

MRF 2025.120

Østre Landsret dom af 3. november 2025, 17. afd., sag BS-1955/2020-OLR
(Jakob Friis Nolsø, Louise Saul og Nina Palesa Bonde (kst.))

A (adv. Håkun Djurhuus) mod Miljø- og Fødevarerklagenævnet (adv. Britta Moll Bown)

Manglende SMV-screening af fredningsforslag, som Natur- og Miljøklagenævnets stadfæstede i 2016, medførte ikke, at fredningskendelsen var ugyldig, da fredningsnævnet i 2020 havde gennemført en SMV-screening af fredningsforslaget, hvilket i 2022 blev stadfæstet af klagenævnet, der herefter i 2023 afviste, at den manglende SMV-screening var konkret væsentlig, hvorefter landsretten stadfæstede byrettens frifindelse fra 2019 af klagenævnet.

Sagen drejede sig om gyldigheden af en fredning i 2013 af et landbrugsareal beliggende mellem Ledreborg Allé og Holbækmotorvejen ved Gl. Lejre. Arealet var i regionens råstofplan fra 2008 udlagt som interesseområde, og betydelige dele af arealet var udlagt til graveområde i regionens miljøvurdering fra 2011 af forslag til råstofplan 2012, der i oktober 2012 blev sendt i høring. Den 4. december 2012 fremsatte Danmarks Naturfredningsforening forslag til fredning af arealet efter naturbeskyttelseslovens § 36, hvorefter regionen den 13. december 2012 vedtog ny råstofplanen, hvor arealet ikke indgik som graveområde, men som interesseområde. Den 11. december 2013 traf fredningsnævnet afgørelse om den foreslåede supplerende fredning af Ledreborg Allé og udmålte en samlet erstatning til de 28 berørte lodsejere på 3.861.702 kr. Fredningsnævnets afgørelse blev påklaget af række lodsejere. Natur- og Miljøklagenævnet traf afgørelse den 26. april 2016, hvor klagenævnet stadfæstede fredningsnævnets kendelse med de ændringer, at Vejdirektoratets areal udgik af fredningen, fredningskendelsens bestemmelser om boliger blev lempet, en trampesti udgik, og med præcisering af, at fredningen ikke berørte landbrugsmæssigt nødvendige bygninger og en mindre udvidelse af byggefeltet på en institution og tekniske skole inden for fredningsområdet. Samtidig udtalte nævnet mere generelt om erstatningsudmålingen, at der ved ”fredningens afgrænsning er medgået en vurdering af, om lodsejerne kan siges at have berettiget forventning om, at der kan ske råstofgravning på arealerne, hvilket vil medføre, at en fredning af visse områder vil blive uforholdsmæssig dyr. Nævnet har fundet, at lodsejerne ikke har en berettiget forventning om, at der kan ske råstofgravning på arealerne inden for fredningsområdet”, hvorfor værdien af de på ejendommene beliggende råstoffer ikke blev erstattet ved fredningen. Den af fredningsnævnet udmålte erstatning blev i selvstændig afgørelse af samme dag tiltrådt af

Natur- og Miljøklagenævnet, hvilket efter klage blev stadfæstet af taksationskommissionen i september 2017. Natur- og Miljøklagenævnets fredningskendelse og taksationskommissionens erstatningsudmåling blev indbragt for byretten af flere lodsejere, der principalt påstod, at fredningen af deres arealer var ugyldig, subsidiært at et mindre areal skulle være omfattet af fredningen. I erstatningssagen, som var anlagt mod Miljøstyrelsen, påstod lodsejerne erstatningen forhøjet og beregnet ud fra det tab, som den manglende mulighed for råstofindvinding påførte lodsejerne. Til støtte herfor gjorde lodsejerne bl.a. gældende, at Danmarks Naturfredningsforenings formål med fredningssagen var at hindre, at lodsejernes areal blev udlagt som graveområder i regionens råstofplan, at fredningen tilsidesatte lodsejernes berettigede forventninger, og at der var sagsbehandlingsfejl i klagenævnets behandling af sagen. Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevarerklagenævnet) påstod frifindelse og gjorde til støtte herfor bl.a. gældende, at råstofloven ikke har forrang over for fredningsinstituttet, ligesom nævnet afviste forventningssynspunktet. Byretten lagde indledningsvis til grund, at der ikke forelå sådanne sagsbehandlingsfejl, at klagenævnets afgørelse var ugyldig. Videre lagde byretten til grund, at fredningen var truffet efter en afvejning af lovlige hensyn, og at der ikke var ”grundlag for at antage, at afgørelsen er truffet på baggrund af mangelfulde eller urigtige oplysninger, eller at det udøvede skøn er åbenbart urigtig”, bl.a. fordi råstofloven ikke går forud for naturbeskyttelsesloven. Byretten fandt derfor ikke grundlag for helt eller delvis at anse klagenævnets fredningskendelse som ugyldig. I forhold til sagen mod Miljøstyrelsen om erstatningsudmålingen lagde byretten til grund, at lodsejernes arealer alene var udlagt som interesseområde efter råstofloven, og fandt derfor, at lodsejerne ikke havde en berettiget forventning om at kunne indvinde råstoffer, hvorfor erstatningsudmålingen ligeledes blev

stadfæstet. Lodsejerne ankede dommen for så vidt angik gyldighedsspørgsmålet, hvor lods-ejerne som et nyt anbringende gjorde gældende, at fredningen var ugyldig, da fredningskendelsen var vedtaget uden at iagttage SMV-direktivet og miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer, og henviste til, at Miljøstyrelsen i maj 2018 havde udsendt en meddelelse til kommuner, fredningsnævn og Miljø- og Fødevareklagenævnet om, at fredningskendelser måtte betragtes som en plan omfattet af SMV-direktivet. På baggrund af lodsejernes nye anbringende besluttede Miljø- og Fødevareklagenævnet den 28. februar 2020 at genoptage nævnets afgørelse fra 2016 om fredningen med hensyn til spørgsmålet om miljøvurdering og anmodede herefter fredningsnævnet om at tage stilling til, om fredningen var omfattet af miljøvurderingsloven. Fredningsnævnet foretog herefter en SMV-screening efter miljøvurderingslovens § 10 af det fredningsforslag, som nævnet havde vedtaget den 11. december 2013, og traf herefter den 7. oktober 2020 afgørelse om, ”at forslaget om supplerende fredning [...] ikke er omfattet af krav om miljøvurdering”. Screeningsafgørelsen blev påklaget af Region Sjælland, den lokale afdeling af Danmarks Naturfredningsforening samt de lodsejere, der havde anlagt retssagen mod klagenævnet, som bl.a. anførte, at afgørelsen var mangelfuld, og at der ikke er hjemmel til en retlig lovliggørelse af manglende SMV ved, at klagenævnet påbyder fredningsnævnet at gennemføre en SMV-screening af det oprindelige fredningsforslag. Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede i afgørelse 22. august 2022 fredningsnævnets screeningsafgørelse med bemærkning om, at klagenævnet efterfølgende ville tage stilling til den materielle gyldighed af nævnets fredningskendelse af 26. april 2016 (**MRF 2022.213 Mfk**). Den 14. februar 2023 udtog appellerne stævning om gyldigheden af denne afgørelse. Den 3. maj 2023 (**MRF 2023.149/2 Mfk**) traf Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse i genoptagelsessagen, hvor nævnet lagde til grund, at efter EU-Domstolens praksis i sag C-72/12, sag C-137/14 og sag C-535/18 (**MRF 2020.5**) medfører enhver processuel overtrædelse af VVM-direktivet ikke nødvendigvis ugyldighed, hvis ”den berørte myndighed fastslår, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl, forudsat at det er godtgjort, at den processuelle fejl ikke har frataget den berørte offentlighed en retssikkerhedsgaranti, som regelgrundlaget har til

formål at sikre”. Nævnet fandt herefter, at den manglende miljøscreening forud for fredningsnævnets afgørelse fra 2013 ikke udgjorde en mangel eller en sådan processuel fejl, at afgørelsen var ugyldig, da fredningsnævnets efterfølgende screening viste, at det ikke var nødvendigt med en miljøvurdering, og den manglende screening ikke fratog den berørte offentlighed retssikkerheds-garantier. Den 1. november 2023 udtog appellerne stævning mod Miljø- og Fødevareklagenævnet om gyldigheden af nævnets afgørelse i genoptagelsessagen. Retssagerne om gyldigheden af klagenævnets afgørelser i **MRF 2022.213 Mfk** og **MRF 2023.149/2 Mfk** blev sat i bero. For landsretten blev ankesagen herefter begrænset til, om den manglende SMV-screening af fredningsforslaget medførte, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 var ugyldig. Lodsejerne gjorde til støtte herfor bl.a. gældende, at den manglende SMV-screening forud for fredningskendelsen måtte føre til ugyldighed, hvilket også er Miljø- og Fødevareklagenævnets faste praksis, hvorfor klagenævnets forsøg på at undgå ugyldighedsvirkning var en omgåelse af SMV-direktivet. Miljø- og Fødevareklagenævnet påstod stadfæstelse af byrettens dom og gjorde til støtte herfor bl.a. gældende, at fredningsnævnet ikke havde VVM-screenet den fredning, som fredningsnævnet afgjorde den 11. december 2013, men havde screenet det forudgående fredningsforslag, og at der ikke var tale om en sådan processuel fejl, at det kunne føre til ugyldighed. Landsretten lagde til grund, at klagenævnet havde vedtaget fredningen 26. april 2016 uden forudgående SMV-screening, og at der var enighed om, at dette var en retlig mangel, men at klagenævnet efter indsigelsen i ankesagen ”pålagde [...] Fredningsnævnet [...] at foretage en vurdering af fredningsforslaget og fredningen efter de ovenfor anførte miljøscreeningsregler”, og at fredningsnævnet i oktober 2022 havde truffet afgørelse om, at der ikke var SMV-pligt, hvilket var stadfæstet af klagenævnet i **MRF 2022.213 Mfk**. Efter sidstnævnte afgørelse kunne det ”lægges til grund, at det omstridte fredningsforslag alene er omfattet af screeningspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2”, og ikke krævede obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. Med henvisning til EU-Domstolens dom i bl.a. sag C-535/18 (**MRF 2020.5**) udtalte landsretten herefter, at den manglende miljøscreening var en retlig mangel ved afgørelsen af 26. april 2016, men da der var

tale om ”en processuel fejl, og da Miljø- og Fødevareklagenævnet ved afgørelsen af 3. maj 2023 [MRF 2023.149/2 Mfk] er nået frem til, at den manglende screening ikke ville have medført, at der ikke ville være sket fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé som bestemt ved Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016, finder landsretten ikke grundlag for at

fastslå, at fredningsafgørelsen ville have fået et andet udfald, hvis screeningen var blevet foretaget forud for Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016”. På den baggrund stadfæstede landsretten byrettens dom og pålagde lodsejerne at betale 325.000 kr. i sagsomkostninger for landsretten.

Kommentar: Både sagens forløb og landsrettens dom er på flere måder bemærkelsesværdig. For det første må det lægges til grund, at Natur- og Miljøklagenævnets fredningskendelse var truffet, uden at fredningsnævnets afgørelse var SMV-screenet, og uden at fejlen blev opdaget af klagenævnet, ligesom klagenævnet forbigik fejlen i sagen for byretten. Det var derfor forkert, når byretten i præmisserne i dommen fra 2019 anførte, og at der ikke var ”grundlag for at antage, at afgørelsen er truffet på baggrund af mangelfulde eller urigtige oplysninger”. Sagen adskiller sig på dette punkt fra MRF 2025.122 Ø om fredning af Stevns Klint, hvor den manglende SMV-screening blev opdaget, mens klagesagen verserede, og hvor der derfor forelå en SMV-screening forud for klagenævnets stadfæstelse af fredningskendelsen. For det andet er det vanskeligt at forene klagenævnets håndtering i retssagen med rekursystemets kompetencefordeling, da klagenævnet (men også landsretten) forudsætter, at processuelle fejl, der er overset af rekursinstansen, kan rettes af førsteinstansen efter, at sagen er indbragt for domstolene, og der er afsagt dom af byretten, som er blevet anket. Dette er så vidt vides uden fortilfælde, da manglende VVM- eller SMV-screening normalt fører til ophævelse af afgørelsen og hjemvisning. Skal dette fraviges, må klagenævnet selv træffe en screeningsafgørelse. I dette tilfælde tilføjes så et yderligere aspekt, da det følger af EU-Domstolens faste praksis vedrørende tilsidesættelse af VVM-reglerne, at hvis der skal gennemføres en lovliggørende VVM-screening eller miljøvurdering, skal denne også omfatte de miljøvirkninger, der er indtrådt efterfølgende, jf. bl.a. sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt. Der er ingen grund til at antage, at dette ikke skulle gælde, hvor der mangler SMV-screening, hvis afgørelsen ikke blot ophæves og hjemvises. Dette indeholder i den foreliggende sag det yderligere aspekt, at der ikke er identitet mellem forslaget til fredning og Natur- og Miljøklagenævnets fredningskendelse, idet der bl.a. er den forskel, at et areal tilhørende Vejdirektoratet udgik af fredningen ved klagenævnets afgørelse. Fredningsnævnet har således ikke SMV-screenet den fredning, som var til prøvelse i retssagen, og da det vedrører et vejareal, kan dette muligvis begrunde, at der er tale om en ændring af fredningsnævnets kendelse omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvilket i så fald vil gøre SMV-vurdering obligatorisk. Ingen af disse retlige spørgsmål ses landsretten at have forholdt sig til.

I forhold til selve prøvelsen af fredningskendelsen lagde landsretten til grund, at obligatorisk miljøvurdering var afgjort med henvisning til MRF 2022.213 Mfk, hvormed landsretten synes at have overset, at denne afgørelse var indbragt for domstolene, hvilket tilsvarende gjaldt klagenævnets afgørelse i MRF 2023.149/2 Mfk i genoptagelsessagen. Det forekommer lidt friskt, at landsretten i denne sag lagde de to klagenævnsafgørelser til grund som udtryk for gældende ret, idet det modsatte måtte føre til, at klagenævnet tog bekræftende til genmæle over for lodsejernes påstand. Landsrettens præmisser tangerer således argumentet, at klagenævnet har ret, fordi klagenævnet har besluttet, at nævnet har ret – og så er der jo ikke grund til at ulejlige domstolene. I forhold til fredningskendelser må det forventes, at gentagelsestilfælde ikke vil forekomme. Når landsrettens dom alligevel har fremtidig interesse, er det, fordi dommen kan have meget vidtgående konsekvenser i de sager, hvor en rekursmyndigheds afgørelse er indbragt for domstolene, og hvor der foreligger processuelle fejl som f.eks. manglende iagttagelse af VVM-direktivet, SMV-direktivet eller habitatdirektivets art. 6(3). Følges fremgangsmåden i den foreliggende sag, vil rekursinstansen kunne bede om udsættelse og

herefter pålægge førsteinstansen at rette den processuelle fejl, som rekursinstansen har overset, og det vil herefter være den sagsøgende borger, der i en vis forstand skal betale rekursinstansens sagsomkostninger for den efterfølgende lovliggørelse af den manglende screening.

*Med hensyn til spørgsmålet om fredningskendelsers forhold til SMV-reglerne kan i øvrigt henvises til sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern (**MRF 2022.10**), som blev afsagt efter fredningsnævnets lovliggørende SMV-screening af fredningen af Ledreborg Allé, og som rejser tvivl om den tidligere danske forståelse, hvorefter alle fredningsforslag udgør planer i SMV-reglernes forstand.*

Endelig illustrerer sagens forløb, at Danmarks Naturfredningsforenings (DN) adgang til at rejse fredningssager betyder, at DN på alle andre lovområder ikke blot kan hindre, at der meddeles tilladelser, som det f.eks. skete i U 1997.157 H, hvor lodsejere blev tilkendt erstatning for afslag på tilladelse til råstofindvinding, men at DN's mulighed for at rejse fredningssag også kan anvendes til at hindre, at der vedtages planer, som giver lodsejerne en berettiget forventning, der har betydning for erstatningsudmåling ved en fredning, der som i dette tilfælde (ifølge klagenævnet) ikke var vedtaget, hvis lodsejerne skulle have erstatning for den berettigede forventning på anvendelse af det fredede areal, som en tidligere vedtagelse af planen vil have givet anledning til. DN's adgang til at rejse fredningssager efter naturbeskyttelsesloven kan således udvide området for erstatningsfri regulering, hvilket næppe har været formålet med at tillægge DN denne særlige beføjelse.



RETEN I ROSKILDE DOM

afsagt den 19. september 2019

Sag BS-1333/2016-ROS

A

og

B

og

C

(alle ved advokat Kjeld Jørgensen)

og

Org 1

(advokat Dan B. Larsen)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet

(tidligere Natur- og Miljøklagenævnet)

(advokat Britta Moll Bown)

og

Sag BS-9643/2018-ROS

A

og

B

og

C

(alle ved advokat Kjeld Jørgensen)

mod

Miljøstyrelsen

(advokat Britta Moll Bown)

Denne afgørelse er truffet af dommerne Marie Louise Tønne, John Larsen og Anna Lindgren.

Sagens baggrund og parternes påstande

Disse sager, der er behandlet sammen og er anlagt henholdsvis den 15. november 2016 og den 20. marts 2018, vedrører prøvelse af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning og spørgsmålet om erstatningsfastsættelse, hvis afgørelsen ikke ophæves som ugyldig.

Sagsøgerne

A

L

B

og

C

har i sag BS-1333/2016-ROS endeligt nedlagt følgende påstande:

Principal:

Miljø- og Fødevareklagenævnet tilpligtes at anerkende, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 i sagen om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé (NMK-520-010039) er ugyldig for de dele af fredningen, som

vedrører A , B og C's ejendomme.

Subsidiært:

Miljø- og Fødevareklagenævnet tilpligtes at anerkende, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 i sagen om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé (NMK-520-010039) ændres til, at § 3 om terrænændringer begrænses til alene at omfatte de 100 meter nærmest Ledreborg Allé mod syd.

Mere subsidiært:

Den af Natur- og Miljøklagenævnet truffene afgørelse af 26. april 2016 i sagen om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé (NMK-520-010039) hjemvises til fornyet prøvelse hos Miljø- og Fødevareklagenævnet.

A har nedlagt en selvstændig påstand om, at fredningen ikke vedrører de træer nord for Ledreborg Allé, som eventuelt hindrer vejadgang til matr.nr. 1 Engmarken, Roskilde jorder.

Såfremt A , B og C ikke får medhold i ovennævnte påstande, har de i sag BS-9643/2018-ROS nedlagt endelige påstande overfor Miljøstyrelsen om erstatning som følger:

Principal:

A tilkendes yderligere 52.910.000 kr. med tillæg af procesrente fra sagens anlæg.

B tilkendes yderligere 10.690.000 kr. med tillæg af procesrente fra sagens anlæg.

C tilkendes yderligere 13.590.000 kr. med tillæg af procesrente fra sagens anlæg.

Subsidiært:

Der tillægges A , B og C en mindre erstatning efter rettens skøn.

Opgørelse af påstandene

Påstandene er på baggrund af arealpriserne i besvarelsen af spørgsmål 5 i syn- og skønsmand Bjarne Overgaards erklæring opgjort således:

A	
Matr.nr. 2 og 3	9.500.000 kr.
Matr.nr. 1	41.150.000 kr.
Matr.nr. 4	10.200.000 kr.
Matr.nr. 5	3.800.000 kr.
Værdi af jord: 58,7 ha à 200.000 kr.	- 11.740.000 kr.
I alt	<u>52.910.000 kr.</u>
B	
Matr.nr. 6	14.450.000 kr.
Værdi af jord: 18,8 ha à 200.000 kr.	- 3.760.000 kr.
I alt	<u>10.690.000 kr.</u>
C	
Matr.nr. 7	15.750.000 kr.
Værdi af jord: 10,8 ha à 200.000 kr.	- 2.160.000 kr.
I alt	<u>13.590.000 kr.</u>

Sagsøgeren Org 1 har i sag BS-1333/2016-ROS endeligt nedlagt følgende påstande:

Principal:

Miljø- og Fødevareklagenævnet tilpligtes at anerkende, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 i sagen om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé (NMK-520-010039) er ugyldig i sin helhed, subsidiært for så vidt angår fredningen af sagsøgers arealer, lb.nr. 1 omfattende matr.nr. 8 , 9 , del af 10 , 11 , Svogerslev By, Svogerslev, del af 12 , 13 Engmarken, Roskilde Jorder.

Subsidiært:

Den af Natur- og Miljøklagenævnet truffene afgørelse af 26. april 2016 i sagen om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé (NMK-520-010039) hjemvises til fornyet prøvelse hos Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Mere subsidiært:

Den af Natur- og Miljøklagenævnet truffede afgørelse af 26. april 2016 om fredning af 400 meter langs Ledreborg Allé på begge sider i den østlige del af det af fredningsforslaget omfattede areal, herunder omfattende sagsøgers ejendom, lb.nr. 1 omfattende matr.nr. 8 , 9 , del af 10 , 11 , Svogerslev By, Svogerslev, del af 12, 13 Engmarken, Roskilde Jorder udgår helt eller delvist af fredningen, subsidiært at denne del af fredningen reduceres efter rettens skøn, dog til maksimalt at omfatte 100 meter langs Ledreborg Allé på begge sider af den.

De sagsøgte Miljø- og Fødevarerklagenævnet og Miljøstyrelsen har nedlagt påstand om frifindelse.

Oplysningerne i sagen

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a, stk. 3.

Afgørelser om fredning og erstatning

Fredningsnævnet traf den 28. februar 1942 afgørelse om fredning af Ledreborg Allé for en strækning på ca. 5.750 meter. Den 23. april 1986 gav fredningsnævnet tilladelse til fældning og genplantning af alléens træer, bortset fra et stykke af alléen.

Fredningsnævnet traf den 11. december 2013 afgørelse om supplerende fredning ved bl.a. Ledreborg Allé, herunder området omhandlet af sagen. Af fredningsnævnets bemærkninger til afgørelsen fremgår bl.a.:

”Fredningsnævnets afgørelse er truffet i enighed.

Efter naturbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, kan fredningsnævnet gennemføre fredning til varetagelse af de formål, der er nævnt i lovens § 1.

Af naturbeskyttelseslovens § 1, stk. 2 fremgår, at loven særligt tilsigter at beskytte naturen og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier og at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen og at forbedre mulighederne for friluftsliv.

Fredningsnævnet finder, at fredningsforslagets formål er omfattet af de hensyn, der er opregnet i naturbeskyttelseslovens § 1, og at det reviderede fredningsforslag i sin helhed skal tages til følge.

...

Fredningsområdet omkring Ledreborg Alle er mod øst afgrænset af Lindenborgvej, mod nord af Holbækmotorvejen og mod vest af den eksisterende fredning af Gl. Lejre. Vedrørende den sydlige afgrænsning finder nævnet, at det af hensyn til indsynet til og udsynet fra alleen er berettiget at lade et bælte med et betragteligt areal parallelt med alleen være omfattet af fredningen. Efter en konkret vurdering og under hensyntagen til alleens monumentale længdemæssige udstrækning finder nævnet, at en afgrænsning placeret 400 meter syd for alleen vil tilgodese formålet med fredningen.”

Afgørelsen blev indbragt for Natur- og Miljøklagenævnet, der traf afgørelse den 26. april 2016. Af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning fremgår bl.a.:

”Indledning

Fredningsnævnet for Østsjælland har den 11. december 2013 fredet Ca. 486 ha i områder ved Ledreborg Allé og Gl. Lejre i Roskilde og Lejre kommuner.

Ledreborg Allé er med sine 6,9 km Danmarks længste allé. Hovedparten af alléens træer er omfattet af fredning fra 1942. Lejre er et kuperet område, hvor der er fundet Danmarks ældste formodede kongsgård fra Ca. år 500 (jernalderen). Området ved Gl. Lejre udvider den eksisterende Gl. Lejre-fredning mod nord, og den eksisterende fredning udvides mod øst med området ved Ledreborg Allé.

Danmarks Naturfredningsforening har den 4. december 2012 rejst fredningssag for et ca. 439 ha stort areal omkring Ledreborg Allé samt et ca. 47 ha stort areal nord for den eksisterende fredning af Gl. Lejre. Den 28. februar 2013 træder Roskilde Kommune ind som medrejser, og den 11. marts 2013 indtræder Lejre Kommune ligeledes som medrejser. Sagsrejserne har den 28. maj 2013 fremsat forslag til reviderede fredningsbestemmelser.

Ifølge fredningsforslaget har fredningen bl.a. til formål at sikre de historiske, kulturhistoriske og landskabelige værdier samt sikre alléen og udvikle de rekreative værdier og naturværdierne.

Langt størstedelen af fredningsområdet ejes af 29 private lodsejere. Roskilde, Lejre og Københavns kommuner samt Vejdirektoratet ejer tilsammen 23,79 ha.

Afgørelsen er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af 12 private lodsejere, Lejre Kommune, Region Sjælland og Vejdirektoratet.

2. Baggrunden for fredningsforslaget

Danmarks Naturfredningsforening (DN) har rejst sagen, da området indeholder landets længste allé (6,9 km). Foreningen finder, at området har et fantastisk landskabs- og kulturelement og udgør et vigtigt supplement til den eksisterende fredning GI. Lejre. Baggrunden for den del af fredningen, som vedrører Ledreborg Allé, er, at Region Sjælland har haft et forslag til ny råstofplan 2012-2023 i offentlig høring, hvor regionen udlægger store arealer umiddelbart nord og syd for Ledreborg Allé til henholdsvis graveområde og interesseområde for råstofgravning. Endvidere har Lejre Kommune debatteret, om der skal opstilles vindmøller mellem alléen og motorvejen.

Sagsrejsnerne ønsker endvidere med forslaget, at der sker en sikring af områdets kendte og potentielle historiske og kulturhistoriske værdier med mulighed for deres formidling. For det andet at sikre, at det i dag forholdsvis uberørte og smukke landskab omkring GI. Lejre og langs Ledreborg Allé friholdes for skæmmende nybyggerier, beplantninger, råstofgrave, større tekniske anlæg og lignende og om muligt med et øget naturindhold. For det tredje at give offentligheden bedre mulighed for at færdes og opholde sig i landskabet gennem et forbedret stisystem, der knytter an til stier uden for fredningen.

3. Beskrivelse af fredningsområdet

Fredningsnævnet har i afgørelsen beskrevet fredningsområdet med følgende uddrag fra DN's fredningsforslag:

Egnen omkring Gammel Lejre er et meget varieret landskab med vandløb og bakker, skove, søer og sletter. Et landskab der ikke blot fortæller om menneskers rige muligheder for at overleve, men også om istidens rokeren rundt med Danmarks fundament, så vi i dag kan nyde stor naturskønhed relativt bevaret i et omgivende landskab, som sine steder er voldsomt præget af råstofgravning.

Siden jægerstenalderen har egnen omkring Lejre været beboet af mennesker, Nærheden til fjorden og åerne gav mulighed for fiskeri, jagt og transport og senere mølledrift. De varierede jordbundsforhold betød godt agerbrug og græsningsmuligheder for husdyr i de brede enge, og tømmer og brænde hentedes fra skovene. I dette rige landskab hvor naturressourcerne lå tæt, blev det spæde frø til det, vi i dag kalder Danmark, sået. GI. Lejre er derfor blevet kaldt Dan-

marks Riges vugge. Fra Skjoldunger til skibssætninger, gravhøje og 5000 år gamle jættestuer.

Fredningsforslaget består af to adskilte områder. Mod nordvest nord for den eksisterende fredning for GI, Lejre, foreslås et område på godt 45 ha fredet, hvor man for få år siden fandt en hustomt fra Ca. år 500 på Fredshøjs jorder, men hvor man desværre hverken har mulighed for adgang til eller markering affundet.

Længere mod øst foreslås et område på godt 458 ha fredet strækkende sig fra den østlige grænse af den eksisterende GI. Lejre fredning 4,5 km østpå langs Ledreborg Allé, således at den imponerende udsigt fra alléen bevares, ligesom udsigten fra forskellige positioner i GI. Lejre til alléen bevares.

Begge områder skal ses som et vigtigt supplement til de eksisterende fredninger omkring GI, Lejre og for Ledreborg Allé.

Ledreborg Allé strækker sig fra Ledreborg Slot sydvest for GI. Lejre mod Roskilde, og er som landets længste allé et fantastisk landskabs- og kulturelement i et i øvrigt lidt trivielt men kulturhistorisk vigtigt landskab omkring alléen. Det er i høj grad alléen, der som landskabs- og kulturelement, i dag gør det samlede landskab fredningsområdets østlige del til et storslået og kulturhistorisk interessant landskab, og der er p.t. ikke restriktioner på de nære omgivelser. (...)

Fredningsforslagets afgrænsning

Fredningsområdet er delt i to adskilte områder.

Det østlige fredningsområde omkring Ledreborg Allé afgrænses mod nord af Holbækmotorvejen og mod øst af Lindenborgvej. 100 m syd følger fredningsgrænsen Ledreborg Allé parallelt, men 400 meter syd for alléen. Mod vest støder grænsen op til den eksisterende fredning af GI. Lejre.

Det vestlige fredningsområde afgrænses af den eksisterende fredning af GI. Lejre omtrent hele vejen rundt, undtagen på en kort strækning mod nord, hvor fredningsgrænsen følger en markvej og levende hegn østpå til Orehøjvej.

Beskrivelse af fredningsområdet

Landskabsformer og geologi

Det foreslåede fredningsområde indgår i landskabet omkring GI. Lejre, der er dannet for 12-15.000 år siden. Under isens afsmeltning eroderede

smeltevand et system at ådale, som ved Lejre udgøres af Hulemølle Ådal og Kornerup/Lavringe Ådal, der fortsætter nordpå til Roskilde Fjord og som afvandes af Lejre Å og Kornerup Å. Vest for Ledreborg lå endnu i lang tid dødis. Senere strakte stenalderhavet sig ind i ådalene omtrent til det sted, hvor motorvejen dag krydser. Dødisområdet fremtræder i dag med småsøer og fugtige løvskove, og overdrevslandskabet mellem ådalene dyrkes eller anvendes til græsning og høslæt.

På morænesletten i fredningsområdets østlige del karakteriseres landskabet af det let skrånende bundmorænelandskab, som er den vestlige udløber af det store slettelandskab, sydøst for København, benævnt 'Heden'. Dette landskab langs Ledreborg Allé dyrkes i dag intensivt.

Natur

Området omfatter primært dyrkede landbrugsarealer. Der er ikke registreret arter beskyttet efter habitatdirektivets Bilag IV i området. Nærmeste Natura 2000-område er Roskilde Fjord umiddelbart uden for fredningsområdet nord for motorvejen. Roskilde Fjord er både omfattet af habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet. Mellem de to adskilte fredningsområder løber Kornerup Å og Lejre Å i den eksisterende GI. Lejrefredning. Til disse ådale knytter sig store naturinteresser. Eksempelvis kan nævnes fimreormen *Crenobia alpina* i kilden ved Skovbækken. Ormen, som findes i isolerede kolde kilder, anses for en istidsrelik.

Roskilde Kommune har gennem flere år arbejdet for en grøn ring omkring Roskilde by, hvor både de naturmæssige og rekreative interesser skal udvikles. Fredningens østligste arealer er beliggende inden for Den grønne ring. Det er fredningsrejsers intention, at fredningen skal støtte visionen bag Den grønne ring, og således ikke være hindrende for at der ad åre kommer et langt større naturindhold ind i de i dag intensivt dyrkede marker, fx gennem en mere ekstensiv udnyttelse af jorden til græsning eller høslæt. Denne intention om større naturindhold gælder for så vidt overalt i det område der foreslås fredet, når det ikke strider imod fredningens formål om at bevare landskabet åbent.

Kulturspor

Lejreegnen er et af de steder i Danmark, der rummer flest værdifulde kulturhistoriske spor. Stenalderens gravhøje ligger langs vandløbene og vidner om tidlig bosætning. I bronzealderen skete bosætningen særligt på Gevinge Overdrev med forbindelse nordpå til Roskilde Fjord og sydpå mod andre sjællandske bygder. Bronzealderens gravhøje er rigt repræsenteret på hele egnen. Fra jernalderen og vikingetiden er der særligt gjort mange fund omkring GI. Lejre bl.a. Skibssætningen og Dronningestenen på bakken mellem åerne, store skattefund og rester af bebyggelse af Trelleborgty-

pen fra denne tid. I alle de omkringliggende skove findes store arealer med meget velbevarede oldtidsagre og hulveje. Inden for det foreslåede fredningsområde er sagsrejser ikke bekendt med, at disse kulturhistoriske spor findes længere.

Lejre er beskrevet i samtidige skriftlige kilder, både nationale og internationale. Området er centralt placeret i den danske sagnhistorie, og historien er nu bekræftet gennem de senere års arkæologiske udgravninger og talrige fund. Her er udgravet de største hustomter, der kendes fra oldtiden, og som fortæller om Lejres historie fra 600-tallet og ind i 1000-tallet. Senest dukkede figuren af selve gudernes konge, Odin, op i den sidst udgravede hustomt, som ligger inden for den eksisterende fredning.

Udgravningerne og de øvrige fund, herunder imponerende guldfund, fortæller historien om et stormandssæde af hidtil usete dimensioner — et magtens sted, som omkring år 1000 uløseligt forbindes med det Roskilde, der bliver det fysiske centrum i Harald Blåtands netop dannede danske rige.

Inden for det vestligste område, som foreslås fredet, fandt man for få år siden endnu en hustomt, som kan dateres helt tilbage til ca. år 500. [...].

Resterne af den meget store og netop restaurerede skibssætning ligger mellem de to områder, som foreslås fredet, og inden for den eksisterende fredning. flåde skibssætningen og de mange markante gravhøje overalt i området er med til at belyse Lejres betydning gennem tiden.

Sct. Olufs høj i fredningsområdets østligste del ses i dag overgroet af buskads Ca. 100 m fra alléen mod nord lige efter knækket på Ledreborg Allé. Højen gemmer på en fantastisk historie, og findes ligeledes på Ole Worms meget kendte prospekt fra 1643.

2,5 km længere vestpå ligger er rindhøj/jættestue med bikammer fra stenalderen, ligesom der flere andre steder i fredningsområdet findes nogenlunde intakte gravhøje.

I middelalderen var Gl. Lejres udvikling tæt knyttet til Lejre Gård, hvor herresædet Ledreborg opførtes ca. 1740. Byens beliggenhed gav mulighed for græsning og høsfet langs åen, agerbrug på skråningerne mod vest og overdrevsgræsning i bakkelandet. Der er da også stadig spor at trevangskifte i området.

Lejre rummer således stof til forståelsen at en række helt centrale, nationale historiske udviklinger, og det kan, måske som intet andet sted i landet, bidrage med overraskende ny viden af national interesse.

Ledreborg Allé

De første alléer blev plantet på herregårde i 1600-tallet, som regel fordi godsejeren ville forskønne omgivelserne, strukturere landskabet og markere sin sociale betydning.

Alléerne er karakteristiske landskabselementer med en væsentlig visuel effekt i landskabet. Alléen forstærker landskabets rumlighed samtidig med at den skærper og formidler en historisk og regional identitet. Gennem de sidste mange år er alléerne blevet mindsket i antal. Det er der flere grunde til. Først og fremmest skyldes det ændringer i vejnettet, men også rationaliseringer inden for landbruget har påvirket alléerne, ligesom elmsygen fra ca. 1980 begyndte at spredes og slå et stort antal alléer ihjel.

I de seneste årtier har der været en stigende opmærksomhed på alléerne, dels fordi de er truet og mindsket i antal. Det har betydet at man mange steder er begyndt at indlede genplantering af både hele alléer og enkelte udgåede allétræer.

Ledreborg Allé blev planlagt af arkitekt Lauritz de Thurah, der også stod for de store byggearbejder på Ledreborg Slot. Den har muligvis været tænkt at skulle strække sig videre, måske helt til Roskilde. De gamle kort viser store alléplaner, der aldrig blev realiserede.

Den egentlige snorlige Ledreborg allé starter ved gravhøjen i Gravhøj Skov, og fortsætter 450 meter til Ledreborg Slot og videre mod øst 5300 meter, i alt 5750 meter og dermed Danmarks længste allé. Hertil kunne tidligere lægges en mindre forlængelse, så den kom op på 7,3 km, Nordeuropas længste allé. I dag er alléens samlede længde fra gravhøjen i vest til rotunden i østpå ca. 6,9 km.

Maglebro ved Blæsenborg, Danmarks første moderne vejbro, indgik i det store alléprojekt.

Plantningen påbegyndtes i 1747 og fortsattes i de kommende år. Alléen er vist på et kort fra 1751. Ledreborg Allé bestod fra starten af lind nærmest slottet. Dernæst mest ask, men hestekastanie og "andre træer" indgik også. Senere kom canadisk poppel til. I begyndelsen blev træerne holdt beskårne som små træer med runde kroner. Senere lod man enkelte grene få lov at gå op — dog med borthugning af sidegrene. Ved denne dobbelte

styning — kandelaberstyning - opstod den højt hvælvede og typiske barokallé.

I 1764 omtales alléen i Erik Pontoppidans "Danske Atlas", som "uden tvivl én af de allersmukkeste veje her til land, særdeles efter at, ved dennes sønder-side nylig er opbygget elleve bøndergårde, alle efter samme model, og med lige store mellemrum, så at enhver har det meste af sin tilhørende agerjord liggende bagved, i lige strækning." Her hentydes til den særlige udskiftningsmodel, kamudskiftningen, som kan opleves når man kører ad Ledreborg Allé, det de gårde, der i dag ligger på den sydlige side af alléen, er det konkrete resultat. Modellen blev anvendt efter en større brand i Glim i 1761, som resulterede i at 9 gårde blev anlagt med godt og vel 200 meter mellem hver og blev bygget ens efter ønske fra greven på Ledreborg. Mellem de enkelte gårdes jordtilliggende blev anlagt diger som beplantedes med levende hegn. Det var et nyt element i kulturlandskabet og et brud med den gamle tradition med dyrkningsfællesskabet.

I alléens vestligste ende ved Maglebro og op til selve slottet er endnu bevaret dele af den oprindelige kandelaberstynede allé.

Allerede i 1930 frededes nogle enkelte træer efter anmodning fra godset for at undgå fældning.

Under den hårde krigsvinter 1941 med dårlige forsyninger af brændsel, rettede lensgreve X henvendelse til fredningsnævnet om fredning af alléen for at sikre "en skønhedsværdi af kulturel og historisk betydning" fra at ende som brænde. Det lykkedes lensgreven at få alle med på en frivillig fredning, mod at godset påtog sig vedligeholdelse, fornyelse og en ansvarsforsikring.

Det bestemtes ved kendelse i 1942, at fældning kun måtte foretages, når det af sikkerhedsmæssige årsager var nødvendigt og da med indhentet tilladelse. Samtidig bestemtes det, at der skulle være et årligt tilsyn.

I 1954 besluttede fredningsnævnet, at et større antal asketræer skulle fældes af sikkerhedsmæssige årsager og hurtigst muligt erstattes med egetræer. Herefter skulle der ske en løbende udskiftning af asketræer frem til 1985. Efterhånden kneb det godset at vedligeholde og forny alléen, som derfor kom til at fremtræde med et blandet artsvalg af træer af forskellig alder og sundhedstilstand foruden dem, der helt manglede. På den baggrund gik Lejre og Roskilde kommuner sammen med Hovedstadsrådet om et projekt udarbejdet af landskabsarkitekt Y, som fredningsnævnet godkendte. Dette indebar, at hele alléen fældedes med undtagelse af stykket fra Gravhøj Skov til slottet og videre mod øst til et styk-

ke vest for Maglebro. Der plantedes i stedet 1200 lind, som kommunerne, der nu er ejere, påtog sig vedligeholdelsen af.

For at give alléen en meningsfuld afslutning mod øst, efter at store nye vejanlæg og højspændingsledninger havde afskåret dens forlængelse mellem Lindenborgvej og Ringstedvej fra resten, lod man alléen ende i en cirkel, hvorfra træ-rækker strækker sig som radier ud i det nære landskab. Centrum blev markeret med et bronzesøm i vejbanen ved det store projekts afslutning den 27. august 1992. Ammetræer/-buske i denne rotunde er ikke blevet ryddet, hvorfor dens struktur fremstår sløret i 2012. Den bør plejes, ligesom der bør udarbejdes en plan for udvikling af rotundearealet, som ejes af Roskilde Kommune.

Efterfølgende er der tre gange givet tilladelse til beskæring af dele af de ældre allé-partier med op til en tredjedel - at sikkerhedsmæssige grunde og for at lette stormtrykket og fremme nyvækst.

Friluftsliv og offentlighedens adgang

Lejre-egnen har været udflugtssted for turister i flere århundreder. De vigtigste besøgsmaal for gæster fra såvel ud- som indland er Ledreborg Slot, Sagnlandet Lejre, skibssætningen og Lejre Museum. Området er også et vigtigt udflugtsmaal for skoler og institutioner såvel som for individuelle ture.

Idet område som foreslås fredet, er der imidlertid sparsomt med offentlige stier. På den baggrund udlægger fredningsforslaget nye stier som vist på fredningskortet. Stierne giver en mulighed for at komme ud i det åbne land mellem markerne og tættere på de kulturhistoriske elementer, som hele området er så fuld af.

I fredningsområdets vestlige del, hvor der for nylig er gjort nye store arkæologiske fund, foreslås udlæg af ny sti, når udgravningsarbejdet er så langt, at der vil være noget for offentligheden at se i området.

Naturpleje og naturplejeaftaler

Der er sagsrejser bekendt ingen eksisterende naturplejeaftaler inden for det område, som foreslås fredet.

Natura 2000-interesser

Der er ingen Natura 2000-områder inden for det område, som foreslås fredet.

