

## MRF 2024.69

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 27. marts 2024, j.nr. 22/05778

***Ophævet og hjemvist afslag på tilladelse efter råstoflovens § 7 til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer uden for udlagt graveområde, da Region Sjællands afgørelse led af en begrundelsesmangel i strid med begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.***

Region Sjælland meddelte i april 2022 afslag på E's ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af 100.000 m<sup>3</sup> sand-, grus-, og stenmateriale uden for det udlagte graveområde Øde Hastrup Grusgrav. Det fremgik af afgørelsen, at regionen havde lagt afgørende vægt på, at arealet lå uden for graveområdet udlagt i Region Sjællands Råstofplan 2020, og at der ifølge råstofplanen kun undtagelsesvist kunne meddeles tilladelse til råstofindvinding uden for udlagte graveområder. Regionen fandt, at der ikke var så væsentlige samfundsinteresser eller særlige forhold, at der kunne meddeles tilladelse. I afslaget var oplyst, at regionen havde foretaget en afvejning af de hensyn, som fremgik af råstoflovens § 3. Under behandlingen af sagen havde regionens administration indstillet, at der kunne meddeles tilladelse, og Udvalget for Regional Udvikling anbefalede at imødekomme ansøgningen. Herefter havde Forretningsudvalget bedt Udvalget for Regional Udvikling om at genbehandle sagen for at vurdere konsekvenserne for borgerne. Ved genbehandlingen fandt udvalget, at borgerne var meget påvirkede af råstofindvinding, og at udvalget ikke ønskede at meddele tilladelse. Regionsrådet godkendte herefter, at der ikke blev meddelt tilladelse til indvinding. Under parthøringen havde E anmodet om, at regionen genovervejede afslaget, bl.a. fordi det manglede en saglig begrundelse. Regionens administration havde herefter vurderet, at klager havde en stærk sag, da der ikke var fremkommet høringssvar fra nogle naboer angående gener. Regionsrådet besluttede dog at fastholde afgørelsen. Afgørelsen blev påklaget af E, der anførte, at regionen havde sat skøn under regel, at afgørelsen led af en begrundelsesmangel, da der ikke var foretaget en konkret afvejning af hensynene i råstoflovens § 3, og at der ikke fandtes modstående hensyn, som talte afgørende imod, at der kunne meddeles tilladelse. Mens klagesagen verserede, blev Region Sjællands Råstofplan 2020 ophævet af

Miljø- og Fødevareklagenævnet i **MRF 2023.177 Mfk**, hvorefter sagen blev behandlet af nævnet på baggrund af Region Sjællands Råstofplan 2016, som indeholdt en enslydende retningslinje 2 om indvindingstilladelser uden for graveområder. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt alene anledning til at behandle, om afgørelsen led af en begrundelsesmangel. Nævnet fandt, at afslaget ikke opfyldte begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, da regionen i afgørelsen alene havde lagt vægt på, at det ansøgte indvindingsareal lå uden for et udlagt graveområde, men ikke havde begrundet, hvorfor der i den konkrete sag ikke var sådanne væsentlige samfundsinteresser eller særlige forhold, der kunne tale for, at der efter retningslinje 2 i råstofplanen undtagelsesvist kunne gives tilladelse til råstofudvinding uden for et graveområde. Regionen havde således ikke angivet, hvilke hovedhensyn der var tillagt vægt ved afgørelsen. Nævnet lagde endvidere vægt på, at vurderingen og afvejningen af hensynene i råstoflovens § 3 hverken fremgik af afgørelsen eller det fremlagte materiale, som lå til grund for afgørelsen, men at regionen alene havde oplyst, at der var sket en sådan afvejning. Yderligere bemærkede nævnet, at Udvalget for Regional Udvikling havde vurderet, at borgerne i regionen var meget påvirket af råstofindvinding, men at regionen ikke i afgørelsen havde begrundet, hvilke miljømæssige gener for borgerne der i den nærværende sag konkret gjorde sig gældende. Da begrundelsesmanglerne påvirkede nævnets mulighed for at prøve afgørelsens rigtighed, fandt nævnet, at manglerne var konkret væsentlige. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede herefter afslaget på tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer og hjemviste sagen til fornyet behandling med bemærkning om, at nævnet ikke havde taget stilling til, om der i det konkrete tilfælde kunne meddeles tilladelse til indvinding uden for graveområdet.

