

MRF 2025.33

Østre Landsrets kendelse af 20. maj 2025, 18. afd., sag BS-31478/2024-OLR
(Lone Dahl Frandsen, Henrik Hjort Elmquist og Lise Reuss Muff (kst.))

E (adv. Lars Hammer Wentoft og adv. Josephine Linn Jacobsen) mod Region Sjælland og Roskilde Kommune (adv. Jacob Brandt for begge)

Råstofindvinder havde retlig interesse i prøvelse af vilkår om begrænsede driftstider i en råstofindvindingsstilladelse, selv om driftsanlægget blev fjernet, mens retssagen verserede, da tilladelsen var gældende indtil 2030. Regionens afvisningspåstand blev derfor ikke taget til følge.

Region Sjælland udstedte den 2. april 2020 råstofindvindingsstilladelse til Nymølle Stenindustrier A/S, E. Tilladelsen indeholdt blandt andet vilkår om driftstider efter råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 1, hvorefter det nordøstlige stationære produktionsværk ikke måtte have drift efter kl. 16 i sommermånederne grundet hensyn til naboer. Driftsvilkåret udgjorde en fravigelse af de af Miljøstyrelsen stipulerede driftstider. I råstofstilladelsen var tillige indsat et vilkår fastsat af Roskilde Kommune med henvisning til vandforsyningslovens § 26 om pejling af gravesø. E anlagde sag mod Regionen med påstand om, at visse af vilkårene i Regionens råstofindvindingsstilladelse var ugyldige og retssag mod kommunen med påstand om, at vilkår om pejling af gravesø var ugyldige. Parallelt påklagede naboer til råstofområdet råstofstilladelsen til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som i afgørelse af 9. september 2021 ændrede vilkår om stov, men ikke tog stilling til vilkår om driftstider og med disse ændringer stadfæstede råstofstilladelsen (j.nr. 20/05193). I den af E anlagde sag mod Regionen gjorde E bl.a. gældende, at vilkåret om driftstider var usagligt og i strid med forvaltningslovens §§ 22 og 24, og at vilkåret var uproportionelt, da der ikke var hjemmel til at fastsætte så indgribende begrænsninger, når de vejledende støjgrænser kunne overholdes. Regionen nedlagde påstand om frifindelse. Under byretssagen blev det stationære produktionsværk taget ud af drift og fjernet den 30. juli 2023. Regionen gjorde derfor gældende, at E ikke længere havde retlig interesse i retssagen, eftersom produktionsværket, sagens omdrejningspunkt, var taget ud af drift. Regionen gjorde derudover til støtte for frifindelsespåstanden gældende, at vilkåret var fastsat på baggrund af en konkret, skønspregt vurdering, hvor der sagligt var taget hensyn til både miljømæssige og erhvervmæssige interesser, og at begrundelseskravet var opfyldt. Byretten realitetsbehandlede gyldighedsspørgsmålet og tog

ikke stilling til spørgsmålet om retlig interesse. Byretten frifandt Region Sjælland med den begrundelse, at tilladelsens vilkår var tilstrækkeligt begrundede, at der var foretaget en konkret afvejning af relevante retslige hensyn, og at E ikke havde godtgjort, at vilkårene var uproportionale eller i strid med forvaltningslovens krav. Tilsvarende frifandt byretten Roskilde Kommune vedrørende vilkår efter vandforsyningsloven. E ankede dommen landsretten, hvor Region Sjælland nedlagde påstand om afvisning af E's påstand om, at vilkåret var ugyldigt, hvilket blev udskilt til særskilt behandling. E nedlagde principal påstand om, at afvisningspåstanden nægtes fremme, subsidiært at Region Sjælland skulle anerkende at vilkåret i råstofindvindingsstilladelsen var ugyldigt. Region Sjælland gjorde til støtte for afvisningspåstanden gældende, at E efter fjernelsen af værket manglede aktuel retlig interesse i at få prøvet driftstidsvilkåret. Regionen gjorde derudover gældende, at vilkåret kun regulerede det fjernede værk, hvorfor prøvelsen ville være hypotetisk, og at ressourcen i den nordlige del af grusgraven var udtømt, hvorved værket ikke ville blive genetableret. E gjorde til støtte for sin principale gældende, at vilkåret havde været anvendt fra 2. april 2020 til 30. juli 2023 og fortsat indgik i en gyldig tilladelse frem til 2030, at selskabet kunne genopstille værket, og at kendelsen kunne få betydning for et muligt erstatningskrav samt sagsomkostninger, hvorfor der forelå en både aktuel og konkret retlig interesse. Landsretten afgjorde spørgsmålet om retlig interesse særskilt på skriftligt grundlag. Landsretten fandt, at vilkåret fortsat var en del af den gældende tilladelse frem til 2030, og at den havde været virksomt i en treårig periode før nedtagningen. E havde derfor retlig interesse i at få prøvet lovligheden, uanset at værket aktuelt var fjernet og udtaget af drift. Regionens afvisningspåstand blev derfor ikke taget til følge.

Kommentar: Sagens forløb, hvor en kommunes tilladelse efter vandforsyningsloven er indarbejdet i en råstoftilladelse, og hvor naboers klage over råstoftilladelsen blev behandlet af Miljø- og Fødevarerklagenævnet, mens råstofindvinder anlagde sag mod region og kommune ved domstolene, illustrerer, at det i disse sager kan være let at miste overblikket. Det må tiltrædes, at Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af naboernes klage ikke afskærer råstofindvinder fra en sag mod Regionen, uanset det nok vil give anledning til en del forundring, hvis domstolene måtte nå frem til, at vilkår om driftstid er ugyldig. Det forekommer ligeledes velbegrundet, at landsretten ikke tiltræder Regionens afvisningspåstand, da en sådan fortolkning af retlig interesse er vanskelig at bringe i overensstemmelse med prøvelsesadgangen efter grundlovens § 63, uanset om et eventuelt erstatningsansvar for et uhjemlet påbud måtte være forældet. Men se til sammenligning **MRF 2024.199 Ø**, hvor landsretten afviste, at lodsejer havde retlig interesse i at prøve gyldighed af kommuneplan, der var erstattet af ny kommuneplan.



RETEN I NÆSTVED DOM

afsagt den 21. maj 2024

Sag BS-38598/2020-NAE

Nymølle Stenindustrier A/S
(advokat Håkun Djurhuus)

mod

Region Sjælland
(advokat Jacob Brandt)

og

Roskilde kommune
(advokat Jacob Brandt)

Denne afgørelse er truffet af dommer Line Bjørklund.

Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 2. oktober 2020.

Sagen drejer sig om gyldigheden af vilkår i en meddelt
råstofindvindingstilladelse.

Nymølle Stenindustrier A/S har nedlagt følgende påstand:

1.1 Nymølles påstande overfor Regionen:

- I. Regionens råstofindvindingstilladelser af 2. april 2020
(Nord):

Regionen tilpligtes at anerkende, at følgende vilkår i Regionens råstofindvindingstilladelse er ugyldige:

A. Nord:

1. Vilkår 3.1.1.3 (Sikkerhedsstillelse).
2. Vilkår 3.1.3 (Driftstider).

B. Syd:

2. Frafaldes.

1.2 Nymølles påstande overfor Kommunen:

I. Kommunens vandindvindingstilladelser af 2. april 2020 (Nord) og af 4. september 2020 (Syd):

A. Nord:

Kommunen tilpligtes at anerkende, at Kommunens afgørelse indsat i råstofindvindingstilladelsen punkt 4.1.2, nr. 5, stk. 3, henholdsvis indsat i underbilag 11 til råstofindvindingstilladelsen pkt. 2, nr. 5, stk. 3, er ugyldig.

B. Syd:

Kommunen tilpligtes at anerkende, at vilkår 4.1.2, nr. 5, stk. 3, i råstofindvindingstilladelsen, henholdsvis vilkår 5, stk. 3 i underbilag 11 til råstofindvindingstilladelsen, er ugyldig.

II. Kommunens overkørselstilladelser af henholdsvis 2. april 2020 (Nord) og 4. september 2020 (Syd)

Påstandene II A. (Nord), II B. (Syd) og III frafaldes som følge af Vejdirektoratets afgørelse af 2. marts 2023.

Region Sjælland har nedlagt påstand om frifindelse:

Principal; Frifindelse.

Subsidiært; Hjemvisning for så vidt angår vilkår 3.1.1.3 om sikkerhedsstillelse.

Påstande for Roskilde Kommune:

Principal; Frifindelse.

Subsidiært; Hjemvisning.

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

Oplysningerne i sagen

Af Region Sjællands tilladelse til råstofindvinding af den 2. april 2020 fremgår blandt andet:

" ...

1.1 Råstofloven

På baggrund af ansøgning af 29. juni 2019 og med hjemmel i råstofloven meddeler Region Sjælland hermed tilladelse til en årlig indvinding af 900.000 m³ sand, grus og sten, hvoraf de 120.000 m³ kan indvindes under grundvandsspejlet på det af matr.nr. 17a, del af matr.nr. 19a og del af matr.nr. 20 Vindinge Lillevang. Vindinge og matr.nr. 9, 11, 14, 17, 18, 19, 20a, 21a, 22a, 22c, 23a, 23b, 97 St. Hede, Roskilde Jorder, i alt 104 ha, hvilket er angivet på vedlagte oversigtskort, bilag 1.

Indvinding under Lykkegårdsvej er betinget af, at Roskilde Kommune meddeler tilladelse til nedlæggelse af vejen.

Samtidig meddeler Region Sjælland afslag på forlænget tilladelse til indvinding af råstoffer på matr.nr. 15b, del af matr.nr. 17a, del af matr.nr. 19a og del af matr.nr. 20 i alt 30 ha, hvilket er angivet på oversigtskortet, bilag 1.

Tilladelsen gives på vilkår i medfør af råstoflovens § 10, som beskrevet under afsnit 3.

Samtidig godkender Region Sjælland graveplanen og den overordnede efterbehandlingsplan på vilkår, som er beskrevet i afsnit 6, jf. bilag 2 og miljøkonsekvensvurderingen.

Der fastsættes en sikkerhedsstillelse på 19.400.000 kr., jf. afsnit 3,1.1.3.

Tilladelsen må først udnyttes, når klagefristen er udløbet.

1.1.1. Begrundelse

For tilladelsen til råstofindvinding har Region Sjælland lagt vægt på, at langt størstedelen af arealet er udlagt til graveområde i Region Sjælland

råstofplan 2016, og at den gennemførte miljøkonsekvensvurdering har vist, at projektet kan gennemføres.

Region Sjælland har afvejet de hensyn, som fremgår af råstoflovens §3 og fundet, at der indenfor de vilkår, som er fastsat i afsnit 3, kan foretages en udvidelse af graveområdet med 17 ha mod nordnordøst mod østre Vindingevej. jf. bilag 1.

Region Sjælland meddeler afslag på forlængelse af gravetilladelsen på 30 ha, der ligger nord for Vindinge. Afslaget meddeles på grundlag af en afvejning efter råstoflovens § 3. Disse arealer, hvor der er tilladelse til råstofindvinding indtil den 23. august 2022, er færdiggravet og mangler kun efterbehandling. Volden og arealet nord for Lillevangsvej på matr.nr. 17a og 20, som ligger indenfor udlagt graveområde, indgår fortsat i gravetilladelsen, da de udgør en del af miljøbeskyttelsen.

Region Sjælland havde i udkastet til tilladelse udvidet driftstiden for produktion i forhold til den gældende tilladelse med i time fra kl. 16-17 på hverdage, da tidsrummet ligger inden for definitionen af dagsperioden i Miljøstyrelsens støjvejledning. På baggrund af de indkomne høringssvar udvides driftstiden dog ikke for det stationære værk i sommermånederne maj til september.

.....

3 Vilkår

3.1 Vilkår efter Råstofloven

3.1.1 Før indvindingen påbegyndes

3.1.1.1 Underretning om muldafrømning og forundersøgelser/grundvandsbeskyttelse

- Indvinder skal senest 4 uger før muldafrømning underrette Region Sjælland samt Roskilde Museum om datoen for grusgravens udvidelse. Se også afsnit 12.4.
- På det nordlige graveområde er der registreret 2 overpløjede gravhøje: Sb 02.04.10-16 på matr.nr. 23b St. Hede, Roskilde Jorder og Sb 01.04.10-17 på matr.nr. 21a St. Hede, Roskilde Jorder. Disse områder skal undersøges, inden der kan foretages gravning, jf. Roskilde Museums udtalelse af 19. august 2019, der er vedlagt som bilag 6.

