det modelberegnete og det målte indhold af henholdsvis grus og groft sand. Klager 9 har herefter anført, at regionen alene og konsekvent har anvendt de modelberegnete værdier.

Klager 12

Klager 12 har anført, at Region Hovedstaden har været i en retsvildfarelse, da regionen har lagt til grund, at det er et ufravigeligt krav, at regionen skal udlægge graveområder for sten, grus og sand svarende til 12 års eget forbrug. Klager 12 har herefter henvist til uddrag fra den påklagede råstofplan, ordlyden af råstoflovens § 5 og uddrag fra råstofvejledningens afsnit 4.1.2, og anført, at det af vejledningen fremgår, at det alene skal tilstræbes, at der er balance mellem udbud og efterspørgsel, samt at det kan være nødvendigt at inddrage råstoffer indvundet uden for regionen, herunder råstoffer indvundet i naboregionen, råstoffer importeret fra udlandet og råstoffer indvundet på havet. Ifølge klager 12 er det i råstofplanen oplyst, at det samlede udlæg af arealer for sten, grus og sand omfatter det samlede forbrug i regionen på nær forbruget af sekundære råstoffer og råstoffer indvundet på havet. Klager 12 har herefter anført, at regionen i forbindelse med vedtagelsen af råstofplanen ikke har taget højde for råstoffer indvundet i og importeret fra Region Sjælland, og der må ifølge klager 12 derfor være en dobbeltreservation af råstoffer i henholdsvis Region Sjælland og Region Hovedstaden.

Ifølge klager 12 har Region Hovedstaden endvidere tilsidesat råstoflovens § 3, idet regionen alene har lagt vægt på omfanget af kvalitetsråstoffer ved udlægning af graveområde uden hensyntagen til den samlede kvalitet i graveområdet.

Klager 12 har uddybende anført betragtninger om generelle fejl og mangler ved råstofplanens ressourceopgørelse og arealreservationer.

2.3. Region Hovedstadens bemærkninger

Region Hovedstaden har den 11. februar 2022 sendt bemærkninger til klagerne, herunder bl.a. bemærkninger til de generelle klagepunkter over miljøvurderingen, grundlaget for Råstofplan 2016/2020, lovens krav om selvforsyning, regionens afvejning af hensyn efter råstoflovens § 3 og manglende partshøring. Derudover har regionen sendt sine bemærkninger til klagepunkterne over konkrete graveområder og retningslinjer.

Nedenfor er alene regionens bemærkninger til klagepunktet over forudsætningerne for graveområde L2 Ledøje Vest gengivet.

Region Hovedstaden har om forudsætningerne for udlæg af graveområde L2 Ledøje Vest anført, at de er opstillet med det formål at afværge de mulige konsekvenser ved råstofindvinding, der er identificeret i forbindelse med miljøvurderingen. Regionen har hertil bemærket, at regionen har vurderet, at opfyldelse af forudsætningerne er en betingelse for, at der kan foretages råstofindvinding i det pågældende graveområde. Regionen har herefter konkluderet, at hvis forudsætningerne ikke var opstillet, kunne graveområdet ikke udlægges.

Særligt om den tredje forudsætning har Region Hovedstaden anført, at forudsætningen er et resultat af, at der ikke er mulighed for at transportere råstofferne fra graveområdet via udkørsel mod syd uden væsentlig miljøpåvirkning. Det er således ikke, som anført af klager 1,

udtryk for, at der i graveområdet kun må indvindes i forbindelse med Frederikssundmotorvejens etablering, og at råstoffer ikke kan afsættes på markedsvilkår.

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,^[12] 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.

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 fundet anledning til at behandle, om der ved forudsætningerne for udlæg af graverområde L2 Ledøje Vest varetages usaglige hensyn.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Region Hovedstaden vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Efter råstoflovens § 13, stk. 1, 2. pkt., kan regionsrådets afgørelse efter råstoflovens § 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 planen er tilvejebragt som foreskrevet efter bestemmelserne i råstoflovens kapitel 3.

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

Efter råstoflovens § 5 udfører regionsrådet en kortlægning af råstofforekomsterne på landjorden.

Ifølge lovens § 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 lovens § 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.

Det følger af lovens § 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, en hensigtsmæssig byudvikling, infrastrukturanlæg, jord- og skovbrugsmæssige interesser, sandflugtsbekæmpelse og kystsikkerhed, fiskerimæssige interesser, ulemper for skibs- og luftfarten samt ændringer i strøm- og bundforhold.