## MRF 2024.69

**Kommentar:** Afgørelsen illustrerer forskellen mellem et retligt og politisk skøn, som ofte kan være en udfordring ved politisk behandling af ansøgning om tilladelser. Som Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse understreger, ændrer behandling af ansøgning i et politisk forum i regionen ikke ved, at de almindelige forvaltningsretlige regler gælder, og at afslag derfor skal begrundes retligt og konkret i forhold til den enkelte ansøgning i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24 og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

---



# Ophævelse og hjemvisning i sag om afslag på tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer i Region Sjælland

Sag: 22/05778

Dato: 27. marts 2024

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Sjællands afgørelse af 11. april 2022 om afslag på ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer på del af matr.nr. [Matrikelnummer1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i regionen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>[1]</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.<sup>[2]</sup> 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 6. maj 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ansøger, der er repræsenteret ved advokat. Klager har uddybet klagen den 2. og 24. maj 2022.

Klager har navnlig anført, at



- Region Sjælland har sat skøn under regel, og afgørelsen er således ikke båret af saglige hensyn,
- afgørelsen er i strid med henholdsvis forvaltningslovens § 22 om begrundelse af forvaltningsretlige afgørelser og råstoflovens regler, idet der i afgørelsen ikke ses at være foretaget en konkret afvejning af hensynene i råstoflovens § 3, og
- der ikke er modstående hensyn, der taler afgørende imod, at der kan meddeles tilladelse.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Den påklagede afgørelse

Klager har den 2. november 2020 ansøgt om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af 100.000 m<sup>3</sup> sand-, grus- og stenmaterialer på en del af matr.nr. [Matrikelnummer1]. Heraf skulle 50.000 m<sup>3</sup> indvindes under grundvandsspejl. Arealet ligger lige uden for graveområdet Øde Hastrup Grugrav. Ansøger har den 23. februar 2021 revideret ansøgningen, herunder reduceret graveområdet til 0,8 ha, og den 7. april 2021 begrænset indvindingsperioden til udgangen af 2025.

Region Sjælland har den 11. april 2022 meddelt afslag på det ansøgte med følgende begrundelse (indvindingstilladelsens afsnit 1.1.1):

”Det er Region Sjællands samlede vurdering, at der skal gives afslag til indvinding af råstoffer på det ansøgte areal, da det ansøgte areal ligger udenfor graveområde i Region Sjællands råstofplan 2020. Region Sjælland har afvejet de hensyn, som fremgår af råstoflovens §3 og fundet, at der ud fra vurderingerne i afsnit 5-9 bør meddeles afslag på det ansøgte. Regionen har i afgørelsen lagt afgørende vægt på, at arealet ligger udenfor udlagt graveområde i Region Sjællands råstofplan 2020.”

Om vurdering og behandling af sagen, fremgår, at Region Sjælland har lagt vægt på, at der ifølge retningslinje 2 i Råstofplan 2020 kun undtagelsesvis meddeles indvindingstilladelse uden for graveområder, og kun hvis væsentlige samfundsinteresser eller særlige forhold taler for det. Regionen har herefter anført (indvindingstilladelsens afsnit 5.1.):

"I den konkrete sag finder regionen ikke, at der er så væsentlige samfundsinteresser eller særlige forhold gældende, som kan tale for, at der undtagelsesvis gives tilladelse til råstofindvinding uden for graveområde."

Af afsnit 6 om miljøvurdering fremgår, at det ansøgte projekts art, dimension og placering ikke danner grundlag for udarbejdelse af en VVM-redegørelse. Af afsnit 7 om Natura 2000-områder og habitatdirektivets bilag IV-fremgår, at fordi der meddeles afslag på det ansøgte, er det Region Sjællands vurdering, at der ikke vil ske nogen ændringer på baggrund af det ansøgte, hvorefter regionen har vurderet, at afgørelsen ikke vil få nogen betydning for Natura 2000-områder eller bilag IV-arter. Afsnit 8 omhandler regionens behandling og vurdering af høringssvar herunder den politiske behandling af det ansøgte, som er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 2.2.

Region Sjælland har om den samlede vurdering af sagen anført (indvindingstilladelsens afsnit 9):

"Region Sjælland har foretaget en samlet afvejning jf. råstoflovens §3 mellem interesserne nævnt i afsnit 5.1. Det er på baggrund af dette Region Sjællands samlede vurdering, at der skal meddeles afslag til indvinding af råstoffer på det konkrete ansøgte areal. Hovedvægt i vurderingen er, at det ansøgte areal ligger uden for graveområde i Region Sjællands råstofplan 2020, og at der i det konkrete tilfælde ikke vurderes at være væsentlige samfundsinteresser eller tilstrækkeligt særlige forhold, der taler for en tilladelse.