3.1.1.2 Grave- og efterbehandlingsplan

- Gravningen og efterbehandlingen skal tilrettelægges og udføres i overensstemmelse med den godkendte grave- og efterbehandlingsplan, der beskriver de overordnede retningslinjer for indvinding og efterbehandlingen. Den overordnede plan for gravning og efterbehandling er udarbejdet af ansøger.
- Området, hvor indvindingen har fundet sted, skal efterbehandles til erhvervsformål, transportkorridor samt natur-og rekreative

formål, der ikke udgør en forureningsrisiko for grundvandet. Den overordnede efterbehandlingsplan fremgår af bilag 2.

- Transportkorridoren skal fyldes op til 1 meter over grundvandspejlet.
- Gravning og efterbehandling skal udføres i etaper som vist i grave- og efterbehandlingsplanen.
- Erstatningsnatur for bortgravede §3 områder i hele graveområdet skal placeres under hensyntagen til flysikkerheden.

3.1.1.3 Sikkerhedsstillelse

- Der skal stilles sikkerhed for opfyldelse af vilkårene om efterbehandling inden tilladelsen udnyttes.
- Den aktuelle sikkerhedsstørrelse fastsættes til 19.400.000 kr., som er beregnet til fra 38 ha efterbehandlet til landareal, hvor sikkerheden er fastsat til 250.000 kr. /ha og 66 ha efterbehandlet til sø- og naturområde, hvor sikkerhedsstillelsen er fastsat til 150.000 kr./ha.

...

3.1.3 Driftstider

Særlige tilladte driftstider for støvbekæmpelse, indkørsel og parkering med motoren slukket:

Mandag til fredag kl. 5.00-6.00, dog ikke helligdage.

Tilladte driftstider udlevering og læsning, herunder kørsel inden for virksomhedens område:

Mandag til fredag kl. 06.00-18.00, dog ikke helligdage.

Lørdag kl. 08.00-12.00, dog ikke helligdage.

Tilladte driftstider for gravemaskiner, transportanlæg og mobile sorteringsanlæg:

Mandag til fredag kl. 07.00-17.00, dog ikke helligdage.

Tilladte driftstider for det stationære værk placeret nord-øst for Vindinge:

- Maj til september, mandag til fredag kl. 07.00-16.00, dog ikke helligdage
- Oktober til april, mandag til fredag kl. 07.00-17.00, dog ikke helligdage

.....

4.1.2 Grundvandssænkning i forbindelse med råstofindvinding

Tilladelsen efter vandforsyningslovens § 26 gives i relation til:

Region Sjællands tilladelse til råstofindvinding i Hedehusene Grusgrav nord af d. 2. april 2020, og som er gældende for del af matr.nr. 17a, del af 19 a og del af 20 Vindinge Lillevang, Vindinge, samt matr.nr. 9, 11, 14, 17, 18, 19, 20a, 21a, 22a, 22c, 23a, 23b og 97+7000k St. Hede, Roskilde Jorder.

Placering af graveområdet fremgår af vandindvindingstilladelsens bilag 1, jf. afgørelsens bilag 12.

.....

5. Der skal foretages pejlinger af vandstanden i gravesø på matr.nr. 19, Vindinge Lillevang, Vindinge. Pejling skal ske minimum 4 gange årligt i den første uge af henholdsvis januar, april, juli og oktober.

Såfremt pejling på et senere tidspunkt ønskes foretaget i en anden gravesø, skal Roskilde Kommune forinden godkende det nye sted.

Foruden pejling af vandstand i gravesøerne, skal Nymølle A/S, såfremt lodsejerne ønsker det, og såfremt der er pejlemulighed i borerne, pejle vandstanden i følgende borer samtidig med pejlingerne i gravesøerne:

- DGU nr. 206.763 - Østre Vindingevej 170
- DGU nr. 206.611 - Tranebjergvej 12
- DGU nr. 206.841 - Stærkendevej 71

..."

Af afgørelse af den 9. september 2021 fra Miljø- og Fødevareklagenævnet fremgår blandt andet:

" ...

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.

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

- 1) Råstofressourcens omfang
- 2) Tilladelsens varighed
- 3) Vilkår om støj og støv
- 4) Grave- og retableringsplan

.....

3.2.3 Ad 3) Vilkår om støj og støv

Efter råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 1, skal Region Sjælland i en råstoftilladelse bl.a. fastsætte vilkår, der tager sigte på at begrænse de miljømæssige gener af indvindingen, herunder støj- og støvgener, i forhold til naboer.

Vilkår om støj

Region Sjælland har i indvindingstilladelsen fastsat en række vilkår for at imødegå støjgener for de omkringboende, herunder i forhold til lavfrekvent støj, infralyd og vibrationer. Der er bl.a. fastsat vilkår indeholdende grænseværdier for råstofgravens eksterne støjniveau (vilkår 3.1.4.1), og vilkår om, at virksomheden er forpligtet til at bekoste og lade udføre støjmålinger og -beregninger efter anmodning fra Region Sjælland, hvis regionen har en begrundet mistanke om, at vilkårene ikke overholdes (vilkår 3.1.4.3). Regionen har vurderet, at aktiviteterne på indvindingsområdet i driftsfasen med de i tilladelsen fastsatte vilkår kan overholde de vilkårsfastsatte støjgrænser i forhold til det nærliggende industriområde, ved de omkringliggende boliger i det åbne land og i Vindinge.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte eller ændre de af Region Sjælland fastsatte vilkår om støj. Nævnet har lagt vægt på, at vilkårene er i overensstemmelse med de vilkår, som almindeligvis fastsættes med henblik på begrænsning af støjgener, og at vilkårene er fastsat i overensstemmelse med anbefalingerne i råstofvejledningen og Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder.

..."

Forklaringer

K har afgivet partsforklaring for sagsøger.

K har forklaret, at han er uddannet geolog. Han har arbejdet med dette område, herunder med myndighedsbehandling, i 29 år. Han er også uddannet i hydrogeologi. Der har været arbejdet med en lokalplan for området i et par år, og planen bliver nok endeligt vedtaget indenfor et par måneder. Det koster det samme at efterbehandle i syd, som det gør i nord. Hvis noget skulle være dyrere, skulle det være at efterbehandle i syd på grund af den snævrere plads. Der var tidligere 46 aktive grusgrave mod 16 i aktive grusgrave i dag. Der er arealer til 8. 125.000 kr. - 175.000 kr. er en almindelig sikkerhedsstillelse for efterbehandling pr. ha. Han har aldrig oplevet en sikkerhedsstillelse på 250.000 kr. pr. ha. De har vidst i mange år, at arealet skulle være erhvervsareal, og det er blevet efterbehandlet som sådan. De skulle flytte den samme mængde jord uanset, og de har de samme omkostninger til efterbehandling, uanset om det er til natur eller til erhverv. Regionen har ikke undersøgt, om udgiften til efterbehandling reelt er 250.000 kr. Der forelå ikke noget konkret tilbud og ønsket kom fra kommunen.