Frednings- og planlægningsmæssige forhold

Eksisterende fredninger

Det foreslåede fredningsområde omfatter en del af den eksisterende fredning af Ledreborg Allé fra 1942. Den blev fredet som en frivillig fredning af daværende ejer på grund af sin skønhedsværdi af kulturel og historisk betydning, Fredningen omfatter kun en del af alléen, og således ikke de østligste 1200 meter.

GI. Lejrefredningen fra 1995 grænser op til det område, der foreslås fredet. GI. Lejrefredningen blev rejst med det formål at sikre det nationalhistoriske område omkring GI. Lejre og det åbne overdrevsprægede landskab omkring Lejre Å og Kornerup Å med dets kulturhistoriske, landskabelige, biologiske og rekreative værdier, samt at fortsætte den sikring af de fredningsmæssige værdifulde arealer vest for GI. Lejre, der skete ved fredningen af Ledreborg Gods, Endelig var det også begrundet i et ønske om at forbedre offentlighedens adgangs- og opholdsmuligheder.

Zonestatus

Hele det område, der foreslås fredet, ligger i landzone,

*Kommuneplanforhold**Roskilde kommune*

Det område, som foreslås fredet, ligger i Roskilde Kommune i kommunens planlagte grønne ring omkring Roskilde. Af Roskilde Kommunes kommuneplan fremgår det blandt andet,

- At man vil sikre Den grønne ring som et sammenhængende rekreativt bælte hele vejen rundt om byen,
- At man vil arbejde for at der på langt sigt bliver en ringsti hele vejen rundt om byen i Den grønne ring.
- At graveområder syd for Roskilde løbende skal udvikles til blandt andet ny natur.
- At hele området er udlagt som særligt drikkevandsområde.

Den foreslåede fredning lægger ikke i sig selv op til ny natur i Den grønne ring, men vil ikke være hindrende for, at der sker en ekstensivering af den i dag intensive landbrugsproduktion. Ligeledes vil fredningen heller ikke være hindrende for, at der etableres et stisystem i fredningsområdets østligste del, som ligger i Den grønne ring, der knytter an til stier udenfor fredningen.

Fredningsforslaget er således i overensstemmelse med den planlægning, som kommunen har for området.

Lejre kommune

Af Lejre Kommunes kommuneplan fremgår det blandt andet,

- At det foreslåede fredningsområde i sin helhed ligger i et område, der er udpeget som særligt drikkevandsområde. Derudover er der flere kildepladser.
- At arealerne omkring Ledreborg Alle og det foreslåede fredningsområdes vestligste del er udpeget som værdifuldt landskab i kommuneplanen (svarer til det daværende Roskilde Amts særligt værdifulde landskaber). I de værdifulde landskaber må tilstanden eller arealanvendelsen ikke ændres, hvis det forringer deres værdi. Ændringer kan dog ske som led i forbedring af områdernes landskabelige værdier, i medfør af en fredning eller lokalplan, hvis det kan begrundes ud fra væsentlige samfundsmæssige hensyn, og kan ske uden at tilsidesætte de landskabelige værdier. I de værdifulde landskaber skal der være størst mulig adgang til at opleve og forstå landskabsværdierne. Den offentlige adgang kan reguleres i områder, der er særligt sårbare over for færdsel. Værdifulde udsigter skal holdes åbne fra offentligt tilgængelige arealer, veje og stier.
- At der i den vestlige del af det foreslåede fredningsområde er udpeget Skjoldungelandet, der som en del af et eventuelt fremtidigt nationalparkområde skal styrkes gennem etablering af stier, naturgenopretning og -pleje samt forskellige former for formidling og events.

Siden 2005 har Roskilde og Lejre kommuner sammen med et større netværk af interessenter arbejdet for, at der på grund af de landskabelige og biologiske værdier og den store historiske betydning bør udpeges en nationalpark i området under navnet Skjoldungelandet. Det foreslåede fredningsområdes vestlige del er omfattet af den afgrænsning, som styregruppen arbejder for.

Lejre Kommune fremlagde i april 2012 et debatoplæg hvoraf det fremgik, at man foreslår vindmølleområde på en del af området mellem Ravnsbjergvej og Lyngageren og mellem Ledreborg Allé og Holbækmotorvejen.

Bortset fra kommunens overvejelser om vindmøller inden for fredningsområdet, så er fredningsforslaget i overensstemmelse med den planlægning, som kommunen har for området.

Øvrige planforhold

Forslag for Region Sjælland 2012-2023 med tilhørende bilag udlægger 121 ha nyt stort graveområde, hvoraf ca. 50 ha er beliggende indenfor det område, som foreslås fredet. Herudover foreslår Regionerne at et væsentligt større område udlægges til interesseområde for råstoffer. Dette interesseområde strækker sig langt ind over det foreslåede fredningsområde.

Til grund for Regionens udpegning af de foreslåede grave- og interesseområder ligger en strategisk miljøvurdering, som på skematisk vis kort gennemgår biologiske, landskabelige, kulturhistoriske osv., værdier i området. Denne vurdering er overordentlig mangelfuld på det landskabs- og kulturhistoriske område. Den indeholder en ganske overfladisk beskrivelse af områdets store kulturhistoriske fredningsværdier, sammenhængen med Sagnlandet Lejre og de internationalt anerkendte kulturskatte, både kendte og endnu ukendte, som området gemmer på. Ligeledes forholder denne strategiske miljøvurdering sig ikke til Ledreborg Allé, der som karakteristisk landskabselement har en væsentlig visuel effekt i landskabet, ligesom landskabet omkring er afgørende for hvordan alléen opleves. Det er landets længste herregårdsallé som samfundet tidligere har ofret mange ressourcer på at genskabe og vedligeholde. Destruktion af landskabet omkring alléen ved råstofgravning vil skæmme oplevelsen af alléen.

Den foreslåede råstofplan er planlagt endeligt besluttet af Regionsrådet for Region Sjælland den 13. december 2012.

I forbindelse med at råstofplanen har været i høring hos Roskilde og Lejre kommuner, har de to kommuner gjort følgende indsigelser:

Roskilde Kommune

“Glim-området blev i Råstofplan 2008 udlagt som interesseområde, hvor såvel Roskilde som Lejre Kommune protesterede imod udlægget. Dette på grund af de landskabelige værdier og nærheden til den fredede Ledreborg Allé, som udgør et betydningsfuldt kulturhistorisk element. Siden sidste råstofplan har Lejre og Roskilde kommuner arbejdet intenst for at fremme nationalparkprojektet, Skjoldungelandet, hvor kulturlandskabet indgår som et vigtigt element, hvorfor såvel Roskilde som Lejre kommuner nu er endnu mere opmærksomme på at værne om de landskabelige sammenhænge “Roskilde kommune tager skarpt afstand fra udlæg af Slim Graveområde. Hvis arealet fortsat skal indgå i råstofplanlægningen bør det som minimum reduceres til areal syd for transportkorridoren og I behørig afstand til Ledreborg Allé.”

Lejre Kommune

“Sammen med Roskilde Kommune arbejder Lejre Kommune på at få skabt et nationalparkområde (Skjoldungelandet), hvis naturlige indfaldsvej fra hovedstadsområdet mod natur- og kulturlandskaberne i Lejre er ad Ledreborg Allé, en ca. 7 km lang fredet lindeallé, der fører frem til Ledreborg Slot. Længs denne allés østlige del vil Regionerne nu tillade råstofindvinning. Selve Slim by, der ligger i det udlagte graveområdes sydlige del, er en gammel fortelandsby og dennes jorde, som nu udlægges til råstofind-

vinding, er præget af den stjerneblokudskiftning, der blev gennemført i 1798. Langs Ledreborg Allé er gennemført en kamudskiftning.

En råstofgravning i dette område vil ikke blot skæmme den kulturhistoriske bevaringsværdige landsby og dens jorde, skæmme landskabet langs Ledreborg Allé, men vil også ødelægge det flotte syn, som oplevelsen af Lejre højlandet er, når man kommer til området fra øst.”

Andre planforhold

Roskilde og Lejre kommuners indsigelse mod udlægning af graveområdet Glim og Region Sjællands svar på indsigelserne fremgår af råstofplanens hvidbøger. Regionens administration har udfærdiget en Hvidbog af 7. november 2012. Det fremgår heraf om graveområdet Glim:

at den sydlige del fastholdes som graveområde, mens den nordlige del, hvor der er flest interessekonflikter overgår til interesseområde. Den udlagte ressource vurderes at være tilstrækkelig. Giver mulighed for at andre graveområder i Roskilde regionale graveområde bliver hurtigere færdiggravet.

Ændringen af forslaget til Råstofplanen med mindre graveområde ved Glim har været i partshøring den 10. oktober 2012 hos berørte myndigheder og lodsejere.

Regionens Miljø-, Energi- og Udviklingsudvalget har afholdt møde den 15. november 2012, hvor udvalget drøftede hvidbogen og havde forslag til ændringer, dog ikke om området ved Glim.

Regionen har bl.a. bemærket følgende den endelige udgave af Hvidbog om udlægning af graveområdet Glim:

Graveområdet er halveret i forhold til det graveudlæg, der fremgår af udkast til råstofplan. Den nordlige halvdel udtages, men forbliver interesseområde. Konsekvensen er, at andre graveområder i Roskilde regionale graveområder sandsynligvis bliver hurtigere færdiggravet. Desuden tages der hensyn til landskabelige forhold.

Ifølge Roskilde og Lejres kommuneplaner er det alene den nordligste del af det foreslåede graveområde i udkast til råstofplan, der er udlagt som værdifuldt landskabsområde (med Ledreborg Allé som en særlig visuel oplevelsesmulighed), mens den sydlige del er omfattet af et kulturhistorisk interesseområde.

Af kommunernes retningslinjer for administration af områderne fremgår, at i de værdifulde landskaber og kulturhistoriske interesseområder, må tilstanden eller arealanvendelsen ikke ændres, hvis det forringer deres værdi. Ændringer kan dog ske bl.a., hvis det kan begrundes ud fra væsentlige samfundsmæssige hensyn, og kan ske uden at tilsidesætte de landskabelige værdier.

Det halverede graveområde (i forhold til forslag til råstofplan) ligger ikke op til Ledreborg allé. Det er endvidere regionens vurdering, at det udlagte graveområde er at en karakter, hvor bl.a. de landskabelige og kulturhistoriske interesser ikke er til hinder for, at der vil kunne meddeles gravetilladelse i hele eller dele af graveområdet.

Regionsrådet har den 13. december 2012 vedtaget Regionplanen med stemmefordelingen 30 for og 7 imod (SF). Om Glimområdet fremgår det af den vedtagne Regionplan:

at den sydlige del fastholdes som graveområde, mens den nordlige del hvor der er flest interessekonflikter overgår til interesseområde. Den udlagte ressource vurderes at være tilstrækkelig. Giver mulighed for at andre graveområder i Roskilde regionale graveområde bliver hurtigere færdiggravet.

at statens indsigelse i forhold til vejadgang/trafikale forhold imødekommes. Forudsætning for udlægget er indføjet i råstofplanen.

Nationalpark Skjoldungelandet blev indviet den 21. marts 2015, Området ved Gl. Lejre og det sydvestligste hjørne (ca. 1,8 ha) af området ved Ledreborg Allé er beliggende i nationalparken.

Arealer beskyttet af naturbeskyttelsesloven

Ca. 8,1 ha af fredningsområdet er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, herunder enge og moser. Endvidere er der 1728 m vandløb.

Der er ca. 18 ha af fredningsområdet, som er omfattet af 150-meters sø- og åbeskyttelseslinjen. 23 ha ligger indenfor 100-meters beskyttelseslinjen omkring fortidsminder, og der er 88 meter sten- og jorddiger indenfor fredningen og 1511 m grænsende op til fredningen.

Hovedparten af de § 3-beskyttede naturarealer er samtidig beliggende indenfor 50- og åbeskyttelseslinjen.

4. Fredningsnævnets bemærkninger og afgørelse

Fredningsnævnet for Østsjælland finder, at det reviderede forslag til fredningen i sin helhed opfylder formålene i naturbeskyttelseslovens § 1. Den omstændighed, at delområdet ved Gl. Lejre ikke har relation til området ved Ledreborg Allé, kan ikke føre til at delområdet udtages af fredningen. Nævnet vurderer, at delområdet i høj grad er fredningsværdigt. Nævnet har herunder lagt vægt på, at området indeholder en hustomt, som antageligt er Danmarks ældste kongehal fra 4-500 tallet, og at fredningen muliggør markeringen affundet og offentlighedens adgang dertil.

Fredningsnævnet har besluttet, at området omkring Ledreborg Allé mest øst afgrænses af Lindenborgvej, mod nord af Holbækmotorvejen og mod vest af den eksisterende fredning ved Gl. Lejre. Mod syd har nævnet vurderet, at indsynet og udsynet fra alléen og dens monumentale længdemæssige udstrækning berettiger at frede et bælte på 400 meter mod syd fra alléen.

Hvis der udarbejdes en lokalplan for institutionen Org2 eller Org1 inden for særlige områder, kan disse arealer udgå af fredningen.

Fredningsnævnet har således besluttet at gennemføre fredningen i overensstemmelse med det reviderede fredningsforslag.

Fredningsnævnet har besluttet, at fredningens formål er som foreslået af sagsrejserne.

Fredningsområdet ved Gl. Lejre skal bevares i sin nuværende tilstand.

Fredningsområdet omkring Ledreborg Allé skal sikre, at alléen kan opleves fra det omkringliggende landskab og fra vejene.

Fredningen indeholder bestemmelser om forbud mod terrænændringer, herunder råstofgravning. Arkæologiske undersøgelser samt frilæggelse af vandløb og genskabelse af vådområder kan finde sted efter fredningsnævnets forudgående tilladelse.

Fredningen har forbud mod opførelse af flybebyggelse, dog kan boliger udvides op til 250 m², og der kan ske opførelse af de for jordbrugsdriften erhvervsmæssige nødvendige driftsbygninger i tilknytning til eksisterende bygninger. Udvidelserne ved Ledreborg Allé skal placeres syd for eksisterende bygninger. Der må dog ikke opføres pelsdyrbure, drivhusgartnerier eller plasttunneler.

Der må ikke opføres faste konstruktioner og anlæg, fx tårne, vindmøller, master sportsanlæg, golfbaner, ridebaner mm. Fredningen er ikke til hinder for opsætning af sædvanlige landbrugshegn, når disse ikke hindrer offentlighedens adgang, hvor der er lovlig adgang efter naturbeskyttelsesloven.

Der må ikke foretages beplantning udenfor havearealerne med træer, buske eller læhegn eller flerårige udsigtshæmmende afgrøder. Det er dog tilladt af plante bærbuske i erhvervsmæssigt øjemed i max 1,4 meters højde i området omkring Ledreborg Allé.

Der må ikke ske nedlæggelse af de på fredningskortet markerede eksisterende stier. Der skal udlægges nye stier, som vist på kortet. De på kortet markerede stier A til B ved Ravnshøjvej og C til D ved Olufshøj er trampespor henover marken, hvor jorden indgår i almindelig markdrift med pløjning og tilsåning, men hvor sporene skal markeres landskabet.

Fredningen har forbud mod gravning og jordbearbejdning at det på fredningskortet markerede særlige arkæologiske område ved Cl. Lejre, med mindre det er arkæologiske undersøgelser. Området må kun anvendes til afgræsning og høslet, der må dog ske omlægning fra græs til græs hvert 10. år med maskiner til særlig skånsom jordbehandling. Plejemyndigheden har ret til at foretage markering i terrænet af de arkæologiske fund lighed med det allerede udførte på arealerne vest for Gl. Lejre. Plejemyndigheden har ret til at etablere en sti og opsætte skilte, når markeringerne er foretaget.

Der må ikke ske fældning eller beskæring af alléens træer. Beskæring at trafikikkerhedsmæssige hensyn kan ske med fredningsnævnets godkendelse.

Fredningen indeholder en række bestemmelser om arealernes drift og pleje, dels om plejen og udtrykket at alléen og rotunden ved alléens østlige afslutning, dels om pleje at Olufshøj.

Plejemyndigheden udarbejder en plejeplan. Den første plejeplan skal gælde for højst 5 år, de senere i højst 10 år. Den skal redegøre for plejeforanstaltninger og anlægsarbejder samt eventuelle detailændringer i almenhedens adgangsret. Plejeplanen kan indeholde forslag til etablering af primitive publikumsforanstaltninger, f.eks. borde, bænke og affaldskurve samt forslag til opsætning af sædvanlige husdyrhegn og læskure til dyr.

...

8. Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling, herunder besigtigelse og offentligt tilgængeligt møde den 20. maj 2015, har deltaget 7 af nævnets 10 medlemmer: Mikkel Schallemose (formand), Ole Pilgaard Andersen, Pelle Andersen-Harild, Marianne Højgaard Pedersen, Peter Thyssen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

Et enigt Natur- og Miljøklagenævn udtaler:

Nævnet finder, at kommunernes almene interesse i, at kommunernes områder ikke i for høj grad belastes ved at være leverandør af råstoffer til Sjælland, ikke indebærer inhabilitet for de kommunalt valgte medlemmer af fredningsnævnet. Nævnet finder, at Overfredningsnævnet Orienterer 1987.376, som Roskilde Kommune har henvist til, har relevans for vurdering af inhabilitet hos fredningsmedlemmer. Derimod har den dom gengivet i MAD 1997.843, som advokat Helle Carlsen har gjort gældende i inhabilitetsspørgsmålet, ikke relevans for denne sag.

Nævnet kan tiltræde, at der gennemføres en fredning af området ved Ledreborg Allé og GI. Lejre med en afgrænsning som fastsat af fredningsnævnet, dog skal Vejdirektoratets arealer udgå af fredningen. Det fredede område udgør herefter i alt 482 ha. I beslutningen om fredningens afgrænsning er medgået en vurdering af, om lodsejerne kan siges at have berettiget forventning om, at der kan ske råstofgravning på arealerne, hvilket vil medføre, at en fredning af visse områder vil blive uforholdsmæssig dyr. Nævnet har fundet, at lodsejerne ikke har en berettiget forventning om, at der kan ske råstofgravning på arealerne indenfor fredningsområdet. Nævnets nærmere begrundelse herfor fremgår af afgørelsen om erstatning for fredningen af området ved Ledreborg Allé og GI. Lejre af dags dato.

Nævnet er ikke enig i advokat Helle Carlsens påstand om, at råstofloven går forud for naturbeskyttelseslovens regler om fredning. En fredning kan således inddrage interesse- og graveområder efter råstofloven og bestemme, at der ikke må foretages råstofgravning. Der vil også kunne ske fredning af et område med en egentlig gravetilladelse.

...

Idet fredningsnævnets afgørelse af 11. december 2013 ophæves, fastsætter Natur- og Miljøklagenævnet følgende bestemmelser for det område, der er afgrænset som vist på det medfølgende fredningskort. Fredningen omfatter helt eller delvist de på vedhæftede matrikelfortegnelse anførte ejendomme.

§ 1 Fredningens formål

Det er fredningens formål,

- At sikre områdets kendte og potentielle historiske og kulturhistoriske værdier med mulighed for deres formidling.
- At sikre, at det smukke og uberørte landskab omkring GI. Lejre bibeholdes i sin nuværende tilstand og som et overvejende åbent landskab med enkelte solitære træer og levende hegn i sammenhæng med de tilstødende fredede områder.
- At sikre landskabet omkring Ledreborg Allé, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene og fra Ledreborg Allé.
- At sikre, at alléen bevares, vedligeholdes og løbende suppleres, således at den fremstår som et væsentligt kultur- og landskabselement.
- At sikre og forbedre områdets rekreative værdier, herunder at give offentligheden mulighed for at færdes og opholde sig i landskabet blandt andet via stisystemer.
- At sikre og udvikle naturværdierne.
- At skabe grundlag for naturpleje.

§ 2 Anvendelse af området

Den hidtidige lovlige anvendelse af de enkelte arealer må fortsætte, medmindre andet er angivet nedenfor.

Haver kan udnyttes som hidtil og herunder omlægges på sædvanlig vis. Der kan ske mindre udvidelser af havearealer efter fredningsnævnets godkendelse. Eventuelle udvidelser af havearealer må syd for alléen alene ske syd for og direkte bag eksisterende havearealer.

Oplag og opstilling af udrangerede maskiner og lignende kan alene ske inden for have- og gårdspladsarealer.

Udstykning eller arealomlægning, der medfører behov for eller forventning om ny bebyggelse eller ændret arealanvendelse, er forbudt. Omlægning og udstykning i overensstemmelse med landbrugslovens § 10 og 29 kan ske uden fredningsnævnets dispensation.

§ 3 Terrænændringer

Der må ikke foretages terrænændringer, herunder udnyttelse af forekomster i jorden, afgravning, planering, opfyldning eller nyanlæg afveje.

Det er tilladt at udsprede overskudsjord fra byggeri inden for fredningen på markarealer i en højde på op til 30 cm.

Arkæologiske undersøgelser og markeringer af arkæologiske spor kan kun finde sted efter tilladelse fra fredningsnævnet og høring af Roskilde Museum.

Fredningen er ikke til hinder for frilægning af rørlagte vandløb samt genskabelse af vådområder ved ophør af dræning. Fredningsnævnet kan uanset bestemmelsen ovenfor godkende, at der sker terrænændringer til dette formål.

§ 4 Bebyggelse

Eksisterende boliger kan uden fredningsnævnets godkendelse udvides op til 250 m².

Opførelse af garager, carporte, udhuse, drivhuse og lignende bygninger på højst 50 m² kan opføres i tilknytning til eksisterende byggeri.

Erhvervsmæssigt nødvendigt landbrugsbyggeri kan opføres i tilknytning til det eksisterende bygningsareal. Bygningerne skal dog for ejendomme på sydsiden af Ledreborg Allé placeres syd for den eksisterende bebyggelse, vinkelret på alléen og direkte bag eksisterende bygningsmasse.

Der må dog ikke opføres pelsdyrbure samt drivhusgartnerier, herunder såkaldte klima- eller plasttunneller til f.eks. jordbærproduktion.

Fredningen er ikke til hinder for opførelse af de for landbrugsdriften nødvendige primitive læskure til husdyr.

Opførelsen af anden bebyggelse er ikke tilladt indenfor fredningen.

§ 5 Faste konstruktioner og anlæg

Der må ikke etableres faste anlæg og konstruktioner som f.eks. tårne, vindmøller, tankanlæg, transformerstationer og master. Der må ikke føres luftledninger over arealerne. Der må kun etableres sædvanlig, nedadrettet belysning og kun i tilknytning til boliger og driftsbygninger.

Udenfor have- og gårdspladsarealer må der ikke anbringes campingvogne eller lignende, og teltslagning må ikke finde sted.

Etablering af sportsanlæg som golfbaner, skydebaner, motorbaner, ridebaner til erhvervsmæssig ridning og landingsbaner for fly og helikoptere er ikke tilladt.

Hegn må opsættes, hvis hegnet ikke begrænser offentlighedens adgang ad stier og markveje eller til arealer, hvor der er lovlig adgang efter naturbeskyttelsesloven. Hegn skal være almindelige landbrugshegn (trådhegn) til husdyr.

Fredningen er ikke til hinder for opsætning af informationstavler til formidling af fredningen efter aftale med plejemyndigheden.

De for vandforsyningsdriften nødvendige bygninger og tekniske anlæg kan etableres efter forudgående tilladelse fra fredningsnævnet for så vidt angår placering, udformning mv.

§ 6 Beplantning

Der må ikke etableres ny beplantning med træer, buske eller læhegn, herunder bl.a. juletræer og pyntegrønt, og der må ikke etableres flerårige udsigtshæmmende afgrøder som f.eks. energipil eller elefantgræs."

Natur- og Miljøklagenævnet traf samtidig afgørelse om erstatning, hvoraf fremgår bl.a.:

"Indledning

Fredningsnævnet for Østsjælland har den 11. december 2013 truffet afgørelse om erstatning på samlet til 3.861.702 kr. i anledning af fredningen af områder ved Ledreborg Allé og Gl. Lejre i Roskilde og Lejre kommuner.

Natur- og Miljøklagenævnet har i anden afgørelse af dags dato besluttet at frede området, dog med ændringer af fredningsafgrænsningen, således at fredningen omfatter et areal på 482 ha. Området tilhører 28 private lodsejere samt Roskilde, Lejre og Københavns kommuner.

Afgørelsen om erstatning er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Naturstyrelsen og 12 lodsejere og er forelagt Natur- og Miljøklagenævnet til efterprøvelse i sin helhed, idet beløbet overstiger 500.000 kr., jf. naturbeskyttelseslovens § 42.

Fredningsnævnets afgørelse om erstatning

Fredningsnævnet har anvendt følgende takster ved erstatningsfastsættelsen

Grundtakst 3.600 kr./ha til arealer, som ikke er i offentligt eje og ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 som beskyttet naturareal. Dog er den 1.800 kr/ha for havearealer og for arealer, som i forvejen er reguleret efter naturbeskyttelseslovens § 18 om beskyttelseslinjer ved fortidsminder eller af § 16 om 50- og åbeskyttelseslinjer.

Minimumserstatning på 3.600 kr., såfremt den samlede erstatning er mindre end 3.600 kr. for én ejendom.

Arkæologisk område erstattes med 30.000 kr./ha for forbud om bla. jordbearbejdning.

Tillægstakster til arealer med grundtakst:

Forbuddet mod ny plantning med træer, buske eller læhegn og flerårige udsigtshæmmende afgrøder på landbrugsarealer vest for Orehøjvej erstattes med tillæg på 6.000 kr./ha. For den øvrige del af fredninger ved Ledreborg Allé, hvor det er tilladt at plante bærbuske i erhvervsøjemed i maksimalt 1,4 meters højde, erstattes forbuddet mod tilplantning med tillæg på 5.000 kr./ha. Tillægstaksten tilkendes landbrugsarealer med grundtakst og til arealer omfattet af § 16 om 50- og åbeskyttelseslinjer med halv grundtakst. Der er ikke tillægstakst til arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 18.

Stiudlæg erstattes ved nyudlæg med 60 kr. pr. lb. meter, mens eksisterende stier erstattes med 20 kr. pr. lb. meter for fastholdelse som sti.

Fredningsnævnet har vurderet, at der ikke skal tilkendes erstatning for manglende mulighed for at udnytte råstofforekomsten indenfor fredningen.

Fredningsnævnet har foretaget vurderingen efter indlæg fra advokat Helle Carlsen (lb.nr. 2, 3, 1, 4 og 5). Advokaten har fremsat erstatningskrav for manglende mulighed for at udnytte råstofforekomsterne på 1,1 mio. kr. pr. ha, så det samlede erstatningskrav for de 5 lodsejere udgør knapt 200 mio. kr. Advokaten har oplyst, at lb.nr. 2 er blevet tilbudt en hektarpris på 1,1 mio. kr. uanset om området er udlagt til graveområde eller interesseområde. Advokaten har på vegne af lb.nr. 1, Org 1

, subsidært anført, at de i forslag til råstofplanen udlagte graveområder erstattes med 1,1 mio. kr. pr ha, mens arealerne i interesseområde erstattes med 600.000 kr. pr. ha. Advokaten har anført, at en ejendom i området beliggende i interesseområde er blevet solgt for 600.000 kr. pr. ha i år 2006. Advokaten har anført, at råstofvinduerne er villige til at købe arealerne, allerede når de er udlagt som interesseområde, da råstofforekomsten har en betonkvalitet med meget lavt lerindhold og høj kvalitet.

Fredningsnævnets begrundelse for ikke at erstatte den manglende mulighed for udnyttelse af råstofferne er, at ingen af arealerne er udlagt som graveområde i den gældende råstofplan 2012-2023, som er vedtaget den 13. december 2012, og at arealerne heller ikke i den foregående råstofplan 2008 har været udlagt til graveområde. Derimod er arealerne udlagt som interesseområde. Fredningsnævnet har henvist til, at der på Region Sjællands hjemmeside er anført følgende definition af "interesseområde":

Hvad er et interesseområde? Interesseområder er udlagt som en reservation for en eventuel fremtidig indvinding af råstoffer. I interesseområderne er der endnu ikke sket en endelig afvejning mellem den formodede råstof ressource og de øvrige interesser området.

Fredningsnævnet finder ikke, at ejerne med arealer i interesseområde kan have en berettiget forventning om, at der er en nært forestående mulighed for at udnytte råstofforekomsten. Denne opfattelse har ejernes advokat bestyrket fredningsnævnet i ved en udtalelse om, at Region Sjællands vedtagelse af råstofplanen december 2012 betød, at "den umiddelbare risiko for råstofgravning i området er hermed som minimum udsat til næste revision af råstofplanen, samtidig med at råstofplanen for Region Sjælland som helhed indeholder en råstofmængde svarende til et skønnet forbrug på 10-12 år".

Fredningsnævnet har besluttet, at der ikke skal ydes erstatning for eventuel forringelse af jagtmulighederne, da generne vurderes at være begrænsede, og da plejemyndighederne er pålagt at opsætte skilte med forbud mod løse hunde ved indgangene til det nye trampespor mellem Lyngageren og Ravnshøjvej.

Fredningsnævnet har videre besluttet, at der ikke skal ydes erstatning for forbuddet vedrørende udstykning og arealomlægning, da nævnet har besluttet, at udstykning og arealomlægning, som sker i overensstemmelse med landbrugslovens § 10 og 29, kan ske uden fredningsdispensation.

Fredningsnævnet har vurderet, at Org 1 (RTS), lb.nr. 1, ikke skal betragtes som offentlig ejendom. RTS er en selvejende institution, der er godkendt af undervisningsministeren efter lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse. Fredningsnævnet finder, at RTS i fredningsmæssig sammenhæng må betragtes som en selvstændig (privat) juridisk person med egen formue, her under fast ejendom, og nævnet betragter derfor ikke RTS's arealer som offentlig ejendom. RTS tilkendes derfor erstatning.

Fredningsnævnet har fastsat erstatninger til de 28 private lodsejere på samlet 3.861.702 kr.

...

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling, herunder besigtigelse og offentligt tilgængeligt møde den 20. maj 2015, har deltaget 7 af nævnets 10 medlemmer: Mikkel Schal-

demose (formand), Ole Pilgaard Andersen, Pelle Andersen-Harild, Marianne Højgaard Pedersen, Peter Thyssen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

Det er af flere lodsejere gjort gældende, at de har berettiget forventning om, at der kan ske råstofgravning på arealerne, og at fredningen berettiger lodsejerne til at modtage en meget høj erstatning. Region Sjælland finder, at næsten hele interesseområdet bør udgå af fredningen af hensyn til mulig fremtidig råstofgravning, og at regionen fortsat ser det som en mulighed at udlægge graveområde i den østlige del.

Dele af området udlægges af Region Sjælland i Råstofplan 2008 som interesseområde. Råstofplan forslag 2012-2023 ændrer interesseområdet og udlægger et nyt graveområde "Glim" på 53 ha, og forslaget er i 1. offentlige høring fra 11. oktober til 6. december 2010. 2. offentlige høring af forslaget fra 16. januar til 19. marts 2012 med samme udlægning. Regionens administration udtager den nordlige del af graveområdet Glim i forslag til Råstofplan 2012-2013 og partshører myndigheder og lodsejere den 10. oktober 2012. Fredningsforslaget rejses den 4. december 2012. Råstofplan 2012-2013 vedtages den 13. december 2012, hvor den nordlige del af graveområdet Glim er udtaget af råstofplanen.

Fredningsnævnet har lagt til grund, at områdets status som råstofinteresseområde ikke medfører, at der er en berettiget forventning om, at der på et senere tidspunkt vil kunne udvindes råstoffer i området.

Et enigt Natur- og Miljøklagenævn udtaler:

Det kan efter nævnets opfattelse ikke lægges til grund, at rejsningen af fredningen har haft indflydelse på regionrådets beslutning om udtagning af graveområdet, idet udtagning af den nordlige del af råstofområdet er sket af administrationen før rejsningen af fredningen. Regionen har henvist til de mange interessekonflikter, som der er i nærheden af Ledreborg Allé, samt at planlægningen muliggør færdiggravning af andre udlagte graveområder.

Nævnet finder ikke, at lodsejerne har haft en berettiget og erstatningsretlig værnet forventning om, at området udlægges til graveområde.

Nævnet finder videre ikke, at udlægningen af et område som råstofinteresseområde i sig selv medfører en berettiget og erstatningsretlig værnet forventning om, at der på et senere tidspunkt vil kunne udvindes råstoffer i området.

Nævnet finder ikke, at den betingede købsaftale, som lb.nr. 2 har indgået den 14. november 2014, kan danne grundlag for en forhøjelse af erstatningen, idet der først gennemføres en handel, når køber af de enkelte delarealer har opnået en gravetilladelse. Nævnet finder videre ikke, at en handel af ejendommen Adresse 1 ved Jylling kan sammenlignes med forholdene i nærværende fredning, da ejendommen på handelstidspunktet var udlagt til graveområde.

Nævnet finder endvidere ikke, at handlen af ejendommen Adresse 2 kan udløse en forøget erstatning for arealerne indenfor fredningen. Begrundelsen er, at arealerne på Adresse 2 i dag delvis er udlagt til graveområde, og således ifølge regionens planlægning er et mere oplagt graveområde end arealerne indenfor fredningsområdet, som regionen i indeværende råstofplanlægningsperiode ikke har fundet kunne udlægges til graveområde under hensyn til bl.a. de landskabelige forhold. Hertil kommer, at der ikke foreligger oplysninger om handler af arealer indenfor det fredede område, som tyder på, at der har været forventning om fremtidig udnyttelse af råstofforekomsten. Nævnet finder således ikke, at handlen af Adresse 2 medfører en forventning med hensyn til råstofudnyttelse af arealerne indenfor fredningen, som kan begrunde en forøget erstatning.

Nævnet bemærker, at Natur- og Miljøklagenævnet i særlige tilfælde kan tage spørgsmålet om fredningens gennemførelse samt om dens indhold og afgrænsning op til fornyet behandling, når Taksationskommissionens afgørelse af erstatningsspørgsmålet foreligger, eller når spørgsmålet er afgjort ved endelig dom, jf. naturbeskyttelseslovens § 48. Dette kunne være i det tilfælde, at rekursmyndigheden måtte tilkende væsentlig højere erstatninger.

Nævnet har fastsat følgende takster ved erstatningsfastsættelsen:

Grundtakst 3.600 kr./ha til arealer, som ikke er i offentligt eje og ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 som beskyttet naturareal. Dog er den 1.800 kr./ha for havearealer og for arealer, som i forvejen er reguleret efter naturbeskyttelseslovens § 18 om beskyttelseslinjer ved fortidsminder eller af § 16 om 50- og åbeskyttelseslinjer. Grundtaksten er opgjort på tidspunktet for fredningsnævnets afgørelse i 2013.

Minimumserstatning på 3.600 kr., såfremt den samlede erstatning er mindre end 3.600 kr. for én ejendom.

Arkæologisk område erstattes med 130.000 kr./ha på lb.nr. 6^s ejendom og med 100.000 kr./ha på lb.nr. 3's ejendom for muligheden for markering af kongehallen og for forbud om bl.a. jordbearbejdning.

Tillægstakster til arealer med grundtakst:

Forbuddet mod ny plantning med træer, buske eller læhegn og flerårige udsigtshæmmende afgrøder på landbrugsarealer, som ikke er omfattet af beskyttelseslinjerne, erstattes på arealerne vest for Orehøjvej med tillæg på 6.000 kr./ha, mens forbuddet på arealerne ved Ledreborg Allé erstattes med tillæg på 5.000 kr./ha, da det her er tilladt at plante bærbuske i erhvervsøjemed i maksimalt 1,4 meters højde. Forbuddet mod tilplantning på landbrugsarealer omfattet af § 16 om sø- og åbeskyttelseslinjer erstattes med 1500 kr./ha både området vest for Orehøjvej og ved Ledreborg Allé, da beskyttelseslinjen i forvejen hindrer tilplantning red træer og buske, herunder bærbuske.

Der tilkendes ikke tillægstakst for arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 18.

Stiudlæg erstattes ved nyudlæg med 60 kr. pr. lb, meter, mens eksisterende stier erstattes med 20 kr. pr. lb. meter for fastholdelse som sti.

Idet fredningsnævnets erstatningsafgørelse af 13. december 2013 ophæves, fastsætter Naturklagenævnet i medfør af naturbeskyttelseslovens § 44, stk. 1, erstatningen således, idet beløbene oprundes til hele hundrede kr.:

Nedenfor følger for hver lodsejer en opstilling, som viser:

- Løbenummer
- Matrikelnummer
- Ejerlav
- Lodsejerens navn og adresse
- Tabel med beregning af erstatning
- Godtgørelse for sagkyndig bistand

...

Lb.nr. 2 . Matr.nr. 14 Svogerslev By, Svogerslev, 4 15 5 16 17 Helvig-
magle By, Glim, 1 Enemarken, Roskilde Jorder, del af 2 Glim By, Glim,
og del af 3 Vestermarken, Roskilde Jorder. A -

<u>Adresse 3</u>	<u>Adresse 4</u>	<u>4000 Roskilde</u>
Areal i alt	76,66 ha	
§ 3 areal	2,34 ha	
Haveareal	4,88 ha	8.784 kr.
Landbrug	69,44 ha	597.184 kr.

Erstatning 606.000 kr., hvor Lejre Kommune udreder 25 % at 570.780 kr. og Roskilde Kommune 25 % af 35.220 kr.

...

Lb.nr. 3 . Matr.nr. del af 6 , 18 , 19 , 20 og 21 Helvigmagle By, Glim. B
Adresse 5 , 4000 Roskilde

Areal i alt	34,83 ha	
Haveareal	0,86 ha	1.548 kr.
§ 18 fortidsminde areal	2,83 ha	5.094 kr.
Landbrug	31,14 ha	267.804 kr.

Erstatning 274.500 kr.

...

Lb.nr. 5 . Matr.nr. 7 Engmarken. Roskilde Jorder, D
og C , Adresse 6 , 4000 Roskilde

Areal i alt	11,55 ha	
Haveareal	0,51 ha	918 kr.
Landbrug	11,04 ha	94.944 kr.

Erstatning 95.900 kr."

Erstatningsafgørelsen blev påklaget til Taksationskommission af bl.a. A
 , B samt D og C
 . Af Taksationskommissionens afgørelse af 22. september 2017
 om erstatning fremgår bl.a.:

"Taksationskommissionens bemærkninger

Efter naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, fastsættes der erstatning til ejere af rettigheder over en fredet ejendom for det tab, som fredningen påfører dem. Der ydes således fuld erstatning for nedgangen i ejendommens handelsværdi.

...

Råstofplanlægning (lb.nr. 2 , 3 , 1 , 4 og 5)

Taksationskommissionen kan tiltræde Natur- og Miljøklagenævnets begrundelse og afgørelse om, at der ikke er grundlag for at antage, at fredningen har haft indflydelse på regionrådets beslutning om at reducere "Glim Graveområde" i Lejre og Roskilde Kommuner, således at den nordlige del udgik som graveområde og i stedet blev medtaget som interesseområde i den endelige råstofplan.

Taksationskommissionen kan endvidere tiltræde, at udlægningen som interesseområde ikke giver grundlag for yderligere erstatning i anledning af den gennemførte fredning. Taksationskommissionen har herved lagt vægt på det overordnede formål med at udlægge interesseområder. Udlægningen har karakter af foreløbige arealreservationer, og inden et areal eventuelt kan blive udlagt som graveområde, skal der ske en afvejning i forhold til omgivende interesser efter bestemmelserne i råstofloven.

Dette gælder så meget desto mere for de arealer, der ikke var udlagt som interesseområde i Råstofplan 2008 og dermed kun var foreslået udlagt i det på daværende tidspunkt foreliggende udkast til Råstofplan 2012-2023, da fredningsforslaget blev fremsat den 15. november 2012.

Hertil kommer, at der i den foreliggende sag er knyttet store landskabelige værdier til området, der taler imod at tillade indvinding i området. Endvidere finder Taksationskommissionen, at Region Sjællands udlægning af interesseområder i Råstofplan 2008 og Råstofplan 2012-2023, herunder den konkrete udlægning af de omhandlede arealer, ikke giver grundlag for at tilkende yderligere erstatning. Taksationskommissionen bemærker, at baggrunden for områdets oprindelige udlægning i Råstofplan 2008 alene var, at Region Sjælland havde besluttet, at medtage alle forslag om arealudlæg i høringsperioderne som interesseområder i råstofplanen for at sikre mulighed for en eventuel senere udnyttelse af råstofressourcen. Det kan ikke føre til en ændret vurdering, at regionens forslag til Råstofplan 2012-2023 oprindeligt udlagde de omhandlede arealer som graveområde, eller at regionen fremsatte bemærkninger til fredningen om, at regionen fortsat så det som en mulighed, at området på et senere tidspunkt ville blive udlagt som graveområde.

Vedrørende de af ejerne påberåbte ejendomshandler til støtte for, at ejerne har en berettiget forventning om råstofindvinding på de i sagen omhandlede arealer og dermed har krav på yderligere erstatning, bemærker Taksationskommissionen, at handler med ejendomme beliggende i graveområder og/eller med betingelse om blandt andet opnåelse af gravetilladelse ikke kan tillægges betydning ved vurderingen af, om der er grundlag for at tilkende yderligere erstatning i anledning af arealernes udlægning som interesseområde.

Ejeren af ejendommen tilhørende lb.nr. 2 har derudover henvist til en betinget købsaftale vedrørende et jordstykke med grundareal på ca. 25,7 ha beliggende udenfor fredningsområdet. Det fremgår af købsaftalen, at handlen var betinget af blandt andet, at køber opnåede myndighedernes tilladelse til at erhverve ejendommen, og at køber kunne opnå gravetilla-

delse. Derudover gav aftalen køber en køberet til et jordstykke med grundareal på ca. 7,4 ha, der er beliggende indenfor fredningsområdet, hvilket yderligere var betinget af, at fredningen ikke blev gennemført. Aftalen er underskrevet i november 2014, men det er oplyst, at aftalen først ansås for endelig i 2015. I den for Taksationskommissionen fremlagte deponeringsskrivelse henvises således også til en underskrevet købsaftale/skøde af 14. april 2015, der ikke er fremlagt for Taksationskommissionen. Ejeren har til Taksationskommissionen oplyst, at betingelserne i købsaftalen vedrørende jordstykket på ca. 25, 7 ha efterfølgende er frafaldet, og at købesummen er frigivet til sælger.