Region Sjælland har afvejet de hensyn, som fremgår af råstoflovens § 3 og fundet, at der ud fra de samlede vurderingerne i afsnit 5-8 skal meddeles afslag på det ansøgte."

## *2.2 Den politiske behandling af sagen*

Region Sjælland har i afgørelsen oplyst, at regionens administration i første omgang indstillede til, at der kunne meddeles tilladelse til det ansøgte med baggrund i undtagelseskriterierne i Råstofplan 2020's retningslinje 2. Indstillingen blev forelagt til politisk behandling i efteråret 2021.



I dagsordenspunktet "Forslag om genbehandling af ansøgning om råstofindvinding uden for graveområde – Øde Hastrup", som blev behandlet på udvalgmøde i regionens Forretningsudvalg den 28. marts 2022 og på regionsrådsmøde den 5. april 2022, har regionen overordnet gengivet den politiske behandling af sagen, herunder beslutninger fra de enkelte udvalg. Heraf fremgår det, at Udvalget for Regional Udvikling den 31. august 2021 anbefalede at imødekomme ansøgningen, men at Forretningsudvalget den 20. september 2021 bad Udvalget for Regionaludvikling om at genbehandle sagen med henblik på at vurdere konsekvenserne for borgerne.

Af protokollen fra mødet i Udvalget for Regional Udvikling, hvor sagen blev genbehandlet fremgår, jf. oplysninger i dagsordenspunktet:

"Udvalget konstaterer, at borgerne i Region Sjælland er meget påvirkede af råstofindvinding. Udvalget ønsker i den konkrete sag ikke at give tilladelse til indvinding uden for råstofplanens graveområde."

Region Sjællands regionsråd behandlede sagen den 6. december 2021, og godkendte, at der i den konkrete sag ikke blev givet tilladelse til indvinding uden for råstofplanens graveområde.

Afslaget på tilladelse blev sendt i partshøring, og klager i nærværende sag opfordrede i sit høringssvar af 1. februar 2022 regionen til at genoverveje afslaget, da den led af retlige mangler, herunder mangelfuld saglig begrundelse. Af sagsfremstillingen fremgår, at administrationen vurderede, at klager havde en stærk sag, da:

"Der er ikke kommet nye og væsentlige oplysninger frem i sagen. Afslaget begrundes med henvisning til generelle gener fra råstofgrave i Region Sjælland."

Og:

"Der er i sagen fra Øde Hastrup ikke kommet høringssvar vedrørende støj, støv eller andre gener fra den nærmeste nabo (og eneste beboer indenfor 350 meter). Lastbiler kører ikke tæt forbi nogen ejendomme, inden der køres ud på større landevej med betydelig trafik. Således vurderes der fagligt ikke at være naboer, som vil opleve væsentlige gener som følge af den begrænsede udvidelse af grusgravens område."

Et flertal i regionsrådet besluttede, at sagen ikke skulle genoptages, og at beslutningen om at meddele afslag skulle fastholdes, hvorefter Region Sjælland traf den påklagede afgørelse.

### *2.3 Råstofplangrundlaget*

Da Region Sjælland traf den påklagede afgørelse, var Råstofplan 2020 gældende, men påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved afgørelse af 23. juni 2023 ophævet og hjemvist Region Sjællands Råstofplan 2020. Herefter er Region Sjællands Råstofplan 2016 gældende.

Retningslinje 2 i Råstofplan 2016 er enslydende med retningslinje 2 i Råstofplan 2020:

"Der kan kun undtagelsesvis meddeles indvindingstilladelse uden for graveområder, og kun hvis væsentlige samfundsinteresser eller særlige forhold taler for det."

Det følger af redegørelsen for retningslinje 2 i Råstofplan 2016, at væsentlige samfundsinteresser eller særlige forhold kan være:

- "ved indvinding af et særligt og efterspurgt råstof
- ved kortvarig indvinding til større anlægsprojekter
- hvis der søges om mindre udvidelse af igangværende gravning"

Om eksemplerne er det uddybet:

"Særlige forhold kan være indvinding af et specielt eller sjældent forekommende råstof. Det kan også være ved større anlægsprojekter, hvor transporten f.eks. kan minimeres, hvis der findes råstoffer tæt på selve projektet. I visse tilfælde kan det også være hensigtsmæssigt at foretage mindre justeringer af en indvindingstilladelse i forhold til graveområdets afgrænsning, eksempelvis for at udnytte en forekomst fuldt ud eller i forhold til efterbehandlingen."