Ifølge råstofvejledningen kan regionerne foruden overordnede retningslinjer angive deres forudsætninger for den afvejning,^[13] der ligger til grund for udlægning af grave- og interesseområderne. Af råstofvejledningens kap. 8 om kommunalbestyrelsens administrationsgrundlag, herunder afsnit 8.1 om den regionale råstofplan fremgår bl.a.:

"Kommunalbestyrelsen er i sin administration bundet af den regionale råstofplan og de heri udlagte graveområder og råstofinteresseområder. Det betyder, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt skal give råstoftilladelse til ansøgning om erhvervsmæssig råstoftilladelse inden for de i råstofplanen udlagte graveområder. Undtagelsen er, at den konkrete afvejning efter råstoflovens § 3 af de konkrete forhold i sagen fører til at tilladelse ikke kan gives. I den forbindelse skal kommunalbestyrelsen være opmærksom på at tage de forudsætninger for områdets udlæggelse i betragtning, som regionen har angivet i råstofplanen, og det forhold at regionen allerede har foretaget den overordnede afvejning efter råstoflovens § 3 af om indvinding kan ske i området. [...]"

Forudsætninger for udlæg af konkrete grave- og interesseområder fastsat i en råstofplan skal varetage saglige hensyn efter råstofloven og opfylde de almindelige forvaltningsretlige krav om proportionalitet, klarhed og bestemthed m.v.

Region Hovedstaden har ved Råstofplan 2016/2020 fastsat følgende forudsætning for graveområde L2 Ledøje Vest:

"Råstoffer i graveområdet kan kun indvindes i forbindelse med anlæggelsen af Frederikssundmotorvejen, med mindre der kan opnås tilladelse fra Vejdirektoratet til etablering af udkørsel direkte til Frederikssundsvejen, således at der kan etableres en råstofgrav forud for motorvejens anlæggelse."

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at hensynet bag forudsætningen for udlæg af graveområde L2 Ledøje Vest ikke kan varetages med hjemmel i råstofloven, da forudsætningen er fastsat med henblik på at varetage trafikmæssige forhold.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det i miljørapporten er vurderet, at der er risiko for væsentlig påvirkning i forhold til trafikafvikling, da trafik gennem Ledøje by vil udgøre en væsentlig belastning, samt at Region Hovedstaden i sine bemærkninger til klagen har oplyst, at forudsætningen er et resultat af, at der ikke er mulighed for at transportere råstofferne fra graveområdet via udkørsel mod syd uden væsentlig miljøpåvirkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker hertil, at Region Hovedstaden ikke ville kunne administrere efter forudsætningen, da trafikmæssige forhold ikke er et sagligt hensyn, der kan varetages i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om råstofindvindingstilladelse, jf. råstoflovens § 7, stk. 1, jf. § 3.^{[14][15]}

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at Region Hovedstadens Råstofplan 2016/2020 lider af en retlig mangel. Nævnet vurderer endvidere, at manglen er konkret væsentlig, idet Region Hovedstaden i sine bemærkninger til klagen fra klager 1, har oplyst, at graveområde L2

Ledøje Vest ikke kunne udlægges, hvis forudsætningerne ikke var opstillet.

Idet en råstofplan er én samlet plan, der er udtryk for regionsrådets samlede vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i råstoflovens § 3, og idet nævnet ikke i råstofloven har udtrykkelig hjemmel til at udtage konkrete graveområder, er det nævnets vurdering, at Region Hovedstadens Råstofplan 2016/2020 må ophæves i sin helhed. Det bemærkes videre, at nævnet alene har kompetence til at foretage en retlig prøvelse.

3.3. Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

3.3.1. Graveområde E13 Stålhøjgård

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan konstatere, at Region Hovedstadens væsentlighedsvurdering i forhold til graveområde E13 Stålhøjgård for påvirkningen af det nærmeste Natura 2000-område nr. 139 bygger på udgangspunktet om, at arealreservationen for motorring 5 ikke ophæves, men at det samtidig ikke er udelukket, at der kan gives tilladelse til grundvandssænkning. Nævnet henviser i den forbindelse til, at det fremgår af miljørapporten, at såfremt arealreservationen ophæves, vil der under alle omstændigheder fortsat, som udgangspunkt, ikke gives tilladelse til grundvandssænkning, men kun indvinding under grundvand uden sænkning, og at graveområdet er udlagt med den forudsætning, at der ikke må indvindes råstoffer dybere end 1 m over grundvandsspejl med henvisning til arealreservationen. Råstofplanen fastsætter således ikke nærmere forudsætninger for indvinding under grundvandsspejl, herunder med grundvandssænkning, såfremt arealreservationen ophæves.

Ved en fornyet behandling bør Region Hovedstaden foretage en nærmere vurdering af, hvorvidt en væsentlig påvirkning af Natura 2000-område nr. 139 er udelukket, såfremt arealreservationen til en ny ringvej ophæves. Hvis en væsentlig påvirkning ikke kan udelukkes, må regionen lave en konsekvensvurdering. Alternativt kan regionen præcisere mulighederne for råstofindvinding under grundvandsspejl, såfremt arealreservationen ophæves, og regionen må i det tilfælde redegøre nærmere for påvirkningen af Natura 2000-område nr. 139.

3.3.2. Hensyn til trafikmæssige forhold

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens regler, at trafikale forhold beskrives som en miljøpåvirkning i miljørapporten, der skal udarbejdes efter miljøvurderingslovens § 12, hvis det i afgrænsningen af miljøvurderingen i henhold til miljøvurderingslovens § 11 vurderes nødvendigt, jf. miljøvurderingslovens bilag 4.