Taksationskommissionen bemærker hertil, at det solgte jordstykke er beliggende udenfor fredningsområdet, og at hovedparten af jordstykket var udlagt som graveområde på tidspunktet for aftalens indgåelse. Den resterende del - 4,4 ha - var oprindeligt udlagt som interesseområde, men er efterfølgende i Region Sjællands Råstofplan 2016 udlagt som graveområde. Endvidere blev aftalen først betragtet som endelig på et tidspunkt, hvor Region Sjælland i perioden fra den 12. januar til 23. marts 2015 havde gennemført en offentlig høring for planarbejdet, og hvor der var stillet forslag om at udvide det daværende graveområde til også at omfatte de resterende 4,4 ha. Dertil kommer, at de 4,4 ha, der består af en smal, aflang trekant beliggende mellem fredningen og graveområdet, kun vanskeligt vil være at dyrke landbrugsmæssigt, hvorfor det var mest nærliggende at lade arealet indgå i handlen. Endelig fremgår det ikke, hvornår og på hvilken baggrund betingelserne i købsaftalen blev frafaldet. På den baggrund finder Taksationskommissionen, at den betingede købsaftale ikke giver grundlag for yderligere erstatning.

Endelig har ejerne henvist til en i december 2007 indgået aftale om overdragelse af ejendommen beliggende Adresse 2 til støtte for, at der skal tilkendes yderligere erstatning. Ifølge det fremlagte skøde blev købsaftalen underskrevet den 7. december 2007, dvs. på et tidspunkt hvor det af handlen omfattede areal endnu ikke var udlagt som interesseområde. Dog bemærker Taksationskommissionen, at regionsrådet dagen forinden, den 6. december 2007, havde behandlet forslag til råstofplan, hvor der i den forudgående 1. offentlige høring var rejst forslag om at udlægge området ved Glim som interesseområde. Selvom det af skødet ikke fremgår, at køber havde betinget sig, at arealet ville blive udlagt som interesseområdet og/eller graveområde, eller at der kunne opnås gravetilladelse, finder Taksationskommissionen, at handlen ikke i sig selv kan give grundlag for yderligere erstatning. Taksationskommissionen lægger herved vægt på, at der er tale om en enkeltstående handel, hvilket bekræftes af SKA Ts gennemgang af registrerede handler i området. SKAT har gennemgået de registrerede salg af fast ejendom (selvstændigt vurderede ejendomme) i

SKATs systemer fra om med 2005, og der var ikke i de registrerede salg indikationer på, at der - bortset fra overdragelsen af Adresse 2 - var handlet ejendomme, hvor prisen havde været påvirket af forventning om en fremtidig mulighed for at udnytte råstofforekomsten i jorden. Endvidere lægger Taksationskommissionen vægt på, at det ikke er sædvanligt at handle ejendomme i og udenfor interesseområder med henblik på senere råstofindvinding, uden samtidig at gøre overdragelsen betinget af, at køber eksempelvis kan opnå gravetilladelse. Dette er ligeledes bekræftet af SKAT, der overfor Natur- og Miljøklagenævnet har oplyst, at "det efter SKA Ts opfattelse ikke er normalt at handle med ejendomme i interesseområder. SKAT er derimod bekendt med, at der indgås betingede køberets- og købepligtaftaler eller aftaler om ret til udnyttelse af forekomster og pligt til reetablering, for sådanne ejendomme eller arealer, men at disse optioner netop er betingede af, at der sker overførsel til graveområde, eller at optionstager opnår en gravetilladelse. I den forbindelse betales der eksempelvis 10% af den aftalte købesum eller det skønnede udnyttelsesvederlag ved aftalens indgåelse. Dette optionsvederlag er med andre ord den risiko, optionstager løber. Der kan konkret være forhold, der gør, en entreprenør vælger at købe en ejendom til endelig overtagelse. Disse kan være drifts- men også skattemæssige."

Efter en samlet vurdering tiltræder Taksationskommissionen således, at udlægningen som interesseområde af de i sagen omhandlede arealer ikke giver grundlag for yderligere erstatning i anledning af den gennemførte fredning.

Særligt om lb.nr. 2 :

For så vidt angår ejerens krav om erstatning udover den takstmæssigt fastsatte arealerstatning, finder Taksationskommissionen, at der ikke er grundlag for at fastslå, at den gennemførte fredning medfører det af ejeren påberåbte fald i handelsværdi. Kommissionen har herved lagt vægt på, at fredningen tillader erhvervsmæssigt nødvendigt landbrugsbyggeri, der skal placeres syd for eksisterende bebyggelse direkte bag den eksisterende bygningsmasse, jf. § 4, stk. 3, og at det er tilladt at udsprede overskudsjord fra byggeri indenfor fredningen på markarealer i en højde på op til 30 cm, jf. § 3, stk. 2. Hertil kommer, at ejeren kan søge overskuds jord fra byggeri placeret på de dele af ejendommen, der ligger udenfor fredningen, hvis det vurderes mere hensigtsmæssigt. Under besigtigelsen kunne kommissionen endvidere konstatere, at der ikke på ejendommens nuværende areal er mulighed for en større udvidelse i øst/vestgående retning, og at ejendommens mest naturlige udvidelsesmulighed dermed er syd for den eksisterende bebyggelse. Endelig bemærker Taksationskommissionen, at der efter praksis ikke tilkendes erstatning for mistede potentielle udviklingsmuligheder, der ikke har en mere konkret og aktuel karakter.

...

På den baggrund finder kommissionen, at der ved den af Natur- og Miljøklagenævnet fastsatte erstatning er ydet ejerne af ejendommene tilhørende lb.nr. 2 , 3 , 1 , 4 og 5 fuld erstatning for ejendommens værdnedgang på grund af fredningen, hvorfor Natur- og Miljøklagenævnets erstatningsafgørelse af 26. april 2016 stadfæstes.

...

Herefter bestemmes:

Natur- og Miljøklagenævnets erstatningsafgørelse af 26. april 2016 stadfæstes.”

Sagens øvrige oplysninger

I en råstofvindingsplan fra 1985 indgik nogle arealer beliggende umiddelbart nord for Ledreborg Allé og nær ejendommene omhandlet af sagen som graveareal med indvindingstilladelse. På daværende tidspunkt anvendtes begrebet interesseområder efter det oplyste ikke.

Den 7. december 2007 blev der indgået aftale om salg af ejendommen Adresse 2 , som er beliggende syd og øst for de omstridte arealer. Ejendommen på 45,8 hektar blev solgt for en købesum på 27 mio. kr., hvoraf 16.414.320 kr. ifølge købsaftalen vedrørte jorden, svarende til en hektarpris på 358.391 kr.

I Råstofplan 2008 for Region Sjælland indgik A , B og C's ejendomme med matr.nr. 2 , 3 , 4 og 7 samt en del af matr.nr. 6 som interesseområde. Matr.nr. 5 og den resterende del af matr.nr. 6 var ikke omfattet af råstofplanen. Af råstofplanen fremgik om graveområder og interesseområder bl.a.:

”Graveområder

Retningslinjerne om udlæg til graveområder/regionale graveområder og interesseområder har til formål at sikre, at områderne ikke udlægges til formål, der vil kunne forhindre eller besværliggøre senere råstofindvinding. Samtidig skal det sikres at råstofindvinding kun finder sted inden for de udlagte graveområder.

Ved råstoffer skal forstås de råstoffer, som er nævnt i råstofloven gældende for indvinding på landjorden.

Derfor må der ikke ske ændring af arealanvendelsen i form af byggeri og anlægsarbejder m.v., der kan forhindre udnyttelsen af råstofferne indenfor graveområderne. Ændret arealanvendelse tillades kun, når råstofferne er udnyttet, og det er foreneligt med udnyttelsen af de tilstødende forekomster eller det påvises ved kvalitetsundersøgelser, at forekomsterne på grund af materialernes karakter er uden interesse for erhvervsmæssig udnyttelse. Inden for graveområderne prioriteres råstofindvinding over andre generelle interesser.

Indenfor råstofplanens graveområder er kommunerne som udgangspunkt forpligtet til at meddele tilladelse til råstofindvinding under hensyntagen til særlige beskyttelsesinteresser, herunder fortidsminder og beskyttede naturtyper m.v. Tilladelsen kan gives på vilkår.

...

Interesseområder

Udlæg af interesseområderne skal sikre, at der ikke gennem anden planlægning eller ændret anvendelse sker udlæg til andre formål, der på sigt vil kunne forhindre en råstofudnyttelse, med mindre der opnås enighed herom mellem regionsrådet og de implicerede parter efter en afvejning mellem råstofinteressen og den ønskede arealanvendelse, herunder i forbindelse med kommuneplanlægningen i det åbne land.

Denne reservation for råstof i interesseområderne vil i praksis betyde, at inden arealerne kan tages i anvendelse til andet formål, byudvikling eller anden arealanvendelse, skal det først undersøges om der er en råstofforekomst, som kan indvindes. Herefter vil regionen tage stilling til om råstofferne skal udnyttes før arealerne beslaglægges til andre formål. Der vil normalt ikke blive givet gravetilladelse indenfor interesseområder med mindre samfundsmæssige interesser taler for det, og hvis det ikke er i modstrid med andre væsentlige interesser, og der er en dokumenteret forekomst.

...

Udlæg af interesseområder er foretaget på forskelligt grundlag i de 3 tidligere amters regionplaner. I det tidligere Vestsjællands Amt er der således en stor arealmæssig reservation, overvejende udpeget på baggrund af et geologisk kendskab til råstoffer. Disse interesseområder er ikke blevet nærmere afvejnet i forhold til f.eks. naturbeskyttelsesområder m.v. Storstrøms Amt har udlagt interesseområder, hvor der vurderet ud fra kendskabet til geologien er en vis sandsynlighed for at finde forekomster, som kan udnyttes. Samtidig er kendte interesser vurderet, men eventuelle konflikter er ikke altid afklaret. Derfor er der en langt mindre arealmæssig re-

servation i denne del af regionen. HUR har derimod slet ikke udlagt interesseområder.

Regionsrådet har besluttet, at denne første råstofplan skal medtage alle de 3 tidligere amters udlagte områder. Herudover er alle forslag om arealudlæg i høringsperioderne medtaget som interesseområder i råstofplanen for at sikre mulighed for en evt. senere udnyttelse af råstofressourcen.

Det vil være en af regionens højt prioriterede opgaver at få revurderet udlægget af samtlige interesseområder i forbindelse med udarbejdelse af næste råstofplan.”

Den 18. september 2008 bragte Dagbladet en artikel under overskriften ”Guldgrube under landbrugsskole”. I artiklen var det anført bl.a., at Org 1

havde sat landbrugsskolen beliggende på Ledreborg Allé til salg, at der under skolen var grus for over 500 mio. kr., og at Org 1 ville have del i de mange millioner, når der blev givet tilladelse til udvinding.

Den 30. januar 2009 bragte Ingeniøren en artikel under overskriften ”Dyrt grus giver millionstort prishop på nye veje”, hvoraf fremgik bl.a.:

”Grusgravene er ved at være tømt i de områder, hvor regeringen planlægger store infrastrukturprojekter. Konsekvensen er længere transport, mere trængsel, mere CO₂ og dyrere veje.

...

”Over de seneste fem-ti år er råstoffer som grus og sand blevet dyrere og dyrere på grund af stigende efterspørgsel. Nu kan vi så heller ikke få råstofferne i nærheden af vores projekter, og den ekstra transport gør vejprojekterne dyrere,” siger souschef for Vejdirektoratets anlægsafdeling Erik Birk Madsen.

Vejdirektoratet skønner, at råstofprisen bliver fordoblet hver gang transportafstanden forlænges med 40 km. For den planlagte udvidelse af den 32 km lange motorvej mellem Odense Vest og Middelfart betyder det eksempelvis en prisstigning på omkring 150 millioner kroner eller 4,7 millioner pr. kilometer.

Derudover vil den øgede transport give 13 millioner flere lastbil kilometer (og en lastbil belaster vejene som 20.000 biler), [og] 13.000 ton ekstra CO₂-udledning”

I november 2011 udarbejdede Region Sjælland en strategisk miljøvurdering af forslag til råstofgraveområde i Råstofplan 2012 – 2023, hvor matr.nr. 2 , 3 , 1 og 7 indgik som foreslået graveområde i et nyt delområde ved Glim. Det fremgik desuden, at et areal som omfattede matr.nr. 4 og en del af matr.nr. 6 var foreslået til graveområde fra ansøger, men at arealet ikke var omfattet af forslaget til graveområde på baggrund af regionens vurdering. Af regionens bemærkninger fremgik bl.a., at Ledreborg Allé gik på tværs af arealet, og at det delvist indgik i interesseområde med kulturhistoriske værdier.

Da forslag til Råstofplan for Region Sjælland 2012-2023 blev sendt i høring i perioden fra 16. januar til 19. marts 2012 indgik matr.nr. 2 , 3 og 7 fortsat som nye graveområder, mens matr.nr. 4 og 6 samt dele af matr.nr. 1 og 5 indgik som nye interesseområder.

Roskilde Kommune afgav den 8. marts 2012 høringssvar til forslaget til Region Sjællands råstofplan 2012-2023, hvori kommunen anførte bl.a.:

"Skarp afstandtagen til Glim Graveområde

Glim-området blev i Råstofplan 2008 udlagt som interesseområde, hvor såvel Roskilde som Lejre Kommune protesterede imod udlægget. Dette på grund af de landskabelige værdier og nærheden til den fredede Ledreborg Allé, som udgør et betydningsfuldt kulturhistorisk element. Siden sidste råstofplan har Lejre og Roskilde kommuner arbejdet intenst for at fremme nationalparkprojektet, Skjoldungelandet, hvor kulturlandskabet indgår som et vigtigt element, hvorfor såvel Roskilde som Lejre Kommune nu er endnu mere opmærksomme på at værne om de landskabelige sammenhænge.

At området nu allerede 4 år efter konverteres til graveområde, samtidig med at der endnu er en lang række uudnyttede graveområder i naboombådene, synes ikke velovervejet. Det øger risikoen for at gravebæltet syd om Roskilde bliver endnu større, og at endnu flere graveområder står åbne samtidigt, da råstoflovgivningen ikke indeholder mulighed for at regulere udgravningstakten."

Lejre Kommune afgav høringssvar den 15. marts 2012, hvori kommunen anførte bl.a.:

”Lejre Kommune har konstateret, at Regionen i planen har udlagt et regionalt graveområde ved Glim på grænsen mellem Roskilde og Lejre Kommune.

I forbindelse med Region Sjællands udarbejdelse af Råstofplan 2008 – 2019 blev der udlagt et råstofinteresseområde i det samme område. På daværende tidspunkt anmodede Lejre Kommune meget kraftigt Region Sjælland om at fjerne dette område fra planen. Dette skete imidlertid ikke- og i forslaget til den nye plan er området nu udlagt som graveområde. Endvidere er udlagt yderligere råstofinteresseområder i tilknytning hertil både øst og vest herfor.

Sammen med Roskilde Kommune arbejder Lejre Kommune på at få skabt et nationalparkområde (Skjoldungelandet), hvis naturlige hovedindfaldsvej fra hovedstadsområdet mod natur- og kulturlandskaberne i Lejre er ad Ledreborg Alle, en ca. 7 km lang fredet lindealle, der fører frem til Ledreborg Slot. Langs denne alles østlige del vil Regionen nu tillade råstofindvinding. Selve Glim by, der ligger i det udlagte graveområdes sydlige del, er en gammel fortelandsby, og dens jorde, som nu udlægges til råstofindvinding, er præget af den stjerneblokudskiftning, der blev gennemført i 1798. Langs Ledreborg Alle er gennemført en kamudskiftning.

En råstofgravning i dette område vil ikke blot skæmme den kulturhistoriske bevaringsværdige landsby og dens jorde, skæmme landskabet langs Ledreborg Alle, men vil også ødelægge det flotte syn, som oplevelsen af Lejre højlandet er, når man kommer til området fra øst.”

Den 10. oktober 2012 skrev Region Sjælland til A , at administrationen påtænkte at indstille, at den nordlige del af Glim Graveområde – og dermed matr.nr. 2 , 3 og 7 – udgik som graveområde af Råstofplan 2012-2023 og i stedet blev medtaget som interesseområde i den endelige råstofplan. Regionen anførte, at baggrunden for dette var, at andre udlagte graveområder i Roskilde Regionale Graveområde herved sandsynligvis ville blive hurtigere færdiggravet.

I hvidbog af 7. november 2012 for Roskilde Kommune over indsigelser og bemærkninger for 2. offentlige høring af forslag til Råstofplan for Region Sjælland 2012-2023 indstillede administrationen vedrørende Glim Graveområde, at den sydlige del fastholdtes som graveområde, mens den nordlige del – som omfattede bl.a. matr.nr. 2 , 3 og 7 – hvor der var flest interessekonflikter overgik til interesseområde, hvilket gav mulighed for at andre graveområder i

Roskilde Regionale graveområde blev hurtigere færdiggravet. Det fremgik desuden af regionens bemærkninger vedrørende Glim Graveområde bl.a.:

”Graveområdet er halveret i forhold til det graveudlæg, der fremgår af udkast til råstofplan. Den nordlige halvdel udtages, men forbliver interesseområde. Konsekvensen er, at andre graveområder i Roskilde regionale graveområder sandsynligvis bliver hurtigere færdiggravet. Desuden tages der hensyn til landskabelige forhold.

Ifølge Roskilde og Lejres kommuneplaner er det alene den nordligste del af det foreslåede graveområde i udkast til råstofplan, der er udlagt som værdifuldt landskabsområde (med Ledreborg Allé som en særlig visuel oplevelsesmulighed), mens den sydlige del er omfattet af et kulturhistorisk interesseområde. Af kommunernes retningslinjer for administration af områderne fremgår, at i de værdifulde landskaber og kulturhistoriske interesseområder, må tilstanden eller arealanvendelsen ikke ændres, hvis det forringer deres værdi. Ændringer kan dog ske bl.a. hvis det kan begrundes ud fra væsentlige samfundsmæssige hensyn, og kan ske uden at tilsidesætte de landskabelige værdier.

Det halverede graveområde (i forhold til forslag til råstofplan) ligger ikke op til Ledreborg allé. Det er endvidere regionens vurdering, at det udlagte graveområde er af en karakter, hvor bl.a. de landskabelige og kulturhistoriske interesser ikke er til hinder for, at der vil kunne meddele gravetilladelse i hele eller dele af graveområdet.”

Tilsvarende fremgik af den samtidige hvidbog for Lejre Kommune.

Den 9. november 2012 afgav Miljøministeriet udtalelse til Danmark Naturfredningsforening om budgetoverslag for forslag til supplerende fredning ved bl.a. Ledreborg Allé, hvori ministeriet anførte bl.a.:

”Danmarks Naturfredningsforening har den 12. oktober 2012 fremsendt fredningsforslag samt budgetoverslag for supplerende fredning af arealer ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé.

Naturstyrelsen har følgende bemærkninger til budgetoverslaget:

...

Råstofinteresser

En del af området er i Region Sjællands Råstofplan 2008 udlagt som råstofinteresseområde. En del af dette råstofinteresseområde er i Region Sjællands Forslag til Råstofplan 2012-2023 udlagt til råstofgraveområde.

Budgetoverslaget forholder sig ikke til, hvorvidt råstofplanlægningen på tidspunktet for sagens rejsning er så fremskreden, at det er skabt en berettiget forventning om, at området kan anvendes til råstofgravning. Hvis der ved erstatningsberegningen må lægges sådanne forventninger til grund, kan det have vidtgående konsekvenser for erstatningernes størrelse. I givet fald vurderer Naturstyrelsen, at der ikke vil være proportionalitet mellem det, der opnås med fredningen, og de omkostninger fredningen medfører.”

Den 15. november 2012 fremsatte Danmarks Naturfredningsforening forslaget om supplerende fredning ved bl.a. Ledreborg Allé, som blev annonceret i Statstidende og dagblade den 4. december 2012.

I den endelige råstofplan for Region Sjælland 2012-2023, som blev vedtaget af regionsrådet, var sagsøgernes ejendomme, som er omfattet af denne sag, udlagt som interesseområder, bortset fra dele af matr.nr. 1 og 5, som ikke var omfattet af råstofplanen. Af råstofplanen fremgik bl.a.:

”En miljømæssig og økonomisk bæredygtig råstofplan

...

I Region Sjælland har vi lagt vægt på, at vedtage en robust plan, der giver borgere, kommuner og erhvervet mulighed for at planlægge langsigtet, så der til enhver tid er råstoffer at hente uanset strukturelle udsving. Vi vil sikre, at forsyningen med råstoffer så vidt muligt kan ske lokalt for at begrænse transporten og klimaeffekten, men da råstofferne ikke er ligeligt fordelt i undergrunden er de decentrale graveområder i Kalundborg, Sorø og Roskilde fortsat helt afgørende.

Vi har udlagt graveområder, hvor råstofgravningen kan foregå i nærmeste fremtid. I alt har vi udlagt 536 ha nye graveområder i forhold til råstofplanen fra 2008. Samtidig har vi udpeget 15.000 ha interesseområder, der skal sikre, at vi også når vi kikker langt ud i fremtiden har tilstrækkeligt med råstoffer. Særligt interesseområderne har givet anledning til en livlig debat på to offentlige møder i marts måned og i de høringssvar, som vi har modtaget, da forslaget til råstofplan var i høring i perioden januar marts 2012. Interesseområderne er foreløbige reservationer af områder, hvor der måske er egnede ressourcer. Inden områderne eventuelt kommer i spil i til en fremtidig råstofgravning, skal det først undersøges i hvilket omfang, der er egnede materialer, ligesom der skal foretages en afvejning i forhold til omgivende interesser efter bestemmelserne i råstofloven.

...

Retningslinjer og redegørelse

...

Graveområder

I graveområderne er der en veldokumenteret forekomst af råstoffer, og råstofindvinding prioriteres i udgangspunktet over andre interesser. Regionen har ved udlægget af graveområde foretaget en overordnet afvejning af interesserne i området, mens kommunen herefter foretager den endelige interesseafvejning i forbindelse med de enkelte ansøgninger om gravetilladelse.

...

Retningslinje 1 - graveområder

Sten, grus, sand, ler, kalk, kridt, tørv, muld og lignende forekomster skal primært indvindes inden for de lokale eller regionale graveområder. Graveområderne kan ikke udlægges til andre formål, der vanskeliggør senere råstofindvinding.

...

Der bliver ikke altid indvundet råstoffer i graveområderne. Hvis ikke ejeren af et graveområde er interesseret, bliver der ikke gravet råstoffer.

Når råstofgravningen er afsluttet skal graveområderne efterbehandles efter en efterbehandlingsplan, der er en del af gravetilladelsen. Det er således kommunen, som i samarbejde med indvinder/lodsejer planlægger for den efterfølgende efterbehandling og arealanvendelse. Råstofplanen kan ikke fastlægge retningslinjer for efterbehandlingen.

Interesseområder

Interesseområderne er udlagt som en reservation for en eventuel fremtidig indvinding af råstoffer. Der kan kun undtagelsesvist ske råstofindvinding i interesseområde.

Retningslinje 2 – interesseområder

Interesseområderne er udlagt som en reservation for senere råstofudnyttelse. Interesseområderne kan ikke udlægges til andre formål, der på sigt vil kunne forhindre en råstofudnyttelse, uden at det forinden er undersøgt, om der er en råstofforekomst, som kan indvindes. Der kan kun undtagelsesvis og i begrænset omfang gives tilladelse til råstofindvinding inden for interesseområder, hvis der er en dokumenteret forekomst, når samfundsmæssige interesser taler for det, og hvis det ikke er i modstrid med andre væsentlige interesser. Det kan også ske for at fremme en ønsket

efterbehandling på et ellers færdiggravet areal. Regionen skal give forudgående samtykke til en gravetilladelse.

Vurderet ud fra eksisterende geologiske data er der med større eller mindre sandsynlighed en udnyttelig råstofforekomst i interesseområderne. Der er endnu ikke foretaget en nærmere afvejning mellem en eventuel udnyttelse af en mulig råstofressource og de øvrige interesser i området i form af eksempelvis andre arealanvendelser og nabohensyn. Udlægget af interesseområderne er kun helt overordnet vurderet i forhold til øvrige interesser.

...

Der kan som hovedregel kun ske råstofindvinding i et interesseområde, hvis området gennem fornyet planlægning eventuelt udlægges som graveområde i råstofplanen. Ved planlægningen skal der ske en nærmere afvejning mellem råstofressourcen og de øvrige interesser i området. De eksisterende geologiske data, der er afvekslende kvalitet, skal normalt også følges op af yderligere undersøgelser, der dokumenterer der er tale om en råstofforekomst. Den nærmere afvejning af interesserne i området kan medføre, at området aldrig overgår til graveområde.

Hvis interesseområder senere udpeges til graveområder, vil Regionsrådet afgrænse områderne mere præcist ud fra en konkret vurdering af ressourcernes egnethed og en afvejning af interesser. Der vil ved udlægning af graveområder aldrig blive gravet helt op til byområder.

Hvis kommunen ønsker det, kan der undtagelsesvist og i begrænset omfang meddeles gravetilladelse inden for et interesseområde. Det kræver, at der er en dokumenteret forekomst, at samfundsmæssige interesser taler for det, og at det ikke er i modstrid med andre væsentlige interesser. Det er samtidig en forudsætning, at regionen vil give forudgående samtykke.

...

Graveområder – status og prognose for råstofforsyningen

...

Råstoffer fremadrettet

Eftersøgningen efter råstoffer i Region Sjælland viser, at de let tilgængelige sand-, grus- og stenmaterialer af høj kvalitet, enten er brugt eller indgår i allerede udlagte graveområder. Endvidere viser kortlægningen at forekomsterne generelt har en ringere kvalitet end de allerede kendte forekomster, fordi de nyfundne forekomster er af mindre udstrækning eller har et højere indhold af fint materiale som ler og silt. De forekomster der

er fundet igennem den seneste periode, viser desuden en højere grad af konflikt med f.eks. natur, landskab og naboer.

Det vurderes derfor at blive vanskeligere i fremtiden at finde råstofforekomster af sand, grus og sten i tilstrækkelige mængder og tilstrækkelig bredde i kvaliteten og hvor konfliktpotentialer er så lavt som det kunne være ønskeligt i forhold til øvrige interesser.

...

Interesseområder

... Interesseområderne er foreløbige reservationer af områder, hvor regionen ud fra en overordnet vurdering af eksisterende geologiske data, har skønnet der muligvis findes råstoffer egnet til indvinding. Inden områderne eventuelt kan komme i spil til en fremtidig råstofgravning, skal der først foretages nærmere undersøgelse, der dokumenterer, at der findes en råstofforekomst. Derudover skal der samtidig foretages en afvejning i forhold til øvrige interesser efter bestemmelserne i råstofloven. Denne nærmere afvejning af interesserne i et område, kan medføre, at området aldrig overgår til graveområde. Det er således i et langsigtet perspektiv, at interesseområderne udlægges.

Hvis interesseområder senere udpeges til graveområder, vil Regionsrådet afgrænse områderne mere præcist ud fra en konkret vurdering af ressourcernes egnethed og en afvejning af interesser. ...

Udlægget af interesseområderne for sand, grus og sten og ler er ændret i forhold til Råstofplan 2008, så det nu er udlagt på et mere ensartet fagligt grundlag i hele regionen. Interesseområderne er dermed blevet reduceret med 84 %, fra 96.000 til ca. 15.000 ha, i forhold til Råstofplan 2008. ...

Interesseområderne er særligt blevet reduceret i det tidligere Vestsjællands Amt, hvor en række interesseområder var overlappende med Natura 2000-områder, sommerhusområder mv. Omvendt er interesseområderne forøget i de tidligere Roskilde og Storstrøms amter, hvor der stort set ikke tidligere var udlagt interesseområder. Det har givet en bedre regional fordeling af interesseområderne."

Af regionplanens beskrivelse af Roskilde Regionale Graveområde fremgik bl.a., at arealet af graveudlæg i Glim Delområde udgjorde 60,1 ha, og at volumen af graveudlæg i delområdet udgjorde 6.900.000 m³, samt volumen af de samlede graveudlæg i Roskilde Regionale Graveområde udgjorde i alt 62.850.216 m³.

Region Sjælland fremkom ved brev af 10. januar 2013 med bl.a. følgende bemærkninger til fredningsforslaget ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé:

"I den endelige vedtagne Råstofplan er alene den sydlige del på ca. 61 ha. udlagt som graveområde ved Glim, mens den nordlige del fastholdes som eksisterende interesseområde. Baggrunden for denne beslutning var bl.a. at give mulighed for, at andre graveområder i Roskilde Regionale Graveområde bliver hurtigere færdiggravet. Regionen ser det som en mulighed, at det udtagne graveområde på et senere tidspunkt eventuelt udlægges til graveområde. Der vurderes at være ca. 7 mil. m³ sand og grus på arealet.

Det fremgår endvidere af vedlagte kortbilag, at fredningsforslaget vil omfatte en stor del af de udlagte interesseområder for sand og grus ved Roskilde Regionale Graveområde. Interesseområdet ved Glim udgør ca. 2,9 km², hvoraf ca. 75 % ligger indenfor fredningsforslagets afgrænsning.

Roskilde Regionale Graveområde er det område på Sjælland, hvor der sker den største råstofindvinding. Det er Region Sjællands vurdering, at en fredning af påtænkte omfang, vil medføre begrænsninger i råstofindvindingen i Roskilde Regional Graveområde. Det vil på sigt derfor kunne have samfundsmæssige konsekvenser for råstofforsyningen på Sjælland.

I området ved Glim er der således betydelige råstofinteresser, som Fredningsnævnet derfor anmodes om at medtage i sine overvejelser om en eventuel fredning og omfanget heraf."

Som gengivet tidligere traf Fredningsnævnet den 11. december 2013 afgørelse om supplerende fredning ved bl.a. Ledreborg Allé.

Region Sjælland påklagede ved brev af 6. februar 2014 Fredningsnævnets afgørelse til Natur- og Miljøklagenævnet. I klagen var anført bl.a.:

"Råstofplanens interesseområder for råstoffer ligger omkring den østlige halvdel af Ledreborg Allé. Regionen vurderer, at det samtidig er her, at der er færrest landskabelige og kulturhistoriske interesser. Området er et forholdsvist fladt, almindeligt landbrugsland med spredt bebyggelse langs især sydsiden af alléen. Bebyggelsen er med til at begrænse kigget til og fra alléen. Særligt den nordlige del af den foreslåede fredning er påvirket af større anlæg. Fredningen afgrænses mod nord af Holbæk-motor-vej og Selskab 1, og der løber en højspændingsledning inden for fredningens nordlige del. Der er derfor ikke tale om et i forvejen upåvirket landskab.

...

Det er regionens vurdering, at regionen i forbindelse med råstofplanlægningen har foretaget en hensigtsmæssig samlet afvejning af de samfundsmæssige interesser og hensyn, herunder også i forhold til de landskabelige og kulturhistoriske interesser i området. Regionens Miljø, Energi og Udviklingsudvalg besigtigede området den 29/5-12.

...

Endelig skal det bemærkes, at Naturstyrelsen i forbindelse med den offentlige høring for forslag til råstofplan ikke har gjort indsigelse med henvisning til de landskabelige eller kulturhistoriske forhold i området omkring Ledreborg Allé."

I november 2014 indgik A og Selskab 2, Råstoffer (herefter Selskab 2), en betinget købsaftale om overdragelse af et areal på 25,7 hektar, som omfattede de dele af matr.nr. 2 og 3, som lå syd for det fredede areal ved Ledreborg Allé, til Selskab 2 for en købesum på 1.361.867,70 kr. pr. hektar, i alt 35 mio. kr. Arealet grænsede således mod nord op til det fredede areal ved Ledreborg Allé. Dele af arealet var i Region Sjællands råstofplan 2012-2023 udlagt som graveområde, og dele af arealet lå inden for en transportkorridor med begrænsninger i råstofindvind. Handlen var betinget bl.a. af, at Selskab 2 kunne opnå gravetilladelse og tilladelse til at grave under grundvandet, dog således at Selskab 2 var berettiget til at fastholde købet til en reduceret købesum på i alt 30 mio. kr., hvis betingelserne ikke var opfyldt den 1. marts 2015. Overtagelsesdagen var fastsat til en måned efter, at betingelserne var opfyldt. Ved den betingede købsaftale fik Selskab 2 desuden en ret til at købe de dele af matr.nr. 2 og 3, som var omfattet af det fredede område ved Ledreborg Allé til en købesum på 1.361.867,70 kr. pr. hektar. Køberetten var betinget af, at den verserende fredningssag blev afgjort med, at arealet blev udtaget af fredningen, således at råstofindvinding ville blive mulig. Det fremgik desuden, at Selskab 2 var forpligtet til at gøre brug af køberetten, når Selskab 2 havde opnået råstoftilladelse med sædvanlige vilkår med ret til at udnytte forekomsten under grundvandsspejlet.

Region Sjællands kom ved brev af 12. januar 2015 til Natur- og Miljøklagenævnet med bl.a. følgende supplerende bemærkninger til fredningen ved Ledreborg Allé:

"Samlet set er det derfor regionens vurdering, at de kulturhistoriske interesser hverken kan eller bør begrunde en fredning, der tilsidesætter muligheden for - også på lidt længere sigt - at indvinde de samfundsmæssigt

nødvendige råstoffer. En fuld fredning vil være ude af proportion med tilsidesættelsen af udnyttelsen af den endog meget store råstofressource, der er i området.

Fredningen bør derfor som minimum reduceres til en op til 50 m bred fredet zone på hver side af alléen i fredningens østlige ende, sådan som regionen har foreslået i klagen.”

Region Sjælland henvendte sig i forbindelse med fredningssagen til Miljøministeriet, som ved brev af 25. februar 2015 besvarede henvendelsen. Af Miljøministeriets svar fremgik bl.a.:

”Naturstyrelsen har set på sagen igen, og det er Naturstyrelsens vurdering, at der ikke er tale om en sådan unik råstofforekomst af national interesse hverken i forhold til råstofftype eller mængde, at der er statslige interesser i sagen. Naturstyrelsens tidligere udtalelse skal imidlertid ikke tages til indtægt for, at der ikke kan være tale om en råstofressource af regional betydning, som regionen er den nærmeste og rette myndighed til at vurdere betydningen af.”

SKAT udarbejdede den 13. maj 2015 til brug for Natur- og Miljøklagenævnet et notat til sagen om fredning ved Ledreborg Allé. I notatet var anført bl.a.

”I sagen er det gjort gældende, at der er handlet jord i interesseområdet for 600.000 kr. pr. ha. Der er i den forbindelse henvist til en enkelt ejendom. (se om denne handel senere)
Spørgsmålet har så været, om der er andre handler i området, der kan indikere, at der er handlet ejendomme eller arealer til priser, der kan indikere en høj forventningsværdi.

SKAT har til sagen gennemgået de registrerede salg af fast ejendom (selvstændigt vurderede ejendomme) i SKATs systemer fra om med 2005 på følgende veje:

Ledreborg Alle,
Hovedvejen
Glimvej
Lyngageren
Lindenborgvej
Helvigmaglevej
Orehøjvej

SKAT har i denne forbindelse haft focus på, om de registrerede handelspriser på landbrugsejendomme er noget, der kunne tale for, at handlen er sket til højere priser end det normalt forventelige, fordi der hos erhverver kunne være en forventning om, at der på et tidspunkt ville være mulighed for at udnytte råstofforekomster. ...

Der er i perioden handlet 10 bebyggede landbrugsejendomme og en ubebygget og der er ikke i de registrerede salg indikationer på, at der bortset fra et konkret tilfælde, er handlet ejendomme, hvor prisen har været påvirket af forventning om en fremtidig mulighed for at udnytte råstofforekomsten i jorden.

...

SKAT har herefter gennemgået samtlige matrikler i interesseområdet afgrænset af Holbækmotorvejen. Hovedvejen, Glimvej, Helvigmaglevej (+ enkelte matrikler vest for denne), Ravnshøjvej, Lindenvorvej og Ringstedvej. I det omfang, de enkelte matrikler ikke er selvstændigt vurderede ejendomme, er arealudviklingen over tid på de ejendomme, de er en del af, gennemgået. Det bemærkes, at der er meget få arealændringer på de pågældende ejendomme i perioden, og der er heller ikke i denne forbindelse indikationer på at der er handlet arealer med henblik på råstofudvinding i fremtiden.

...

Handlen med den omtalte ejendom, der har et areal på 45,8 ha, skete i december 2007 til en pris på 27 mill. kr. Handlen omfattede ejendommen i dens helhed, altså jord, bolig, driftsbygninger og beplantning med bærbuske. Det bemærkes, at der er tale om en landbrugsejendom med en god bonitet, handlet på et tidspunkt, hvor priserne på landbrugsjord generelt var høje. Der er tale om et velarronderet og stort set ikke-kuperet areal.

Ejendommen har en større, men ældre bolig og er beliggende i et område, hvor boligejendomme generelt handles til høje priser.

SKAT finder umiddelbart, at ca. 14,6 mill. af den pågældende handelspris kan henføres til ejendommen som landbrugsejendom, mens resten, ca. 12 mill. i et vist omfang kan henføres til en fremtidig mulighed for at udnytte råstofforekomsten. (den af parterne aftalte fordeling af handelsprisen kendes ikke).

De 14,6 mill. Kr. fremkommer således:

Landbrugsjord	5,8 ha. á 210.000	9.618.000 kr.
Bolig		4.000.000 kr.
Driftsbygninger		1.000.000 kr.

I alt

14.618.000 kr.

Ejendommens boligværdi er på sigt ikke påvirket af den mulige udnyttelse af råstof på ejendommen, og landbrugsjordens værdi vil for en dels vedkommende kunne udnyttes samtidig med råstofindvindingen på ejendommen.

...

Der synes ... at være enighed om, at forekomsten har et relativt tyndt overjordslagen dybde på ca. 15 meter, og at den største del er beliggende under grundvandsspejlet. Det sidste forhold påvirker produktionsomkostningerne og betyder, at udnyttelsesgraden af forekomsten er lavere end forekomsten i sin helhed var over grundvandsspejlet.

...

Det skal understreges, at det efter SKATs opfattelse ikke er normalt at handle med ejendomme i interesseområder. SKAT er derimod bekendt med, at der indgås betingede køberets- og købepligtaftaler eller aftaler om ret til udnyttelse af forekomster og pligt til reetablering, for sådanne ejendomme eller arealer, men at disse optioner netop er betingede af, at der sker overførsel til graveområde, eller at optionstager opnår en gravetilladelse. I den forbindelse betales der eksempelvis 10% af den aftalte købesum eller det skønnede udnyttelsesvederlag ved aftalens indgåelse. Dette optionsvederlag er med andre ord den risiko, optionstager løber. Der kan konkret være forhold, der gør, en entreprenør vælger at købe en ejendom til endelig overtagelse. Disse kan være drifts- men også skattemæssige."

Vurderingsstyrelsen har efterfølgende efter anmodning fra A
, B og C uddybet SKATs notat med bl.a. følgende bemærkninger:

"I har i brev den 12.december 2018 bedt om en uddybning af indholdet i det notat, SKAT i 2015 sendte til Natur- og Miljøklagenævnet til brug i en verserende sag om mulig fredning af arealer ved Ledreborg Allé.

I bad i den forbindelse om at få oplyst:

1. adresser og matrikelnumre på de 10 ejendomme, der er lagt til grund for vort notat

...

4. På hvilket grundlag SKAT konkluderer, at det "ikke er normalt at handle ejendomme i interesseområder".

Vurderingsstyrelsen skal på den baggrund oplyse at:

Ad 1. Det drejer sig om følgende ejendomme

Ejendomsnr. 1 , Adresse 7 , handlet den 20/1 2009 for 4,845 mill. kr. ejendomsværdi 6.750.000 kr.

Ejendomsnr. 2 , Adresse 8 , handlet den 6/9 2011 for 6,850 mill. kr. ejendomsværdi 7.200.000 kr.

Ejendomsnr. 3 , Adresse 9 , handlet den 28/2 2005 for 4,625 mill. kr. ejendomsværdi 3.500.000 kr.

Ejendomsnr. 4 , Adresse 10 , handlet 10/10 2014 for 4.050.000 mill. kr. ejendomsværdi 3.800.000 kr.

Ejendomsnr. 5 , Adresse 11 , handlet den 29/11 2006 for 9,659 mill. kr. ejendomsværdi 9.500.000 kr.

Ejendomsnr. 6 , Adresse 12 , handlet den 15/12 2006 for 7,6 mill. kr. ejendomsværdi 4.350.000 kr.

Ejendomsnr. 7 , Adresse 13 , handlet den 8/2 2010 for 9,2 mill. kr. ejendomsværdi 7.200.000 kr.

Ejendomsnr. 8 . Adresse 14 , handlet den 25/11 2010 for 9,8 mill. kr. ejendomsværdi 9.150.000 kr.

Ejendomsnr. 9 , Adresse 2 , handlet den 7/12 2007 for 27 mill. kr. ejendomsværdi 9.700.000 kr.

Ejendomsnr. 10 , Adresse 15 , handlet den 13/11 2014 for 6 mill. kr. ejendomsværdi 1.200.000 h. Der er tale om en ifølge SKATs registre ubebygget landbrugslod. Der ses imidlertid på luftfotos at være tale om et på handelstidspunktet færdiggravet råstofområde. Da der kunne konstateres usikkerhed om flere oplysninger i SKATs registre, indgår denne handel ikke som grundlag for notatets konklusioner.