I deres tidligere tilladelse var driftstiden også reduceret til kl. 16. De klagede ikke dengang. De var pressede, og de skulle have forlænget deres tilladelse, da de ellers ville gå i stå. De fik at vide, at hvis de ikke anerkendte en driftstid på 7-16, ville politikerne sige nej til tilladelsen. Mere driftstid betyder forbedret konkurrenceevne, og der skal være lighed for loven. De går glip af større ordrer, hvis de ikke kan levere på hele arbejdsdagen. Han kan ikke nævne nogle konkrete opgaver, men de har helt sikkert mistet nogle på grund af dette. Det giver kødannelser, hvor det er nødvendigt at vente på læs under båndet. Når der er tale om større leverancer til store byggesager, vil de vælge andre leverandører, der kan levere i de to ekstra timer om dagen. Han mener, at NTC har 7-18 lige øst for Vor Frue. Øde Hastrup Grusgrav har 7-12 lørdag og er tættere på Vor Frue, end Nymølle er på Vindinge. Roskilde Sten og Grus har 7-18 på hverdage og 7-12 på lørdage, og de ligger lige op af en haveforening. Det er klart, at deres driftstider kan betyde, at de mister markedsandele. Der er mange borgere i Vindinge, som er gode til at forene sig. Politikerne lægger stort pres på.

Man skal udnytte de forekomster, der er, og derfor graver de under grundvandsspejlet. Porevolumen er et udtryk for størrelsen af hulrummet mellem sandkornene. Når man tager en kubikmeter op, er der 25 % vand, som løber tilbage til magasinet igen. Man lægger gruset i bunker, hvor vandet dræner af. Man pumper derfor ikke grundvand op, og man sænker ikke grundvandet bevidst i processen ved at pumpe grundvand op. Når der er to magasiner adskilt af lerlag, er der ikke hydraulisk kontakt mellem dem. Vandet ligger i to niveauer med en potentialeforskel, der ikke ville være der, hvis der var hydraulisk kontakt. Sweco har i modsætning til GEO vurderet, at der ikke er hydraulisk kontakt. Det er forkert, hvad GEO siger, for Nymølle graver ned i ler, ikke i kalk. Der sker ikke en sænkning i det primære magasin, når man graver i det sekundære magasin. Det er et kæmpemæssigt magasin, og de piller så lidt i det og har gravet der i 100 år. De er aldrig blevet afkrævet pejlinger i andres brønde, når de ønsker det. Det har de aldrig været udsat for. Han har aldrig hørt, at hans konkurrenter har været udsat for det heller. Han har ringet og spurgt flere af dem.

To af borerne ligger i den sydlige del, og en boring ligger i den nordlige del.

Adspurgt af advokat Brandt har K forklaret, at de var forberedt på, hvad der skulle efterbehandles til, og derfor har de lavet et jævnt skrånende terræn. Det har været muligt at opretholde driften med de gældende vilkår, og det er korrekt, at de har produceret til det tilladte. De har haft brug for at ansøge om at øge indvindingsmængden, jf. råstoflovens § 9, stk. 2, på grund af en ekstraordinær stor efterspørgsel. De havde kun tilladelse til at producere 0,9 mio. kubikmeter. Yderligere 0,5 mio. kubikmeter som ansøgt ville kunne produceres indenfor deres driftstider. De ville måske nok kunne have

fået nedskrevet sikkerhedsstillelsen, men det har de ikke været i kontakt om. Han troede indtil for tre dage siden, at det stationære værk i nord stadig stod der. Han ved ikke, hvornår det er blevet taget ned.

Adspurgt af advokat Djurhuus har K supplerende forklaret, at de har lavet skråningen af egen drift. Der har ikke været nogen meromkostning for dem forbundet med at lave skråningen.

De kan ikke bygge lager op, når de ikke må producere. De må udlevere i længere tid, end de må køre med værket. Udleveringstiden er ikke ændret.

Parternes synspunkter

Nymølle Stenindustrier A/S har i sit påstandsdokument anført:

" ...

2.1 Anbringender ad Nymølles påstand 1.1.I – vilkår 3.1.1.3. (Sikkerhedsstillelse - Nord):

Hjemlen til at afkræve råstofindvinder sikkerhedsstillelse i forhold til pligtig efterbehandling fremgår af råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 2 jf. nr. 1 og 3.

-ooo0ooo-

Til støtte for den nedlagte ugyldighedspåstand gør Nymølle følgende anbringender gældende:

Nymølle gør gældende, at det udgør en væsentlig forvaltningsretlig mangel ved vilkåret om sikkerhedsstillelse i Nord, at vilkåret i det hele fremstår ubegrundet, hvorfor vilkåret er fastlagt under tilsidesættelse af bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Vilkåret om sikkerhedsstillelse er anført i råstofindvindingstilladelsen for Hedehusene, Nord, vilkår 3.1.1.3.

Der fremgår ikke af vilkåret nogen form for begrundelse og vilkåret giver efter sin natur ikke Nymølle medhold jf. forvaltningslovens § 22.

For så vidt angår forvaltningslovens § 24 konstateres det, at afgørelsen ikke indeholder en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt.

Ordet "skøn" anvendes alene én gang i vilkåret (fjerde "dot") og der er ikke i afgørelsen sket nogen angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen jf. forvaltningslovens § 24, 2. pkt., sidste led.

Der er ikke i afgørelsen indeholdt nogen redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Nymølle gør gældende, at forvaltningslovens begrundelseskrav skal opfyldes i selve afgørelsen. Begrundelsesmangler kan ikke afhjælpes under en senere retssag i forbindelse med afgivelse af et processkrift, idet afgørelsen skal kunne vurderes i sin egen ret.

Nymølle gør gældende, at retsvirkningen af de manglende begrundelser er, at afgørelsen skal tilsidesættes som ugyldig.

Som supplerende forhold fremhæves det, at sikkerhedsstillelsen er højere end sikkerhedsstillelseskravet i den tilsvarende, sydligt beliggende grav, der ligeledes drives af Nymølle.