Det følger af miljøvurderingslovens § 13, stk. 1, at regionerne ved den endelige vedtagelse af en plan skal inddrage miljørapporten, som er udarbejdet efter § 12, herunder bl.a. de miljøpåvirkninger, som ikke i øvrigt varetages efter den miljølovgivning, i henhold til hvilken planen tilvejebringes.

I forbindelse med vedtagelse af en ny råstofplan skal Region Hovedstaden dermed fortsat inddrage oplysninger om trafikale miljøpåvirkninger i miljørapporten, hvis regionen fortsat vurderer, at trafik som følge af råstofplanen udgør en sandsynlig væsentlig indvirkning.

Formålet med miljøvurderingsreglerne er at sikre, at der gennemføres en vurdering af den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse som grundlag for beslutningen om at vedtage eller ikke vedtage planen. Hvis regionen på baggrund af oplysningerne i miljørapporten om de trafikale påvirkninger af et konkret graveområde ved den endelige vedtagelse vurderer, at regionen som følge af oplysningerne i miljørapporten ikke ønsker at udlægge graveområdet, kan regionen udtage graveområdet fra forslaget i forbindelse med den endelige vedtagelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i forlængelse heraf, at da en råstofplan er udarbejdet i henhold til råstofloven, kan regionen dog ikke udlægge konkrete graveområder med henvisning til særlige forudsætninger, der skal varetage hensynet til trafikale forhold, da regionen herved iagttager usaglige hensyn efter råstofloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i øvrigt, at det bl.a. skal fremgå af den sammenfattende redegørelse efter miljøvurderingslovens § 13, stk. 2, hvordan miljørapporten og udtalelser fra offentligheden er taget i betragtning, herunder oplysninger om miljøpåvirkninger fra trafik eller øvrige miljøpåvirkninger, som ikke kan iagttages efter råstoflovens § 3.

3.3.3. Retningslinje 9-12 hensyn til omkringboende

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan konstatere, at formålet med retningslinjerne 9-12 overordnet er, at de skal sikre råstoflovens formål. Formålet er ifølge Region Hovedstadens begrundelse for retningslinjerne bl.a. at sikre, at udnyttelsen af råstofforekomsterne på land sker som led i en bæredygtig udvikling efter en samlet interesseafvejning, herunder i forhold til naboer og lokalsamfund.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at hensynet til naboer og lokalsamfund ikke i sig selv er et sagligt hensyn, som kan varetages efter råstofloven, jf. den udtømmende opregning af saglige hensyn i råstoflovens § 3. Der kan dog varetages miljømæssige hensyn, herunder bl.a. hensyn til støj- og støvgener, som indirekte varetager hensynet til naboer og lokalsamfundet. Ved en fornyet behandling skal Region Hovedstaden derfor vurdere, om retningslinjerne i råstofplanen er båret af saglige hensyn i overensstemmelse med råstoflovens § 3.

3.4. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Hovedstadens afgørelse af 12. oktober 2021 om endelig vedtagelse af Råstofplan 2016/2020 og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

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

[2] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[3] Råstofplanen er offentliggjort den 15. oktober 2021.

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

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

[6] Landsplandirektiv for hovedstadsområdet planlægning, marts 2019.

[7] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

[8] Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 18/04743 m.fl.

[9] Miljøstyrelsens "Baggrundsdokument for fastsættelse af grænseværdi for nedfald af støv og regulering af støvemissioner fra diffuse kilder", Miljøprojekt Nr. 879, 2003.

[10] Miljø- og Fødevareministerens besvarelse af den 22. oktober 2018 af spørgsmål nr. 2 (MOF alm. del) stillet 3 oktober og besvarelse af den 14. november 2018 af spørgsmål nr. 143 (MOF alm. del) stillet den 30. oktober 2018 begge efter ønske fra Nick Hækkerup.

[11] Miljøministerens besvarelse af 28. juni 2022 af spørgsmål nr. 1512 (MOF alm. del) stillet den 22. juni 2021 efter ønske fra ikkemedlem af udvalget (MFU) Mette Abildgaard.

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

[13] Naturstyrelsens Administration af råstofloven – en vejledning til regioner og kommuner, september 2012.

[14] Råstofvejledningen, afsnit 10.4.9 Kørsel til og fra graveområdet.

[15] Se bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser i sagsnr. 21/04620 m.fl., sagsnr. NMK-220-00096, sagsnr. NMK-220-00101 og sagsnr. NMK-220-00006.

Sag:

22/01788,
22/01789,
22/01791,
22/01792,
22/01806,
22/01808,
22/01810,
22/01811,
22/01812,
22/01814,
22/01815,
22/01816,
22/01817,
22/01818,

22/02495,
22/03189, 22/03675
og 22/04389

Dato:

20. december 2023.

Emner:

Miljøvurdering af ...
Råstofloven (/soe...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.dgst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)