...

Ad 4. Spørgsmål om værdiansættelse af råstofforekomster har ofte været behandlet af såvel det daværende ejendomsvurderingskontor i SKAT og af de decentrale vurderingsenheder og har været drøftet i flere faglige sammenhænge. Det er i den forbindelse SKAT har fået den generelle opfattelse, at der normalt indgås aftaler i form af optioner eller betingede handelsaftaler om retten til udnyttelse af forekomster eller køb af arealer, der aktuelt er beliggende i interesseområder, når der opnås en myndighedstilladelse til at udnytte forekomsterne."

Af Region Sjælland råstofplan 2016 - 2027 fra december 2016 fremgik, at der i Roskilde regionale graveområde var ressourcer på 45,48 millioner m³, heraf 9,1 millioner m³ i Glim Graveområde. Det fremgik desuden, at restlevetiden for

Roskilde regionale graveområde pr. 31. december 2016 udgjorde 13,2 år, og at Roskilde regionale graveområde var det regionale graveområde, der havde den korteste restlevetid. Det vurderedes samlet set, at de udlagte graveområder i råstofplanen kunne sikre forsyningen af råstoffer i mindst 12 år.

Om mangel på råstofkvaliteter fremgik:

"I en rapport fra Vejdirektoratet i 2008 er der foretaget en analyse af, hvilke råstofkvaliteter der er mangel på. Det er regionens vurdering, at denne analyse i store træk fortsat er gældende for Region Sjælland. Hovedkonklusionen er, at der er mangel på materialer til bundsikring (anlægs- og vejmaterialer), og at der mangler sand i miljøklasse E samt sten i alle miljøklasser. På grund af forbruget af råstoffer i hovedstadsområdet indvundet i Region Sjælland vil der endvidere være mangel på kvaliteter til betontilslag."

Om transportlængden for landbaserede råstoffer fremgik bl.a.:

"Råstoffer transporteres generelt over kortere afstande på grund af deres store volumen og relativt lave værdi. Transportomkostningerne udgør derfor en betydelig del af prisen på råstoffer. Situationen er imidlertid anderledes på Sjælland end i resten af landet, fordi hovedstadsområdet og Nordsjælland generelt er underforsynet med råstoffer. Der sker derfor en meget stor grad af transport af råstoffer fra de store graveområder i Region Sjælland til hovedstadsområdet."

Af Region Sjællands ideoplæg til Råstofplan 2020 fremgik om restlevetider i graveområder fremgik bl.a.:

"I Roskilde Regionale Graveområde er der kun restressourcer til 8 års forbrug, når en eventuel ny råstofplan træder i kraft. Med de nuværende udlagte graveområder i Roskilde Regionale Graveområde, forventes det derfor ikke at være muligt at sikre en robust råstofforsyning frem til udgangen af råstofplanperioden 2020-2031.

Roskilde Regionale Graveområde er helt afgørende i råstofforsyningen, idet graveområdet i en årrække har stået for omkring halvdelen af indvindingen i Region Sjælland og er hovedhjørnesten i forsyningen af hovedstadsområdet. Såfremt råstofforsyningen skal kunne række længere end 8 år, er der således behov for nye gravearealer i eller omkring Roskilde Regional Graveområde, der omfatter Roskilde, Greve og Lejre kommuner."

Af en yderligere redegørelse og idéoplæg til råstofplan 2020 for Region Sjælland fremgik det om transport af råstoffer bl.a.:

”Råstoffer har en relativ lav værdi men høj vægt og stort volumen, hvilket betyder at transportomkostningerne udgør en betydelig del af prisen på råstoffer. Derfor transporteres råstoffer generelt kortest muligt.

Situationen er imidlertid anderledes på Sjælland end i resten af landet, fordi udbuddet af råstoffer i Region Hovedstaden er relativt begrænset. Der sker derfor en meget stor grad af transport af råstoffer fra de store graveområder i Region Sjælland til hovedstadsområdet. Ifølge rapporten Råstoffer. Er der behov for en national strategi? Danske Regioner, 2017 er det en tommelfingerregel, at transporten udgør 1 kr. per ton for hver km transport. Det betyder, at den samlede pris på råstoffet fordobles, når det har rejst sin egen værdi i km. Derfor vil den samlede pris på et ton råstof hurtigt udgøres af primært omkostningen til transport. Det kan således have stor betydning for bygge- og anlægsomkostninger, hvor langt råstofferne er lokaliseret fra bygge- og anlægsarbejderne.”

Region Sjælland besvarede den 23. januar 2019 en række spørgsmål fra A, B og C om den fremtidige råstofforsyning på Sjælland. Heraf fremgår bl.a.:

”1. Regionen bedes oplyse de p.t. kendte råstofreserver i Roskilde Regionale Graveområde.

I allerede udlagte graveområder i Roskilde Regionale Graveområde forventes der pr. 31. december 2020 at restere 28,3 mil m³ sand, grus og sten. I denne opgørelse forudsættes det, at der i årene 2018-2019-2020 er en årlig indvinding i det regionale graveområde på 3,0 millioner m³, der er på niveau med de seneste 3-4 års indvinding.

...

3. Er det efter de foreliggende data sandsynligt, at der vil blive fundet nye forekomster i Roskilde Regionale Graveområde, som kan indvindes rentabelt og i givet fald, hvor mange år nye fund vil kunne dække efterspørgslen?

Udenfor allerede udlagt graveområde forventes der at være råstoffer i udlagte råstofinteresseområder samt andre arealer i umiddelbar tilknytning til Roskilde Regionale Graveområde. Samlet vurderes der på disse arealer at være en ressource på 15 mil m³ sand, grus og sten. Det svarer til ca. 4 års indvinding i Roskilde Regionale Graveområde.

Det skal understreges at opgørelsen er meget overordnet og at der ikke er lavet afvejning i forhold til andre arealinteresser på de pågældende arealer - og dermed i hvilken grad ressourcen ville kunne udnyttes eller hvorvidt udnyttelsen vil være rentabel.

4. Hvor forventes råstoffer at skulle komme fra, når/hvis der ikke er flere i Roskilde Regionale Graveområde?

Når der ikke er flere råstoffer i Roskilde Regionale Graveområde forventes råstofferne at kunne indvindes i graveområder ved Kalundborg og Sorø samt andre grave i Region Sjælland - i hvert tilfælde i en periode.

5. Kan råstoffer for området omkring Roskilde umiddelbart erstattes af råstoffer fra

- a) Havet
- b) Import
- c) Genanvendelse
- d) Andet graveområde

med hensyn til kvalitet og anvendelsesområde.

Det umiddelbare svar er ja, men den mest realistiske erstatning vil være råstoffer fra andet graveområde. Se også svaret under pkt. 4.

6. Er der tilgængelige oplysninger om, hvorvidt råstoffer erhvervet efter punkt 5 vil være dyrere, og i givet fald hvor meget?

Råstoffer har en relativ lav værdi men høj vægt og stort volumen, hvilket betyder at

transportomkostningerne udgør en betydelig del af prisen på råstoffer. Derfor transporteres råstoffer generelt kortest muligt.

...

7. Hvor vil der, i fald råstoffer skal sejles ind, være havnefaciliteter til stede, og vil havneleje m.v. fordyre råstofferne?

De væsentligste havne de seneste år for losning af sømaterialer i Region Sjælland omfatter havne i Køge, Næstved, Vordingborg, Stubbekøbing og Nakskov."

Region Hovedstaden besvarede den 25. januar 2019 tilsvarende spørgsmål fra A, B og C om den fremtidige råstofforsyning i Region Hovedstaden. Heraf fremgår bl.a.:

”Ad 1. Den samlede restressource var i 2018 omkring 70 mio m³ sand, grus og sten. I Region Hovedstaden indvindes der for øjeblikket kun stabilgrus og betontilslagsmaterialer i råstofgraven i Reerslev. Denne råstofgrav forventes færdiggravet inden for de næste 2 år. Ud over den ressource af disse kvaliteter, der er til stede i Reerslev, er restressourcen af disse kvaliteter temmelig begrænset. Regionen kan ikke sætte tal på restressourcen. Der indvindes ikke asfaltmaterialer i Region Hovedstaden.

Ad 2. I Region Hovedstadens råstofplan 2016 er der udlagt ressourcer svarende til ca. 13,1 års forbrug. Med et øgede forbrug, der er begrundet dels i øget økonomisk vækst og dels i befolkningstilvæksten i regionen er vores vurdering, at der p.t. er udlagt ressourcer til omkring 11 år. Dette gælder dog ikke de grove materialer. Her er den anslåede ressource for betontilslag og stabilgrus på omkring 2-3 år.

Ad 3. Regionen foretager løbende råstofkortlægning med henblik på at finde nye områder, der kan udlægges til graveområder i kommende råstofplaner. Råstofplanerne revideres hvert fjerde år. Som udgangspunkt skal regionen i råstofplanen som minimum udlægge graveområder, der kan dække regionens behov i en 12 års periode. Regionen er i gang med at revidere råstofplanen og har gennemført indkaldelse af idéer og forslag. I den forbindelse er der indkommet en række forslag til nye graveområder, ligesom regionen også i det kommende forslag til Råstofplan 2020 forventer at fremsætte en række forslag på baggrund af regionens egen kortlægning. Det er regionens forventning, at vi i Råstofplan 2020 opfylder lovens krav om råstoffer til 12 års forbrug.

Ad 4. Region Hovedstaden er på nuværende tidspunkt ikke selvforsynende med råstoffer. Idet der i altovervejende grad kun kan indvindes fintkornet materiale fra regionens råstofgrave, er det kun ca. 11 % af regionens forbrug, der bliver dækket ved indvinding fra råstofgrave i regionen. 11 % dækkes ved losning i egne havne fra indvinding på havet, 18 % dækkes med genbrugsmaterialer, mens 60 % dækkes ved nettoimport. Størsteparten (godt 47 %) af nettoimporten kommer fra landindvinding i Region Sjælland. En del af nettoimporten udgøres desuden af sømaterialer, der er losset i havne i Region Sjælland. Resten af nettoimporten kommer fra andre regioner eller fra udlandet.

Ad 5. Region Hovedstaden kender ikke til det aktuelle område.

Ad 6. Ikke relevant jfr. svar på pkt. 5

Ad 7. På nuværende tidspunkt sker der losning i Hvidovre (Avedøre, Stamholmen), København (Københavns Havn), Gribskov (Gilleleje Havn), Halsnæs (Hundested Havn) og Helsingør (Helsingør Havn) kommuner. Regionen forventer ikke ændringer i adgangen til disse havne. Dette kan dog ændre sig med ændrede bebyggelses- og benyttelsesmønstre af havnene. Som udgangspunkt er selve transporten af råstofferne billig på havet, men håndteringen af råstofferne i forbindelse med losning på og af skibene er en væsentlig omkostning.”

Region Hovedstaden besvarede den 26. april 2019 supplerende spørgsmål fra

A	,	B	og	C	om
---	---	---	----	---	----

den fremtidige råstofforsyning i Region Hovedstaden. Heraf fremgår bl.a.:

”Som opfølgning på regionens besvarelse af spørgsmål til den fremtidige råstofforsyning af den 25. januar 2019 har I stillet følgende spørgsmål:

Kan Regionen oplyse, om der er kendte restressourcer, som kan anvendes til stabilgrus, betontilslag eller betontilslagsmaterialer andre steder i regionen?

Det er ikke muligt at svare entydigt på dette spørgsmål. Region Hovedstaden er i øjeblikket i gang med processen for udarbejdelse af Råstofplan 2020. I den forbindelse har regionen foretaget kortlægning med henblik på at finde råstofressourcer, der kan benyttes i bygge- og anlægsarbejder i regionen. Regionen har fundet grovere materiale enkelte steder, men idet processen ikke er færdig til ende endnu, er det ikke muligt på nuværende tidspunkt at udtale sig om, hvorvidt disse materialer kommer til at blive inddraget i den kommende råstofplan, da øvrige arealinteresser kan have indflydelse herpå. Herudover er det ikke på nuværende tidspunkt muligt at afgøre, om disse grove materialer vil blive brugt som stabilgrus eller betontilslag, da det er afhængigt af, om det vil være økonomisk rentabelt at bearbejde dem til disse anvendelser.

Endeligt skal det nævnes, at regionen er aktiv i forhold til at arbejde for en meget større grad af genanvendelse og cirkulær økonomi i forhold til både byggeaffald og overskudsjord. Dette vil f.eks. betyde, at byggeaffald i stigende grad vil blive anvendt ikke mindst som tilslag til ny beton, men også som materiale i produktionen af stabilgrus.”

Roskilde Kommune vurderede på baggrund af en henvendelse fra A
, B og C ved brev af 2.
maj 2019 forslag til vejadgang til matr.nr. 1 . Heraf fremgår bl.a.:

”Ad forslag 1 — udkørsel til Lindenborgvej via Roskilde kommunes ejendom:

Da Roskilde kommune har ønsket fredning af det omtalte område ønsker vi, at denne fredningsbeslutning fastholdes og vil på den baggrund sandsynligvis ikke tillade, at der etableres adgang til Lindenborgvej via kommunens ejendom.

Ad forslag 2a — overkørsel til Ledreborg Allé:

Det må antages at fredningen af Ledreborg AM vil blive opretholdt også efter en eventuel affredning af selve det omhandlede areal. Etablering af overkørsler og en tunnel til cyklister og gående trafik vil sandsynligvis beskadige alleens fredede træer, idet rodnettet og trækroner påvirkes uopretteligt. Det vil kræve Fredningsnævnets dispensation fra fredningskendelsen. Roskilde kommune vil som tilsynsmyndighed anbefale Fredningsnævnet, at der meddeles afslag af hensyn til alléens unikke landskabelige og historiske værdi. Krydsende trafik til og fra grusgraven vil udgøre en uacceptabel trafikikkerhedsmæssig risiko da Ledreborg AM er stærkt trafikeret. Cykelsti i tunnel vil være en gene for cyklister og fodgængere og et driftsmæssigt problem. Forslag 2a vil derfor ikke kunne godkendes.

Ad forslag 2b - Krydsning af Ledreborg AU i tunnel:

Det må antages at fredningen af Ledreborg AM vil blive opretholdt også efter en eventuel affredning af selve det omhandlede areal. Træerne i begge vejsider vil blive beskadiget uopretteligt ved anlæg. Det vil kræve Fredningsnævnets dispensation fra fredningskendelsen. Roskilde kommune vil som tilsynsmyndighed anbefale Fredningsnævnet, at der meddeles afslag af hensyn til alléens unikke landskabelige og historiske værdi. Dette vil endvidere betyde at vejbane og cykelsti skal helt eller delvist afspærres i en længere periode medens en tunnel bliver anlagt. Med den trafikbelastning, der er på alléen, vil forslaget ikke kunne godkendes.

Desuden vil anvendelse af den videre adgang til Ringstedvej skulle godkendes i Vejdirektoratet, da Vejdirektoratet er vejmyndighed for denne vej.

Ad forslag 3 - Udkørsel via Selskab 1 til Lyngageren:

Dette forslag vil på betingelser om tvangsroute sandsynligvis kunne godkendes af kommunen. Om tracé langs motorvejen kan være i konflikt med Vejdirektoratets interesseområde må afklares med Vejdirektoratet.

Ad forslag 4— Krydsning af Ledreborg Allé:

Det må antages at fredningen af Ledreborg Allé vil blive opretholdt også efter en eventuel affredning af selve det omhandlede areal. Etablering af overkørsler og en tunnel vil sandsynligvis beskadige alleens fredede træer i begge vejsider, idet rodnettet og trækroner påvirkes uopretteligt. Det vil kræve Fredningsnævnets dispensation fra fredningskendelsen. Roskilde kommune vil som tilsynsmyndighed anbefale Fredningsnævnet, at der meddeles afslag af hensyn til alléens unikke landskabelige og historiske værdi. Krydsende trafik til og fra grusgraven vil udgøre en uacceptabel trafiksikkerhedsmæssig risiko da Ledreborg Allé er stærkt trafikeret. Kørekurver for en sættevogn viser at indkørsel på matr. 22 vil være yderst besværligt uden at komme i konflikt med den på ejendommen liggende lade med mindre overkørslen udføres betydeligt bredere end det anførte. Cykelsti i tunnel vil være en gene for cyklister og fodgængere og et driftsmæssigt problem. På den baggrund kan forslag 4 ikke godkendes. Desuden vil anvendelse af den videre adgang til Ringstedvej skulle godkendes i Vejdirektoratet, da Vejdirektoratet er vejmyndighed for denne vej.

Ad forslag 5:

Dette forslag må forelægges for Vejdirektoratet, idet dette forslag ligger inden for Vejdirektoratets myndighedsområde. Dette gælder både adgang fra Lindenborgvej og udkørsel ad frakørselsrampen."

Roskilde Kommune har over for advokat Kjeld Jørgensen oplyst, at kommunen ikke har haft indtægter ved råstofudvinding de seneste tre år.

Der er til brug for sagen foretaget syn og skøn ved skønsmændene geolog, ph.d. Claus Ditlefsen, GEUS, og Bjarne Jespersen Overgaard. Af skønsmænd Bjarne Jespersen Overgaard erklæring afgivet den 5. april 2019 fremgår bl.a.:

"Spørgsmål 5:

Skønsmanden bedes skønne den pris som en fornuftig køber ville have betalt for hvert af de enkelte områder, såfremt der ikke havde været tale om eller gennemført en fredning. Altså prisen fastsat alene under hensyntagen til mængde og kvalitet af råstoffer og den usikkerhed som lå i, at der ikke var sikkerhed om, om og hvornår arealerne ville blive udlagt til råstofindvinding.

Besvarelsen bedes underbygget med skønsmandens forventning om, hvornår arealerne ville kunne anvendes til indvinding af råstoffer.

Svar på spørgsmål 5:

Udgangspunktet i skønnet er, at aftalen blev gennemført før fredningsfor-
slaget kom i dec 2013.

Det er klart at når arealer ligger i graveområde, er prisen højest da man
her har en klar forventning at man kan få en gravetilladelse.

Det er naturligvis en risiko at købe et areal der ligger i interesse område,
da man her ikke kan være sikker på at få en gravetilladelse.

Som udgangspunkt skal et areal være i graveområde for at kunne opnå en
tilladelse en tilladelse, råstofloven giver dog mulighed for at søge om et
område der ikke ligger i råstofplanen, men der skal så laves en VVM på
området, og det kræver regionens samtykke.

Skulle man være interesseret i et areal der ligger i interesseområde vil man
typisk kigge efter hvor der evt kunne være konflikter. I dette område vil
det være Ledreborg Alle` som vil være konfliktområde, samt at området
er udpeget som landskabelig værdi. Alt andet i området ser ikke ud til,
umiddelbart, at skabe konflikter

Hvis man kigger på bl.a. hærvejsstrøget som også har høj landskabelig
værdi er fredningsgrænsen 100 m og nogle steder med råstofindvinding
25 m.

Det kunne give en forventning om at området på et tidspunkt kom i gra-
veområde, når de områder var udgravet som ligger tættere på Roskilde.

Det viser handelen med Adresse 2 .

Tidsrummet ville være 8 til 12 år.

Matr. Nr.	Skønnet salgspris
2 / 3	Kr. 9.500.000
7	Kr. 15.750.000
1	Kr. 41.150.000
4.	Kr. 10.200.000
6	Kr. 14.450.000
5	Kr. 3.800.000

2 / 3

Arealet ligge udenfor 100 meter fra Ledreborg alle` og kan udvindes sam-
men med de arealer der ligger syd for. Min vurdering er at man i efteråret
2013 ville have en forventning om at det kom med i graveområdet inden-
for en nærmere planperiode. Skønsmæssig 6- 8 år

Er incl. I SMV i råstofplan 2012 - 2023

Også her ligger arealet så langt væk fra Ledreborg alle, at man ikke skulle komme i konflikt med de landskabelige indtryk.

Man vil have en forventning om at arealet kom men indenfor en nærmere planperiode. Skønsmæssig 6-8 år.

Er inkl. i SMV i råstofplan 2012 – 2023

1 .

Arealet ligger på nordsiden af Ledreborg alle` med motorvejen og elmaster mod nord.

Her vil usikkerheden vedrørende alleen være større og vil afspejle sig i prisen. Til gængæld er det et stort areal, med god beliggenhed.

Det er også med i SMV fra råstofplanen 2012. tidshorisont 6 – 8 år

Der er en del der ikke kan udnyttes på grund af elmastene der går langs motorvejen mod nord.

1.

Arealet er beliggende 100 meter fra Ledreborg alle` og gårdens bygninger ligger foran et stort del af arealet. Det er i regionplanforslaget medtaget som interesse område.

Usikkerheden her vil være udkørselstilladelsen, samt tidshorisont 8 – 12 år

6

Areal beliggende 100 m syd for Ledreborg alle`. En del af arealet er gennemskåret af en vej,

Det er i regionsforslaget medtaget som et interesseområde.

Også her er usikkerheden vejadgangen, samt tidshorizonten på 8 – 12 år

Arealet ligger syd Ledreborg alle`, og vest for Helvigmaglevej

...

Spørgsmål 7:

Er matr.nr. 1 for lille til rentabelt at etablere en selvstændig grusgrav?

Svar på spørgsmål 7:

Det er den ikke. Man regner med i dette område at en selvstændig grusgrav skal være ca 15 ha når man begynder.

Spørgsmål 8:

Skønsmanden bedes oplyse den graveafgift i procent, som sagsøgerne kunne forvente at opnå, såfremt der var blevet indgået en aftale med afregning i procent af omsætningen fra grusgraven.

Svar på spørgsmål 8:

I Roskilde området ligger procentsatsen på mellem 15 og 18 procent.

Spørgsmål 9:

Hvad skønnes omsætningen fra hver de 6 af sagen omhandlede arealer at ville være, såfremt der var indgået graveaftaler med en ekstern indvinder?

Svar på spørgsmål 9:

...

Matrikel	Sand pris	Omsætning kr.	2 – 32 mm pris	Omsætning kr.	Stabil pris	Omsætning kr.
5	Kr. 42	22.314.600	Kr. 70	16.905.000	55	10.626.000
6	42	117.810.000	70	89.250.000	55	56.100.000
4	42	77.592.900	70	58.782.500	55	36.949.000
2 3	42	40.023.480	70	28.752.500	55	15.362.050
7	42	50.766.240	70	36.470.000	55	19.485.400
1	42	171.445.680	70	133.018.200	55	58.063.500

Dette er netto omsætning, dertil tages 15-18 procent til lodsejeren.”

Der er under hovedforhandlingen forevist videooptagelser og fotos af dele af det fredede område ved Ledreborg Alle foretaget ved droneoverflyvning den 9. maj 2019.

Retten har under hovedforhandlingen besigtiget det fredede område ved Ledreborg Allé.

Forklaringer

Der er under sagen afgivet forklaring af A, B, C, E og skønsmand Bjarne Jespersen Overgaard.

A har forklaret bl.a., at han har været landmand i 40 år og boet på sin gård, Adresse 3, siden 1979. Han har længe været bekendt med grusforekomsten på jorden, da hans ejendom er omkranset af grusgrave. I 1998 købte han Adresse 16 af en bekendt, som havde søgt om tilladelse til grusindvinding, men havde fået afslag, og som derfor i stedet solgte gården. Han fik i den forbindelse Råstofplan 1985 og papirer med undersøgelse af ejendommen, hvoraf fremgik, at der var grus på ejendommen. Han forpagtede jord af Selskab 3, der i 2001 henvendte sig om at købe jordstykker i området med henblik på råstofudvinding, men de kunne ikke blive enige om prisen. I 2003 havde

han kontakt med F , som var direktør i Selskab 2 . Han var ikke bekendt med salget af Adresse 17 i 2006, før det rygtedes, at ejendommen var blevet solgt til en meget høj pris, der klart oversteg prisen for landbrugsjord. Han ville i 2006 have solgt landbrugsjord til godt 60.000 kr. pr. hektar. Senere var han atter i kontakt med Selskab 2 om råstofudvinding, uden at dette førte til egentlige forhandlinger om salg af jord. I 2010 henvendte Selskab 2 sig om køb af både interesse- og graveområder, men han ønskede ikke at lægge alle sine æg i én kurv og ønskede derfor kun at sælge et jordstykke. Det gjorde han som anført i købsaftalen fra 2014. Fredningen kom på tværs og medførte en forsinkelse af handlen og en klausul om betinget salg for så vidt angår en del af arealet svarende til den freddede del. Selskab 2 har dog ikke opretholdt betingelserne, og han har fået 30 mio. kr., og han får de sidste 5 mio. kr., når Selskab 2 får tilladelse til at grave under vand.

Der blev i forbindelse med forhandlingerne med Selskab 2 foretaget undersøgelser af jorden, og det offentlige har foretaget boreprøver tidligere. Han bemærkede artiklen om værdien af Teknisk Skoles jord og tænkte, at han også selv havde værdifuld jord.

Fredningen har medført betydelige begrænsninger i anvendelsen af jorden, både i forhold til bygninger og anvendelse af jorden. Der må f.eks. ikke dyrkes pil eller udbygges parallelt med alléen. Han laver 14.000 grise om året og derfor kan begrænsningerne være problematiske. Gårde skal i dag være store, hvis det skal være rentabelt at drive dem. Han har haft en efter hans opfattelse berettiget forventning om at kunne sælge jorden på grund af udvindingsmulighederne.

Han har ikke fået købstilbud på matr.nr. 4 og 24, der ligger tættest gården, eller matr.nr. 1 .

C har forklaret bl.a., at han i 40 år har arbejdet med entreprenør- og anlægsarbejde og i den forbindelse køber og sælger grus i stort omfang. Han har haft sin ejendom siden juli 1998. Han var ikke videre interesseret i grusforekomsten i købssituationen, men han blev gjort opmærksom på det af den berigtigende advokat. Han kender gennem sin bror indehaveren af en nærliggende grusgrav og hørte i 2006 derigennem om mulighederne. Han fik i 2007 en henvendelse om salg fra Selskab 3 , der ville give 8 mio. kr. for hans ejendomme. Han takkede nej og har ikke hørt fra dem siden. Der foreligger ikke notater om drøftelserne. Han er også blevet kontaktet af andre, der graver grus,

herunder Selskab 2, der i sommeren 2012 inviterede ham til to møder. Det drejede sig primært om en aftale om at grave på jorden som entreprenører mod en tonpris, som han umiddelbart vurderede, var for lille. Han fik bl.a. også en henvendelse fra G, hvor et beløb på 18 mio. kr. blev nævnt, uden at det dog førte til yderligere. Han syntes også, det beløb var for lille. Han har fået en henvendelse fra en grusgravejer i Farum, der var interesseret i at købe både hans og A's jord, men så kom fredningen. Han har selv vurderet værdien af gruset på en hektar til ca. 45 mio. kr., alt afhængig af i hvilken grad man forædler gruset. Grus er af stor betydning for byggearbejdet i dag, og han har stedse haft en forventning om at tjene et betydeligt beløb på mulighederne for grusudvinding på jorden.

B har forklaret bl.a., at han er landmand og har boet på den gård, han nu ejer, siden 1960, idet han dog også i en årrække har boet på en anden gård, indtil han i 1990 købte gården. Da han var dreng, blev Holbækmotorvejen anlagt med grus fra Selskab 1. I begyndelsen af 1980'erne viste geologiske rapporter, at der var grus i jorden. Hans bror var som viceborgmester i Lejre Kommune særlig opmærksom på dette, og da han omkring 1990-92 købte naboejendommen af sin bror, var der tale om en klausul om andel i overskud fra grusudvinding. Hans bror afstod dog fra en sådan klausul.

Han er ikke blevet kontaktet af repræsentanter fra grusudvindingsbranchen og har ikke fået købstilbud, men da hans jord ligger i den vestlige del af området med store mængder grus af god kvalitet, er det nok et spørgsmål om tid og om, at de nuværende udgravningspladser bliver tømt. Han blev bekendt med handlen af Adresse 17, der blev solgt til H for det tredobbelte beløb i forhold til landbrugspriser. Det var oplagt, at også hans jord på et tidspunkt ville blive udlagt til råstofudvinding.

Alléen er et naturskønt område, der i hvert fald i et vist omfang bør være fredet, men efter genetablering efter udgravning vil der kunne etableres et smukt og tilgængeligt område, der måske kan være til større glæde end det fredede. Han mener at være berettiget til at sælge fra til grusudvinding og ser gerne fredningen ophævet delvist af den grund. Han har ikke søgt om dispensation i forhold til udvinding eller jorddiget på ejendommen. Fra alléen kan man på grund af bebyggelse, jorddige og gravhøj ikke se ud over marken, ligesom man ikke kan se alléen ude fra markerne.

E har forklaret bl.a. at han er geolog og teknisk chef for Selskab 2. Alle sager om råstoffer, herunder om køb af råstoffer og jord med råstoffer, går gennem ham, men det er hans områdechef eller administrerende direktør, der indgår aftalerne. Der indgås typisk enten graveaftaler eller købsaftaler.

Der havde længe været interesse fra Selskab 2's side i fire af A's matrikler, matr.nr. 1, 4, 2 og 3. De to sidstnævnte var da større end i dag, fordi selskabet siden har købt delarealer af disse. Første kontakt var i 2003, men da var A ikke interesseret, og der var ikke realitetsdrøftelser. I 2010 henvendte de sig atter om, at de var interesseret i enten at købe eller indgå en graveaftale, men der var heller ikke på det tidspunkt realitetsdrøftelser. I 2012 valgte Region Sjælland at søge at udlægge matr.nr. 2 og 3 til råstofudvinding som graveområder, hvilket forøgede deres interesse. De var fortsat interesseret i at købe alle fire matrikler, men A ønskede kun at sælge de to nævnte. De var villige til at betale en millionpris pr. hektar, mens A ønskede 50 mio. kr. i alt. I sommeren 2013 gav de et skriftligt tilbud på matriklerne. De har ikke givet købstilbud på andre arealer i området, herunder C's og B's.

Fredningen kom som en stor overraskelse. Siden påtænkte regionen at lade dele af området overgå fra grave- til interesseområde, hvilket de protesterede mod. Deres vurdering var, at der er for få råstoffer i regionen, og man var i branchen stødt over, at man søgte at standse bl.a. deres råstofudvinding gennem fredning.

Efter fredningen endte de med at købe jord af A, som det fremgår af købsaftalen. Det er helt almindeligt, at der gives tilladelse til udvinding under vandspejlet, og A vil derfor på et tidspunkt få alle pengene omhandlet af købsaftalen. De har endnu ikke fået udgravningstilladelsen, men det er et spørgsmål om tid.

Det er almindeligt, at der er dialog mellem kommune og region om udlægning af råstofområder til enten grave- eller interesseområder, og at interesseområder siden bliver ændret til graveområder. Dette er baggrunden for, at de købte arealerne B1 og B2, der da også i 2016 blev gjort til graveområder. Hvis fredningen bliver ophævet, har de købsret til arealet B3, der nu er omfattet af fredningen.

Der er store omkostninger forbundet med råstofudvinding og jo mindre et areal, der kan udvindes, desto større bliver omkostningerne forholdsmæssigt.

De er fortsat interesseret i at købe matr.nr. 1, men der er i den forbindelse et adgangsproblem, der skal løses. Selskab 2 hælder mest i retning af en tunnel, som det vil tage 2-3 dage at etablere. Det relevante areal udgraves, en præfabrikeret tunnel graves ned, og arealet genetableres. En tunnel til et transportbånd vil være 4 meter bred, mens en tunnel til lastvogne vil være 6 meter bred.

Når en råstofudvinding er afsluttet, skal området genetableres i overensstemmelse med kravene i råstoflovgivningen. Kravene i dag går i retning af naturområder, gerne med et dramatisk strejf, men det afgør tilsynsmyndighederne.

De har endnu ikke fået indvindingstilladelse på de områder, de købte i 2014 og 2016. Der kan først søges om tilladelse, når området er overført til graveområde. En ansøgning behandles i hvert fald først på det tidspunkt. Det giver derfor sjældent mening at ansøge tidligere.

Skønsmand Bjarne Jespersen Overgaard har vedstået sin skønserklæring af 3. april 2019 og supplerende forklaret bl.a., at han har været i råstofbranchen i 32 år og drevet selvstændig virksomhed med råstofindvinding.

Omsætningen er i besvarelsen af spørgsmål 9 som anført beregnet i forhold til en aftale med en ekstern indvinder. Man skal lægge tallene sammen. Lodsejerne kunne forvente at få 15-18 % af beløbet over en årrække alt afhængig af, hvor hurtigt udgravningen sker. Ved aftale med en enkelt indvinder vil indvindingen strække sig over en årrække, men der kan også være tale om flere samtidige selvstændige indvindere, og i så fald vil der være tale om en kortere årrække.

I forhold til jorddiget på B's ejendom, matr.nr. 6, er dette fredet, og der kan som det højeste opnås en begrænset dispensation i forhold til, hvor tæt på diget man må udvinde, og hvor stor en – begrænset – del af diget man må fjerne. Der skal derfor ske et fradrag i arealets størrelse på grund af diget. Han vil mene, dette er indregnet i vurderingen, men kan ikke sige det med sikkerhed. Han husker ikke, hvor langt diget er, men vil mene, at han har opmålt det. Han kan ikke sige, hvor mange hektar han har trukket fra i forbin-

delse med, at han nåede frem til prisen på 14.450.000 kr. for matr.nr. 6 i besvarelsen af spørgsmål 5. Han skrev, hvor meget der skulle fradrages. Generelt er det sådan, at graver man en meter ned, skal man være 4 meter fra diget for at undgå, at det skrider. Udvindingen vil blive besværliggjort af diget, men der er tale om et stort areal, og der kan derfor rentabelt foretages udvinding uanset diget.

Der er ligeledes taget højde for, at der i forhold til matr.nr. 1 er en problemstilling i forhold til at opnå vejadgang for at transportere gruset væk. Det kan eksempelvis lade sig gøre ved tilladelse til udkørsel fra kommunen ad dennes matrikel, fra Vejdirektoratet ad dettes matrikel eller fra Selskab 1 fra dennes ejendom. Det vil der erfaringsmæssigt kunne findes en løsning på, og han har ikke foretaget et fradrag i prisen herfor. Kommunen skal under alle omstændigheder sikre vejadgang til alle ejendomme. Han ville selv turde købe ejendommen uden at have sikret sig en løsning i forvejen.

Forekomsten af sten over 2 millimeter i gruset er ret ensartet og ligger i de foretagne boreriger på mellem 38 og 50 procent. I gennemsnit er der 50-60% sand og resten sten.

Hektarprisen for de omhandlede ejendomme ligger mellem 500.000 kr. og 800.000 kr. afhængig af forekomsten af råstoffer på den enkelte ejendom. Han har taget udgangspunkt i prisen for Adresse 2, idet der er taget højde for, at jordprisen generelt er steget siden. Derefter har han foretaget en skønsmæssig vurdering. Der er tale om områder med gode råstoffer, der snart sagt alle kan anvendes. Han har værdiansat arealerne svarende til, at de ligger i et interesseområde. Matr.nr. 1 er et større jordstykke og dermed mest interessant i forhold til udvinding. Hvor lang tid der må forventes at gå, før der opnås en gravetilladelse, har ikke nogen særlig betydning for prisen, idet det vigtigste er at sikre sig jorden. Det tager sædvanligvis to år at få en gravetilladelse i et graveområde.

Et jordområde skal sædvanligvis være på et areal på 15 hektar for at den er rentabel. I forhold til matr.nr. 7 er det bedste bud på grund af arealets størrelse derfor Selskab 2, der ejer nabogrunden.

Parternes synspunkter

A _____ B og C

har i deres påstandsdokument anført bl.a.:

"Sagsøgerens hovedanbringender er følgende:

- 1 Der er ikke hjemmel til at fredde sagsøgernes ejendomme, idet der ikke er en beskyttelsesværdig interesse i fredningen.
- 2 I forbindelse med Region Sjællands råstofplanlægning og forslag til Råstofplan 2012 har Regionen foretaget en omfattende vurdering af alle interesser for og imod indvinding af de på ejendommene værende råstoffer. Regionen har på denne baggrund medtaget en del af ejendommene i Regionplan 2012 som egentlige graveområder og andre som interesseområder.

Råstofloven er en speciel lov i forhold til Naturbeskyttelsesloven, og fredningsmyndighederne kan derfor kun i helt særlige tilfælde frede områder, på hvilke der er udlagte råstofinteresseområder.

- 3 Ét af de 3 medlemmer af Fredningsnævnet for Østsjælland er udpeget af Roskilde Kommune. Kommunen har en væsentlig økonomisk interesse i, at kommunens egne råstofområder udgraves før de af sagen omhandlede områder, idet kommunen har betydelige indtægter fra råstofindvinding. Endvidere har kommunen en byplanmæssig interesse i, at der ikke foretages yderligere råstofindvinding omkring Roskilde. Fredningsinstituttet kan bare ikke anvendes til at fremme kommunens egne økonomiske eller byplanmæssige interesser. Afgørelsen er derfor ugyldig.

Sagen skal derfor hjemvises til Fredningsnævnet til fornyet behandling.

- 4 Berettiget forventning - erstatning.
Sagsøgerne havde en berettiget forventning om, at de på ejendommen værende råstoffer kunne indvindes. Såfremt fredningen ikke er ugyldig, har sagsøgerne derfor lidt et tab, som er beskyttet af Grundlovens § 73.

INTET GRUNDLAG FOR FREDNING

Naturbeskyttelseslovens § 1

neskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Et af de mange formål loven tilsigter at beskytte er "landskabelige og kulturhistoriske værdier". Alléen er omfattet heraf, men at frede 400 m mark på hver side af alléen med store miljømæssige konsekvenser er i direkte strid med lovens formål.

Det er væsentligt for forståelse af sagen, at grusforekomsterne på de fredede arealer er de sidste i hovedstadsområdet. Der redegøres nærmere herfor nedenfor. Det er også væsentligt at forstå, at grus ikke bare er grus, men at der er forskellige former for grus. Råstofforekomsten i Roskilde Regionale Graveområde kan anvendes til stabilgrus, betontilslag og asfalt. Når ressourcen er opbrugt, skal råstoffer importeres eller hentes helt i Kalundborg eller Sorø. Jævnfør nedenfor har det meget store miljømæssige og økonomiske konsekvenser.

Om alléen beskues fra en reableret grusgrav eller fra en mark kan være det samme.

Efter indvinding af grus kunne arealet være et meget naturskønt område med stier, badesøer og til stor rekreativ glæde for Roskildes borgere.

Det er netop det formål, som er indeholdt i Naturbeskyttelseslovens § 1. Tilsvarende vil forholdene for dyr og planter være langt bedre end en dyrket mark, hvor der nødvendigvis bruges sprøjtemidler.

Det har også betydning, at der vil blive åbnet en grusgrav lige syd for de fredede arealer, hvorfor der alene vil være tale om en udvidelse af det allerede eksisterende grusgravsområde.

Fra et samfundssynspunkt skal det også vurderes, at samfundet ikke kan fungere uden grus. Såfremt gruset derfor ikke indvindes på de fredede arealer, skal det indvindes et andet sted, i vandet eller importeres fra udlandet med store økonomiske og miljømæssige følger.

Lovens formål er også at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet. Dette formål opnås netop i en efterbehandlet råstofgrav i modsætning til en mark, hvor offentligheden ikke har adgang.

Sagsøgerne modsætter sig ikke fredning af selv alléen, men det har alligevel betydning for sagen, at den østlige del af alléen, hvor sagsøgernes ejendomme er beliggende, ikke er en del af den oprindelige allé og først fredes i forbindelse med den af sagen omfattede fredning. Den østligste del af alléen er plantet langt senere.

Råstofloven - Fredningsinstituttet

Fredningsinstituttet er en særlig reguleringsform, som alene bør bringes i anvendelse, når de værdier, der ønskes bevaret ikke kan forventes sikret på betryggende måde gennem anvendelsen af den eksisterende lovgivning. Fredningsmyndighederne skal overholde de almindelige proportionalitets- og saglighedsprincipper og mindre indgribende foranstaltninger skal anvendes om muligt, jf. særligt proportionalitetsgrundsætningen.

Råstofindvinding er reguleret af Råstofloven, og Råstofloven fastsætter i § 3 en række hensyn, som råstofmyndighederne skal iagttage, inden der udstedes en gravetilladelse. Som det fremgår af sagens bilag og til eksempel bilag 5F/371 - hvidbog for Lejre Kommune - foretager regionerne en meget omfattende undersøgelse og vurdering af alle de forhold, der kan være af betydning for udstedelse af en gravetilladelse. Regionen har således vurderet såvel fredningsinteresser, naturinteresser, og de øvrige hensyn, som ligger til grund for fredningen. I den forbindelse bemærkes, at hverken Naturstyrelsen eller Danmarks Naturfredningsforening i høringsperioden gjorde indsigelser.

Sagsøgerne gør således gældende, at Råstofloven har forrang frem for fredningsinstituttet. Når råstofmyndigheden har vurderet, at hensynet til råstofforsyningen har større vægt end andre hensyn, kan der ikke efterfølgende fredes.

Råstofloven er yngre end Naturbeskyttelsesloven. Tilladelser efter Råstofloven kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Klageadgangen er dog begrænset til alene at angå retlige spørgsmål, jf. Råstoflovens § 13. Baggrunden fra lovgivers side herfor er, at der er tale om en politisk afgørelse truffet efter omfattende saglige vurderinger efter Råstoflovens § 3. Den politiske beslutning skal ikke kunne påklages. Såfremt Fredningsinstituttet freder områder udlagt til råstofindvinding, tilsidesættes bestemmelsen i Råstoflovens § 13. Det kan ikke have været meningen med Råstoflovens bestemmelse, der som nævnt er nyere end Naturbeskyttelsesloven.

Resterende råstoffer

Det har afgørende betydning for sagen, at grus er en råstofressource af begrænset størrelse.