Beløbet er efter Nymølles opfattelse klart højere end de faktiske reetableringsomkostninger ville være, hvilket tillige skærper kravet til en forvaltningsretlig begrundelse og begrundet skønsudøvelse.

I råstofgraven mod syd udgør sikkerhedsstillelsen et beløb svarende til DKK 150.762,61 pr. hektar landareal mod DKK 250.000 pr. hektar landareal i råstofgraven mod nord.

2.2 Anbringender ad Nymølles påstand 1.1.I – vilkår 3.1.3. (Driftstider - Nord):

Vilkår 3.1.3. lyder:

"3.1.3 Driftstider

Særlige tilladte driftstider for støvbekæmpelse, indkørsel og parkering med motoren slukket:

Mandag til fredag kl. 5.00 – 6.00, dog ikke helligdage.

Tilladte driftstider udlevering og læsning, herunder kørsel inden for virksomhedens område:

Mandag til fredag kl. 06.00 – 18.00, dog ikke helligdage

Lørdag kl. 08.00 – 12.00, dog ikke helligdage.

Tilladte driftstider for gravemaskiner, transportanlæg og mobile sorteringsanlæg:

Mandag til fredag kl. 07.00 – 17.00, dog ikke helligdage.

Tilladte driftstider for det stationære værk placeret nordøst for Vindinge: Maj til september, mandag til fredag kl. 07.00 – 16.00, dog ikke helligdage.

Oktober til april, mandag til fredag kl. 07.00-17.00, dog ikke helligdage.

Afvoigelser fra de normale driftstider er kun muligt i særlige tilfælde i kortere perioder og kun med accept fra Region Sjælland. Region Sjælland kan i den forbindelse stille yderligere vilkår, herunder at naboerne skal orienteres."

Det er alene vilkåret markeret med fede typer, der anfægtes som ugyldigt.

Nymølle gør gældende, at Regionens råstofindvindingstilladelse også for så vidt angår vilkår om driftstider, markeret og citeret ovenfor,

fremstår ubegrundet. Dette udgør en tilsidesættelse af de væsentlige retssikkerhedsmæssige forskrifter, som fremgår af forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Fraværet af begrundelse i forhold til en, i praksis, særdeles indgribende og usædvanlig bestemmelse udgør en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, og retsvirkningen heraf er ugyldighed.

Både i relation til dette anbringende og til anbringendet gengivet ovenfor henvises der til den kommenterede forvaltningslov, 2. udgave ved Niels Fenger, side 652:

"Endelig kan en mangelfuld begrundelse indgå som et bevismæssigt element i vurderingen af, om en skønsmæssig afgørelse er materielt korrekt. På tilsvarende måde kan en begrundelsesmangel have indvirkning på, om en sådan afgørelse skal underkendes som følge af mangelfuld sagsoplysning."

I relation til retsvirkningen af de i begge anbringender fremhævede begrundelsesmangler henvises til samme værk som ovenfor, side 647, hvor det anføres, at:

"3.1. Afgørelsens gyldighed

Det er i den forvaltningsretlige teori almindeligt antaget, at tilsidesættelse af bestemmelserne i forvaltningslovens § 22, jf. 24, om samtidig begrundelse som udgangspunkt medfører, at en bebyrdende afgørelse bliver ugyldig. Dette udgangspunkt slår i retspraksis navnlig igennem, når afgørelsen ikke angiver de hovedhensyn, der er lagt vægt på, og således gør det vanskeligt for parten at vurdere, om sagen bør indbringes for en anden instans, og samtidigt besværliggør en eventuel legalitetskontrol ved dette andet organ (...)" (understreget her).

Det fremhæves, at vilkåret er anført i relation til vilkår 3.1.4 om støj. Retningslinjerne for støjvilkår følger miljøstyrelsens støjvejledning, der opererer med differentierede støjkrav i de differentierede perioder.

Støjvejledningen opererer med driftstider på hverdage fra kl. 07.00 til kl. 18.00. For så vidt angår perioden efter kl. 18.00 og i weekender, er der fastlagt reducerede støjkrav.

Tilladelsen udgør altså en fravigelse af de af miljøstyrelsens stipulerede driftstider med adgang til sædvanlig støj indenfor rammerne af støjvejledningen.

Regionen meddelte da også i første omgang tilladelse til drift i tidsrummet kl. 07.00–17.00, hvorimod man efter klager fra en kreds af beboere i den nordlige del af Vindinge skærpede kravet (markeret med fede typer) uden nærmere begrundelse.

-ooo0ooo-

Nymølle anfægter specifikt følgende del af vilkåret, som begæres tilsidesat som ugyldigt:

"Tilladte driftstider for det stationære værk placeret nordøst for Vindinge

- *Maj til september, mandag til fredag kl. 07.00–16.00, dog ikke helligdage"*

Nymølle gør gældende, at der skal særlige begrundelser til, såfremt man fraviger den af den centrale statslige myndighed for området udarbejdede vejledning.

Sådanne særlige omstændigheder er hverken godtgjort eller anført i afgørelsen.

Nymølle finder at officialprincippet er tilsidesat, idet den skærpede afgørelse ikke beror på konkrete undersøgelser af behovet for skærpelsen i forhold til sædvanlig praksis og miljøstyrelsens praksis.

Der henvises til, at Regionens advokats partnerkollega (advokat Kobberø) den 8. juli 2020 har udarbejdet en juridisk redegørelse om disse forhold til Regionen. Der henvises til sagens bilag 4.

Rådgivningen ses at vedrøre netop denne sag og rådgivningen er rettet mod Regionen.

Regionens advokat anfører om disse forhold blandt andet følgende:

"Når de vejledende støjgrænser er overholdt, også kl. 16.00-17.00 og kl. 6.00-7.00, mener jeg ikke, at der er hjemmel til at begrænse driftstiderne i forhold til det ansøgte. Der er således med de vejledende støjgrænser og den heri liggende differentiering taget højde for omgivelsernes berettigede behov for ro, særligt i aften-/natperioden og i weekenderne."

Der er altså rigelige grunde til at tilsidesætte vilkåret om driftstider som ugyldigt.

Nymølle gør gældende, at det forvaltningsretlige krav om proportionalitetsvurdering ikke er overholdt allerede fordi afgørelsen er uden begrundelse, og det derfor ikke fremgår hvorvidt Regionen har foretaget en pligtig proportionalitetsvurdering. Under de givne omstændigheder, må det lægges til grund, at dette ikke er tilfældet. Også af denne grund er vilkåret ugyldigt.