### *2.4 Klagens indhold*



Klager har sendt en foreløbig klage den 30. maj 2022, hvori klager har anført, at Region Sjælland ikke har inddraget de forhold, som klager har anført i sit høringssvar af 1. februar 2022. I klagers supplerende klage af 24. juni 2022 er det desuden anført, at det forhold, at høringssvaret har været fremlagt for Regionsrådet ikke er tilstrækkeligt til at dokumentere, at høringssvaret faktisk har været inddraget i vurderingen. Således har regionen ikke forholdt sig til, at klager har accepteret ikke at indvinde råstoffer under grundvandsspejl.

Klager har sendt et supplerende klageindlæg den 2. juni 2022, hvori klager bl.a. har anført, at den politiske beslutning om at meddele afslag på tilladelse til indvinding ikke er båret af saglige hensyn. Således hersker der ifølge klager en generel holdning i regionsrådet om, at der ikke skal inddrages nye graveområder til råstofindvinding, hvilket har medført, at der ikke er foretaget en konkret og individuel vurdering af sagen. Hertil kommer, at det ifølge klager er usagligt at give afslag på tilladelse til indvinding alene med den begrundelse, at området ikke er udlagt til graveområde. Klager er desuden kommet med betragtninger om, at regionens administration selv har vurderet, at afslaget ikke er sagligt begrundet.

Klager har desuden anført, at begrundelsen for afslaget er utilstrækkeligt og dermed i strid med forvaltningslovens § 22, da der ikke kan udledes en reel hensynsafvejning eller en egentlig begrundelse for afslaget. Klager har i den forbindelse anført, at Region Sjælland har tilsidesat sin pligt til at inddrage alle relevante hensyn efter råstoflovens § 3, herunder bl.a. erhvervslivets interesser, hensynet til råstofressourcens omfang, kvalitet og sikring af ressourcens udnyttelse, natur- og miljømæssige hensyn og hensynet til grundvandet. Klager er i den forbindelse fremkommet med konkrete betragtninger om hensynene. Ifølge klager har regionen alene i generelle vendinger gengivet retningslinje 2 i afgørelsen om afslag.

Klager har endvidere anført, at der ikke er modstående hensyn, der taler afgørende imod, at der kan meddeles tilladelse til råstofindvinding uden for graveområdet. Klager har i den forbindelse henvist til, at Region Sjælland selv har konkluderet, at der ikke fagligt vurderes at være naboer, som vil opleve væsentlige gener som følge af den begrænsede udvidelse af grusgraven, at der ikke er forureningsrisiko på arealet, og at arealet ikke besidder nogen naturmæssige interesser, som skal beskyttes. Derimod har klager anført, at området er velegnet til råstofgrav, samt at området med al sandsynlighed ville



have været medtaget i råstofplanen som graveområde, hvis arealet ikke på daværende tidspunkt havde været omfattet af en kortlægning for forurening.

Klager har yderligere anført betragtninger om disponering af råjord fra det ansøgte areal i forbindelse med reetablering af de igangværende råstofgrave.

Endeligt har klager i sin supplerende klage af 24. juni 2022 anført betragtninger om, hvorfor betingelserne for at bringe undtagelserne i retningslinje 2 i anvendelse gælder for det ansøgte.

### *2.5 Region Sjællands bemærkninger til klagen*

Region Sjælland har sendt bemærkninger til klagen den 30. maj 2022 og supplerende bemærkninger, herunder bemærkninger til klagers supplerende klageindlæg den 20. juni 2022.

Region Sjælland har anført, at høringsvaret af 1. februar 2022 er indgået i sagens behandling, men at regionen ikke har været enig i klagers vurdering af sagens forhold, hvorfor høringssvaret ikke har været afgørende for regionens endelige vurdering. Således har regionen lagt afgørende vægt på, at det ansøgte areal ikke er omfattet af et udlagt graveområde.

Region Sjælland har desuden anført, at påstanden om, at der hersker en holdning i Regionsrådet om, at der ikke skal inddrages nye områder til råstofindvinding ikke er rigtig. Regionen har i den forbindelse henvist til, at der i Råstofplan 2020 blev udlagt to nye delarealer i forbindelse med Vindinge Graveområde.