Grus er helt nødvendigt for samfundet, hvorfor de begrænsede restressourcer skal udnyttes. Det er også baggrunden for, at Region Sjælland har kæmpet så hårdt for at hindre fredningen.

Det fremgår af Region Sjællands skrivelse af 23. januar 2019 (bilag 34/556), at restressourcen i Roskilde Regionale Graveområde er 8 år efter 2020, og at det derefter forventes med stor usikkerhed at kunne fremskaffe til yderligere 4 års forbrug. Fra nu vil der således ikke være flere råstoffer i Roskilde Regionale Graveområde om 12-14 år.

Det fremgår endvidere, at råstoffer herefter skal hentes i Sorø eller Kalundborg, idet det ikke er økonomisk relevant at hente fra havet eller importere. Genanvendelse kan erstatte nogle råstoffer, men kan ikke erstatte alle.

Konklusionen er således, at det om 12-14 år vil være nødvendigt at hente råstoffer i Sorø eller Kalundborg.

Jævnfør nedenfor, er transportudgifterne ved at transportere grus lige så store som prisen på gruset. Det vil derfor få afgørende betydning for prisen på bygge- og anlægsarbejder i hovedstadsområdet, og prisstigningen må forventes at slå igennem om ganske få år.

Tilsvarende fremgår det af skrivelse af 25. januar 2019 (bilag 35/558) fra Region Hovedstaden, at der i Region Hovedstaden er en meget begrænset restressource af grus til stabilgrus og betontilslag, som er forekomsten i Roskilde Regionale Graveområde. Restressourcen forventes udgravet inden for de næste 2 år. Herefter er der ikke i Region Hovedstaden ressourcer til stabilgrus og betontilslag, hvorfor alle materialer skal indføres fra andre regioner.

Såfremt fredningen ikke ophæves, vil de på ejendommene værende råstoffer ikke kunne indvindes, og de for bygge- og anlægsopgaver i hovedstadsområdet nødvendige grusmaterialer skal derfor transporteres fra Sorø eller Kalundborg.

Miljø

Det fremgår af skønserklæringerne, at der på de fredede områder er 19.500.000 tons råstoffer. Afstanden til Kalundborg er 52,3 km og til Sorø 44,7 km, jf. bilag 42E/599). Den gennemsnitlige afstand er derfor 48,5 km.

Region Sjælland henviser til skrivelse af 23. februar 2019 (bilag 34E/556) i spørgsmål 6 til transportafstandens indvirkning på råstofprisen. Henvisningen fra Idéoplæg til Råstof-plan 2020 fremlægges som bilag 43E/546. Det fremgår, at transportomkostningen som en tommelfingerregel udgør kr. 1,00 pr. ton for hver km transport.

Transportomkostningerne ved at hente materialerne i Sorø eller Kalundborg kan derfor opgøres til 19.500.000 ton x 48,5 km, svarende til kr. 945.750.000,00.

En lastbil kan transportere omtrent 30 ton, og transport af 19.500.000 ton er derfor 650.000 lastbiler, som skal køre til Sorø eller Kalundborg.

Af en officiel hjemmeside fra Volvo (bilag 44E/601) fremgår det, at en lastbil med en last på 26 ton bruger 0,275 liter pr. km. 650.000 lastbiler, som skal køre 97 km er 63.050.000 km. Forbruget ved transporten er derfor 17.338.750 liter dieselolie.

Miljøbelastningen ved fredningen er derfor helt eksorbitant, og da et af formålene med fredningen efter Naturbeskyttelseslovens § 1 netop er påvirkning af miljøet, bør denne miljøpåvirkning i sig selv bevirke, at der ikke er hjemmel til at foretage fredningen.

Fredningen betyder således, at samfundet pålægges yderligere udgifter i størrelsesordenen kr. 1.000.000.000,00 til transport, og at miljøet påvirkes ved forbrænding af over 17.000.000 liter dieselolie, et stort forbrug af dæk, olie og andre reservedele samt endelig alle de formentlige hundrede lastbiler, som vil blive slidt og derved også påvirker miljøet.

Til yderligere dokumentation fremlægges artikel fra Ingeniøren af 30. januar 2009 (bilag 45E/603), hvori problemet med manglende råstoffer og transportafstande er beskrevet.

En anden miljøpåvirkning vil være, at der skal udlægges langt større arealer for at opnå de samme råstofmængder, såfremt det sker andre steder i landet. Råstoflegemets tykkelse på sagsøgernes ejendomme er 19-25 m, hvor det mange andre steder er 5-6 m. Der skal således inddrages langt mere landbrugsjord for at indvinde de samme mængder råstoffer, ligesom omkostningerne ved indvindingen er langt højere, når der skal flyttes store mængder overjord på et større areal for at komme til råstofferne.

Hvorfor 400 metersgrænse?

Det er sagsøgernes vurdering, at der ikke er noget behov for at frede 400 m på hver side af alléen. Hvorfor skal det være 400 m?

Som anført af skønsmanden Bjarne Overgaard i besvarelsen af spørgsmål 5 (s. 620) er der en 100 m fredningsgrænse på hver side af Hærvejen og nogle steder alene 25 m i forbindelse med råstofindvinding.

Omkring gravhøje er der en fredningslinje på 100 m.

Det er også sådan, at udsigten fra alléen mod syd er meget begrænset. Matrikelnumrene 2 og 7 ligger mere end 200 m fra alléen, og arealerne kan ikke ses fra alléen.

Matr.nr. 1 er en flad mark mellem Ledreborg Allé og motorvejen med højspændingsledninger. Det vil være vanskeligt at se alléen fra motorvejen, og i givet fald vil det blot være et blik på nogle få sekunder.

Matr.nr. 4, 6 og 5 ligger bag gårde og bevoksninger, og en grusgrav vil ikke kunne ses fra alléen. Tilsvarende er det vanskeligt at se alléen fra markerne, idet træerne er skjult bag bygninger og bevoksning.

Efter en råstofindvinding vil arealerne blive efterbehandlet og fremtræde som fri natur, og som det f.eks. er sket med Svogerslev Grusgrav nord for motorvejen og Darup på den anden side af Ringstedvej. Tilsvarende hele Hedelands-formationen øst for Roskilde. Arealerne er efterbehandlet til rekreative områder.

De fredede marker omfattet af sagen er almindelig flade morænelandskaber, som findes overalt i Danmark.

Naturstyrelsens indstilling til fredning

Naturstyrelsen har ved skrivelse af 9. november 2012 (bilag 50/367) fremsat bemærkninger til fredningen. Det fremgår heraf, at der ikke efter styrelsens vurdering er proportionalitet med eventuelle omkostninger ved fredningen og det som opnås.

Fredning ud over terrænændringer

Ud over indgrebet mod råstofindvinding - § 3 i Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse (bilag 1), side 27/31 - har Nævnet også ved fredningen pålagt de berørte ejendomme en lang række andre begrænsninger, jf. §§ 2-6/31-33, idet § 7 ikke er relevant for de af sagen omhandlede ejendomme.

Pålæggene er til hinder for en normal og sædvanlig drift af ejendommene, ligesom en fremtidig ukendt anvendelse muligvis vil være hindret.

F.eks. vil det ikke være muligt at etablere minivådområder til rensning for kvælstof og fosfor.

§ 4/31 lægger den hindring på udbygning af det erhvervsmæssige byggeri, at det skal ske på sydsiden af den eksisterende bebyggelse. Det er ikke sikkert, at en sådan udbygning er den for bedriften mest hensigtsmæssige.

Begrænsningen i § 6/32 om mulighederne for plantning af udsigtshæmmende afgrøder kan også være en begrænsning i en almindelig drift af ejendommene. Ingen ved, hvilke afgrøder det vil være rentabelt at dyrke i fremtiden.

Bemærkninger til Natur- og Miljøklagenævnets formål med fredningen
Fredningens formål er anført i § 1 på side 26/30 i Nævnets afgørelse (bilag 1). Til de enkelte formål skal anføres følgende:

1 - At sikre områdets kendte og potentielle historiske og kulturhistoriske værdier med mulighed for deres formidling.

Som anført vil alléen på ingen måde blive berørt af råstofindvinding, og kendte og potentielle historiske og kulturhistoriske værdier vil derfor blive bevaret. Det er endvidere sådan, at Museumsloven stiller krav om en arkæologisk screening, hvorfor det sikres, at eventuelle arkæologiske fund vil blive udgravet for indvinders regning.

2 - At sikre, at det smukke og uberørte landskab omkring Gl. Lejre bibeholdes i sin nuværende tilstand og som et overvejende åbent landskab med enkelte solitære træer og levende hegn i sammenhæng med de tilstødende fredede områder.

Området ved Gl. Lejre er ikke omfattet af nærværende sag. Sagsøgerne har forståelse for, at der er et formål med at frede området i den vestlige del af alléen og ved Gl. Lejre, hvor der er smukke og uberørte landskaber. Det er der ikke i den østlige ende.

3 - At sikre landskabet omkring Ledreborg Allé, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene og fra Ledreborg Allé.

Det er ikke muligt for publikum at opleve alléen fra det omkringliggende landskab, såfremt landbrugsdriften opretholdes. Borgerne har ikke adgang til de dyrkede marker. Omvendt vil publikum have adgang til de udgravede råstofgrave, jf. Naturbeskyttelseslovens bestemmelser. En ophævelse af fredningen og udgravning af råstofferne vil derfor netop muliggøre fredningens formål. Alléen vil netop fremtræde flot fra en efterbehandlet råstofgrav, hvor publikum har adgang.

4 - At sikre, at alléen bevares, vedligeholdes og løbende suppleres, således at den fremstår som et væsentligt kultur- og landskabselement.

Som anført ønsker sagsøgerne på ingen måde, at alléen ikke skal bevares. Alléen og et rimeligt bælte på hver side af alléen skal netop bevares.

5 - At sikre og forbedre områdets rekreative værdier, herunder at give offentligheden mulighed for at færdes og opholde sig i landskabet blandt andet via stisystemer.

Den påklagede afgørelse indeholder ingen bestemmelser om stisystemer på de af sagen omhandlede arealer. Sagsøgerne har derfor ikke fået erstatning herfor, og offentligheden har ikke adgang til arealerne. Områdets rekreative værdier vil heller ikke på nogen måde blive forbedret, idet landbrugsdriften blot fortsætter. Indvindes gruset, og efterbehandles arealerne, vil området netop opnå en forbedret rekreativ værdi, og offentligheden vil få mulighed for at færdes og opholde sig i landskabet.

6 - At sikre og udvikle naturværdierne.

Ved fortsat landbrugsdrift vil der hverken sikres eller udvikles kulturværdier. Der vil være tale om status quo, hvorimod en efterbehandlet råstofgrav giver store naturværdier.

7 - At skabe grundlag for naturpleje.

--- o 0 o ---

Alle ovennævnte hensyn må føre til, at der ikke er hjemmel til at frede sagsøgernes ejendomme.

BERETTIGET FORVENTNING

Der har til alle ejendommene været en berettiget forventning om, at de betydelige råstofmængder på ejendommene kunne indvindes. Til dokumentation herfor henvises til følgende:

I. Der er, jf. skønerklæringerne, meget betydelige råstofforekomster på ejendommene. Ejendommene er en del af Hedeland-formationen, som strækker sig fra et område omkring Hedehusene øst for Roskilde og til og med B's ejendom og A's mod vest.

Råstoflegemet har en tykkelse på op til 25 m, hvilket er exceptionelt meget. Der åbnes grusgrave, hvor råstoflegemet er ned til få meter tykt og med meget betydelige overjordmængder.

Det er således et vældigt ressourcespild, at råstofferne ikke indvindes.

Der er i hovedstadsområdet kun råstoffer til en begrænset årrække. Det vil herefter være nødvendigt at sejle råstoffer ind fra udlandet, at indvinde på

søterritoriet eller at køre råstofferne med lastbiler fra Kalundborg eller Sorø. Alt vil gøre råstofferne betydeligt dyrere og medføre en betydelig miljøbelastning, jf. nedenfor.

II. Der har været indvundet råstoffer rundt om ejendommene. Som det fremgår af kortbilag (bilag 16/629), har der været indvundet råstoffer i Svogerslev Grusgrav beliggende lige nord for motorvejen, i Adresse 18 (Forsøgsgården øst for området) og mellem motorvejen og Ledreborg Allé på arealet, som nu anvendes af Selskab 1.

På den anden side af Ringstedvej indvindes der råstoffer på Roskilde Kommunes jorder og Dyrskuepladsen.

Det er derfor en helt naturlig udvikling, at råstofferne på sagsøgernes ejendomme skulle have været indvundet. Som anført er det et af de sidste råstofområder i hovedstadsregionen.

III. Sagsøgerne har helt tilbage fra omkring 1980 været bekendt med de betydelige råstofforekomster på ejendommene. Der blev gravet på arealerne ved Adresse 18 og Selskab 1, jf. Råstofplan 1985 (bilag 18).

Ligeledes gennemførte myndighederne i 1984 og 1988 geotekniske undersøgelser af råstofforekomsten i Hedeland-formationen og herunder ved Glim. Der kan henvises til Geocon rapport 1984, Miljøting 5, Geoelektrisk mapping 1988, Hedeland-formationen ved Glim, Dansk Geologisk Forening 1984, råstofgeologisk kortlægning omkring Roskilde.

Alle undersøgelser viser de meget betydelige forekomster, hvilket er bekræftet ved senere undersøgelser og skønserklæringerne med udførlige henvisninger til råstofundersøgelser.

IV. I 2008 blev Org 1 sat til salg. Jævnfør artikel fra Dagbladet (bilag 51/602), er der grus for kr. 500.000.000 på skolens arealer.

V. A er løbende i perioden fra 2001 og frem til sagen løbende blevet kontaktet af råstofindvindere med henblik på indvinding af grus på ejendommene. I 2001 var der drøftelser med Selskab 3 og i 2003 med Selskab 2. I 2010 var der drøftelser med indvindingsvirksomhederne Selskab 5, Selskab 6 og Selskab 2. Efter et udbud blev der indgået aftale med Selskab 2 om salg af jord, jf. nedenfor.

VI. I 2006 blev Adresse 2 solgt til en stærkt forhøjet pris, jf. nedenfor, til Selskab 7.

VII. C har altid haft arbejde med tilknytning til råstofbranchen og har en bror, som er formand i Selskab 7. C har derfor i mange år haft et indgående kendskab til råstofbranchen og en forventning om, at råstofferne skulle indvindes.

Tilsvarende har sagsøgerne selvfølgelig drøftet det indbyrdes.

VIII. Der har ikke været behov for at indvinde råstoffer på de berørte ejendomme før i 2007, hvor Regionen i Råstofplan 2008 (bilag GE/273) udlagde ejendomme syd for Ledreborg Allé til råstofinteresseområde. Bemærk kortbilag. Området går op til Ledreborg Allé.

IX. I forbindelse med Regionens arbejde med Råstofplan 2012 foretog Regionen en analyse af råstofforekomster og behov for nye graveområder. Regionens overvejelser er beskrevet i Strategisk Miljøvurdering (SMV) (bilag 19E/284). Som det ses, foreslog Regionen, at de af sagen omfattede matr.nr. 2 / 3 (HCJ), 1 (HCJ) og 7 (TL) udlægges til graveområder.

X. Når Regionen foreslår områder udlagt til egentlige graveområder, er det udtryk for, at Regionen finder, at der er behov for, at der kan indvindes råstoffer på områderne samt at områderne er egnet til råstofindvinding. Efter et udlæg har en ejer som udgangspunkt krav på, at der meddeles en gravetilladelse. Forslag til udlæg er således udtryk for en høj grad af sikkerhed for, at der er en berettiget forventning om, at råstofferne kan udnyttes.

Når Regionen udlægger et område til graveområde eller interesseområde, sker det på baggrund af en faglig vurdering af, hvorvidt de på ejendommen værende råstoffer bør indvindes. Regionen har redegjort for retningslinjerne i regionplanen (bilag GE) under Redegørelse, side 22/275. Selv om ejendommene ikke udlægges som graveområder, hvor der som udgangspunkt er krav på at få en gravetilladelse, er retsvirkningen af udlæg til interesseområde at sikre, at der ikke gennem anden planlægning eller ændret anvendelse sker udlæg til andre formål, der på sigt vil kunne hindre en råstofudnyttelse.

Udlæg til interesseområde er således udtryk for, at Regionen vurderer, at der er råstofforekomster, som på sigt skal indvindes, men at der ikke p.t. er behov for at udlægge yderligere graveområder for at dække råstofbehovet i regionen i den kommende planperiode.

XI. På baggrund af SMV-vurderingen (bilag 19E/284) udarbejdede Regionens forslag til Rå14 stofplan 2012 (bilag 4F/291), som blev sendt i høring i perioden 16. januar til 19. marts 2012.

I forslaget var matr.nr. 2 / 3 og 7 foreslået udlagt til graveområder og de øvrige områder til interesseområder.

Forslaget til Råstofplan gav anledning til indsigelser fra Roskilde Kommune, jf. skrivelse af 8. marts 2012 (bilag 20E/299). Kommunen gjorde mange indsigelser gældende, men i bund og grund er kommunens indsigelser båret af den indstilling fra Roskilde Kommune, at kommunen er meget generet af råstofindvinding hele vejen rundt om byen. Byen er placeret oven på Hedeland-formationen og er det eneste større område i hovedstadsområdet, hvor der er grusforekomster. Kommunen ønskede derfor råstofindvindingen begrænset.

Samtidig har kommunen store indtægter ved, at der indvindes råstoffer på kommunens arealer. Kommunen har ejet en del af Adresse 18, ligesom kommunen ejer en stor del af området i Darup. Kommunen ønsker området i Darup udgravet hurtigt, idet arealet anvendes til Roskilde Festival. Endvidere nedlægges Org3 for at indvinde gruset under centret. Alt for at tilføre kommunen store indtægter.

Det er sagsøgernes vurdering, at Regionen ikke ville have imødekommet kommunens ønsker. Jævnfør Regionens klage, havde Regionen et stort ønske om, at arealerne blev udlagt til råstofindvinding.

XII. Lejre Kommune og Danmarks Naturfredningsforening protesterede imod udlægning af områderne. Den 4. december 2012 fremsatte Danmarks Naturfredningsforening forslag til supplerende fredning ved Ledreborg Allé. Fredningssagen blev støttet af Roskilde Kommune og Lejre Kommune og resulterede i den fredning af et bælte på 400 m på hver side af Ledreborg Allé. Fredningen har bevirket, at råstofferne på ejendommene ikke kan indvindes, og at sagsøgerne har lidt det tab, som der er nedlagt påstand om.

XIII. Årsagen til Danmarks Naturfredningsforenings rejsning af fredningssagen var Regionplanforslag 2012. Det fremgår af indlæg af 5. marts 2015 (bilag 22E/504) fra DN's lokale afdeling i Lejre, hvor afdelingen udtrykkeligt henviser til "ambulancefredningen", som var nødvendig for at hindre råstofindvinding.

Brevet støtter sagsøgernes synspunkt om, at fredningen alene blev gennemført for at forhindre råstofindvinding.

Det er vigtigt at bemærke, at der på intet tidspunkt før forslag til ny råstofplan havde været overvejelser om fredning af området.

XIV. Roskilde Kommune rejste, jf. ovenfor, problemet om, hvorledes eksisterende råstofgrave kunne blive færdigudgravet, hvilket kommunen - som på daværende tidspunkt var råstofmyndighed - ikke havde mulighed for at styre, da det skulle ske planmæssigt. Regionen imødekom derfor kommunens ønske ved at udlægge mindre graveområder, således at kommunen kunne få afviklet eksisterende råstofgrave tidligere.

Ved skrivelse af 10. oktober 2012 (bilag A/316) reducerede Regionen graveområdet, således at den nordlige del af matr.nr. 1 udgik af graveområdet og i stedet blev medtaget som interesseområde. Begrundelsen fra Regionen i skrivelserne til sagsøgerne var følgende:

"Baggrunden for dette er, at andre udlagte graveområder i Roskilde Regionale Graveområde herved sandsynligvis bliver hurtigere færdiggravet."

Tilsvarende er i miljøredegørelsen for Råstofplan 2012 af 7. november 2012, side 4 (bilag 21E/324) anført:

"Glim graveområde (Lejre og Roskilde): 61 ha i områdets nordlige del med skønnet forekomst på 7,0 mio. m³ råstoffer udtages af graveområde og udlægges i interesseområde. Baggrunden for dette er, at andre udlagte graveområder i Roskilde Regionale Graveområde herved sandsynligvis bliver hurtigere færdiggravet."

Reduktionen var således på ingen måde udtryk for, at råstofferne på sagsøgernes ejendomme ikke skulle indvindes. Det skulle blot ske på et senere tidspunkt.

XV. Region Sjælland har modsat sig fredningen og ønskede alle råstoffer indvundet.

Ved skrivelse af 10. januar 2013 (bilag 23E/458) har Regionen tilskrevet Fredningsnævnet og gjort indsigelse mod fredningen.

Fredningsnævnet fredede dog området ved afgørelse af 11. december 2013 (bilag 58/227).

XVI. Efter Fredningsnævnets afgørelse påklagede Regionen fredningen til Natur- og Miljøklagenævnet ved skrivelse af 6. februar 2014 (bilag 10F/482). Regionen begrundede klagen med følgende:

at fredningen vil medføre begrænsninger i råstofindvindingen, der på sigt vil kunne have samfundsmæssige konsekvenser for råstofforsyning på Sjælland,

at der er tale om et forholdsvis fladt almindeligt landbrugsland med spredt bebyggelse, som begrænser kigget til og fra Alléen, ligesom der i den nordlige del af fredningen er påvirkning af større anlæg, herunder Holbæk-motorvejen og Selskab 1 samt højspændingsledninger, at Regionen i forbindelse med råstofplanlægning har foretaget en hensigtsmæssig samlet afvejning af de samfundsmæssige interesser og hensyn, herunder også i forhold til de landskabelige og kulturhistoriske interesser i området.

at Naturstyrelsen i forbindelse med den offentlige høring for forslaget til råstofplan ikke har gjort indsigelser med henvisning til de landskabelige eller kulturhistoriske forhold i området,

at fredningen udgør 50 % af interesseområderne i Roskilde Regionale Graveområde og dermed 50 % af de arealer, hvor potentialet for råstoffer forventes at være størst, den samlede råstofressource inden for fredningen vurderes at være på ikke under 30.000.000 m³ af de lettilgængelige sand-, grus- og stenmaterialer af høj kvalitet i Region Sjælland i stor udstrækning enten er brugt eller indgår i allerede udlagte graveområder, og at det er vanskeligt eller umuligt at få udlagt nye graveområder,

at der er ca. 12 års indvindingspotentiale for råstofferne i det fredede område, og at det ikke er sandsynligt, at der kan findes tilsvarende store råstofforekomster andre steder på Sjælland. Fredningen vil derfor kunne få væsentlige negative konsekvenser for den fremtidige råstofforsyning af både Region Sjælland og hovedstadsområdet. Samtidig vil fredningen i øvrigt kunne få negative miljømæssige konsekvenser i form af arealmæssigt større alternativt arealudlæg samt øget transportafstand for råstoffer til forsyningen af hovedstadsområdet,

at det er Regionens vurdering, at Regionen har foretaget en hensigtsmæssig samlet afvejning af de samfundsmæssige interesser og hensyn, og at der kan ske en tilstrækkelig beskyttelse af de landskabelige og kulturhistoriske interesser omkring Ledreborg Allé gennem en arealmæssig mindre supplerende fredning.

På den baggrund foreslog Regionen, at fredningen indenfor råstofinteresseområderne reduceres til op til 50 m bred fredet zone på hver side af Ledreborg Allé.

XVII. I skrivelse af 12. januar 2015 fremsendte Regionen supplerende bemærkninger over for Natur- og Miljøklagenævnet (bilag 12F/501). Her henvises yderligere til, at Naturstyrelsen i sine vejledninger for råstofind-

vinding anfører, "at råstofressourcerne så vidt muligt skal udnyttes, før de reserveres til andre formål." Endvidere skal råstofplanerne understøtte statslige planer for bl.a. vejanlæg og baneanlæg. I Region Sjælland stod man i 2015 over for en række større anlægsprojekter som Femern-forbindelsen, ny jernbane til Ringsted, nyt jernbanespor ved Vordingborg, ny Storstrømsbro og motorvejsudvidelser.

Den berettigede forventning fremgår klart af Regionens klageskrivelse. Såfremt fredningen ikke var sket, ville områderne været blevet udlagt til graveområder.

XVIII. I Region Sjællands bestræbelser på at få indvundet råstofferne, kontaktede Regionens Miljøministeriet for at få Miljøministeriets bistand.

Ved skrivelse af 25. februar 2015 (bilag 27E/503) afviste Ministeriet at indtræde i sagen, men det var ikke fordi Ministeriet ikke kunne se problemet, men fordi Ministeriet henviste til, at det er Regionens, som er "den nærmeste rette myndighed til at vurdere betydningen af", om råstofreserven skal indvindes. Ministeriet ville derfor ikke gå ind i den ønskede afvejning.

Skrivelsen viser, at Regionens udfoldede alle mulige bestræbelser på at undgå fredningen.

XIX. Der er foretaget flere handler i råstofområdet til forhøjede priser, jf. nedenfor.

Som bilag 37E/573 er fremlagt rids af 31. oktober 2014 over dels det areal, som Selskab 2 har købt ved købsaftale af 14. november 2014 (bilag 28E/492) og dels det areal, som Selskab 2 har fået købsoption på (B3) (bilag 38/514), men som ikke er købt grundet fredningen.

Arealerne er opdelt i område A1, A2, B1 og B2, idet arealerne A1 og A2 ligger i det udlagte graveområde, og arealerne B1 og B2 ligger uden for graveområdet. Arealerne A2 og B2 ligger i et område, hvor der er pålagt en transportkorridor. Endelig omfatter området B3 det areal, hvor råstofvinding p.t. er hindret grundet fredningen. Parterne havde aftalt køb af hele arealet, men fredningen har selvfølgelig betydet, at Selskab 2 ikke vil erhverve området B3, før fredningssagen er afklaret.

Selskab 2 har fået en tinglyst køberet til arealet (B3) (bilag 38E/514), og når

Selskab 2 graver på arealet lige op til, er det givet, at Selskab 2 vil udnytte køberetten, hvis det bliver muligt.

Til købsaftalen med Selskab 2 (bilag 28E/492) kan tilføjes, at Selskab 2 endnu ikke har fået meddelt en gravetilladelse, men at Selskab 2 desuagtet har købt arealet efter udmatrikulering som matr.nr. 25 og 26, jf. rids af 27. juli 2016 (bilag 39E/518). Bilaget viser også arealet, hvor Selskab 2 har køberet (matr.nr. 2 og 3).

Selskab 2 har således købt arealet, selvom der ikke er meddelt en gravetilladelse. Arealet er købt efter punkt 13.2.1 i købsaftalen (bilag 28E/492) for kr. 30.000.000,00, baseret på en foreløbig ha-pris på kr. 1.089.494,00. Baggrunden for den reducerede pris er, at en del af arealerne ligger i transportkorridoren, men Selskab 2 er næsten sikre på at få en tilladelse til at indvinde under grundvandsspejlet i transportkorridoren betinget af, at der opfyldes til 1 m over terræn. Det vil være muligt med den på ejendommen værende overjord. I så fald skal A have en tillægskøbesum svarende til, at der er betalt kr. 1.361.867,00 pr. ha for det samlede areal.

Bemærk også, at Selskab 2 købte områderne B1 og B2 på 4,2 ha, selvom områderne lå i interesseområde.

XX. At råstofferne skulle indvindes følger også af, at undladelse heraf har en kolossal negativ indvirkning på miljøet, jf. ovenfor.

XXI. At sagsøgerne kunne forvente områderne udlagt til råstofgravning, støttes af skønsmanden Bjarne Overgaard, som ved besvarelsen af spørgsmål 5 (s. 620) vurderer, hvornår han forventede, at områderne ville blive udlagt til råstofgravning, såfremt fredning ikke var sket. Det er hans vurdering, at områderne ville være blevet udlagt inden for en tidshorisont på 6-12 år.

Sammenfattende kan det om den berettigede forventning konkluderes,

at matr.nr. 2 / 3 og 7 ville være medtaget i et udlagt graveområde i en senere regionplan, såfremt fredningen ikke var vedtaget,
at områderne omfattet af fredningen ville være medtaget som interesseområder i Råstofplan 2012,
at alle råstoffer ville være indvundet inden for en kortere årrække,
at årsagen til rejsning af fredningssagen var forslag til Råstofplan 2012,
at fredningen medfører en voldsom miljøpåvirkning, samt
at sagsøgerne derfor havde en berettiget forventning om indvinding af råstofferne på tidspunktet for fredningssagens rejsning den 4. december 2012.

...

[Det kan] konkluderes, at retspraksis er således, at der skal ydes erstatning for råstofforekomster i tilfælde

- 1 hvor forekomsterne med stor sandsynlighed på sigt vil kunne udnyttes, såfremt ekspropriation/fredning ikke var sket,
- 2 at det ikke er et krav, at der foreligger en råstoffilladelse og
- 3 at prisen fastsættes til handelsværdien på tidspunktet for ekspropriationen/fredningen.

At udgangspunktet for erstatningsfastsættelsen er det afståedes værdi i handel og vandel følger direkte af Vejlovens § 53, stk. 4, og Ekspropriationsproceslovens § 17, stk. 4. Med værdien i handel og vandel forstås det beløb, som ejendommen ville kunne indbringe ved et salg på det åbne marked inden for en rimelig kort salgsperiode, såfremt salget sker til en kyndig erhverver med kendskab til det stedlige pris- og markedsforhold for ejendomme af den pågældende art og karakter (markedsprisen).

...

BEMÆRKNINGER TIL SKØNSERKLÆRINGERNE

Mængder

De 2 skønsmænd er i det store og hele enige om, hvilke mængder af råstoffer, der er på de 6 delarealer. Skønsmændene er også enige om, at der er tale om materialer af en høj kvalitet med en stor stenprocent, som kan anvendes til stabilgrus, betontilslag og asfalt.

Skønsmændene er også enige om fordelingen af råstoffer over og under vand samt mængden af overjord.

Claus Ditlefsens erklæring underbygger derfor Bjarne Overgaards prisfastsættelse, idet den underbygger de mængder af råstoffer, som Bjarne Overgaard lægger til grund ved sin prisfastsættelse.

Begge rapporter er meget velfunderede med henvisninger til de råstofundersøgelser, som blev udført i perioden fra omkring 1980 og til i dag. Mængdeberegningerne er derfor foretaget med en meget stor grad af sikkerhed.

Det bemærkes også, at Bjarne Overgaard i sin besvarelse af spørgsmål 6 (s. 621) oplyser, at der ikke er særlige problemer med at indvinde råstoffer under vand, men at det er kr. 6-10 dyrere pr. ton. Værdien af arealer med råstoffer over vand er derfor højere end værdien af arealer med råstoffer under vand.

OPGØRELSE AF TABET

Prisen på jord med råstoffer fastsættes med udgangspunkt i mængden af råstoffer, kvaliteten, mængden over og under vand, nærhed til købere, nærhed til motorvej, mængden af overjord og en række andre parametre, jf. besvarelsen af spørgsmål 4 (s. 619) i skønsmanden Bjarne Overgaards erklæring.

I denne sag kan værdien fastsættes med stor sikkerhed, idet en del af matr.nr. 2 Glim by, Glim, er solgt til Selskab 2, Råstoffer ved købsaftale af 14. november 2014. Købsaftalen er fremlagt som bilag 28E/492. Det fremgår af punkt 9, at ejendommen er handlet for en hektarpris på kr. 1.361.867,70.

Endvidere er der i punkt 10 indgået aftale om en såvel køberet som købepligt for parterne vedrørende det af sagen omhandlede restareal af matr.nr. 2 og 3 værende areal på 7,3 hektar for den samme hektarpris. Retten kan således lægge til grund, at værdien af arealet matr.nr. 2 / 3 er kr. 1.361.867,70 pr. hektar, hvilket skønsmanden Bjarne Overgaard har bekræftet ved besvarelse af spørgsmål 4 (s. 619).

Prisen pr. ha er ikke den samme for de 6 jordstykker. Årsagen hertil er, at der er forskellige grusmængder, og at der på nogle af ejendommene er hindringer for råstofindvinding som f.eks. højspændingsledninger, ligesom det for nogle arealers vedkommende vil være muligt at grave gennem skel, hvilket f.eks. er tilfældet med Matr. 2 og 3 mod det allerede udlagte graveområde mod syd samt matr.nr. 7.

Tilsvarende vil det være muligt for matr.nr. 5, 6 og 4 at foretage en samlet udgravning sammen med de råstofområder, som ligger mod syd.

Da erstatningen er baseret på en pris baseret på salg, skal der korrigeres for, at sagsøgerne ved udbetaling af en erstatning stadig har deres landbrugsjord.

Prisen på landbrugsjord udgør p.t. kr. 200.000,00 pr. ha.

Endelig skal de beregnede priser korrigeres for, at der er usikkerhed om, om og i givet fald hvornår indvinding vil kunne ske.

Skønsmanden Bjarne Overgaard har i besvarelsen af spørgsmål 5 (s. 620) vurderet priserne og redegjort for indvindingsmuligheder.

Matr.nr. 2 / 3 - HCI

Arealet var solgt til Selskab 2, jf. ovenfor, og ligger lige nord for det udlagte graveområde. Området var også udlagt til graveområde i SMV-vurdering og forslag til Regionplan 2012.

Det ville derfor være udlagt og solgt, hvis ikke fredning var sket. Prisen kan derfor sættes til den samme, som den er solgt til i aftale med Selskab 2 - bilag 11/28E/492.

Matr.nr. 7 - TL

Arealet ligger lige ved siden af 2 / 3, men var ikke solgt til Selskab 2. Det kan lægges til grund, at det ville være solgt til samme pris, hvis ikke fredning var sket.

Området var også udlagt til graveområde i SMV-vurderingen og forslag til Regionplan 2012.

Matr.nr. 1 - HCl

Arealet ligger nord for Ledreborg Allé.

Det var i SMV foreslået udlagt til graveområde men blev i Regionplanen udlagt til interesseområdet. Givet er det, at det på sigt ville være blevet udgravet.

Det ville formentlig være udlagt til graveområdet i Regionplan 2016. Altså 4 år senere end de andre områder.

Miljøstyrelsen har stillet spørgsmålstegn ved vejadgangen til arealet.

Det er altid muligt at skaffe vejadgang, enten direkte eller over anden mands jord. Det er forhold som afklares i forbindelse med ansøgning om gravetilladelse og kan ikke afklares i forbindelse med denne sag.

Sagsøgerne har dog forelagt spørgsmålet for Roskilde Kommune som vejmyndighed. Kommunens svar af 2. maj 2019 fremlægges som bilag 54/566. Bilaget giver anledning til at bemærke, at svaret er gennemsyret af kommunens modvilje mod ophævelse af fredningen. Det fremgår også indledningsvis af svaret på spørgsmål 1.

De foreslåede løsninger til vejadgang fremgår af bilag 55/568 med 5 forslag til udkørselsmuligheder.

Kommunen forudsætter endvidere i sin besvarelse, at fredningen af træerne på Ledreborg Allé vil blive opretholdt efter en eventuel affredning af

selve arealet. Denne forudsætning er indlagt i alle svar, hvilket langt fra er givet.

Det vil ikke være et problem at flytte et eller to træer i indvindingsperioden og sætte dem i depot et andet sted, hvorefter de kan genplantes, når indvinding er ophørt.

Det er endvidere således, at kommunen har en pligt til at skaffe vejadgang til alle arealer. Det er derfor altid en forhandling med kommunen, hvorledes vejadgang kan skaffes. Tilsvarende skal der føres forhandlinger med naboer om eventuel vejadgang over naboarealer. Kan der ikke findes en løsning med kommunen, er der mulighed for at påklage kommunens afslag til Vejdirektoratet.

Retten kan derfor ikke afvise erstatning med henvisning til, at sagsøger ikke har dokumenteret en vejadgang. Retten må lægge til grund, at det er muligt at skaffe vejadgang fra arealet, hvilket de 5 løsningsforslag også viser. Kommunen anfører dog også, at løsningsforslag 3 sandsynligvis kan godkendes. Til de andre løsningsforslag skal bemærkes, at det forekommer som ren chikane eller magtfordrejning, at kommunen ikke kan tiltræde løsningsforslag 1. Tilsvarende er det ikke rigtigt, når kommunen anfører, at træerne vil blive beskadiget. Som anført i sagsøgernes løsningsforslag, er der en lang afstand mellem træerne, og det vil ikke være noget problem at etablere en overførsel mellem træerne eller at etablere en tunnel. En tunnel under Ledreborg Allé til transportbånd vil også kunne etableres over en nat, idet tunnelen kan etableres i præfabrikerede betonrør, som blot skal graves ned under vejen, og vejen skal derefter asfalteres. En sådan løsning kan foretages på ganske få timer.

Retten kan derfor ikke på det foreliggende grundlag tillægge Roskilde Kommunes negative indstilling til vejadgangsproblematikken nogen betydning i sagen.

Matr.nr. 4 og 6 - AØR

Arealerne ligger vest for matr.nr. 2 / 3 og har siden Regionplan 2008 ligget i interesseområde. Der er, jf. beregninger i skønserklæringerne, større råstofmængder pr. ha end på de øvrige områder. Det er derfor givet, at arealerne ville blive udlagt til graveområder, når indvindingsbehovet var tilstede. Indvinding ville skulle ske senere end på matr.nr. 2 / 3, men da der kun er råstoffer i hovedstadsområdet til få år, ville området formentlig være udlagt i Regionplan 2016.

Miljøstyrelsen har gjort gældende, at jorddiget er til hinder for indvinding. Der er tale om et jorddige, som der altid gives dispensation til fjernelse af. Eventuelt mod at genetablere i forbindelse med retablering.

Der er under alle omstændigheder tale om en begrænset grusmængde, som ikke vil kunne udnyttes.

Skønsmændene har heller ikke begrænset mængden i deres beregninger.

En dispensation kræver en større sagsbehandling, hvorfor retten ikke kan tillægge forholdet betydning ved sagens afgørelse.

Matr.nr. 5 - HCJ

Arealet ligger ikke i interesseområde, men der er store udnyttelige råstofforekomster. Arealet ligger længst mod vest i Hedeland-formationen. Længere mod vest er der ikke udnyttelige forekomster. Det er sædvanligt, at alle forekomster udnyttes, og det er derfor også forventeligt, at forekomster ville være blevet udnyttet, hvis fredning ikke var sket. Formentlig ville det først være sket i Regionplan 2020.

Som bilag 33E er fremlagt skematisk oversigt over interesse- og graveområder.

--- o 0 o ---

Skønsmanden Bjarne Overgaard har i besvarelse af spørgsmål 5 (s. 620) skønnet priserne på de 6 arealer, og erstatningspåstanden kan herefter opgøres således:

A

Pris på areal, jf. spørgsmål 5 (s. 620) i Bjarne Overgaards erklæring:

Matr.nr. 2 og 3 kr. 9.500.000,00

Matr.nr. 1 kr. 41.150.000,00

Matr.nr. 4 kr. 10.200.000,00

Matr.nr. 5 kr. 3.800.000,00

Værdi af jord 58,7 ha á kr. 200.000,00 kr. -11.740.000,00

Påstand kr. 52.910.000,00

B

Pris på areal, jf. spørgsmål 5 (s. 620) i Bjarne Overgaards erklæring:

Matr.nr. 6 kr. 14.450.000,00

Fratrukket værdi af jord 18,8 ha á kr. 200.000,00 kr. -3.760.000,00

Påstand kr. 10.690.000,00

C

Pris på areal, jf. spørgsmål 5 (s. 620) i Bjarne Overgaards erklæring:

Matr.nr. 7 kr. 15.750.000,00

Fratrukket værdi af jord 10,8 ha á kr. 200.000,00 kr. -2.160.000,00

Påstand kr. 13.590.000,00

Bjarne Overgaard har redegjort for sin prisfastsættelse i erklæringen.

Værdifastsættelsen er på niveau med de 3 handler i området - bilag 28/492, 30/575 og 31/580.

Endvidere handlen Adresse 2 , jf. nedenfor.

Til yderligere underbygning af værdier henvises til besvarelsen af spørgsmål 8/622 og 9/622. I stedet for et salg kunne sagsøgerne indgå graveaftaler med professionelle indvindere om, at indvinderne kunne indvinde råstofferne mod at betale en graveafgift.

Skønsmanden vurderer, at graveafgiften vil ligge mellem 15 og 18 % af salgspriserne for råstofferne til den endelige køber.

I besvarelsen af spørgsmål 9/622 har skønsmanden skønnet salgspriserne til i alt kr. 1.039.717.050,00. Afgiften til lodsejerne ville således blive minimum kr. 150.000.000,00.

Og hvad der er lige så vigtigt: Samfundet mister 1. mia.kr., da alternativet er import fra udlandet og store transportudgifter.

Grundet de manglende råstoffer i Hovedstadsregionen må priserne forventes at stige voldsomt i de kommende år. Måske en fordobling grundet bl.a. transportudgifter.

ANDRE HANDLER I OMRÅDET

Adresse 2

Jævnfør nedenfor i afsnittet om SKATs notat er der handlet en ejendom, før området blev udlagt til råstofområde, Adresse 2 til en pris på kr. 472.000,00 pr. ha.

Der henvises til følgende afsnit.

Efterfølgende er der tilkøbt følgende arealer:

Del 2 af matr.nr. 27 Glim by, Glim, jf. skøde (bilag 30/574).

Nuværende matr.nr. 6 a på bilag 47E/563 og løst kortbilag.

42.939 m² til kr. 6.130.000,00 = kr. 1.427.606,00 pr. ha.

Handlet 24. august 2015.

I graveområde.