Nymølle gør gældende, at Regionen er rette sagsøgte. Til støtte herfor gøres gældende, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke har prøvet vilkår 3.1.3 om driftstider.

2.3 Anbringender ad Nymølles påstand 1.2.I - Kommunens vandindvindingstilladelser af 2. april 2020 (Nord) og 4. september 2020 (Syd):

2.3.1 Indledning og faktum:

For så vidt angår indvindingstilladelse meddelt Nymølle den 2. april 2020 til indvinding af råstoffer i Hedehusene/Nymølle Grusgrav, Nord (bilag 1), er der af Kommunen fastsat vilkår efter vandforsyningsloven § 26 (vandindvinding under grundvandsspejlet), som vilkår 4.1.2. nr. 5, stk. 3 i Regionens råstofindvindingstilladelse samt i Kommunens egen afgørelse, fremlagt som underbilag 11, til råstofindvindingstilladelsen, pkt. 2 nr. 5, stk. 3.

På tilsvarende vis er der i Kommunens vandindvindingstilladelse af 4. september 2020 (syd), indsat i Regionens råstofindvindingstilladelse som vilkår 4.1.2, nr. 5, stk. 3, henholdsvis som vilkår 5, stk. 3 i underbilag 11 til råstofindvindingstilladelsen (underbilag 11, pkt. 2).

Kommunen er myndighed i henhold til vandforsyningsloven, herunder for så vidt angår grundvandssenkning i forbindelse med indvinding af grus under grundvandsspejlet. Som følge af fordelingen af myndighedskompetencer har Kommunen fastsat de vilkår i råstofindvindingstilladelserne, som er udarbejdet med henvisning til vandforsyningsloven. Dette er sket i overensstemmelse med samordningspligten som følger af råstoflovens § 8.

Kommunen er derfor rette sagsøgte i denne sammenhæng, idet den afgørelse, der anfægtes gyldighedsmæssigt, er truffet af Kommunen.

Det gøres overordnet gældende, at Kommunens afgørelser er ugyldige som følge af manglende begrundelse, tilsidesættelse af det forvaltningsretlige proportionalitetskrav og manglende lovhjemmel.

Vilkårene fastsat efter vandforsyningsloven omfatter lovens § 26.

I råstofindvindingstilladelsen (Nord), vilkår 4.1.2, underpunkt 5, stk. 3, er der indsat følgende vilkår, som ønskes tilsidesat som ugyldige:

"Foruden pejling vandstand i gravesøerne, skal Nymølle A/S, såfremt lodsejerne ønsker det, og såfremt der er pejlemulighed i borerne, pejle vandstanden i følgende borer samtidig med pejlingerne i gravesøerne

- DGU nr. 206.763 – Østre Vindingevej 170
- DGU nr. 206.611 – Tranebjergvej 12
- DGU nr. 206.841 – Stærkendevej 71".

Tilsvarende fremgår af Kommunens tilladelse i underbilag 11 til råstofindvindingstilladelsen, pkt. 2, vilkår 5, stk. 3.

Vilkårene ønskes tilsidesat som ugyldige.

I råstofindvindingstilladelsen for Syd er der på Kommunens foranledning indsat følgende vilkår, som ønskes tilsidesat som ugyldig:

Vilkår 4.1.2, nr. 5, stk. 3:

”Foruden pejling af vandstand i gravesøerne, skal Nymølle A/S, såfremt lodsejerne ønsker det, og såfremt der er pejlemulighed i boringerne, pejle vandstanden i følgende boringer samtidig med pejlingerne i gravesøerne

- DGU nr. 206.763 – Østre Vindingevej 170
- DGU nr. 206.611 – Tranbjergvej 12
- DGU nr. 206.841 – Stærkendevej 71”

Tilsvarende fremgår af Kommunens § 26-tilladelse, underbilag 11 til råstofindvindingtilladelsen, pkt. 2, nr. 5, stk. 3.

2.3.2 Nymølles anbringender til støtte for ugyldighedspåstandene:

Nymølle gør til støtte for sine påstande om ugyldighed, i relation til disse citerede vilkår, gældende, at vilkårene skal tilsidesættes som ugyldige fordi vilkårene er uklare, ubegrundede, unødvendige og dermed disproportionale, ligesom der foreligger hjemmelsmangel.

For så vidt angår vilkåret i tilladelserne, hvorefter Nymølle, ifølge vilkårenes ordlyd skal foretage pejling i lodsejernes boringer ” (...) såfremt lodsejerne ønsker det, og såfremt der er pejlemulighed i boringerne.” Pejlingerne skal ovenikøbet, ifølge vilkårene, ske samtidig med pejling af vandstanden i gravesøerne.

Lodsejerne kan således efter ordlyden vilkårligt kræve pejling i lodsejernes boringer, hvilket samtidigt vil udløse pligt til pejling i gravesøerne.

Vilkåret er klart ulovligt allerede fordi vilkåret savner den fornødne lovhjemmel.

Det er i dansk ret fast antaget, og understøttet af praksis, at offentlige myndigheder ikke kan uddelegere deres afgørelseskompetence til private.

Vilkåret er i sagens natur strafsanktioneret, idet overtrædelse af vilkåret fastsat af offentlige myndigheder ved en gyldig afgørelse, udløser strafansvar efter de respektive loves straffebestemmelser.

De berørte lodsejere ville kunne udnytte den helt ejendommelige bestemmelse chikanøst ved i tide og utide at forlange pejlinger med heraf følgende betydelige omkostninger, og risiko for strafansvar, til følge.

Dette ville, i givet fald, være i strid med proportionalitetsprincippet som almindelige borgere i sagens natur ikke er underlagt.

Det forekommer helt åbenbart, at vilkåret er ulovligt og derfor skal tilsidesættes som ugyldigt. Vilkåret indebærer en betydelig misbrugsrisiko med alvorlige konsekvenser til følge. Hertil kommer at de fastsatte vilkår er disproportionale og i strid med det materielle specialitetsprincip i relation til vandforsyningslovens § 1. Til støtte herfor henvises til de ingeniørfaglige vurderinger foretaget af ingeniørfirmaet SWECO (bilag 5 og bilag 7), hvori SWECO vurderer, at vilkåret om pejling ikke bidrager

til en øget grundvandsbeskyttelse, ligesom vilkåret ikke giver mening overhovedet i relation til verificeringen af de beregninger og vurderinger, som indgår i den af SWECO udarbejdede miljøkonsekvensrapport. Kommunen har som sin sparsomme begrundelse henvist til netop miljøkonsekvensrapporten til støtte for fastlæggelse af vilkårene.