Endeligt har Region Sjælland med henvisning til retningslinje 2 anført, at en ansøger ikke kan have en berettiget forventning om, at der kan opnås tilladelse til indvinding uden for graveområder, heller ikke selvom særlige forhold skulle tale for det, idet det samtidig indledningsvis fremgår af retningslinjen, at der kun undtagelsesvis kan meddeles indvindingstilladelse.

Region Sjælland har ydermere anført betragtninger om, at klager ikke kan have en berettiget forventning om at disponere over råjord, der ligger på arealer uden for den eksisterende gravetilladelsesafgrænsning.



### 3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

#### 3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

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

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle, om Region Sjællands afgørelse lider af en begrundelsesmangel.

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

#### 3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

##### 3.2.1 Indledende 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.

Af råstoflovens § 5 a fremgår, at regionsrådet udarbejder en plan for indvinding af og forsyning med råstoffer. Råstofplanen udarbejdes på grundlag af regionsrådets kortlægning, jf. lovens § 5, 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 lovens § 3, de overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder i råstofplanen. Regionsrådets administration af tilladelsesordningen skal ske med udgangspunkt i råstofplanens retningslinjer for råstofindvinding og de i råstofplanen udlagte graveområder og råstofinteresseområder.

Råstofindvinding skal som altovervejende hovedregel foregå i de områder, som er udlagt hertil i råstofplanen, hvor indvinding af råstoffer er tillagt førsteprioritet efter en afvejning i forhold til de øvrige interesser i området.[3] Herved sikres, at indvindingen sker efter en samlet overordnet afvejning af de hensyn, der fremgår af råstoflovens § 3. Desuden sikres, at de berørte borgere, myndigheder og erhvervsinteresser inddrages i udpegningen af graveområder, og at man efterfølgende kan regne med, hvor råstofindvindingen vil foregå.

Enkeltstående tilladelser uden for de udlagte graveområder – hvor der ikke foreligger ganske særlige forhold – vil underminere råstofplanlægningen som styringsmiddel og modvirke bestræbelserne på at tilvejebringe en bedre planlægning.[4]

Råstofplanens overordnede retningslinjer for råstofindvinding kan desuden give mulighed for indvinding uden for de udlagte graveområder i særlige tilfælde. Der kan f.eks. være tale om rødbrændende ler, som er en begrænset ressource, eller kvartssand, kalk, kridt og sand/grus af særlig høj kvalitet til f.eks. betonproduktion, hvor det pågældende råstof forekommer i så begrænsede mængder, at det ikke kan berettige udlæg af egentlige graveområder, og hvor det ikke vil være i afgørende modstrid med de øvrige interesser i det pågældende område. Desuden kan det være en miljømæssig og transportøkonomisk fordel at indvinde råstoffer til fyld og bundsikring til lokale formål så tæt ved brugsstedet som muligt i de tilfælde, hvor der er langt til det nærmeste graveområde. I alle tilfældene må indvinding uden for graveområderne kun finde sted, hvis det er foreneligt med hensynet til de øvrige interesser i området. [5]

Hvor der i råstofplanen er givet mulighed for i særlige tilfælde at give tilladelse til indvinding uden for de udlagte graveområder indebærer ovenstående efter nævnets praksis, at der anlægges en snæver fortolkning af undtagelsen.[6]

Råstofplanens retningslinjer skal i øvrigt forstås og fortolkes i overensstemmelse med råstofloven og dens forarbejder.

Ved vurderingen af, om der foreligger særlige grunde til at fravige udgangspunktet, og meddele tilladelse til råstofindvinding uden for udlagt graveområde, skal der desuden foretages en afvejning mellem råstofinteresserne og en række andre hensyn. Det fremgår 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, herunder energiproducerende anlæg, jord- og skovbrugsmæssige interesser, sandflugtsbekæmpelse og risiko for oversvømmelse eller erosion af kysten, fiskerimæssige interesser, ulemper for skibs- og luftfarten samt ændringer i strøm- og bundforhold.

### *3.2.2 Region Sjællands begrundelse for afgørelsen af 11. april 2022*

En række regler har det klare sigte at skabe garanti for, at en forvaltningsretlig afgørelse er lovlige og korrekt. Hovedparten af forvaltningslovens regler,<sup>[7]</sup> herunder reglerne om begrundelse i forvaltningslovens § 22 og § 24, har karakter af sådanne garantiforskrifter. Tilsidesættes garantiforskrifterne, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gælder derfor en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen. For at en begrundelsesmangel kan medføre, at en afgørelse er ugyldig, kræves, at manglen er konkret væsentlig. Samtidig er det også en betingelse, at der ikke er momenter af undskyldende karakter, som med styrke taler for at opretholde afgørelsen trods manglerne.