Del 2 af matr.nr. 12 Glim by, Glim, jf. skøde (bilag 31/580 og løst kortbilag).

Nuværende matr.nr. 12 b på bilag 47E/563 og løst kortbilag.

10.123 m² til kr. 1.518.450,00 = kr. 1.500.000,00 pr. ha.

Handlet 9. januar 2017.

I graveområde.

Handlerne viser, at priserne på ejendomme med råstoffer stiger hurtigere end inflationen grundet mangel på råstoffer.

Sagsøgerne har prøvet at få de underliggende købsaftaler udleveret, men ejeren vil ikke af konkurrencemæssige årsager udlevere disse, jf. e-mail af 10. april 2019 (bilag 52/564). Prisen er dog helt klar og entydig.

IMØDEGÅELSE AF SKATS NOTAT

Taksationskommissionen har i sin afgørelse (bilag 13E, side 11/69) henvist til SKATs notat af 13. maj 2015 om andre handler med jord i området (bilag 15E/508) og tillagt notatet stor betydning.

SKAT anfører på side 2/509, at notatet bygger på 10 handler, og at der ikke i de registrerede salg er indikationer på, at der bortset fra et enkelt tilfælde er handlet ejendomme, hvor prisen har været påvirket af forventning om en fremtidig mulighed for at udnytte råstofforekomsten i jorden.

SKAT har ved udateret skrivelse (bilag 46E/560) uddybet bilag 15. Det viser sig, at de 9 handler, som SKAT har henvist til, ligger i områder uden råstoffer eller er helt eller delvist udgravede. Den eneste ejendom med grus er Adresse 2 /bilag I/585, jf. bilag 47E/563.

Taksationskommissionen har derfor truffet sin afgørelse på et helt forkert grundlag. SKAT har ganske enkelt ikke et grundlag for at afgive et indlæg som bilag 15.

Retten må på grundlag af bilag 46/560 se helt bort fra bilag 15.

SKATs notat bygger således på en enkelt handel gennemført tilbage i 2007. Ejendommen er handlet for kr. 27.000.000,00, hvoraf ca. kr. 12.000.000,00 kan henføres til fremtidig mulighed for udnyttelse af grusforekomsten. Ejendommens areal er 45,8 ha, hvilket svarer til en pris for gruset på kr. 262.000,00 pr. ha. Med en pris på landbrugsjord på kr. 210.000,00 er den handlede pris for ejendommen således kr. 472.000,00 pr. ha.

Til prisen skal imidlertid bemærkes følgende:

Det fremgår af SKATs notat, at hele forekomsten er beliggende under grundvandsspejlet. At indvinde grus under grundvandsspejlet er dyrere end, hvis forekomsten ligger over grundvandsspejlet. Det fremgår ligeledes af skønserklæringerne, jf. Bjarne Overgaards besvarelse af spørgsmål 6/621, for de øvrige ejendomme, at en stor del af grusforekomsten på disse ligger over grundvandsspejlet.

Ejendommen er erhvervet i 2007, hvor det var usikkert, hvornår Regionen ville udlægge området til graveområde.

Regionplanlægningsperioder er lange, hvilket ses af, at ejendommen er købt i 2007, men der er endnu ikke påbegyndt råstofindvinding. Køberen har således skullet forrente overprisen i mere end 10 år.

Køberen har været i en betydelig usikkerhed om, hvornår indvinding kunne påbegyndes, idet det har været afhængig af, hvornår øvrige graveområder i Regionen var færdiggravet. Det er de tæt på at være på nuværende tidspunkt, men det skyldes for en stor dels vedkommende, at aktivitetsniveauet med bygge- og anlægsarbejder har været særdeles højt i de sidste 5 år.

Denne usikkerhed skal selvfølgelig afspejle sig i prisen.

Råstoflegemets tykkelse er betydeligt mindre (ca. 15 m) end på de af sagen omfattede arealer, hvor råstoflegemet er op til 25 m.

Prisudviklingen på råstofholdige ejendomme har været stærkt stigende de sidste år, idet der i området tæt ved København stort set ikke er andre råstofområder tilbage end de af sagen omhandlede.

Der indgår et stuehus og driftsbygninger i købesummen. Sælger har en interesse i, at købesummen henføres til bygningerne, hvor avancen er skattefri. Bygningerne har ikke en værdi på kr. 5.000.000,00. Det viser, at det ik-

ke er muligt at fastsætte en pris på jord, hvis der indgår bygninger i købesummen.

At en enkelt ejendom er handlet tilbage i 2007 for en værdi på kr. 72.000,00 pr. ha, kan derfor ikke tillægges nogen bevismæssig betydning for sagen.

SKATs notat kan derfor heller ikke tillægges nogen betydning.

Miljøstyrelsen har i skrivelse af 29. marts 2019 gjort gældende, at der er 3 ejendomme i SKATs notat, som er relevante. Det bestrides. Der er kun
Adresse 2 .

Som bilag 53/598 fremlægges ortofoto fra 2006. Som det ses, er
Adresse 11 en igangværende grusgrav. Når det ikke vides, hvor store mængder grus, der er udgravet på handelstidspunktet, kan prisen på overdragelsen i 2006 (bilag 48/594) ikke tillægges betydning.

SKAT anfører i sin supplerende redegørelse på side 2/561, at Adresse 15 er udgravet og derfor ikke kan indgå i notatet.

NYE OPLYSNINGER I DOMSTOLSBEHANDLINGEN

Sagsøgerne er opmærksomme på, at domstolene er tilbageholdende med at tilsidesætte Natur- og Miljøklagenævnets skøn over, hvorvidt en fredning skal ske. I denne sag er der imidlertid i forbindelse med domstolsbehandlingen fremkommet en lang række nye og meget væsentlige oplysninger.

De væsentligste er

at det er dokumenteret, at der er tale om den sidste råstofreserve i hovedstadsområdet,
at der er et stort behov herfor,
at samfundet lider et overordentligt stort tab, hvis råstofferne ikke indvindes,
at mængderne og tab er dokumenterede,
at der er dokumenteret en berettiget forventning,
at SKATs notat er aldeles ukorrekt og vildledende og
at salget til Selskab 2 ikke var betinget.

Det har endvidere betydning, at Nævnet i sin afgørelse henviser til, at fredningen kan tages op til genovervejelse, såfremt fredningen vil udløse en erstatning.”

Org 1 har i sit påstandsdokument anført bl.a.:

"Til støtte for den principalt nedlagte påstand gøres det gældende, at I, som medvirkede til at træffe Fredningsnævnets afgørelse af 13. december 2013, var inhabil, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2.

Det gøres gældende, at sagsøgte har bevisbyrden for, at I ikke som følge af inhabilitet var afskåret fra at medvirke til at træffe afgørelse om fredningen i Fredningsnævnet, herunder særligt under henvisning til officialmaksimen.

Det gøres gældende, at sagsøgte ikke har løftet denne bevisbyrde.

Det gøres gældende, at sagsøgte på to afgørende punkter i sagsbehandlingen har tilsidesat officialmaksimen, og at dette konkret medfører afgørelsens ugyldighed som påstået.

Det fremhæves i den forbindelse, at sagsøgte såvel i relation til sagsøger 4's inhabilitetsindsigelse som muligheden for at beskytte den oplyste fredningsinteresse i forhold til råstofudnyttelse undlod af egen drift at afdække de nødvendige faktuelle oplysninger.

Det gøres gældende, at sagsøgte har tilsidesat sin begrundelsespligt i henhold til forvaltningslovens § 24.

Det gøres gældende, at sagsøgtes manglende begrundelse og subsidært I's inhabilitet medfører, at retten har fuld prøvelsesret i forhold til den for retten indbragte afgørelse.

Det gøres endvidere gældende, at sagsøgtes afgørelse af 26. april 2016, jf. bilag 1, er ulovhjemlet, for så vidt angår de dele af sagsøger 4's arealer, der er omfattet af fredningen.

Det gøres i den forbindelse gældende, at sagsøgte har bevisbyrden for at have truffet en lovhjemlet afgørelse.

Det gøres gældende, at sagsøgte ikke har løftet denne bevisbyrde.

Det gøres i forlængelse heraf gældende, at sagsøgte skal godtgøre, at fredningen af de 458 hektar langs den uoriginale del af Ledreborg Allé i den østlige del af fredningen varetager formålet omfattet af naturbeskyttelseslovens § 1.

Det bestrides i den forbindelse, at de dele af sagsøger 4's arealer, der er omfattet af fredningen, udgør et kulturhistorisk og/eller bevaringsværdigt landskab.

Det gøres gældende, at den østlige ende af fredningen alene har til formål at forhindre råstofudgravning.

Det gøres gældende, at dette formål hviler på et urigtigt grundlag.

Det gøres tillige gældende, at sagsøgtes afgørelse om fredningen af de østlige arealer (de 458 hektar), jf. bilag 1, er truffet i strid med lex superior, lex posterior og lex specialis.

Det gøres herunder gældende, at Region Sjællands udlægning af blandt andet sagsøger 4's arealer til grave-/interesseområder i råstofplanen forhindrer sagsøgtes beslutning om at frede samme arealer i det besluttede omfang, jf. bilag 8 sammenholdt med bilag 4 og bilag 59, sammenholdt med råstoflovens § 6 a, stk. 5.

Det fremhæves i den forbindelse, at den vedtagne råstofplan alene kan indbringes til yderligere administrativ prøvelse begrænset til retlige forhold, jf. råstoflovens § 13. Den med vedtagelsen af råstofplanen politiske afvejning af de i råstoflovens § 3 nævnte interesser, omfattende naturbeskyttelseslovens fredningsinteresser, kan således ikke omgøres under andre omstændigheder end de for denne sag gældende.

Det gøres afslutningsvist gældende, at sagsøgte i sin afgørelse, jf. bilag 1, har tilsidesat proportionalitetsgrundsætningen.

Det gøres gældende, at sagsøgte har bevisbyrden for, at sagsøgtes afgørelse ikke går ud over formålet med afgørelsen.

Det gøres gældende, at sagsøgte ikke har løftet denne bevisbyrde.

Det bestrides, at rettens prøvelse af proportionalitetsgrundsætningen er begrænset i henhold til Grundlovens § 63.

Det gøres på baggrund af ovennævnte samlet og/eller hver for sig gældende, at sagsøgtes afgørelse, jf. bilag 1, er ugyldig, subsidiært efter en konkret væsentlighedsvurdering er ugyldig som påstået.

Til støtte for den subsidiært nedlagte påstand gøres det gældende, at den østlige ende af fredningen alene har til formål at forhindre råstofudgravning.

Det gøres gældende, at dette formål hviler på et urigtigt grundlag.

Det gøres i den forbindelse gældende, at sagsøgte har tilsidesat sin oplysningspligt, jf. officialmaksimen.

Det gøres ligeledes gældende, at I, som medvirkede til at træffe Fredningsnævnets afgørelse af 13. december 2013, var inhabil, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2.

Det gøres i forlængelse heraf gældende, at sagsøgte derfor skulle have erklæret nævnets afgørelse for ugyldig, og hjemvist afgørelsen til fornyet behandling ved Fredningsnævnet.

Det gøres derfor gældende, at sagsøgtes afgørelse, jf. bilag 1, skal hjemvises til fornyet behandling med henvisning hertil som påstået.

Det gøres ligeledes gældende, at sagsøgtes manglende indhentelse af oplysninger om råstoflovgivningens reguleringsmuligheder i forbindelse med råstofindvinding er en tilsidesættelse af officialmaksimen af så afgørende karakter, at afgørelsen lider af sådanne mangler, at der er grundlag for at hjemvise den som påstået.

Det gøres på samme grundlag gældende, at sagsøgte har truffet sin afgørelse i strid med proportionalitetsgrundsætningen, og af samme grund skal hjemvises til fornyet behandling som påstået.

Til støtte for den mest subsidiært nedlagte påstand gøres det gældende, at fredningens udstrækning strider mod beskyttelseshensynene bag fredningen.

Det gøres ligeledes gældende, at udstrækningen af fredningen for så vidt angår de 458 hektar, er i strid med proportionalitetsgrundsætningen.

Det fremhæves i den forbindelse, at råstoflovgivningens reguleringsmuligheder i forbindelse med råstofindvinding i vidt omfang kan varetage fredningsformålet i sagsøgtes indbragte afgørelse.

Det gøres derfor gældende, at fredningen på de 458 hektar skal reduceres som påstået.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet og Miljøstyrelsen har i sit påstandsdokument anført bl.a.:

”3. ANBRINGENDER

3.1 Fredningssagen

3.1.1 Overordnede anbringender

Til støtte for den nedlagte påstand om frifindelse gøres det gældende, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning er lovlig og gyldig.

Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og afgørelsen er ikke forbundet med retlige mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser af 26. april 2016 er truffet med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 44, materialesamlingen side 14, hvorefter nævnet kan ændre fredningsnævnets afgørelse, herunder fredningens geografiske udstrækning, fredningsbestemmelserne og erstatningen. En fredning kan efter naturbeskyttelseslovens § 33 gennemføres til varetagelse af de formål, der er nævnt i lovens § 1. Fredningen i denne sag er gennemført til varetagelse af formål, som ligger inden for lovens formål. En fredning kan efter naturbeskyttelseslovens § 38 gå ud på bevaring af den nuværende tilstand eller tilvejebringelse af en bestemt tilstand, der herefter skal bevares, og den kan regulere offentlighedens færdsel i området, jf. materialesamlingen side 13. En fredning kan også indeholde påbud og forbud vedrørende arealernes anvendelse, der skønnes nødvendige, for at fredningsformålet kan opnås. Fredningen i denne sag ligger inden for disse grænser, og fredningen er dermed lovlig.

Natur- og Miljøklagenævnets vurdering af behovet for at gennemføre fredningen med den deri indeholdte afgrænsning og indhold er en skønsmæssig afgørelse, som alene kan tilsidesættes, hvis det af sagsøgerne godtgøres, at det udøvede skøn er åbenbart urigtigt. Der henvises herved til Østre Landsrets dom i UfR2005.1141 og Højesterets dom i UfR2005.2682, materialesamlingen side 200 og 180.

Sagsøgerne har ikke godtgjort, at der er grundlag for tilsidesættelse af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning.

3.1.2 Nærmere om grundlaget for fredning

Natur- og Miljøklagenævnet havde i afgørelsen af 26. april 2016 hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 33, jf. § 1, og § 38, til at frede områderne ved

Ledreborg Allé, herunder sagsøgernes ejendomme. En fredning kan efter § 33, jf. § 1, ske til varetagelse af formålene i naturbeskyttelsesloven. I dette tilfælde er fredningen sket for at sikre kulturhistoriske, landskabelige og rekreative værdier. Der henvises til formålsbestemmelsen i fredningsafgørelsens § 1, ekstrakten side 30.

En fredning kan som anført efter § 38 gå ud på bevaring af den nuværende tilstand, og den kan indeholde påbud og forbud vedrørende arealernes anvendelse, som skønnes nødvendige, for at fredningsformålet kan opnås. Fredningen indeholder i den forbindelse forbud mod terrænændringer, jf. fredningsafgørelsens § 3, ekstrakten side 31, og fredningen indeholder et forbud mod at fælde eller beskære alléens træer, jf. fredningsafgørelsens § 8, ekstrakten side 33.

Den aktuelle fredning omfatter hele alléens udstrækning og dermed også den østlige del, som ikke var omfattet af den gamle fredning fra 1942. Den aktuelle fredning omfatter også arealerne på begge sider af Ledreborg Allé mellem motorvejen og 400 m syd for alléen, medens de omgivende arealer ikke var omfattet af den gamle fredning.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning af hele alléen og de omgivende arealer er begrundet i fredningens formål, som bl.a. er at sikre landskabet omkring Ledreborg Allé, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene og fra Ledreborg Allé. Der er ikke grundlag for at tilsidesætte nævnets skønsmæssige vurdering af afgrænsningen af fredningen.

Sagsøgernes, herunder også Org1's indsigelse om, at den østlige del af Ledreborg Allé efter sagsøgernes opfattelse ikke er eller er mindre fredningsværdig end den del, der er omfattet af den gamle fredning, kan ikke tillægges betydning. Natur- og Miljøklagenævnet har tiltrådt fredningsnævnets og Danmarks Naturfredningsforenings vurdering af, at det i høj grad er alléen, der som landskabs- og kulturelement i dag gør det samlede landskab i fredningsområdet østlige del til et storslået og kulturhistorisk interessant landskab. Det fastholdes, at nævnet havde hjemmel til at frede alléen.

Sagsøgernes indsigelse om, at offentligheden ikke kan opleve alléen fra det omkringliggende landskab, hvis landbrugsdriften opretholdes, bestrides. Der er i dag meget god mulighed for at opleve landskabet både fra alléen og fra de omkringliggende veje og fra motorvejen. Det forhold, at arealerne omkring alléen er åbne relativt flade arealer, er med til at sikre oplevelsen af selve alléen og sammenhængen mellem allé og landskab.

Sagsøgernes bemærkning om, at sagsøgerne også ønsker alléen bevaret, kompromitteres af, at den ene af sagsøgerne har nedlagt påstand om, at nogle af træerne skal fjernes og opbevares. Der er intet grundlag for, at fredningen ikke skulle vedrøre nogle træer nord for Ledreborg Allé, som eventuelt hindrer vejadgang til matr.nr. 1. Det fremgår af fredningsafgørelsens § 8, at det ikke er tilladt at fælde eller beskære alléens træer, ud over hvad der er beskrevet i plejeplanen. Fældning af allé træer kræver fredningsnævnets dispensation.

A er opfordret til at præcisere påstanden, så det klart fremgår, hvilke træer påstanden angår. Påstanden er efter sin ordlyd uegnet til pådømmelse.

Det forhold, at der syd for de fredede arealer kan blive åbnet en grusgrav, som efter sagsøgernes opfattelse vil forstyrre landskabet, betyder ikke, at der ikke er grund til at frede arealerne fra motorvejen og 400 m syd for alléen. Sagsøgernes synspunkt viser tværtimod, at Natur- og Miljøklagenævnets afgrænsning af fredningen fra motorvejen og til 400 m syd for alléen er velbegrundet. Der er ikke grundlag for at imødekomme sagsøgernes subsidiaire påstand og synspunkt om, at fredningens ikke er begrundet/hjemlet ud over 100 m syd for alléen.

Det bestrides dermed også, at en grusgrav på matr.nr. 4, 6 og 5 ikke vil have nogen betydning for udsynet fra alléen, fordi der ligger gårde og er bevoksninger syd for alléen. Fredningen beskytter i øvrigt også indblikket *til* alléen.

Det forhold, at der umiddelbart nord for matr.nr. 1 er højspændingsledninger, betyder ikke, at arealerne omkring alléen ikke er fredningsværdige.

Sagsøgernes bemærkninger om fortidsmindebeskyttelseslinje på 100 m og om fredningsgrænse omkring Hærvejen har ikke betydning for spørgsmålet om afgrænsningen af fredningen omkring Ledreborg Allé. Natur- og Miljøklagenævnets fredningsafgørelse er udtryk for en konkret skønsmæssig vurdering af landskabet omkring alléen.

Sagsøgerne gør gældende, at borgerne alligevel ikke kan færdes frit på sagsøgernes marker, og at der ikke i fredningen er bestemmelser om nye stier.

Fredningen skal bl.a. sikre landskabet omkring Ledreborg Allé, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene og fra Ledreborg Allé, jf. nævnets fredningsafgørelse § 1. Fredningsafgørelsen

indeholder i § 7 bestemmelser om offentlighedens adgang. Det fremgår heraf, at offentligheden har adgang til at færdes ad veje og stier i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 26, og at stier ikke må nedlægges. Der er fastsat bestemmelse om etablering af trampespor på strækninger markeret på fredningskortet og om mulighed for anlæg af et ridespor. Mens fredningssagen var under behandling, blev der etableret en cykelsti på nordsiden af Ledreborg Allé. Cykelstien er vist på fredningskortet, jf. bilag D. Herfra kan man både opleve alléen og det omkringliggende landskab i et roligt tempo, og der er mulighed for at stoppe op uden at genere bilister. Offentligheden kan således opleve landskabet og alléen fra alléen og fra de omgivende veje og stier.

Org1's synspunkt om, at fredningen burde have fastlagt yderligere stiforbindelser, så offentligheden i højere grad kan nyde landskabet, og synspunktet om, at bl.a. skolen har bygninger langs vejen, som hindrer landskabsoplevelsen, kan ikke ændre på, at landskabet er fredningsværdigt.

Der er et imponerende udblik fra alleen over omgivelserne, og der er samtidig et fint indblik til alléen fra motorvejen, som forløber langs den nordlige grænse af fredningsområdet, både i øst- og vestgående retning. Der er tale om et smukt landskab i stor skala.

Ved råstofgravning skæmmes oplevelsen af landskabets oprindelse og kulturmiljøet omkring Ledreborg Slot med Ledreborg Allé. Råstofgravning og en efterbehandlet råstofgrav vil hindre oplevelsen af det sammenhængende landskab, der strækker sig fra motorvejen mod syd til alléen og syd for denne.

Det forhold, at råstofindvinding afsluttes med efterbehandling, og at der herefter kan etableres et naturskønt område med mulig adgang for offentligheden, betyder ikke, at landskabet omkring alléen ikke er fredningsværdigt i dag. Det er ikke markerne, der i sig selv er fundet fredningsværdige, men det er landskabshensynet, som begrunder forbuddet mod terrænenheder.

Sagsøgerne gør også gældende, at arealerne ikke burde være fredet, idet der i Fingerplan 2013 er udlagt en transportkorridor, der går ind over den østlige del af det fredede område. Derimod er dette efter sagsøgernes opfattelse ikke til hinder for råstofindvinding.

Oplysningerne om transportkorridoren fremgik af det sagsmateriale, som nævnet modtog forud for fredningsafgørelsen. Fingerplanen (bekendtgørelse nr. 1037/2013 om hovedstadsområdets planlægning) bestemmer,

at kommunerne skal sikre, at den langsigtede reservation af transportkorridoren fastholdes, jf. § 23, materialesamlingen side 48. Hverken fredningsnævn eller klagenævn er omfattet af den samordningspligt, som er indeholdt i fingerplanen.

Org1's opfordring i sammenfattende processkrift af 20. maj 2019 om udsigten fra forskellige positioner i Gl. Lejre til Ledreborg Allé angår Danmarks Naturfredningsforenings forslag til fredning. Fredningsnævnet og Natur- og Miljøklagenævnet har foretaget en selvstændig vurdering af fredningsinteresserne og har ikke været bundet af foreningens forslag. Opfordringen ses heller ikke at have særlig betydning for Org1's arealer eller i øvrigt for lovligheden af fredningen. Miljø-og Fødevareklagenævnet har derfor ikke i den anledning foretaget en fornyet vurdering af udsigten fra positionerne i Gl. Lejre nævnt i fredningsforslaget.

Fredning er ikke i strid med ejendomsrettens ukrænkelighed, idet fredning er lovhjemlet og sker mod fuld erstatning. Det er overladt til Fredningsnævnet og derpå Natur- og Miljøklagenævnet at beslutte, om et område skal fredes med et nærmere angivet formål, og dermed om fredning er nødvendig og hensigtsmæssig.

Det er forekommet, at klagenævnet har ophævet en fredning, som f.eks. i MAD 1997.746, materialesamlingen side 388, fordi arealerne ikke findes fredningsværdige, og arealerne anses for tilstrækkeligt sikret uden fredning. I nærværende sag har nævnet imidlertid skønnet og vurderet, at arealerne ved Gl. Lejre og langs Ledreborg Allé er fredningsværdige og bør fredes.

Der er sammenfattende ikke grundlag for at tilsidesætte fredningen og forbuddet mod terrænændringer i fredningsafgørelsens § 3, som er nødvendigt for at sikre fredningens landskabsformål.

3.1.3 Fredningens forhold til råstofplanen

Det bestrides, at det skulle forholde sig således, at råstofloven har forrang frem for fredningsinstituttet. Råstofplanen er ikke til hinder for, at fredningsmyndighederne efter reglerne i naturbeskyttelsesloven kan fredes området omkring Ledreborg Allé, herunder også de arealer, som ifølge Råstofplanen 2012-2023 var interesseområde for råstofindvinding.

Betragtninger om lex specialis og lex posterior kan ikke føre til, at der ikke kan ske fredning af det delområde, hvor der kan indvindes råstoffer. Det medgives, at fredningsinstituttet er ældre end den offentlige regulering af

råstofindvindingen. Råstofplanlægning blev indført med råstofloven af 1977, og reglerne for råstofplanlægning er ligesom reglerne for fredning ændret flere gange siden.

Der er ikke noget sted i lovgivningen grundlag for at antage, at den konkrete råstofplanlægning skulle gælde forud for muligheden for at rejse fredningssag og frede et område. Tværtimod er fredning et særligt lovligt indgreb, der som anført i naturbeskyttelseslovens § 38 kan indeholde forbud mod bestemte arealanvendelser, som i øvrigt ville være lovlig eller alene betinget af f.eks. en tilladelse til råstofindvinding.

Regionen skal i forbindelse med råstofplanlægningen efter råstoflovens § 3 inddrage hensynet til naturbeskyttelse og landskabelige værdier, men det betyder ikke, at fredningsmyndigheder ikke kan frede arealer, som er omfattet af en råstofplan. Regionen vurderede i forbindelse med tilblivelsen af Råstofplanen 2012-2023 landskabelige forhold og reducerede Glim Graveområdet i respekt for hensynet til landskabsinteresserne, og det bekræfter, at regionen er forpligtet til at inddrage landskabshensyn i sin planlægning, og at regionen også har inddraget landskabshensyn, jf. ekstrakten side 339.

Org1's synspunkt om, at miljø- og fødevareministeren kunne have nedlagt veto mod forslaget til råstofplan, ændrer ikke på, at der i naturbeskyttelsesloven er hjemmel til at frede områder med råstofinteresser. Naturstyrelsen udtalte den 25. februar 2015, ekstrakten side 503, at råstofforekomsten ikke har national interesse hverken i forhold til råstofftype eller mængde, og at der derfor ikke var statslig interesse i sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bestrider, at fredningen skal ophæves, fordi der i samfundet er en efterspørgsel efter råstoffer, og der på de fredede arealer er råstoffer, som kunne bidrage til at opfylde en mindre del af denne efterspørgsel. Det bestrides herved, at råstofforekomsterne på netop sagsøgernes matrikler er særlig væsentlige for råstofforsyningen på Sjælland og i København. Miljø- og Fødevareklagenævnet henviser til de fremlagte regionplaner og til udtalelserne indhentet fra Region Sjælland og fra Region Hovedstaden.

Af Råstofplan 2012-2023, ekstrakten side 400, fremgår, at der pr. 1. januar 2013 var råstoffer i regionen til 19 års indvinding og råstoffer i Roskilde regionale graveområde til 13 års indvinding. Som oplyst reducerede regionen i 2012 Glim Graveområde, så andre udlagte graveområder i Roskilde Regionale Graveområde hurtigere ville blive færdiggravet. Regionen vurderede dermed, at disse andre graveområder havde tilstrækkelige ressourcer til at dække efterspørgslen.

Af Råstofplan 2016, ekstrakten side 529, fremgår, at der pr. 1. januar 2017 er råstoffer i regionen til 19,4 års indvinding, og at der i Roskilde regionale graveområde er råstoffer til 13,2 år. Regionen vurderedesamlet, at de udlagte graveområder kan sikre forsyningen i mindst 12 år og er robust overfor udsving med høj- og lavkonjunkturer. Det er regionens opgave også i den næste råstofplan at sikre en tilstrækkelig råstofforsyning.

Af Region Sjællands udtalelse af 23. januar 2019, ekstrakten side 556-557, fremgår, at der i udlagte graveområder i Roskilde Regionale Graveområde pr. 31. december 2020 forventes at restere 28,3 mio. m³ sand, grus og sten, og det svarer til en restlevetid på ca. 8 år. I interesseområderne antages at være 15 mio. m³, og det svarer til 4 års indvinding. Sagsøgernes ejendomme indgår ikke i opgørelsen, da ejendommene ikke i Råstofplan 2016 er udlagt som interesseområde.

Det ændrer ikke på konklusionen i den seneste Råstofplan 2016-27, ekstrakten side 529 om, at de udlagte graveområder i regionen sikrer forsyningen med råstoffer i mindst 12 år og er robust. Det er regionens opgave også i den næste råstofplan at sikre en tilstrækkelig råstofforsyning. Der findes som anført i regionens udtalelse råstofforekomster i graveområder ved Kalundborg og Sorø.

Af ekstrakten side 547 fremgår, at Region Sjælland er netto-eksportør af råstoffer, idet der i regionen indvindes mere fra land og hav, end der anvendes. I 2015 blev ca. 30 % af indvindingen ført ud af regionen. Hensynet til regionens eksport af råstoffer kan ikke antages at være et væsentligt eller relevant hensyn i forbindelse med fredningen.

Af Region Hovedstadens udtalelse af 25. januar 2019, ekstrakten side 558, fremgår det, at der i regionens råstofplan 2016 er udlagt råstoffer til 13,1 års forbrug. Og at der i 2019 er udlagt ressourcer til omkring 11 år. Det er regionens forventning, at regionen i Råstofplan 2020 opfylder lovens krav om 12 års forbrug. Regionen er ikke selvforsynende med alle typer af råstoffer (grove materialer).

Af regionens supplerende udtalelse af 26. april 2019, ekstrakten side 565 fremgår, at regionen har fundet grovere materiale enkelte steder, men det er endnu ikke muligt at vurdere, om disse materialer vil blive inddraget i den kommende råstofplan, da øvrige arealinteresser kan have indflydelse på dette. Det anføres også, at regionen arbejder for, at byggeaffald i stigende grad vil blive anvendt ikke mindst som tilslag til ny beton, men også som materiale i produktionen af stabilgrus. Det er regionens opgave også i den næste råstofplan at sikre en tilstrækkelig råstofforsyning.

Det bestrides som anført tillige, at det forhold, at råstofferne på sagsøgeres ejendomme i fremtiden kunne være indvundet og have bidraget til råstofforsyningen, betyder, at Natur- og Miljøklagenævnet ikke lovligt kunne frede arealerne som led i fredningen af områder ved Ledreborg Allé.

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser, at fredningen er miljøbelastende. Fredningen er derimod ensbetydende med, at der ikke må indvindes råstoffer på de fredede arealer, og den miljøbelastning, som ville være forbundet hermed, undgås. Dette forhold er dog ikke tillagt betydning ved afgørelsen af, at arealerne omkring Ledreborg Allé er blevet fredet.

Fredningen indebærer, at efterspørgslen efter råstoffer må dækkes ved råstoffer fra andre landområder eller fra havet. Sagsøgerne anvender en række usikre forudsætninger i beregningerne af efterspørgsel, af dækningen af denne efterspørgsel med lang transportvej og miljøbelastning ved at opfylde denne efterspørgsel. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan ikke erklære sig enig i sagsøgernes forudsætninger og beregninger.

3.1.4 Proportionalitet

Sagsøgerne gør gældende, at fredningen er i strid med proportionalitetsprincippet.

Dette bestrides. Fredningen sker med det formål at sikre landskabet omkring Ledreborg Allé, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene og fra Ledreborg Allé. Forbuddet mod terræændringer er egnet til at sikre dette formål og går ikke videre end skønnet nødvendigt.

Natur- og Miljøklagenævnet var opmærksom på, at Region Sjælland påklagede fredningen, idet regionen vurderede, at hensynet til råstofindvinding berettigede dette. Natur- og Miljøklagenævnet vurderede imidlertid, at fredningen burde gennemføres med det anførte indhold.

3.1.5 Inhabilitet hos et medlem af Fredningsnævnet

Under sagens behandling ved Natur- og Miljøklagenævnet blev der rejst indsigelse om inhabilitet hos de 2 af Fredningsnævnets medlemmer, som tillige er medlemmer af kommunalbestyrelsen i Roskilde og Lejre Kommuner. Natur- og Miljøklagenævnet udtalte i afgørelsen, ekstrakten side 28:

”Nævnet finder, at kommunernes almene interesse i, at kommunernes områder ikke i for høj grad belastes ved at være leverandør af råstoffer til Sjælland, ikke indebærer inhabilitet for de kommunalt valgte medlemmer af fredningsnævnet. Nævnet finder, at Overfredningsnævnet Orienterer 1987.376, som Roskilde Kommune har henvist til, har relevans for vurdering af inhabilitet hos fredningsmedlemmer. Derimod har den dom gengivet i MAD 1997.843, som advokat Helle Carlsen har gjort gældende i inhabilitetsspørgsmålet, ikke relevans for denne sag.”

Denne vurdering fastholdes og dermed også, at der ikke er begået sagsbehandlingsfejl, som kan føre til hjemvisning.

Afgørelsen i MAD 1997.843 omhandlede bl.a. en nævnsformandsbeslutning om, at et medlem af fredningsnævnet valgt af en kommune var inhabil, da han var medlem af kommunens tekniske udvalg, kommunen var ansøger om dispensation fra fredningen, og medlemmet i særlig grad havde vist interesse for besejlingsforholdene til Anholt, jf. nævnsformandens forklaring materialesamlingen side 276. Landsretten fandt det naturligt, at fredningsnævnets afgørelse herefter blev truffet af nævnets øvrige medlemmer. Omstændighederne er næppe sammenlignelige med omstændighederne i nærværende sag.

Afgørelsen i Overfredningsnævnet orienterer 1987, nr. 376 omhandlede spørgsmålet, om et medlem af en kommunalbestyrelse, som havde været formand for kommunens miljø- og planlægningsudvalg og behandlet den pågældende sag og underskrevet kommunens indstilling til Fredningsnævnet. Overfredningsnævnet udtalte, at den pågældende ikke var inhabil, idet lovgivningsmagten har lagt vægt på, at nævnet repræsenterer kommunerne, og at det dermed er forudsat, at kommunalbestyrelsen kan vælge et af sine medlemmer til fredningsnævnet. Overfredningsnævnets afgørelse blev påklaget til Folketingets Ombudsmand, som var enig. Ombudsmanden udtalte, at et medlem af fredningsnævnet udpeget af en kommune må forventes at varetage kommunens offentligtretlige interesse i sagen. Det kan (alene) overvejes, om der foreligger inhabilitet, hvis kommunen har en særlig partslignende interesse i sagen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, jf. materialesamlingen side 401.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder fortsat ikke, at der er noget grundlag for at antage, at Roskilde Kommunes økonomiske interesse i råstofindvinding i kommunen har haft betydning for I's medvirken og votering i fredningsnævnet. Natur- og Miljøklagenævnet har under alle omstændigheder heller ikke været påvirket af Roskilde Kommunes økonomiske interesse.

Det bestrides, at sagsøgernes synspunkt herom kan føre til, at Natur- og Miljøklagenævnets skønsudøvelse skal undergives indgående prøvelse, eller at afgørelsen er ugyldig.

3.2 Erstatningssagen

3.2.1 Overordnede anbringender

Til støtte for påstanden om frifindelse gøres det gældende, at sagsøgerne ikke er berettiget til erstatning for tab som følge af Natur- og Miljøklagenævnets fredningsafgørelse af 26. april 2016 ud over den erstatning, som er tilkendt sagsøgerne ved Taksationskommissionens kendelse af 22. september 2017.

Efter naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, materialesamlingen side 14, fastsættes erstatning til ejere af fredede ejendomme for det tab, som fredningen påfører dem. Der ydes som anført af Taksationskommissionen fuld erstatning for nedgangen i ejendommens handelsværdi. Udgangspunktet for vurderingen af handelsværdien er arealernes hidtidige anvendelse.

Sagsøgernes ejendomme er landbrugsejendomme, og den tilkendte erstatning er derfor ydet på baggrund af en vurdering af sagsøgernes tab som følge af nedgang i handelsværdien af landbrugsarealerne. Det bemærkes i den forbindelse, at det afgørende for bedømmelsen af arealernes hidtidige anvendelse er tidspunktet for fredningssagens rejsning den 4. december 2012, jf. naturbeskyttelseslovens § 37, stk. 2, hvorefter der ikke må foretages noget, som strider mod de foreslåede fredningsbestemmelser, når sagens rejsning er offentligt bekendtgjort.

Erstatningen udmåles på basis af forholdene på tidspunktet for Fredningsnævnets afgørelse, dvs. den 11. december 2013, jf. Naturbeskyttelseslovens med kommentarer side 872 og naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 4.

Miljøstyrelsen gør gældende, at den erstatning, der er udmålt af Taksationskommissionen, dækker sagsøgernes tab i anledning af fredningen. Sagsøgernes erstatningskrav bestrides derfor.

Det bestrides, at sagsøgerne er berettiget til erstatning som følge af, at fredningsafgørelsen forbyder terrænændringer og udnyttelse af forekomster i jorden, jf. § 3, og dermed er til hinder for, at sagsøgerne kan opnå tiladelse efter råstofloven til indvinding af råstoffer på de fredede arealer. Sagsøgernes interesse i at kunne afhænde arealerne til råstofindvinding berettiger ikke sagsøgernes krav om fredningserstatning, idet sagsøgerne

som udgangspunkt alene har krav på erstatning som følge af begrænsninger i den hidtidige anvendelse af arealerne.

Miljøstyrelsen henviser til Natur- og Miljøklagenævnets vurdering i erstatningsafgørelsen, ekstrakten side 49, hvorefter det ikke kan lægges til grund, at rejsningen af fredningen har haft indflydelse på regionrådets beslutning om udtagning af graveområdet, idet udtagning af den nordlige del af råstofområdet er sket før rejsningen af fredningen. Miljøstyrelsen henviser også til nævnets vurdering samme side af, at sagsøgerne ikke har haft en berettiget og erstatningsretlig værnet forventning om, at deres landbrugsarealer skulle udlægges til graveområde. Nævnet fandt ikke, at udlægningen af råstofinteresseområde i sig selv medfører en berettiget og erstatningsretlig værnet forventning om, at der på et senere tidspunkt vil kunne udvindes råstoffer i området.

Miljøstyrelsen henviser tillige til Taksationskommissionens vurdering af de samme forhold, ekstrakten side 67-68. Taksationskommissionen lagde vægt på interesseafvejningen i den konkrete sag, på formålet med at udlægge interesseområder og det forhold, at udlægningen har karakter af foreløbige arealreservationer, hvor der ikke er sket en afvejning i forhold til omgivende interesser efter bestemmelserne i råstofloven.

Der henvises tillige til råstoflovens § 5 a, stk. 2, jf. materialesamlingen side 32, og lovforslag nr. 88 af 24. februar 2005, jf. materialesamlingen side 60, hvoraf følgende fremgår:

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

...

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

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

...

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."

3.2.2 Berettiget forventning

Miljøstyrelsen bestrider, at sagsøgerne er berettiget til erstatning som følge af, at sagsøgernes arealer var interesseområde i Råstofplan 2012-2023, og en mindre del i øvrigt også var interesseområde i Råstofplan 2008. Sagsøgerne have ikke en berettiget og retsbeskyttet forventning om, at råstofferne på arealerne kunne indvindes, og Miljøstyrelsen er derfor heller ikke forpligtet til at betale erstatning for fredningen under hensyn til råstofferne.

Det bestrides også, at forslaget til råstofplan 2012-2023 gav A og C en berettiget forventning om at indvinde råstoffer fra del af matr.nr. 2 og 3 samt matr.nr. 7, som berettiger de pågældende til erstatning for råstofforekomsten. Det bemærkes, at matr.nr. 1 ikke var med som graveområde i forslaget til råstofplan.

Det må antages, at regionen i oktober-november 2012 ville have indstillet arealerne til graveområde, hvis regionen havde vurderet, at arealerne efter den interesseafvejning, som skal ske efter råstofloven, skulle indstilles til graveområde. Det skete imidlertid ikke, og det forhold, at regionen efterfølgende klagede over Fredningsnævnets afgørelse, kan ikke føre til en ændret vurdering.

Det bestrides, at regionens forslag til udlæg til graveområde er "udtryk for en høj grad af sikkerhed for, at der er en berettiget forventning om, at råstofferne kan udnyttes." Der var tale om et forslag, og forslaget udgik af Råstofplan 2012-2023. Regionen har alene udtalt, at regionen så det som en mulighed, at det udtagne graveområde på et senere tidspunkt eventuelt udlægges til graveområde, jf. ekstrakten side 458.

Regionens klage til Natur- og Miljøklagenævnet, jf. ekstrakten side 482, 490 og 501, indeholder ikke væsentlige nye oplysninger i forhold til indsigelsen til Fredningsnævnet. Der er ikke med klagen givet sagsøgerne en forventning om råstofindvinding, som betyder, at sagsøgerne har krav på at få erstattet handelsværdien af jorden med råstofforekomst.

Det har ikke retlig betydning, om det måtte være en helt naturlig udvikling, at råstofferne inden for det fredede område skulle have været indvundet. Det landskabelige hensyn taler imod, at arealerne ville være blevet udlagt som graveområde, jf. råstoflovens § 1, nr. 1, jf. § 3.

Roskilde Kommunes indsigelse af 8. marts 2012, ekstrakten side 299, mod udlæg af Glim Graveområde er sagligt begrundet. Indsigelsen angår de landskabelige værdier ved Ledreborg Allé, hensynet til at undgå grusgravning under grundvandsspejlet og hensynet til at få færdiggjort udgravningen af naboområdet, hvor der ifølge kommunen var en disponibel restressource på 50 mio. m³ råstoffer tilbage.

Lejre Kommunes indsigelse af 15. marts 2012, ekstrakten side 306, mod udlæg af regionalt graveområde ved Glim angik ligeledes det forhold, at et råstofområde vil være skæmmende for landskabet langs Ledreborg Allé og ødelægge det flotte syn, som oplevelsen af Lejre højlandet er, når man kommer til området fra øst.