Vilkåret er usagligt. De mange og alvorlige retlige mangler ved vilkårene indebærer at disse skal tilsidesættes som ugyldige.

2.4 Anbringender ad Nymølles påstand 1.2.II - Kommunens overkørselstilladelser af 2. april 2020 (Nord) og 4. september 2020 (Syd)

Udgår.

2.5 Anbringender ad Nymølles påstand 2.III - Kommunens principale afvisningspåstand:

Udgår.

..."

Region Sjælland har i sit påstandsdokument anført:

"...

2 Anbringender

Det gøres overordnet gældende, at de af Nymølle anfægtede vilkår har hjemmel i råstofloven, herunder navnlig råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 1-3, samt stk. 3 og 4, og at de er fastsat på baggrund af en konkret skønspregt vurdering efter afvejning af saglige hensyn.

Det gøres endvidere overordnet gældende, at de fastsatte vilkår er tilstrækkeligt begrundet, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24, og at de er fastsat i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

2.1 Sikkerhedsstillelsens størrelse – vilkår 3.1.1.3

Region Sjælland har på baggrund af en konkret skønspregt vurdering fastsat vilkåret om sikkerhedsstillelsens størrelse.

Tilladelsen til Hedehusene Grusgrav Nord omfatter i alt 104 ha. Heraf er sikkerhedsstillelsen for de 66 ha fastsat til 150.000 kr./ha og for de 38 ha fastsat til 250.000 kr./ha.

De 38 ha skal ifølge den godkendte efterbehandlingsplan efterbehandles til fremtidigt erhvervsområde, mens 66 ha skal efterbehandles til natur, jf. også tilladelsens vilkår 3.1.1.2 og 3.1.1.3, jf. tilladelsens bilag 2 (Ekstrakten s. 190). Efterbehandlingen er også nærmere beskrevet i miljøkonsekvensrapporten, bilag 3, s. 21ff. samt rapportens bilag 1 (Ekstrakten s. 313 og 380ff.). Til sammenligning skal efterbehandling for Hedehusene Grusgrav Syd alene ske til naturformål, jf. vilkår 3.1.1.2

(bilag 2, s. 13) (Ekstrakten s. 685), hvilket også afspejles i størrelsen på sikkerhedsstillelsen, jf. vilkår 3.1.1.3 (bilag 2, s. 13) (Ekstrakten s. 685).

I forhold til begrundelsen for sikkerhedsstillelsen henvises til råstofstilladelsen for nord (bilag 1), s. 12 og 33 (Ekstrakten s. 190 og 211). Det fremgår heraf, at sikkerhedsstillelsen er fastsat på baggrund af arealets størrelse og formålet med efterbehandlingen, herunder i lyset af efterbehandlingsplanen. Den højere sikkerhedsstillelse for de 38 ha er således begrundet i, at der skal ske en dyrere efterbehandling.

I tilladelsen til Hedehusene Grusgrav Nord var det desuden ikke relevant med en gradvis opskrivning af sikkerhedsstillelsen, da langt størstedelen af tilladelsesarealet allerede var aktiv grusgrav, og indvindingen af den resterende del skulle iværksættes umiddelbart efter, at tilladelsen var givet. Der er derfor ikke for Hedehusene Grusgrav Nord, som i tilladelsen til Hedehusene Grusgrav Syd, givet mulighed for, at sikkerhedsstillelsen kan stilles for et mindre areal og løbende opskrives i takt med, at der inddrages større arealer til indvinding.

Størrelsen på den hidtidige sikkerhedsstillelse for Hedehusene Grusgrav Nord samt andre regioners praksis har ikke relevans for den konkrete sikkerhedsstillelse.

De fastsatte vilkår om sikkerhedsstillelse er efter en konkret afvejning af relevante hensyn, jf. råstoflovens § 3, fastsat med hjemmel i råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 2, og de er tilstrækkeligt og sagligt begrundet, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Nymølle har ikke løftet bevisbyrden for, at sikkerhedsstillelsen overstiger de faktiske omkostninger ved efterbehandlingen, eller at den skønsmæssige begrundelse for fastsættelsen lider af sådanne mangler, at vilkåret kan tilsidesættes som ugyldigt. Det gøres endvidere gældende, at sikkerhedsstillelsen skal dække regionens udgifter til efterbehandling ved en selvhjælpshandling, jf. råstoflovens § 10, stk. 4, og at disse kan adskille sig fra de kostpriser, som en aktiv indvinder kan gennemføre efterbehandlingen for.

2.1.1 Evt. hjemvisning

Eftersom det følger af råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 2, at en råstofindvindingstilladelse skal indeholde vilkår om sikkerhedsstillelse, vil en evt. tilsidesættelse af vilkår 3.1.1.3 (Nord) indebære, at regionens subsidiaire påstand skal tages til følge, idet regionen i givet fald skal fastsætte nye vilkår om sikkerhedsstillelse, før råstofindvindingstilladelsen kan udnyttes.

2.2 Driftstider – vilkår 3.1.3 – Hedehusene Grusgrav Nord, herunder særligt om begrundelse

Driftstiderne på hverdage var i de hidtidige tilladelser, som var gældende i perioden 2011 til 2021 for Hedehusene Grusgrav Nord fra kl. 07 – 16. I forbindelse med ansøgning om fornyet og udvidet tilladelse til

råstofindvinding ansøgte Nymølle også om udvidelse af driftstiderne til kl. 07 – 17.

I vurderingen af ansøgningen om udvidet driftstid konstaterede regionen indledningsvist, at der var dokumentation for, at produktionen kunne overholde Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for støj. På den baggrund lagde Regionen i udkast til råstofftilladelse op til, at driftstiderne på hverdage blev udvidet til kl. 07 – 17.

I forbindelse med partshøringen af udkast til råstofftilladelsen modtog regionen kritiske henvendelser fra en bred kreds af beboere i den nordlige del af Vindinge omkring udvidelse af driftstiden fra kl. 16 – 17. Kritikken var navnlig begrundet i, at det stationære produktionsværk om sommeren ville være til gene, når man efter arbejde ønsker at opholde sig i haven. Som bilag I.C er fremlagt uddrag af høringssvar vedrørende driftstiderne (Ekstrakten s. 933).