En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. forvaltningslovens § 22.

En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, og i det omfang, at afgørelsen er baseret på et administrativt skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1.

Begrundelsen skal om fornødent også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Begrundelsen skal således fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat.<sup>[8]</sup>

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at den påklagede afgørelse om afslag på ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer ikke opfylder begrundelseskravet i forvaltningslovens § 22, jf. § 24.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Region Sjælland ved afgørelsen alene ses at have lagt vægt på, at det ansøgte indvindingsareal ligger uden for udlagt graveområde. Derimod har regionen ikke i afgørelsen begrundet regionens vurdering af, at der i den konkrete sag ikke er sådanne væsentlige samfundsinteresser eller særlige forhold, der kan tale for, at der i henhold til retningslinje 2 undtagelsesvist kan gives tilladelse til råstofindvinding uden for et graveområde. Nævnet har desuden lagt vægt på, at vurderingen og afvejningen af hensynene i råstoflovens § 3 ikke ses behandlet i den påklagede afgørelse eller det materiale, som regionen lægger til grund for afgørelsen, trods regionens oplysning om, at der er foretaget en samlet afvejning af hensynene. Nævnet kan i den forbindelse konstatere, at Udvalget for Regional Udvikling under behandlingen har vurderet, at borgerne i regionen er meget påvirket af råstofindvinding, men regionen ses ikke i afgørelsen nærmere at have begrundet, hvilke miljømæssige gener for borgerne, der konkret gør sig gældende i forhold til nærværende sag.

Da det ikke ud fra afgørelsen eller det materiale, som Region Sjælland har lagt til grund for afgørelsen, fremgår, hvilke hovedhensyn regionen har tillagt vægt ved vurderingen af, om der undtagelsesvist kan meddeles tilladelse til det ansøgte, og da regionens afgørelse ikke indeholder en konkret begrundelse for regionens afvejning og vurdering af hensynene, der er opregnet i råstoflovens § 3, påvirker begrundelsesmanglen nævnets mulighed for at prøve afgørelsens rigtighed. På den baggrund finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at begrundelsesmanglen er konkret væsentlig, hvilket medfører afgørelsens ugyldighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet med denne afgørelse ikke har taget stilling til, hvorvidt der kan meddeles tilladelse til det ansøgte.

### *3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger*

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker desuden, at det ikke af afgørelsen eller sagens oplysninger i øvrigt står klart, om der er foretaget en konkret og individuel vurdering af det ansøgte i forbindelse med den endelige afgørelse af sagen. I den forbindelse bemærker nævnet, at det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at en myndighed skal foretage en konkret og individuel vurdering af en ansøgning. Princippet om konkret, individuel vurdering er dog ikke til hinder for, at regionen vælger at følge en restriktiv praksis og fastlægge retningslinjer, når blot der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret



vurdering af det ansøgte. Nævnet bemærker derfor, at Region Sjælland, i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, skal foretage en konkret og individuel vurdering af det ansøgte, og at vurderingen med begrundelse skal fremgå af afgørelsen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i øvrigt, at Region Sjælland ved vurderingen af, om der undtagelsesvis kan gives tilladelse til råstofindvinding uden for et graveområde, skal inddrage de hensyn i råstoflovens § 3, der vurderes at være relevante for bedømmelsen. Hertil bemærker nævnet, at § 3 udtømmende angiver, hvilke hensyn, der skal inddrages ved administration efter råstofloven.

### 3.4 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Region Sjællands afgørelse af 11. april 2022 om afslag på ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer på del af matr.nr. [Matrikelnummer1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i regionen.

---

[1] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

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

[3] Bemærkninger til lovforslag nr. 88 af 24. februar 2005 om ændring af lov om råstoffer, herunder bemærkninger til § 1, nr. 3.

[4] Jf. Naturklagenævnets afgørelse af 15. februar 2005 i sagsnr. 03-41/550-0005.

[5] Bemærkninger til lovforslag nr. 88 af 24. februar 2005 om ændring af lov om råstoffer, herunder bemærkninger til § 1, nr. 3.

[6] Naturklagenævnets afgørelse af 15. februar 2005 i sagsnr. 03-41/550-0005.

[7] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, forvaltningsloven.

[8] Forslag L 4 til forvaltningslov, som fremsat den 2. oktober 1985, vedtaget som lov nr. 571 af 19. december 1985.



**Lovområder:**

Råstofloven