Det bemærkes, at Naturstyrelsens udtalelse i brevet af 9. november 2012 til Danmarks Naturfredningsforening, ekstrakten side 367, om, at budgetoverslaget ikke forholdt sig til, hvorvidt råstofplanlægningen på tidspunktet for sagens rejsning var så fremskreden, at der var skabt en berettiget forventning om, at området kan anvendes til råstofgravning, blev sendt, før regionen besluttede, at del af matr.nr. 2 og 3 samt matr.nr. 7 ikke skulle udlægges som graveområde.

3.2.3 Adresse 2 og SKAT's vurdering

Sagsøgerne har bestridt SKAT's vurdering i notatet fra 2015, jf. det aktuelle notat af marts 2019, ekstrakten side 508 og 560.

Miljøstyrelsen er enig i, at 7 ud af 10 ejendomme ligger uden for interesseområde og graveområde og dermed ikke har betydning for vurderingen af handelsværdien. Alene 3 ejendomme: Adresse 2, Adresse 11 og Adresse 15 kan antages at have betydning for spørgsmålet om handelsværdien.

Miljøstyrelsen fastholder imidlertid det af Taksationskommissionen anførte (ekstrakten side 68) om, at handler med ejendomme beliggende i graveområder og/eller med betingelse om blandt andet opnåelse af gravetilladelse ikke kan tillægges betydning ved vurderingen af, om der er grundlag for at tilkende yderligere erstatning i anledning af arealernes udlægning som interesseområde.

Hverken Selskab 2 eller andre indvindingsfirmaer købte i perioden 2008-2012 jord i fredningsområdet. Der er heller ikke oplysninger om tilbud om køb af de nu fredede arealer, selvom arealerne – bortset fra matr.nr. 1 og 5 – dengang lå i interesseområde. Det forhold, at sagsøgernes arealer ikke på et tidligere tidspunkt er blevet udlagt som graveområde, taler imod, at sagsøgerne havde en berettiget forventning.

Det bemærkes at handlerne indgik i august 2015 og januar 2017 af arealer i Glim Graveområde, ekstrakten side 576 og 580, netop også angår arealer i udlagt graveområde.

Taksationskommissionens vurdering støttes af skønsmanden Bjarne Overgaard besvarelse af spørgsmål 5, jf. ekstrakten side 620. Han udtaler, at et areal som udgangspunkt skal ligge i graveområde for at kunne opnå gravetilladelse. Skønsmanden udtaler også, at der er risiko forbundet med at købe et areal beliggende i interesseområde, og hvis man skulle være interesseret i at købe et areal, der ligger i interesseområde, vil man typisk kigge efter, hvor der evt. kunne være konflikter. Skønsmanden vurderer, at Ledreborg Allé er et konfliktområde.

3.2.4 Bemærkninger til de enkelte sagsøgere og ejendomme

3.2.4.1 A – del af matr.nr. 2 / 3 , matr.nr. 1 , 4 og 5

Miljøstyrelsen bestrider, at A har krav på fredningserstatning for fredning af del af matr.nr. 2 og 3 svarende til den pris, som han opnåede for den øvrige del af de pågældende ejendomme, jf. købsaftalen af 14. november 2014.

Som anført af både Natur- og Miljøklagenævnet, ekstrakten side 50, og Taksationskommissionen, ekstrakten side 68, var salget betinget af, at der kunne opnås gravetilladelse. Køberetten for de fredede arealer må anses for bortfaldet. Der henvises til købsaftalens pkt. 10 og 12, ekstrakten side 496-497.

Der kan heller ikke sluttes fra, at der var indgået betinget aftale om matr.nr. 2 / 3 til, at A ville kunne sælge de øvrige frede-

de arealer til råstofindvinding. Det forudsætter, at der er købere, og der har ikke været købere til de øvrige arealer.

Miljøstyrelsen bestrider, at A har krav på fredningserstatning for fredning af matr.nr. 1 ud over den tilkendte erstatning. Arealet har alene delvist været udlagt som interesseområde i Råstofplanen 2012-2023. Der har ikke været køberinteresse for dette areal.

Der er ikke vejadgang til arealet, som muliggør råstofindvinding. Det er ikke med Roskilde Kommunes udtalelse af 2. maj 2019, ekstrakten side 566, sandsynliggjort, at der vil kunne etableres vejadgang, idet der alene synes at være en mulighed (forslag 3), som forudsætter Vejdirektoratets tilladelse og en aftale med ejeren af matr.nr. 17. Roskilde Kommunes udtalelse må anses for sagligt begrundet.

Det bemærkes, at et delareal af matr.nr. 1 på ca. 3,4 ha ikke på noget tidspunkt har været udlagt som interesseområde. Dette areal skal under alle omstændigheder fradrages i opgørelsen.

Skønsmandens vurdering af prisen på arealerne bestrides.

Miljøstyrelsen bestrider, at A har krav på fredningserstatning for fredning af matr.nr. 4 og 5 ud over den tilkendte erstatning. Matr.nr. 5 har alene delvist været udlagt som interesseområde i Råstofplanen 2012-2023. Der har ikke været køberinteresse for arealerne.

Skønsmandens vurdering af prisen på arealerne bestrides.

3.2.4.2 C

Miljøstyrelsen bestrider, at C har krav på fredningserstatning for fredning af matr.nr. 7 ud over den tilkendte erstatning. Arealet har alene været udlagt som interesseområde i Råstofplan 2008 og Råstofplan 2012-2023. Der har ikke været køberinteresse for dette areal.

Skønsmandens vurdering af prisen på arealet bestrides.

3.2.4.3 B

Miljøstyrelsen bestrider, at B har krav på fredningserstatning for fredning af matr.nr. 6 ud over den tilkendte erstatning. Arealet har alene været udlagt som interesseområde i Råstofplan

2008 og Råstofplan 2012-2023. Der har ikke været køberinteresse for dette areal.

Skønsmandens vurdering af prisen på arealet bestrides.

Arealet kan formentlig kun i mindre omfang anvendes til råstofindvinding, da der findes et jorddige, jf. bestemmelsen i museumslovens § 29a om forbud mod ændringer af beskyttede jorddiger. Jorddiget og en gravhøj ses på kortet i ekstrakten side 207.

Det bestrides, at der altid gives dispensation til fjernelse af jorddiger, som er til hinder for råstofindvinding. Der henvises til Natur- og Miljøklagenævnet orienterer i materialesamlingen side 300 og de deri nævnte afgørelser fra 2016 samt til NMK-600-00168/18/05631 af 18. december 2018, materialesamlingen side 292. Det er tværtimod hovedreglen, at der gives afslag.”

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

Rettens begrundelse og resultat

Det er et hovedspørgsmål, om Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 i sagen om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé er ugyldig som påstået af A , B , C og Org 1 .

Efter bevisførelsen er der ikke grundlag for at antage, at der i forbindelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse foreligger sådanne sagsbehandlingsfejl, herunder i forhold til undersøgelsespligt og begrundelse, at afgørelsen af den grund er ugyldig.

Retten tiltræder af de grunde, der er anført af Natur- og Miljøklagenævnet, at Roskilde Kommunes almene interesse i, at kommunens område ikke i for høj grad belastes ved at være leverandør af råstoffer til Sjælland, ikke indebærer inhabilitet for det af kommunen udpegede medlem af fredningsnævnet. Der er efter bevisførelsen endvidere ikke grundlag for at antage, at Roskilde Kommune har haft sådanne økonomiske interesser i fredningsnævnets afgørelse, at dette indebærer inhabilitet for det af kommunen udpegede medlem af fredningsnævnet. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er derfor heller ikke af disse grunde ugyldig.

Der kan i medfør af naturbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, ske fredning til varetagelse af de formål, der er nævnt i lovens § 1. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er truffet med hjemmel i disse bestemmelser.

Det fremgår af afgørelsen, at fredningens formål er, at sikre områdets kendte og potentielle historiske og kulturhistoriske værdier med mulighed for deres formidling, at sikre, at det smukke og uberørte landskab omkring Gl. Lejre bibeholdes i sin nuværende tilstand og som et overvejende åbent landskab med enkelte solitære træer og levende hegn i sammenhæng med de tilstødende fredede områder, at sikre landskabet omkring Ledreborg Allé, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene og fra Ledreborg Allé, at sikre, at alléen bevares, vedligeholdes og løbende suppleres, således at den fremstår som et væsentligt kultur- og landskabselement, at sikre og forbedre områdets rekreative værdier, herunder at give offentligheden mulighed for at færdes og opholde sig i landskabet blandt andet via stisystemer, at sikre og udvikle naturværdierne samt at skabe grundlag for naturpleje.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at denne er truffet efter en afvejning af relevante hensyn, og at der herved er taget højde for de indsigelser, der var fremsat i forbindelse med fredningsprocessen, og som er fremsat under denne sag. Der er ikke grundlag for at antage, at der i afvejningen er inddraget usaglige hensyn, eller at der er saglige hensyn, der burde have været inddraget, der ikke er inddraget. Der er heller ikke grundlag for at antage, at afgørelsen er truffet på baggrund af mangelfulde eller urigtige oplysninger, eller at det udøvede skøn er åbenbart urigtig.

Særskilt for så vidt angår forholdet mellem råstofloven og naturbeskyttelsesloven tiltræder retten, at råstoflovens regler ikke går forud for naturbeskyttelseslovens regler om fredning.

For så vidt angår afvejningen mellem lodsejernes interesser i anvendelsen af området, herunder deres erhvervsmæssige interesser, de påberåbte samfundsmæssige og -økonomiske hensyn og de miljømæssige konsekvenser forbundet med fredningen i forhold til den fremtidige råstofudvinding på Sjælland, finder retten – også på baggrund af rettens besigtigelse af området – at disse hensyn over for områdets landskabelige og kulturhistoriske værdier, ikke kan føre til, at retten hverken helt eller delvist tilsidesætter Natur- og Miljøklagenævnets

skønsmæssige vurdering af behovet for fredning af området eller fredningens udstrækning.

Samlet er der således ikke grundlag for at tilsidesætte Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning, og retten tager herefter Miljø- og Fødevarerklagenævnet frifindelsespåstand til følge.

Et andet hovedspørgsmål er, om A , B og C på baggrund af en berettiget forventning om at kunne foretage råstofudvinding på deres ejendomme har krav på erstatning i et omfang, der overstiger den af Taksationskommissionen fastsatte erstatning.

Indvinding af råstoffer kræver en tilladelse, som i henhold til råstofloven gives efter en samlet vurdering af en række forskelligartede, planlægningsmæssige hensyn. Såfremt en sådan tilladelse ikke er givet, vil der derfor kunne knytte sig en betydelig usikkerhed til en forventning om udnyttelse af råstoffer på en ejendom, navnlig når ejendommen ikke indgår i et planlagt graveområde.

Der har på ingen af matriklerne omhandlet af A , B og C's erstatningspåstande været meddelt gravetilladelse, og ingen af områderne var på tidspunktet for fredningen udlagt som graveområde af råstofmyndighederne.

I Regionplan 2008 indgik A's matr.nr. 2 , 3 og 4 som interesseområder, mens matr.nr. 1 og 5 ikke var medtaget i planen. I planen indgik C's matr.nr. 7 og en del af B's matr.nr. 6 endvidere som interesseområder.

I Strategisk Miljøvurdering fra 2011, hvori der ikke var udlagt interesseområder, indgik A's matr.nr. 2 , 3 og 1 som foreslåede graveområder, mens matr.nr. 5 ikke var medtaget. I miljøvurderingen indgik endvidere C's matr.nr. 7 som foreslået graveområde, mens B's matr.nr. 6 ikke var medtaget.

I Regionplanforslag 2012 indgik A's matr.nr. 2 og 3 samt C's matr. nr. 7 som graveområder, mens de øv-

rige matrikler omhandlet af sagen i hvert fald delvist indgik som interesseområder.

I den endelige Regionplan 2012 indgik ingen af matriklerne omhandlet af sagen som graveområder, men de indgik som interesseområder, bortset fra dele af matr.nr. 1 og 5.

Da områderne var udlagt som interesseområder, var der ikke på tidspunktet for fredningen foretaget nogen endelig afvejning af de formodede råstofressourcer og de øvrige, herunder landskabelige og kulturhistoriske, interesser, der i den forbindelse i sig selv kan udgøre en hindring for en tilladelse til råstofindvinding.

Disse interesser fremgår af de ovenfor nævnte planer, Roskilde og Lejre Kommunes indsigelser over for planerne og kommuneplaner, hvor området nær Ledreborg Allé i vidt omfang er udlagt som værdifuldt landskabsområde. Lodsejerne har efter en samlet vurdering af bevisførelsen ikke kunnet være ubekendte med disse interessekonflikter, ligesom de ikke kan have været ubekendte med, at interessekonflikterne er større, jo tættere et område ligger på Ledreborg Allé.

Der er endvidere efter bevisførelsen ikke påvist handler til en sådan forhøjet værdi i et bælte langs Ledreborg Allé svarende til det fredede område, at dette i sig selv sandsynliggør en berettiget forventning som anført af lodsejerne.

Det bemærkes i den forbindelse særskilt, at ejendommen Adresse 2 ligger i større afstand fra Ledreborg Allé, hvorfor handlen i 2007 vedrørende denne ejendom ikke kan føre til en anden vurdering.

Samlet er det herefter ikke sandsynliggjort, at områderne omhandlet af sagen kunne have været udnyttet til råstofindvinding, eller at lodsejerne har haft en sådan berettiget forventning herom, at denne skal indgå ved erstatningsfastsættelsen.

Da der efter bevisførelsen heller ikke er grundlag for at antage, at erstatningsfastsættelsen i øvrigt er urigtig, tages Miljøstyrelsens frifindelsespåstand til følge.

Sagsøgerne skal efter sagernes udfald betale sagsomkostninger til Miljø- og Fødevareklagenævnet og Miljøstyrelsen til dækning af udgifter til advokatbistand som nedenfor bestemt. Beløbene er fastsat under hensyn til oplysningerne om de involverede værdier, sagernes betydning for parterne samt sagernes kompleksitet og omfang, herunder den betydelige sagsforberedelse med syn og skøn og droneoptagelser, samt at hovedforhandlingen har været tre retsdage. Der er samtidig taget højde for, at Miljø- og Fødevareklagenævnet og Miljøstyrelsen har været repræsenteret af samme advokat. Miljø- og Fødevareklagenævnet og Miljøstyrelsen ikke er momsregistrerede.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevareklagenævnet og Miljøstyrelsen frifindes.

A , B , C
og Org 1 skal solidarisk i sagsomkostninger til Miljø- og Fødevareklagenævnet betale 625.000 kr.

A , B's og C
skal solidarisk i sagsomkostninger til Miljøstyrelsen betale 625.000 kr.

Sagsomkostningsbeløbene skal betales inden 14 dage og forrentes efter rentelovens § 8 a.



ØSTRE LANDSRET DOM

afsagt den 3. november 2025

Sag BS-1955/2020-OLR
(17. afdeling)

A

og

B

og

C

(advokat Håkun Djurhuus for alle)

mod

Miljø- og Fødevarerklagenævnet (tidligere Natur- og Miljøklagenævnet)
(advokat Britta Moll Bown)

Retten i Roskilde har den 19. september 2019 afsagt dom i 1. instans (sag BS-1333/2016-ROS).

Landsdommerne Jakob Friis Nolsø, Louise Saul og Nina Palesa Bonde (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanterne, A , B
og C , har nedlagt påstand om, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet (tidligere Natur- og Miljøklagenævnet) skal anerkende, at Natur-

og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 i sagen om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé ophæves som ugyldig.

Indstævnte, Miljø- og Fødevareklagenævnet, har påstået stadfæstelse.

Ankesagen BS-45965/2019-OLR mod Miljøstyrelsen vedrørende erstatning, som var berammet til samtidig foretagelse med den foreliggende sag, er i overensstemmelse med parternes samstemmende anmodninger sat i bero og afventer landsrettens dom i nærværende sag.

Supplerende sagsfremstilling

Sagen udspringer af afgørelse truffet den 11. december 2013 af Fredningsnævnet for Østsjælland. Ved afgørelsen skete der en udvidelse af en tidligere fredning af Ledreborg Allé fra den 28. februar 1942. Fredningen fra 2013 blev påklaget af en række lodsejere, herunder appellanterne, og Natur- og Miljøklagenævnet tiltrådte fredningen ved afgørelse af 26. april 2016. Dette forløb er nærmere beskrevet i byrettens dom.

Miljøstyrelsen meddelte i skrivelse af 22. maj 2018 om "miljøvurdering af fredningsforslag" sendt til alle kommuner, fredningsnævn, Miljø- og Fødevareklagenævnet mv., at Miljøstyrelsen havde vurderet, at fredninger kan være at betragte som en plan, der er omfattet af reglerne om miljøvurdering.

Appellanterne gjorde ved indbringelsen af sagen for landsretten som et nyt anbringende gældende, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 er ugyldig, fordi reglerne i miljøvurderingsloven og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (2001/42) af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet) ikke blev iagttaget under fredningssagen.

Foranlediget af det nye anbringende besluttede Miljø- og Fødevareklagenævnet (tidligere Natur- og Miljøklagenævnet) den 28. februar 2020 at genoptage Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 med henblik på Fredningsnævnet for Østsjællands stillingtagen efter reglerne i miljøvurderingsloven. Af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 28. februar 2020 fremgår bl.a.:

"Ifølge miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, finder loven anvendelse på planer og programmer,

a) som enten fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger, og

b) som udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer og programmer via en lovgivningsprocedure og udarbejdes i henhold til love, administrative retsforskrifter eller administrative beslutninger,

Ifølge lovens § 2, stk. 2, finder loven også anvendelse på ændringer i planer og programmer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal bede Fredningsnævnet for Østsjælland om at foretage en vurdering af fredningsforslaget og fredningen efter ovenstående regler, og i tilfælde af at fredningsforslaget og fredningen opfylder kriterierne, at foretage behandling i overensstemmelse med reglerne i lovens afsnit II.”

Fredningsnævnet for Østsjælland traf herefter ved screeningsafgørelse af 7. oktober 2020 bestemmelse om, at der ikke var pligt til at udarbejde en miljøvurdering i forbindelse med behandling af fredningsforslaget. Fredningsnævnets afgørelse og begrundelse er sålydende:

”Afgørelse og begrundelse

Fredningsnævnet afgør, at fredningsforslaget ikke medfører pligt til at udarbejde en miljøvurdering.

Fredningsnævnets afgørelse er truffet ud fra de faktiske oplysninger, som nævnet har anført i det skema, der er gengivet under ”Det faktiske grundlag for fredningsnævnets afgørelse” med inddragelse af de relevante kriterier fra bilag 3 til miljøvurderingsloven (Miljøvurderingsdirektivets kapitel II), og ud fra resultaterne af høringerne og ud fra de i øvrigt foreliggende oplysninger. I den forbindelse er teksten ændret i skemaets øverste felt i overensstemmelse med Region Sjællands høringssvar.

Fredningsnævnet har ved sin vurdering navnlig lagt vægt på, at gennemførelse af fredningen alene fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan, og fredningsnævnet har vurderet, at fastlagte rammer for fremtidige anlægstilladelser ikke kan forventes at få indvirkning på miljøet eller kun uvæsentlig indvirkning på miljøet.

Region Sjælland har i sit høringssvar anført, at regionen mener, at der er pligt til miljøvurdering. Regionens høringssvar giver ikke fredningsnævnet anledning til at ændre på nævnets overordnede vurdering af spørgsmålet om miljøvurdering.

Fredningsnævnet har herved lagt vægt på, at Roskilde Regionale Graveområde er ét blandt en række graveområder i Region Sjælland. Det fremgår af Råstofplan for Region Sjælland 2012-2023, at Roskilde Regionale Graveområde udgør ca. 1.030 ha. Desuden fremgår, at der i området er udpeget 576 ha interesseområder i Roskilde Kommune og 486 ha i Lejre Kommune. I det område, der i dag er fredet, var der på daværende tidspunkt udlagt ca. 217 ha interesseområde fordelt med ca. 97 ha i Lejre Kommune og ca. 120 ha i Roskilde Kommune. Der er således udgået ca. 10% (interesseområder) af de samlede grave- og interesseområder i Roskilde Regionale Graveområde, hvilket fredningsnævnet anser for at være en mindre del.

Da fredningssagen blev rejst i 2012, var den østligste del af Ledreborg Allé ikke fredet. Uanset dette udgør alléen, som er Danmarks længste, efter fredningsnævnets vurdering et samlet hele fra rotunden og vestpå. Alléen er sammen med det omkringliggende landskab et storslået landskabelement, som kan opleves både fra selve Ledreborg Allé og fra de omkringliggende veje.

Fredningsnævnet vurderer, at værdien for befolkningen af at bevare landskabet omkring alléen og friholde det for råstofgravning er større ved en fredning end ved at realisere råstofforekomsterne. Fredningsnævnet er klar over, at det kan betyde, at der skal hentes råstoffer fra andre råstofgrave til erstatning for de arealer, der udgår af Roskilde Regionale Graveområde. Fredningsnævnet finder imidlertid, at de landskabelige værdier langs Ledreborg Allé opvejer dette. Ved at friholde landskabet omkring alléen for råstofgravning finder fredningsnævnet, at områdets værdi for almenvellet opretholdes.

For så vidt angår klimatiske faktorer i form af CO₂ -udledning, er det fredningsnævnets opfattelse, at fredningen ikke ændrer herpå, da området omkring alléen ikke udgraves. En evt. CO₂ -udledning ved gravning fra andre råstofgrave kan ikke kvantificeres, da man ikke kan forudsige fremtidige grave- og transportmetoders CO₂ -belastning.

For så vidt angår trafiksikkerhed, er det fredningsnævnets vurdering, at mindre råstofgravning op ad et relativt tæt befolket område som Roskilde vil være med til at reducere risikoen for trafikuheld i området.

Uanset at eventuelle råstoffer, til erstatning for de råstoffer der ikke kan udgraves i det fredede område, skal hentes længere væk fra Roskilde og hovedstadsområdet, forventes transporten mod hovedstadsområdet at komme til at ske ad hovedlandeveje og motorveje, hvor trafiksikkerheden alt andet lige er højere end på mindre veje.

Fredningsnævnet har også lagt vægt på, at fredningen ikke omfatter noget Natura 2000-område og ikke grænser op til et sådant område, og at fredningen ikke vil påvirke noget Natura 2000-område væsentligt, hverken i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter, jf. naturbeskyttelseslovens § 36, stk. 3 og stk. 4.

Afgørelsen er truffet efter miljøvurderingslovens § 10, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 og 2, jf. stk. 1.”

Afgørelsen blev af blandt andre B påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som ved afgørelse af 22. august 2022 besluttede, at klagen ikke blev taget til følge. Af afgørelsen fremgår blandt andet vedrørende screeningafgørelsen:

”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.

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 følgende forhold:

- 1) Partshøring
- 2) Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering
- 3) Sagsrejsers deltagelse i sagsforberedelsen
- 4) Screeningsafgørelsen

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændring af førsteinstansens afgørelse.

...

3.2.2 Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

Der skal i henhold til miljøvurderingsloven gennemføres en miljøvurdering af en række nærmere angivne planer og programmer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er

omfattet af lovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1 (obligatorisk miljøvurdering).

Planer og programmer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, skal miljøvurderes, hvis myndigheden vurderer, at disse planer eller programmer kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2 (miljøscreening). Det gælder således, når de pågældende projekter ikke er omfattet af bilag 1 og 2.

Myndigheden skal efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, endvidere alene foretage en miljøscreening af planer og programmer, når disse ganske vist er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, men dog kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer eller programmer.

Kravet om at planen eller programmet skal fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til sådanne projekter, anses efter EU-domstolens praksis for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere sådanne projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af projekter eller ved tildeling af midler.

Klager 1 har anført, at fredningsforslaget er omfattet af obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, idet fredningsbestemmelserne § 3, § 4 og § 5 om terrænændringer, landbrugsbyggeri og faste konstruktioner og anlæg, indeholder forbud mod projekter omfattet af miljøvurderingslovens § bilag 2, som råstofindvinding, vindmøller, transformatorstationer, luftledninger og landbrugsmæssigt byggeri.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at fredningsforslaget ikke kan anses for at være omfattet af obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Nævnet har lagt vægt på, at fredningsforslagets bestemmelser, herunder § 3, § 4 og § 5, for så vidt, at bestemmelserne kan siges at vedrøre projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, ikke fastlægger kriterier og fremgangsmåder for tilladelse eller iværksættelse af sådanne projekter, men alene har karakter af generelle forbud.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger i lighed med Fredningsnævnet for Østsjælland herefter til grund, at fredningsforslaget i givet fald alene er omfattet af screeningspligt efter § 8, stk. 2, nr. 2. Det kan ikke

føre til et andet resultat, at Fredningsnævnet for Østjylland i begrundelsen for selvscreeningsafgørelsen ligeledes anfører at have lagt vægt på, at fredningen alene fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan.

3.2.3 Fredningsrejsers deltagelse i sagsforberedelsen

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at fredningsnævnet som myndighed efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, selvstændigt har vurderet de oplysninger, som Danmarks Naturfredningsforening har tilvejebragt.

Den praktiske ordning for sagsoplysningen, der er etableret ved Miljøstyrelsens skrivelse af 22. maj 2018, hvorefter det generelt bør være sagsrejser, der forestår tilvejebringelsen af det faktiske grundlag for screening og eventuel miljøvurdering, er efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse forenelig med kompetencefordelingen i miljøvurderingsloven, idet fredningsnævnet indestår for oplysningernes rigtighed i forbindelse med den trufne afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at den af Miljøstyrelsen beskrevne fremgangsmåde er blevet anvendt i nærværende sag, og at fredningsnævnet som myndighed efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, selvstændigt har vurderet de oplysninger, som Danmarks Naturfredningsforening har tilvejebragt.

På den baggrund, og da der i øvrigt ikke med klagen er fremkommet argumenter, der giver anledning til at antage, at oplysningerne i miljøscreeningen er mangelfulde eller urigtige, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke, at det udgør en mangel ved afgørelsens tilblivelse, at Danmarks Naturfredningsforening har deltaget i sagens oplysning og forberedelse.

3.2.4 Screeningsafgørelsen

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer i lovens forstand.

Ved afgørelser efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, skal myndigheden inddrage relevante kriterier efter lovens bilag 3, og resultaterne af høringerne af offentlighed og myndigheder efter lovens § 32.

Kriterierne i bilag 3 omfatter blandt andet: Planernes karakteristika, navnligt:

- i hvilket omfang planen kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser,
- i hvilket omfang planen har indflydelse på andre planer eller programmer, herunder også planer og programmer, som indgår i et hierarki,
- planens relevans for integreringen af miljøhensyn specielt med henblik på at fremme bæredygtig udvikling,
- miljøproblemer af relevans for planen og programmet.

Kendetegn ved indvirkningen på det berørte område, navnlig:

- indvirkningens varighed og reversibilitet,
- indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning,
- værdien og sårbarheden af det berørte område som følge af særlige karakteristiske naturtræk og intensiv arealudnyttelse,
- indvirkningen på områder og landskaber som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller internationalt plan.

Kravene til screeningens omfang og detaljeringsgrad afhænger desuden af planens indhold. Niveaue for indholdet af en screening må tilpasses indholdet af det enkelte planforslag, hvilket altid er en konkret vurdering i henhold til bl.a. lovens formål, områdets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

Med hensyn til omfanget af de oplysninger, som skal tilvejebringes, bemærkes, at en miljøscreening er en oversigtlig vurdering eller et umiddelbart skøn over, om et konkret planforslag, der ikke er omfattet af kravet om obligatorisk miljøvurdering, vil skulle miljøvurderes. Der stilles således ikke i forbindelse med en miljøscreening de samme krav til detaljeringsgraden af vurderingen som ved en miljøvurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det fremgår af fredningsforslaget, at fredningen af Gl. Lejre og Ledreborg Allé-området navnlig har som formål at sikre, at det nuværende åbne landskab omkring Gl. Lejre bibeholdes i sin nuværende tilstand og som et overvejende åbent landskab med enkelte solitære træer og levende hegn og at sikre landskabet omkring Ledreborg Alle, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene, og fra Ledreborg Allé.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Fredningsnævnet for Østsjællands vurdering af, at fredningsforslaget

med de fastlagte rammer for fremtidige anlægstilladelser ikke kan forventes at få indvirkning på miljøet eller kun uvæsentlig indvirkning på miljøet. Klagenævnet har lagt vægt på, at fredningsnævnet som anført i afgørelsen har truffet denne på baggrund af de faktiske oplysninger i screeningsskemaet med inddragelse af de relevante kriterier i miljøvurderingslovens bilag 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at det af screeningsskemaet fremgår, at der for hovedparten af miljøparametrene ved vurderingen af fredningsforslaget ikke kan konstateres nogen påvirkning, eller at der kan konstateres mindre påvirkning til gavn for natur og landskab, som fredningen har til formål at tilgodese. Nævnet konstaterer i den forbindelse, at fredningsforslagets bestemmelser efter deres indhold ikke indebærer eller muliggør væsentlige ændringer af området eller arealer uden for området, ligesom forslaget ikke indebærer andre nye aktiviteter i området end (øget) naturpleje og mulig øget færdsel til fritidsformål. Miljø- vurderingsloven stiller ikke krav om, at der i forbindelse med en miljø- screening skal udarbejdes og vurderes alternativer. De begrænsninger, som fredningsforslaget efter klagernes opfattelse indebærer for gennemførelsen af egentligt naturforberedende og rekreative tiltag på de intensivt dyrkede markarealer mv., kan nævnet derfor ikke tage stilling i denne sag.

Endvidere har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Fredningsnævnet for Østsjælland har forholdt sig til de indsigelser, som er fremkommet vedrørende fredningsforslagets indvirkning i forhold til råstofplanlægningen, CO -udledning og trafik. Fredningsnævnet har i den forbindelse vurderet, at der som følge af fredningsforslaget alene udgår en "mindre" del på ca. 10 % af de samlede grave- og interesseområder i Roskilde Regionale Graveområde. Klagenævnet finder, at fredningsnævnet inden for rammerne af de krav, der gælder for vurderingens detaljeringsgrad i forbindelse med en miljøscreening, har været berettiget til herved hovedsageligt at inddrage de pågældende områders areal. Klagenævnet finder endvidere, at fredningsnævnet allerede herved har foretaget en tilstrækkelig vurdering af selve projektets påvirkning i forhold til råstofplanlægningen. Det kan derfor ikke føre til et andet resultat, at fredningsnævnet i tilknytning hertil tillige har foretaget en afvejning af de råstofmæssige interesser over for interesserne i fredningsforslagets gennemførelse.

Til det af klager 1 anførte om fredningsnævnets omtale af påvirkning af Natura 2000-områder bemærker nævnet, at fredningsnævnet er forpligtet til at forholde sig hertil. Det ville have været en væsentlig mangel

ved screeningsafgørelsen, såfremt denne vurdering ikke udtrykkeligt fremgik.

....

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Fredningsnævnet for Østsjællands afgørelse af 7. oktober 2020 om at forslag om supplerende fredning ved Gl. Lejre og Ledreborg Alle i Roskilde og Lejre kommuner ikke er omfattet af krav om miljøvurdering. ...”

Der blev af appellanterne den 14. februar 2023 udtaget stævning med påstand om, at denne afgørelse er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet behandlede sideløbende den genoptagne fredningssag, og den 3. maj 2023 bestemte nævnet, at fredningsnævnets afgørelse af 11. december 2023 ikke var ugyldig trods den manglende iagttagelse af miljøvurderingsreglerne. Af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse fremgår blandt andet:

”3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer deltaget: Birgitte Egelund Olsen (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff, og de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets indledende bemærkninger

Miljøstyrelsen fremsendte den 22. maj 2018 en skrivelse om ”Miljøvurdering af fredningsforslag” til alle kommuner, alle fredningsnævn, Miljø- og Fødevareklagenævnet, Danmarks Naturfredningsforening og Kommunernes Landsforening. Af skrivelsen fremgår, at Miljøstyrelsen har vurderet, at fredninger kan være at betragte som en plan, der er omfattet af reglerne om miljøvurdering. Sagsrejserne i en fredningssag skal derfor overveje, om fredningsforslaget er omfattet af reglerne om miljøvurderinger af planer og programmer. Såfremt det er tilfældet, opfordres sagsrejserne til at tilvejebringe grundlaget for en miljøvurdering af forslaget efter bestemmelserne i miljøvurderingsloven. Videre fremgår det af skrivelsen, at Miljøstyrelsen, Kommunernes Landsforening og Danmarks Naturfredningsforening er enige om, at sagsrejser bør tilvejebringe grundlaget for at foretage en miljøvurdering. Herefter sender fredningsnævnet materialet i høring og træffer på baggrund af det tilvejebragte materiale og de gennemførte høringer afgørelse om screening.

Miljøstyrelsens skrivelse gav Miljø- og Fødevareklagenævnet anledning til at gennemgå reglerne om miljøvurdering af planer og programmer i forhold til de fredningssager, som på det pågældende tidspunkt var indbragt for nævnet. I de sager, der versererede for klagenævnet, blev fredningsnævnene bedt om at oplyse, om fredningsforslaget var blevet vurderet efter reglerne i miljøvurderingsloven. Hvis fredningsnævnet fandt, at fredningsforslaget var omfattet af reglerne om miljøvurdering, blev fredningsnævnet anmodet om at foretage en behandling i overensstemmelse med miljøvurderingslovens regler. Hvis det i den forbindelse blev vurderet, at fredningsforslaget kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet, eller hvis der var tale om et fredningsforslag omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt, så ville nævnet ophæve og hjemvise fredningsnævnets afgørelse i fredningssagen med henblik på en fornyet proces, hvor miljørapporten mv. ville indgå ved beslutningstagning. Hvis der modsat ikke forelå en pligt til at miljøvurdere fredningsforslaget, ville Miljø- og Fødevareklagenævnet lægge fredningsnævnets screeningsafgørelse om ikke-miljøvurderingspligt til grund for klagenævnets afgørelse i klagesagen.

Fredningsnævnet for Østsjælland traf den 7. oktober 2020 en screeningsafgørelse om, at fredningsforslaget ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelse af 22. august 2022 i medfør af miljøvurderingslovens § 48 foretaget en prøvelse af fredningsnævnets screeningsafgørelse og fundet, at fredningsforslaget med de fastlagte rammer for fremtidige anlægstilladelser ikke udløser krav om, at der foretages en miljøvurdering. Klagenævnet har lagt vægt på, at fredningsforslagets bestemmelser ikke indebærer eller muliggør væsentlige ændringer af området og ikke forudsætter andre nye aktiviteter end naturpleje og mulig øget færdsel til fritidsformål.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at den manglende iagttagelse af miljøvurderingsreglerne i forbindelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé udgør en retlig mangel ved afgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal herefter tage stilling til, om den retlige mangel kan medføre fredningsafgørelsens ugyldighed.

Lodsejerne har i sagen ved landsretten særligt henvist til EU-Domstolens dom af 24. juni 2020 i sag C-24/19, A m.fl. mod Gewestelijke stedenbouwkundige. Sagen angik gyldigheden af en flamsk vindmøllebe-

kendtgørelse og et tilknyttet cirkulære, som udgjorde en del af hjemlen for tilladelse til en vindmøllepark. Bekendtgørelsen og cirkulæret var ikke blevet miljøvurderet. Sagen for EU-Domstolen angik spørgsmålene om, hvorvidt bekendtgørelsen skulle have været miljøvurderet og konsekvensen af, at dette ikke var sket. Domstolen udtalte, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering af bekendtgørelsen og det tilhørende cirkulære, idet de to retsakter fastsatte en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse i Flandern til vindmølleparker, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet. EU-Domstolen udtalte videre, at konsekvensen af den manglende miljøvurdering er, at virkningen af bekendtgørelsen og cirkulæret kun kan oprettholdes i national ret i særlige tilfælde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i forhold til EU-Domstolens dom i sag C-24/19, at den vedrørte dels en plan, som fastlagde en helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelser til vindmølleparker, dels at den konkrete mangel i den pågældende sag mundede ud i, at der netop skulle foretages en miljøvurdering.

Det følger ligeledes af EU-Domstolens praksis, at ikke enhver processuel fejl medfører en afgørelses ugyldighed. Dette følger bl.a. af EU-Domstolens dom i sag C-72/12, *Gemeinde Altrip*, som angik en tilladelse til at etablere et vandreservoir (VVM) på grundlag af en miljøvurdering, som en række tyske borgere påstod var ugyldig som følge af mangler ved miljøvurderingen. EU-Domstolen fandt bl.a., at det er uforeneligt med VVM-direktivets art. 11, om adgang til prøvelse, at søgsmålsadgang er betinget af, at borgerne godtgør, at de processuelle fejl er af en sådan beskaffenhed, at borgeren kan godtgøre, at den processuelle fejl er konkret væsentlig, således at den anfægtede afgørelse ville have fået et andet udfald, hvis der ikke havde foreligget den processuelle fejl. Samtidig anerkendte Domstolen dog, at en processuel fejl kan være så ubetydelig, at det ikke udgør en krænkelse af den sagsøgende borgeres rettigheder. Dommens præmisser 49-53 og præmis 57 er sålydende:

”49. Imidlertid kan det ikke bestrides, at ikke enhver processuel fejl nødvendigvis har konsekvenser, som kan berøre en sådan afgørelses indhold, og at den, som påberåber fejlen, i dette tilfælde ikke kan anses for at have fået krænket sine rettigheder. I et sådant tilfælde synes formålet med direktiv 85/337 om at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse ikke at blive bragt i fare, hvis en medlemsstats ret fandt, at en sagsøger, som støtter sig til en processuel fejl af denne karakter, ikke skal anses for

at have fået krænket sine rettigheder og følgelig ikke kan anfægte en sådan afgørelse.

50. I denne forbindelse bemærkes, at dette direktivs artikel 10a overlader medlemsstaterne betydelig handlefrihed med hensyn til at fastsætte, hvad der skal forstås ved krænkelse af en rettighed (jf. i denne retning dommen i sagen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, præmis 55).

51. Under disse omstændigheder vil det kunne antages, at national ret ikke anerkender, at en rettighed er krænket som omhandlet i nævnte direktivs artikel 10a, litra b), hvis det godtgøres, at det ifølge omstændighederne i den foreliggende sag er muligt, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl.

52. For så vidt angår den nationale ret, der finder anvendelse i hovedsagen, fremgår det imidlertid, at det med henblik på at godtgøre, at en rettighed er krænket, generelt påhviler sagsøgeren at godtgøre, at omstændighederne i den foreliggende sag gør det muligt, at den anfægtede afgørelse ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl. Denne fordeling af bevisbyrden til sagsøgeren med henblik på gennemførelsen af årsagskriteriet kan gøre udøvelsen af de rettigheder, som denne er tillagt ved direktiv 85/337, uforholdsmæssigt vanskelig, bl.a. henset til de pågældende procedurers komplekse karakter eller til de komplicerede vurderinger af indvirkningerne på miljøet.

53. Følgelig indebærer de nye krav, der således følger af dette direktivs artikel 10a, at krænkelse af en rettighed kun kan udelukkes, hvis domstolen eller organet, der er omhandlet i denne artikel, henset til årsagskriteriet, er i stand til, uden på nogen måde at lade bevisbyrden herfor påhvile sagsøgeren, men i givet fald henset til de beviser, der er fremlagt af bygherren eller de kompetente myndigheder, og mere generelt til samtlige sagsakter, som de har fået forelagt, at fastslå, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den af denne sagsøger påberåbte processuelle fejl.

[...]

57. Følgelig skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 10a, litra b), i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national retspraksis, som ikke anerkender, at en rettighed er krænket som omhandlet i denne artikel, hvis det

godtgøres, at det, henset til omstændighederne i det foreliggende tilfælde, er muligt, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den af sagsøgeren påberåbte processuelle fejl. Det forholder sig imidlertid kun således, såfremt den domstol eller det organ, som behandler sagen, ikke på nogen måde lader bevisbyrden herfor påhvile sagsøgeren og træffer afgørelse, i givet fald henset til de beviser, der er fremlagt af bygherren eller de kompetente myndigheder, og mere generelt til samtlige de sagsakter, som de har fået forelagt, idet de bl.a. tager hensyn til den påberåbte fejls grovhed, og idet de i denne forbindelse særligt undersøger, om fejlen har frataget den berørte offentlighed en af de garantier, der er indført med henblik på, i overensstemmelse med formålene med direktiv 85/337, at gøre det muligt for denne at få adgang til oplysninger og at have kompetence til at deltage i beslutningsprocessen.”

Spørgsmålet er endvidere behandlet i EU-Domstolens dom i sag C-137/14, Kommissionen mod Tyskland, som angik et traktatbrudssøgsmål mod Tyskland som følge af en begrænsning af adgangen til legalitetsprøvelse af forvaltningsafgørelser i den tyske lovgivning til gennemførelse af VVM-direktivet. Der henvises i dommens præmis 60 til Gemeinde Altrip-dommens præmis 53:

”60. Det følger heraf, at krænkelsen af en rettighed som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2011/92 kun kan forhindres, hvis domstolen eller organet, der er omhandlet i denne bestemmelse, er i stand til – uden på nogen måde at lade bevisbyrden for årsagsforbindelsen, som er omhandlet i ovennævnte præmis i nærværende dom, påhvile sagsøgeren, men i givet fald, henset til de beviser, der er fremlagt af bygherren eller af de kompetente myndigheder, og mere generelt til samtlige sagsakter, som de har fået forelagt – at fastslå, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den af denne sagsøger påberåbte processuelle fejl (jf. i denne retning dom Gemeinde Altrip m.fl., C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 53).”

Spørgsmålet er desuden behandlet i EU-Domstolens dom i sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, som angik en VVM-tilladelse til en plan for etablering af en motorvejsstrækning på ca. 3,7 km. EU-Domstolen henviser i dommens præmis 58 til Gemeinde Altrip-dommens præmis 49, og i præmis 59 til Gemeinde Altrip-dommens præmis 50-51, idet det anføres:

”60 Henset til, at artikel 11 i direktiv 2011/92 overlader medlemsstaterne et betydelig skøn med henblik på at fastslå, hvad der skal for-

stås ved krænkelse af en rettighed som omhandlet i denne artikel 11, stk. 1, litra b), kan national ret vælge ikke at anerkende en sådan krænkelse, hvis det godtgøres, at det ifølge omstændighederne i den foreliggende sag er muligt, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl (jf. i denne retning dom af 7.11.2013, Gemeinde Altrip m.fl., C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 50 og 51.”

En afgørelse vil således efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse ikke være ugyldig, hvis den berørte myndighed fastslår, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl, forudsat at det er godtgjort, at den processuelle fejl ikke har frataget den berørte offentlighed en retssikkerhedsgaranti, som regelgrundlaget har til formål at sikre.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at den omstændighed, at der ikke forud for fredningsnævnets afgørelse i sagen var foretaget en miljøscreening af fredningen ikke udgør en mangel eller en sådan processuel fejl, der kan medføre, at Fredningsnævnet for Østsjællands fredningsafgørelse af 11. december 2013 er ugyldig. Nævnet har lagt vægt på, at det ved den efterfølgende gennemførelse af miljøscreeningsprocessen er fastslået, at den af fredningsnævnet truffene afgørelse i fredningssagen ikke ville have været anderledes, hvis fredningsnævnet forudgående havde gennemført en screening af fredningsforslaget. Det er endvidere godtgjort, at manglende forudgående iagttagelse af miljøvurderingslovens screeningskrav ikke har frataget den berørte offentlighed de retssikkerhedsgarantier, som regelgrundlaget har til formål at sikre, herunder navnlig en belysning af de relevante synspunkter og miljøpåvirkninger, som fredningsforslaget måtte indebære samt adgang til at påklage afgørelsen. Nævnet bemærker herved, at offentligheden, herunder klagerne, under fredningssagens behandling ved både fredningsnævnet og Natur- og Miljøklagenævnet har haft mulighed for at fremsætte synspunkter og indsigelser, og at klagerne synspunkter vedrørende fredningens betydning for mulighederne for råstofindvinding har været gjort gældende under både fredningsnævnets og Natur- og Miljøklagenævnets behandling af sagen. Det bemærkes videre, at miljøvurderingsreglerne er processuelle regler, som har til formål at forbedre beslutningsgrundlaget for den kompetente myndighed.

For så vidt angår spørgsmålet om screening af de ændringer i fredningsbestemmelserne, som Natur- og Miljøklagenævnet vedtog, bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at screeningen af fredningsbestemmelserne i fredningsforslaget er foretaget i forhold til de faktiske forhold, der var gældende, før fredningssagen blev rejst. De vedtagne

fredningsbestemmelser indebærer meget begrænsede ændringer i forhold til det oprindelige fredningsforslag, for eksempel er fredningsforslagets bestemmelser om, at udvidelser af boliger skal ske i retning væk fra Ledreborg Allé, erstattet af krav om fredningsnævnets forudgående godkendelse.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning af 26. april 2016 står som følge af ovenstående således fortsat ved magt.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse om, at Fredningsnævnet for Østsjællands afgørelse af 11. december 2013 om at gennemføre en fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé i Roskilde og Lejre kommuner ikke er ugyldig.”

Appellanterne udtog stævning den 1. november 2023 med påstand om, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 3. maj 2023 er ugyldig. Denne sag og sagen anlagt ved stævning af 14. februar 2023 vedrørende afgørelsen af 22. august 2022 behandles ved Retten i Roskilde (sagsnumrene BS-54284/2023-ROS og BS-7859/2023-ROS). Begge sager er sat i bero og afventer udfaldet af nærværende sag.

I den foreliggende ankesag anførte appellanterne i ankestævningen, at de havde accepteret byrettens afgørelse om, at fredningsafgørelsen ikke er truffet på baggrund af et åbenbart urigtigt skøn, og at de for byretten fremsatte anbringender derfor ikke blev gjort gældende for landsretten.

Efter landsrettens tilkendegivelse under hovedforhandlingen accepterede appellanterne, at de i ankestævningen havde afgivet en bindende proceserklæring, som var til hinder for, at de under ankesagen kunne gøre gældende, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke har inddraget hensynet til råstofforsyning i afgørelsen og dermed ikke har inddraget relevante hensyn, hvilket er en væsentlig retlig mangel, der medfører afgørelsens ugyldighed.

Det er ubestridt, at Natur- og Miljøklagenævnets fredningsafgørelse blev truffet uden forudgående miljøscreening efter reglerne i miljøvurderingsloven og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (2001/42) af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet), og ankesagen angår alene, om den manglende miljøscreening indebærer, at fredningsafgørelsen er ugyldig.

Anbringender

Appellanterne har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med deres påstandsdokument af 29. september 2025, hvoraf fremgår bl.a. (bilagshenvisninger og anbringender angående råstofforsyning udeladt):

"3 ANBRINGENDER

Det gøres overordnet gældende, at den manglende iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven medfører, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé ... skal ophæves som ugyldig.

...

Dette uddybes i det følgende:

3.1 Den manglende iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven medfører afgørelsens ugyldighed

Det er ubestridt, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé, lider af en retlig mangel, da reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet ikke blev iagttaget forud for vedtagelsen af fredningen.

Der er således enighed mellem parterne om følgende:

- Fredningsforslaget skulle have været screenet i henhold til reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet, inden det blev vedtaget.
- Fredningsforslaget blev ikke screenet i henhold til reglerne i miljøvurderingsloven, hverken forud for Fredningsnævnets afgørelse om fredning af 11 december 2013 ... eller forud for Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning af 26. april 2016 ...
- Det udgør en retlig mangel, at fredningsforslaget ikke blev screenet i henhold til reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet, inden fredningen blev vedtaget.

Mens sagen har verseret for Landsretten, har Miljø- og Fødevareklagenævnet anmodet Fredningsnævnet om at vurdere fredningsforslaget i henhold til reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet ... Dette gjorde Fredningsnævnet ved Fredningsnævnets afgørelse om screening af 22 august 2022 ..., som altså er udarbejdet 7 år efter, at Fredningsnævnet vedtog fredningen.

Mens sagen har verseret for Landsretten har Miljø- og Fødevareklagenævnet derudover, i afgørelse af 3. maj 2023 ..., vurderet, at det ifølge

Miljø- og Fødevareklagenævnet selv ikke medfører afgørelsens ugyldighed, at fredningsforslaget ikke var blev screenet i henhold til reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet, inden fredningen blev vedtaget.

Nærværende sag omhandler således først og fremmest, hvorvidt den manglende iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet medfører, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé skal ophæves som ugyldig.

3.1.1 Retsgrundlaget

Miljøvurderingsloven implementerer bl.a. SMV-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet) i dansk ret. Miljøvurderingsloven og SMV-direktivet indeholder ikke materielle krav til miljøbeskyttelse, men indeholder i stedet processuelle regler om, hvilken proces der skal følges forud for, at myndigheder træffer bestemte afgørelser for at sikre, at en plan eller et programs miljøpåvirkning afdækkes forud for vedtagelsen, og at offentligheden har haft mulighed for at kommentere herpå, inden planen vedtages.

For de planer og programmer, der er omfattet af SMV-direktivet og miljøvurderingsloven, er der to mulige processer, der skal afdække planerne og programmernes potentielle indvirkning på miljøet. Enten skal der gennemføres en miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1 og 2, ellers skal der gennemføres en screening, som afgør, hvorvidt der skal gennemføres en miljøvurdering jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, jf. stk. 2.

Indholdet og rammerne for afgørelser om screening følger af miljøvurderingslovens §§ 9, 10, og 32, og det følger heraf, at screeningsafgørelser skal gennemføres så hurtigt som muligt, og skal inddrage de kriterier, som fremgår af lovens bilag 3 og resultatet af de høringer, der har været gennemført i henhold til § 32.

Hvis myndigheden ved screeningen kommer frem til, at der ikke skal ske miljøvurdering af planen eller programmet, skal afgørelsen med begrundelse offentliggøres hurtigst muligt, og inden den endelige godkendelse eller vedtagelse af planen eller programmet, jf. miljøvurderingslovens § 33.

Screeningen er altså en indledende vurdering af en plan eller et programs miljøpåvirkning, og der træffes i den forbindelse afgørelse om, hvorvidt der skal gennemføres en miljøvurdering.

Hvis screeningsafgørelsen falder ud til, at der skal gennemføres en miljøvurdering, skal miljøvurderingen gennemføres, inden der træffes afgørelse om vedtagelse af planen eller projektet, jf. miljøvurderingslovens § 12 og § 13, så myndigheden kan inddrage indholdet af miljørapporten.

Konsekvensen af manglende iagttagelse af reglerne

Konsekvenserne af manglende overholdelse af reglerne i SMV-direktivet og miljøvurderingsloven følger af omfattende praksis fra både EU-Domstolen, danske domstole, Miljø- og Fødevarerklagenævnet og Planklagenævnet.

Det klare udgangspunkt er, at planer og programmer vedtaget uden forudgående iagttagelse af reglerne i SMV-direktivet og miljøvurderingsloven, skal ophæves som ugyldige, jf. bl.a. C41/11, Org4 og Org5, C-379/15, Org 6 og U2021.3373V.

EU-domstolen har yderligere i bl.a. C-261/18 (Kommissionen mod Irland), præmis 75, og i sag C-24/19 (A m.fl. mod Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen), præmis 83, gentaget, at princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, medfører, at når reglerne i SMV-direktivet ikke er iagttaget, skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger for at råde bod på dette, ved at annullere sådanne retsakter.

Dog er det muligt, i helt særlige tilfælde, i en begrænset periode, at opretholde virkningerne af en plan eller et program, som er vedtaget uden iagttagelse af reglerne i SMV-direktivet, hvis fire betingelser er opfyldt, jf. bl.a. C-41/11, Org4 og Org5 og C-379/15, Org 6. Betingelserne er givet som følger, i C379/15, Org 6, præmis 43:

"Denne mulighed, der har karakter af en undtagelse, kan imidlertid kun benyttes, hvis alle de betingelser, der fremgår af dom af 28 februar 2012, Org4 og Org5 (C-41/11, EU:C:2012:103), er opfyldt, dvs. at:

- *den anfægtede nationale bestemmelse udgør en foranstaltning til korrekt gennemførelse af EU-retten på miljøbeskyttelsesområdet*
- *vedtagelsen og ikrafttrædelsen af en ny national bestemmelse ikke gør det muligt at undgå de skadelige virkninger på miljøet, som følger af annullationen af den anfægtede nationale bestemmelse*
- *annullationen af denne sidstnævnte medfører, at der skabes et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelsen af EU-retten på miljøområdet, som ville være mere skadelig for miljøet i den forstand, at annullationen ville betyde ringere beskyttelse og således ville modvirke selve EU-rettens væsentligste formål, og*
- *en undtagelsesvis opretholdelse af virkningerne af en sådan bestemmelse alene omfatter en tidsperiode, som er begrænset til det strengt nødvendige til vedtagelse af foranstaltninger, der kan afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed."*

Det følger på samme vis af både Miljø- og Fødevareklagenævnets og Planklagenævnets (tidligere Natur- og Miljøklagenævnet) praksis, at manglende eller mangelfuld iagttagelse af screeningsforpligtelsen i miljøvurderingsloven medfører, at planen eller programmet skal ophæves som ugyldigt, jf. bl.a. MAD2023.347, MAD2021.344, MAD2018.278 og MAD2018.262.

Der kan i øvrigt henvises til appellanternes processkrift 2 af 11. juli 2025, s. 6-15.

3.1.2 Den manglende iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet medfører fredningsafgørelsens ugyldighed

Som anført i afsnit 3.1, er der enighed mellem parterne om, at fredningsforslaget er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet, og at fredningsforslaget derfor skulle have været screenet inden dets vedtagelse.

Der er ligeledes enighed om, at dette ikke er sket, og at fredningen derfor er vedtaget i strid med reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet.

Tvisten består således alene i, hvilken retsvirkning det har, at fredningen er vedtaget uden overholdelse af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet.

På baggrund af praksis fra EU-Domstolen, danske domstole og de danske klagenævn samt Miljøstyrelsens vejledning 9094/2024 om miljøvurdering af planer og programmer og juridisk litteratur i øvrigt, må det lægges til grund, som det helt klare udgangspunkt, at manglende iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet i forbindelse med vedtagelsen af en plan eller et program medfører, at planen eller programmet skal ophæves som ugyldig.

Heraf følger, at manglende overholdelse af denne proces ikke kan afhjælpes efterfølgende. Processuelle fejl i denne henseende er irreversible, og der kan ikke efterfølgende rettes op herpå på bagkant.

Det helt klare udgangspunkt er som følge heraf, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning af 26. april 2016 skal ophæves som ugyldig, da reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet ube-
stridt ikke er iagttaget.

Betingelserne for undtagelsesvist at opretholde afgørelsen er ikke opfyldt

Som beskrevet ovenfor, kan en retsakt undtagelsesvist, under helt særlige omstændigheder, opretfoldes, hvis de fire særlige betingelser herfor er opfyldt, jf. bl.a. C-41/11, Org4 og Org5
, (præmis 63), C-379/15, Org 6
(præmis 43) og U2021.3373V.

Der er ikke praksis fra EU-Domstolen, danske domstole eller danske klagenævn (bortset fra nærværende sag), hvor man på baggrund af andre kriterier har vurderet, at en retsakt skal opretholdes på trods af manglende iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet.

Det fremgår således klart af praksis fra EU-Domstolen, at det alene er opfyldelse af disse betingelser, der kan medføre, at en retsakt kan opretholdes midlertidigt, på trods af manglende iagttagelse af reglerne i SMV-direktivet. Der er tale om kumulative betingelser, som altså alle skal være opfyldt.

Ingen af de fire betingelser er opfyldt i nærværende sag.

Den første betingelse er, at den anfægtede nationale bestemmelse skal udgøre en foranstaltning til korrekt gennemførelse af EU-retten på miljøbeskyttelsesområdet. I nærværende sag er der tale om en fredning i henhold til naturbeskyttelsesloven. Reglerne i naturbeskyttelsesloven om fredningen gennemfører ikke EU-retten på miljøbeskyttelsesområdet. Den første betingelse er dermed ikke opfyldt.

Den anden betingelse er, at vedtagelsen og ikrafttrædelsen af en ny national bestemmelse (efter korrekt iagttagelse af reglerne) ikke gør det muligt at undgå de skadelige virkninger på miljøet, som følger af annullationen af den anfægtede nationale bestemmelse. Annullation af fredningen kan på ingen måde medføre uundgåelige skadelige virkninger på miljøet, og den anden betingelse er dermed heller ikke opfyldt.

Den tredje betingelse er, at annullationen vil medføre, at der skabes et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelsen af EU-retten på miljøområdet, og at annullationen derfor ville betyde ringere beskyttelse og således modvirke selve EU-rettens væsentligste formål. Da fredningen ikke gennemfører EU-retten, vil annullation ikke skabe et retligt tomrum i forhold til gennemførelsen af EU-retten på miljøområdet. Annullationen vil derfor hverken betyde ringere beskyttelse eller modvirke EU-rettens væsentligste formål. Tredje betingelse er dermed heller ikke opfyldt.

Den fjerde betingelse er, at en undtagelsesvis opretholdelse af virkningerne af en sådan bestemmelse tidsmæssigt skal begrænses til det strengt nødvendige i forhold til at vedtage foranstaltninger, der kan afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed. Da ingen af de øvrige betingelser er opfyldt, er der ikke grundlag for undtagelsesvist at opretholde virkningerne af fredningen.

Yderligere skal det bemærkes, at Miljø- og Fødevareklagenævnets fredning allerede på nuværende tidspunkt har været opretholdt i 9 år, hvilket på ingen måde kan betragtes som strengt nødvendigt og så kort tid som muligt.

Det må på den baggrund konkluderes, at betingelserne for, helt undtagelsesvist og midlertidigt at opretholde fredningen, ikke er til stede.

Betingelserne for undtagelsesvist at opretholde fredningen, der ubestridt er vedtaget i strid med reglerne i SMV-direktivet, er ikke opfyldt. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé ... skal derfor ophæves som ugyldig.

Fredningsnævnets efterfølgende screeningsafgørelse af 7. oktober 2020

Fredningsnævnet traf den 7. oktober 2020 afgørelse om, at fredningsforslaget er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, og forsøgte i den forbindelse at gennemføre en efterfølgende screening af fredningsforslaget ... Fredningsnævnet konkluderede i den efterfølgende screeningsafgørelse, at der ikke havde været pligt til at miljøvurdere fredningsforslaget.

Som beskrevet ovenfor, skal en screening eller en miljøvurdering i henhold til reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet gennemføres hurtigst muligt og den endelige vedtagelse af planen eller programmet, jf. bl.a. miljøvurderingslovens § 33.

Som en direkte følge af, at formålet med reglerne er at sikre varetagelse af miljøhensyn under udarbejdelse og vedtagelse af planer og programmer, er det ikke muligt at overholde reglerne ved at foretage en screening eller miljøvurdering, efter at planen eller programmet er vedtaget.

Hvis ikke screeningen er sket forud for planen eller programmets vedtagelse, er reglerne ikke fulgt, og planen eller programmet skal som følge heraf ophæves. Dette ses ligeledes meget klart af praksis fra både EU-Domstolen, danske domstole og danske nævn.

I alle tidligere sager, er der blevet vedtaget en ny version af den pågældende retsakt efter en forudgående og korrekt iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet. Sagerne har herefter vedrørt de midlertidige retsvirkninger af den ugyldige retsakt, som oprindeligt blev vedtaget i strid med reglerne. Ingen af sagerne har omhandlet en situation som i nærværende sag, hvor en myndighed har nægtet at iagttage reglerne og efterfølgende konsekvent har fastholdt dette, selv under en retssag.

Der er således ingen tvivl om, at det ikke er muligt permanent at fastholde en retsakt, vedtaget i strid med reglerne, ved at gennemføre en efterfølgende screening. En praksis som denne ville gøre reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet illusoriske.

Fredningsnævnets afgørelse om screening ..., udført 7 år efter at Fredningsnævnet vedtog fredningen, har derfor ingen betydning i forhold til fredningens gyldighed.

Fredningen er vedtaget uden iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet.

Betingelserne for undtagelsesvist og midlertidigt at opretholde fredningen er ikke opfyldt. Fredningen skal derfor ophæves som ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 3. maj 2023

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelse af 3. maj 2023 af egen drift forholdt sig til, hvorvidt den manglende iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet medfører fredningsafgørelsens ugyldighed.

Dette kommer nævnet selv frem til, ikke er tilfældet.

Indledende skal det bemærkes, at denne sag, hvor nævnet efterprøver sin egen afgørelse, umiddelbart ses at være den eneste sag, hvor nævnet kommer frem til, at en fuldstændig manglende screening af en plan eller et program, ikke medfører, at planen eller programmet skal ophæves som ugyldigt, jf. bl.a. MAD2021.344 (Planklagenævnet) og MAD2018.262 (Miljø- og Fødevareklagenævnet).

Det ses ikke i nævnets afgørelse begrundet, hvorfor reglerne ikke skal iagttages i nærværende sag, og hvorfor det i denne sag, højst usædvanligt, er lovligt at foretage en efterfølgende screening, 7 år senere. Nævnet har selv tidligere har udtalt at *"en kommune ikke efterfølgende i forbindelse med en klagesag, f.eks. i lyset af de fremkomne klagepunkter, kan foretage en vurdering af en plans eventuelle påvirkning af bestemte relevante miljøelementer dette skal ske i forbindelse med miljøscreeningen inden planens vedtagelse og fremgå af miljøscreeningen"* i nævnets afgørelse offentliggjort som MAD2018.262.

Yderligere ses nævnet slet ikke at have forholdt sig til de kriterier, der efter EU-Domstolens og danske domstoles praksis skal lægges til grund ved vurderingen af, hvorvidt afgørelsen midlertidigt og undtagelsesvist kan opretholdes.

Som begrundelse anfører nævnet i stedet følgende:

"En afgørelse vil således efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse ikke være ugyldig, hvis den berørte myndighed fastslår, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl, forudsat at det er godtgjort, at den processuelle fejl ikke har frtaget den berørte offentlighed en retssikkerhedsgaranti, som regelgrundlaget har til formål at sikre."

Nævnet foretager altså en vurdering af den konkrete væsentlighed, herunder en vurdering af den "processuelle fejl". Dette på trods af at det klart følger af praksis og juridisk litteratur, at det ikke er denne vurdering, der skal foretages, når der er tale om overtrædelse af SMV-direktivet.

For det første skal det understreges, at der ikke er tale om en mindre "processuel fejl", og at der er ikke tale om en processuel fejl, der ikke har konsekvenser. Der er tale om, at reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet, som netop er processuelle regler, overhovedet ikke er anvendt.

Yderligere er det fuldstændig meningsløst at anføre, at afgørelsen ikke havde været anderledes, hvis reglerne var fulgt. Hvis reglerne var fulgt, var fredningsforslaget blevet screenet i henhold til miljøvurderingsloven og SMV-direktivet, og forslagens miljøpåvirkninger var i den forbindelse blevet afdækket, offentligheden var blevet oplyst herom, og myndigheder var blevet hørt over dette, og der var blevet truffet en afgørelse om screening. Dette er ikke sket.

Yderligere er orientering og høring af offentligheden og andre myndigheder netop blandt de retssikkerhedsgarantier, som regelgrundlaget har til formål at sikre. Dette er ikke sket forud for vedtagelsen af fredningsforslaget, og den fuldstændige manglende iagttagelse af reglerne har derfor netop frataget den berørte offentlighed en retssikkerhedsgaranti, som regelgrundlaget har til formål at sikre.

Hvis denne praksis fastholdes, vil det medføre, at myndigheder aldrig vil behøve at iagttage reglerne i miljøvurderingsloven og i stedet kan afvente, at der anlægges en retssag herom. Reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet, der netop fastlægger, hvilken proces der skal følges forud for vedtagelse af en plan eller et program, vil i så fald blive illusoriske.

Nævnets forsøg på at undgå ugyldighedsvirkning i nærværende sag har således karakter af forsøg på at omgå reglerne i SMV-direktivet og miljøvurderingsloven.

...

4 SAGSOMKOSTNINGER

4.1 Anbringender til støtte for påstanden om sagsomkostninger for byretten

Appellanterne blev ved Retten i Roskildes dom af 19. september 2019 dømt til at betale 625.000 kr. i sagsomkostninger til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Til støtte for appellanternes påstand om sagsomkostninger gøres det gældende, at byrettens omkostningsafgørelse er forkert, og at denne – uanset Landsrettens resultat for så vidt angår sagens materielle spørgsmål – bør omgøres.

Byretten har anført, at der er taget hensyn til oplysningerne om de involverede værdier, sagernes betydning for parterne, sagernes kompleksitet og omfang, at der er gennemført syn og skøn, og lavet droneoptagelser, samt at hovedforhandlingen for byretten varede tre retsdage.

Hertil skal det bemærkes, at sagen blev hovedforhandlet over 2 % dage, at sagsøgerne har afholdt alle udgifter til syn og skøn, og at Miljø- og Fødevareklagenævnet og Miljøstyrelsen var repræsenteret ved samme advokat, hvorfor de indstævnte havde mulighed for at koordinere deres arbejde såvel under sagens forberedelse som under hovedforhandlingen, hvilket blandt andet ses ved, at de sagsøgte har indleveret fælles processkrifter.

Uanset at der er tale om en sag med en høj sagsgenstand, er der således intet grundlag for at fastsætte sagsomkostninger til Miljø- og Fødevareklagenævnet til næsten tre gange det normale niveau, i forhold til hvad der ellers følger af landsretternes notat af 10. december 2019 om sagsomkostninger i civile sager.

Yderligere skal det hertil bemærkes, at Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. de indstævntes processkrift vedr. sagsomkostninger, s. 3, i forbindelse med byretssagen havde omkostninger for 480.849,09 kr. inkl. moms til Kammeradvokaten. Miljø- og Fødevareklagenævnet har således fået tilkendt omkostninger, der langt overstiger de udgifter, nævnet har haft til advokatbistand i forbindelse med retssagen. Ved fastsættelsen af sagsomkostninger på 625.000 kr. er Miljø- og Fødevareklagenævnets udgifter til advokatbistand således ikke erstattet med "et passende beløb", jf. retsplejelovens § 316, stk. 2, men i stedet erstattet fuldt ud med mere til. Miljø- og Fødevareklagenævnet har således reelt opnået en berigelse ved omkostningsafgørelsen, hvilket hverken er hensigtsmæssigt eller i overensstemmelse med reglerne.

Det gøres således gældende, at sagsomkostninger på 625.000 kr. er urimeligt høje, og ligger langt over, hvad der må forstås ved "et passende beløb" jf. retsplejelovens § 316, stk. 2.

Byrettens afgørelse om sagsomkostninger bør derfor, uanset sagens resultat for landsretten i øvrigt, omgøres.

4.2 Sagsomkostninger for landsretten

Appellanten begærer sig tillagt sagsomkostninger under hensyn til sagens værdi og arbejdet med sagen.

I forbindelse med fastlæggelsen af appellanternes sagsomkostninger bør der lægges vægt på sagens ganske usædvanlige og langstrakte forløb. Dette skyldes alene, at nævnet under landsrettens behandling af sagen valgte at genoptage sagen og træffe yderligere afgørelser i sagen.

Dette har, ud over at forlænge sagsbehandlingstidens for Østre Landsret med over tre år, samtidig kompliceret sagen unødigt. Yderligere har genoptagelsen ikke medført nogen som helst ændringer i forhold til den verserende sag for Østre Landsret: Landsretssagen vedrørte forud for berostillelsen, hvorvidt den manglende iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven og SMV-direktivet medfører fredningens ugyldighed, og det er fortsat dette spørgsmål, som Landsretten efter 3 års forsinkelse skal tage stilling til.

Miljø- og Fødevareklagenævnet brugte således alene de 3 års forsinkelse på at konstatere, at deres afgørelse om fredning, ifølge dem selv, er gyldig."

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sit påstandsdokument af 9. september 2025, hvoraf fremgår bl.a. (bilagshenvisninger og anbringender angående råstofforsyning udeladt):

"4. ANBRINGENDER

4.1 Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning står ved magt

Miljø- og Fødevareklagenævnet gør til støtte for påstanden om frifindelse gældende, at det forhold, at Fredningsnævnet for Østsjælland ikke forud for fredningsafgørelsen af 13. december 2013 vurderede, om fredningsforslaget var omfattet af den dagældende miljøvurderingslov og dermed ikke vurderede, om der skulle gennemføres en miljøvurde-

ring, ikke fører til, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning af 26. april 2016 er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelsen af 3. maj 2023 vurderet, at den manglende iagttagelse af miljøvurderingsreglerne i forbindelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé udgør en retlig mangel ved afgørelsen ...

Som anført ... finder miljøvurderingslovens regler anvendelse på planer og programmer, som fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter, og som vedtages af en myndighed. Det er gennem nyere praksis fra EU-domstolen fastlagt, at det ikke kun gælder for planer i gængs forstand, men også for bekendtgørelser og andre retsakter, der fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelser til projekter. Det kommer an på en konkret vurdering af bestemmelserne i en fredning, om disse fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser, jf. også Miljøstyrelsens orienteringsbrev om Miljøvurdering af fredningsforslag af 22. maj 2018 blev udsendt til alle kommuner, fredningsnævn, klagenævnet m.fl. Det var ikke en klar eller åbenbar fejl, at reglerne ikke blev iagttaget forud for afgørelsen af 26. april 2016.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelsen af 22. august 2022 ikke givet medhold i klagen over Fredningsnævnet for Østsjællands afgørelse af 7. oktober 2020 om, at forslag om supplerende fredning ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette vurderet, at fredningsforslaget ikke kan anses for omfattet af obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, om planer, der fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af lovens bilag 1 og 2. Klagenævnet har lagt vægt på, at fredningsforslagets bestemmelser, herunder §§ 3-5 om terrænændringer, bebyggelse og faste konstruktioner og anlæg, hvis bestemmelserne kan siges at vedrøre projekter omfattet af bilag 2, ikke fastlægger kriterier og fremgangsmåder for tilladelse eller iværksættelse af sådanne projekter, men alene har karakter af generelle forbud. Klagenævnet har dermed med rette vurderet, at fredningsforslaget i givet fald alene er omfattet af screeningspligt efter § 8, stk. 2, nr. 2, om planer, der i øvrigt fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet ...

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Fredningsnævnet for Østsjællands vurdering af, at fredningsforslaget ikke kan forventes at få indvirkning på miljøet eller kun uvæsentlig indvirkning på miljøet. Det må som anført indgå i vurderingen, at fredningsforslaget har til formål at sikre, at det nuværende åbne landskab omkring Gl. Lejre bibeholdes i nuværende tilstand som et overvejende åbent landskab og sikre landskabet omkring Ledreborg Allé, så alléen kan opleves fra det omkringliggende landskab og vejene og fra Ledreborg Allé. Klagenævnet har med rette lagt vægt på, at der for hovedparten af miljøparametrene ikke kan konstateres nogen påvirkning eller en mindre påvirkning til gavn for natur og landskab. Der henvises til begrundelsen i afgørelsen ...

Det bemærkes, at det ikke er korrekt (appellanternes processkrift 2, side 18), at fredningsnævnet har screenet fredningsnævnets afgørelse om fredning af 11. december 2013. Der er tale om en screening af det forudgående fredningsforslag.

Der kan henvises til Vestre Landsrets dom af 10. marts 2025 om prøvelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om en screening af et fredningsforslag til fredning af Vejle Ådal, hvor landsretten ikke fandt grundlag for at tilsidesætte klagenævnets afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelsen af 3. maj 2023 med rette vurderet, at den omstændighed, at der ikke forud for fredningsnævnets afgørelse i sagen var foretaget en miljøscreening af fredningen, ikke udgør en mangel eller en sådan processuel fejl, der kan medføre, at Fredningsnævnet for Østsjællands fredningsafgørelse af 11. december 2013 er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har gennemgået praksis fra EU-Domstolen, herunder dom i sag C-72/12, Gemeinde Altrip, dom i sag C-137/14, Kommissionen mod Tyskland, og dom i sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, som viser, at en processuel fejl i VVM-sager ikke skal føre til annullation, hvis det godtgøres, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den processuelle fejl, forudsat fejlen ikke har frataget den berørte offentlighed en retssikkerhedsgaranti. Klagenævnet finder, at praksis fra EU-Domstolen i VVM-sager, som overlader det til nationale domstole at vurdere, om en processuel mangel skal føre til ophævelse af en anfægtet retsakt, eller om det kan anses for godtgjort, at afgørelsen ikke ville have været anderledes uden den processuelle fejl, også finder anvendelse i nærværende sag, som angår anvendelse af de processuelle regler i SMV-direktivet. SMV-direktivet indeholder ikke processuelle regler om domstolens prøvelse og ej

heller klagenævnets prøvelse, og det må på samme måde som i VVM-direktivet være overladt til de nationale domstole at afgøre, om den processuelle fejl skal føre til ugyldighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at det ved den efterfølgende gennemførelse af miljøscreeningsprocessen er fastslået, at den af fredningsnævnet truffne afgørelse i fredningssagen ikke ville have været anderledes, hvis fredningsnævnet forudgående havde gennemført en screening af fredningsforslaget. Klagenævnet finder det godtgjort, at manglende forudgående iagttagelse af miljøvurderingslovens screeningskrav ikke har frataget appellanterne retssikkerhedsgarantier, som reglerne skal sikre, navnlig belysning af appellanternes synspunkter og miljøpåvirkninger, som fredningsforslaget måtte indebære, samt adgang til at påklage afgørelsen. Der henvises til begrundelsen i afgørelsen ...

Det gøres som anført i afgørelsen gældende, at appellanterne under behandlingen af fredningssagen ved fredningsnævnet og Natur- og Miljøklagenævnet har haft mulighed for at fremsætte deres synspunkter og indsigelser, og synspunkterne vedrørende fredningens betydning for mulighederne for råstofindvinding har været gjort gældende under både fredningsnævnets og Natur- og Miljøklagenævnets behandling af sagen. Den manglende screening af fredningsforslaget er dermed ikke en konkret væsentlig mangel, som kan føre til ugyldighed.

Appellanterne henviste også i klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet til EU-Domstolens dom af 24. juni 2020 i sag C-24/19, om retsvirkningen af manglende miljøvurdering af en bekendtgørelse og et cirkulære, der fastsatte rammer for vindmølleparker i Flandern. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærkede, at dommen vedrørte en plan, som fastlagde rammer for tilladelser til vindmølleparker, og at den konkrete mangel mandede ud i, at der skulle gennemføres en miljøvurdering.

EU-Domstolens dom af 12. december 2019 i sag 261/18, Kommissionen mod Irland, som appellanterne henviser til (processkrift 2 side 12) angår Irlands manglende opfyldelse af EU-Domstolens tidligere dom i sag C-215/06 om manglende VVM-vurdering af en vindmøllepark. Miljø- og Fødevareklagenævnet har i modsætning til de irske myndigheder sikret gennemførelse af en SMV-screening af forslaget til fredningsafgørelsen. Det fremgår af dommens præmis 75, at alle nødvendige foranstaltninger skal gennemføres, f.eks. ved at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, og det fremgår af præmis 76, at VVM-direktivet ikke er til hinder for lovliggørelse, når der ikke er tale om omgåelse eller undladelse

af at anvende reglerne. Det er klagenævnets opfattelse, at disse retningslinjer er iagttaget i nærværende sag.

Det bestrides, at EU-Domstolens praksis om annullation af retsakter – i tilfælde, hvor der burde have været foretaget en egentlig miljøvurdering efter reglerne i SMV-direktivet – samt praksis om de særlige betingelser for opretholdelse af sådanne planer i en tidsbegrænset periode, er relevant. Den væsentlige forskel i forhold til nærværende sag er netop, at den nu gennemførte SMV-screening viser, at fredningsforslaget ikke kan forventes at få indvirkning eller kun uvæsentlig indvirkning på miljøet, og at der derfor således slet ikke skulle gennemføres en egentlig miljøvurdering i sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i nærværende sag fundet, at Fredningsnævnet for Østsjællands afgørelse af 11. december 2013 om at gennemføre en fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé i Roskilde og Lejre kommuner ikke er ugyldig, idet screeningen viser, at der ikke skulle have været gennemført en miljøvurdering. Der kan ikke være pligt til at annullere en fredningsafgørelse, når screeningen viser, at den ikke kan forventes at få indvirkning på miljøet eller kun uvæsentlig indvirkning på miljøet.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning af 26. april 2016 skal som anført fortsat stå ved magt.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i processkrift af 15. september 2025 vedrørende spørgsmålet om sagsomkostninger for byretten anført:

”3. ANBRINGENDER

Det gøres gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Retten i Roskildes afgørelse om sagsomkostninger i dommen af 19. september 2019. Som sagsomkostninger skal erstattes de udgifter, der har været nødvendige til sagens forsvarlige udførelse, og udgifter til advokat erstattes med et passende beløb, jf. retsplejelovens § 316. Sagsomkostningerne er efter praksis fastsat under hensyn til de involverede værdier og arbejdets betydelige omfang. Det bestrides, at sagsomkostninger på samlet 1.250.000 kr. er urimeligt høje.

Appellanternes samlede erstatningskrav ud over erstatningen tilkendt af Taksationskommissionen var i byretten 77.190.000 kr. Af landsretspræsidenternes notat af 10. december 2019, som appellerne henviser til, fremgår et salærspænd (inkl. moms) på 126.250 – 323.750 kr. for en sagsværdi på 2.300.001 – 5.750.000 kr. Tabellen omfatter ikke sager,

hvor hovedforhandlingen har været mere end 1 dag. Hovedforhandlingen i byretten varede 2 ½ dag.

Ved sager med en økonomisk værdi over 5,75 mio. kr. vil beløbet til dækning af advokatbistand skulle fastsættes skønsmæssigt efter en vurdering af, hvad der kan anses for rimeligt, også under hensyn til sagens omfang og karakter. Der skal desuden tages hensyn både til arbejdets omfang og det ansvar, der er forbundet med sagens førelse. Sagens værdi i nærværende sag er på mere end 10 gange maksimum for dette spænd for sagsværdi. Det skal understreges, at appellanterne har fået fuld erstatning for deres tab som følge af nedgang i handelsværdi af landbrugsarealerne, og appellanterne har ikke krav på erstatning som følge af, at fredningsafgørelsen forbyder terrænændringer og udnyttelse af forekomster i jorden. Sagens værdi skal imidlertid fastsættes efter appellanternes påstande i stævningen.

Sagen angår en fredning af et betydeligt areal på 486 ha og har væsentlig betydning for Roskilde Kommune og Lejre Kommune, for lodsejerne og for beboerne i det fredede område.

Arbejdets omfang i byretssagen var meget betydeligt. Der er afgivet en række processkrifter (frem til processkrift B), og der blev fremlagt bilag 1-58 og bilag A-M. Sagen varede i byretten 2 år og 11 måneder.

Sagens arbejde for Miljø- og Fødevareklagenævnet omfattede anbringender om grundlaget for fredningen, om fredningens forhold til råstofplanen, om proportionalitet og om inhabilitet. Miljø- og Fødevareklagenævnet havde pr. 19. september 2019 afholdt 480.849,09 kr. (inkl. moms) i udgift til Kammeradvokaten. Honoraret er alene efter medgået tid.

Sagens arbejde for Miljøstyrelsen omfattede anbringender om størrelsen af erstatningen, om appellanternes berettigede forventninger, om handelsværdien for ejendomme i området, og bemærkninger til de enkelte appellanter og deres ejendomme, deres beliggenhed og deres værdi samt om praksis om erstatning for råstofforekomster. Der blev indhentet to skønserklæringer, begge om råstofforekomster på appellanternes ejendomme. Miljøstyrelsen havde pr. 19. september 2019 afholdt 614.852,24 kr. (inkl. moms) i udgift til Kammeradvokaten. Honoraret er alene efter medgået tid.

Der er i byrettens fastsættelse af omkostninger taget hensyn til, at undertegnede var advokat for begge de sagsøgte. Arbejdet for klagenævnet og styrelsen er også i vidt omfang samordnet, men processkrifterne

har haft forskelligt indhold, og de er derfor ikke i hele forløbet afgivet på samme tidspunkt.”

Landsrettens begrundelse og resultat

Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet) traf den 26. april 2016 afgørelse om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé uden forudgående miljøscreening efter reglerne i miljøvurderingsloven og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (2001/42) af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet).

Parterne er enige om, at den manglende miljøscreening er en retlig mangel ved den omhandlede fredningsafgørelse, og ankesagen angår alene, om den manglende miljøscreening i henhold til miljøvurderingslovens § 10, jf. § 8, stk. 2, indebærer, at fredningsafgørelsen er ugyldig.

Foranlediget af at appellanterne under ankesagen fremsatte anbringende om ugyldighed som følge af manglende miljøscreening, pålagde Miljø- og Fødeklagenævnet den 28. februar 2020 Fredningsnævnet for Østsjælland at foretage en vurdering af fredningsforslaget og fredningen efter de ovenfor anførte miljøscreeningsregler. Fredningsnævnet for Østsjælland traf den 7. oktober 2020 afgørelse om, at fredningsforslaget ikke medførte pligt til at udarbejde en miljøvurdering, og denne afgørelse blev den 22. august 2022 stadfæstet af Miljø- og Fødeklagenævnet.

Det kan efter Miljø- og Fødeklagenævnets afgørelse af 22. august 2022 lægges til grund, at det omstridte fredningsforslag alene er omfattet af screeningspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2, og at fredningsforslaget således ikke er omfattet af obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1.

Af præambelbetragtning nr. 4 i SMV-direktivet – der er implementeret ved miljøvurderingsloven – fremgår, at reglerne om screening er indført, da miljøvurdering er et vigtigt værktøj til integrering af miljøhensyn i udarbejdelsen og vedtagelsen af visse planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet i medlemsstaterne, fordi det herved sikres, at der tages hensyn til en sådan indvirkning af gennemførelsen af planer og programmer under deres udarbejdelse, og inden de vedtages.

Det følger af EU-Domstolens praksis, jf. EU-Domstolens dom af 28. maj 2020 i sag C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen), præmis 58 og 59, og i samme retning EU-Domstolens dom af 7. november 2013 i sag C-72/12 (Gemeinde Altrip), præmis 49-51 og 57, at når en processuel fejl ikke har konsekvenser, som kan berøre den anfægtede afgørelses indhold, skal fejlen ikke anses for at krænke de rettigheder, der tilkommer den, som påberåber sig fejlen.

Landsretten finder, at den manglende miljøscreening er en retlig mangel ved Natur- og Miljøklagenævnets fredningsafgørelse af 26. april 2016. Da der imidlertid er tale om en processuel fejl, og da Miljø- og Fødeklagenævnet ved afgørelsen af 3. maj 2023 er nået frem til, at den manglende screening ikke ville have medført, at der ikke ville være sket fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé som bestemt ved Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016, finder landsretten ikke grundlag for at fastslå, at fredningsafgørelsen ville have fået et andet udfald, hvis screeningen var blevet foretaget forud for Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016.

Landsretten stadfæster på denne baggrund byrettens dom.

Efter sagens udfald, omfang og værdi skal A , B
og C i sagsomkostninger for landsretten in solidum betale 375.000 kr. inkl. moms til Miljø- og Fødevareklagenævnet til dækning af udgifter til advokatbistand.

Efter det oplyste om sagens værdi, kompleksitet og omfang, herunder den betydelige sagsforberedelse med syn og skøn, samt hovedforhandlingens varighed tiltræder landsretten, at sagsomkostningerne for byretten er fastsat til 625.000 kr.

THI KENDES FOR RET:

Byrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for landsretten skal A , B
og C in solidum betale 375.000 kr. til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Beløbet skal betales inden 14 dage og forrentes efter rentelovens § 8 a.