I den meddelte råstofftilladelse er den generelle driftstid i hverdagene udvidet fra kl. 16 – 17. For det stationære produktionsværk er der i sommerperioden fra maj til september gjort en undtagelse, hvor de hidtidige driftstider 7 - 16 blev fastholdt.

Undtagelsen for det stationære produktionsværk blev fastholdt efter en afvejning af de miljømæssige hensyn i form af støjgener for beboerne i den nordlige del af Vindinge By, og på den anden side det erhvervmæssige hensyn ved også at kunne producere på det stationære værk frem til kl. 17 i sommerperioden.

Det stationære produktionsværk består af flere sorteringsværker og stenknusere. Produktionsværket ligger 400 meter fra den nordlige del af Vindinge By (Ekstrakten s. 929). Når Region Sjælland modtager henvendelser om støj fra graven, er det oftest henvendelser omkring støj fra det stationære produktionsværk.

Region Sjælland vurderede derfor, at udvidelse af driftstiden for det stationære produktionsværk fra kl. 16 – 17 i sommerperioden ville udgøre en væsentlig gene for beboerne i den nordlige del af Vindinge By, da det særligt er i den periode af året og det tidsrum, at mange ønsker at opholde sig i deres haver.

Nymølle begrundede ansøgningen om længere driftstid med, at produktionsværkerne til tider kan udgøre en flaskehals for produktionen.

Det var Region Sjællands vurdering, at øget driftstid ville give grusgraven øget fleksibilitet i produktionen, og derfor i visse situationer mulighed for højere produktion. Den hidtidige produktion har imidlertid været meget høj, og Region Sjælland kunne derfor konstatere, at de hidtidige driftstider fra kl. 7-16 ikke var til hinder for en meget høj produktion. Hedehusene Grusgrav har i en årrække været den grusgrav i Danmark med højest produktion, og i flere år har produktionen været så høj, at den har oversteget den tilladte indvindingsmængde. Region Sjælland vurderede derfor, at undtagelsen i sommerperioden vil have begrænset indflydelse på indvindingsmængden.

Det er i denne sammenhæng værd at notere sig, at det på trods af vilkåret om driftstider i 2021 lykkedes Nymølle at indvinde mere end den ansøgte og tilladte mængde. Der henvises til bilag I.E, som udgør Region Sjællands accept af øget indvinding for 2021 af 22. juni 2021 (Ekstrakten s. 887). Det fremgår heraf, at Nymølle i 2021 – ud over de tilladte 0,9 mio. m³ - forventede et behov for at indvinde op til yderligere 0,5 m³. Det er i denne sammenhæng desuden relevant at fremhæve, at Region Sjælland ikke i 2021 modtog yderligere klager over støj fra indvindingen, hvilket må tages som udtryk for, at vilkåret om driftstid var egnet til at imødegå de gener, som indvindingen hidtil havde påført omgivelser. Det er endvidere udtryk for, at vilkåret er proportionalt, idet Nymølle således har formået at opretholde en endog meget høj produktion på trods af vilkåret om driftstid.

Derudover tillagde Region Sjælland det væsentlig betydning, at begrænsningen i driftstiden for det stationære produktionsværk kun vil have betydning i få år, da de sten- og grusmaterialer, der forarbejdes på det stationære værk, vil være udtømt i den nordlige grav inden for få år. Derefter vil det kun være materialer fra den sydlige grav, der skal forarbejdes på det stationære produktionsværk, og i den situation vil der være god kapacitet på det stationære værk.

Samlet set vurderede Region Sjælland, at de erhvervsmæssige interesser i en udvidet driftstid på det stationære produktionsværk i sommerperioden er begrænsede. I afvejningen mellem det miljømæssige hensyn i relation til påvirkningen af omgivelserne, herunder støjgener, og det erhvervsmæssige hensyn vurderede regionen derfor, at det miljømæssige hensyn vejede tungest.

Det fremgår tydeligt af råstoftilladelsen, at regionen i forhold til vilkåret om driftstider har foretaget en konkret skønspregt vurdering, herunder en afvejning af de relevante hensyn under råstoflovens § 3. Der henvises til råstoftilladelsen for nord (bilag 1), s. 9f., 28 og 35 (Ekstrakten s. 187f., 206 og 213).

Det bestrides således, at hovedhensynene bag vilkåret om driftstider ikke fremgår af råstoftilladelsen, og at råstofindvindingstilladelsen ikke lever op til kravene til begrundelse efter forvaltningslovens kap. 6.

2.2.1 Konkret skønsmæssig afvejning af saglige hensyn, proportionalitet og begrundelse

Det gøres gældende, at vilkår 3.1.3, herunder de tilladte driftstider for det stationære værk placeret nordøst for Vindinge, efter en konkret afvejning af hensynene efter råstoflovens § 3 er fastsat med hjemmel i råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 1, og stk. 3, og at de er fastsat under iagttagelse af proportionalitetsprincippet med tilstrækkelig begrundelse, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Det gøres endvidere gældende, at Nymølle ikke har påvist omstændigheder, der kan føre til, at regionens afvejning af relevante hensyn, som har ført til vilkårets fastsættelse, kan tilsidesættes.

2.2.2 Konkret skønsmæssig afvejning af saglige hensyn

Som det fremgår, indebærer vilkåret om Tilladte driftstider for det stationære værk placeret nordøst for Vindinge, at driftstidsrummet for det stationære værk, som er placeret nordøst for Vindinge, begrænses med én time om eftermiddagen i fem måneder i sommerhalvåret. Dette stationære værk er placeret på en måde, som medfører en vis støjgene for de omboende i Vindinge. Et vilkår om driftstider er således egnet og sagligt i forhold til vilkårsfastsættelse af hensyn til de omboende samt en mere hensigtsmæssig og effektiv administration af loven.

2.2.3 Proportionalitet

Værket har efter regionens vurdering begrænset betydning for den samlede drift af grusgraven. Dette understreges af, at det i 2021 lykkedes Nymølle at indvinde mere end de oprindeligt ansøgte og tilladte 0,9 mio. m³, og at Region Sjælland accepterede, at der kunne indvindes yderligere 0,5 mio. m³, jf. bilag I.E. (Ekstrakten s. 887f.). Der kan således heller ikke herske tvivl om, at vilkåret er fastsat i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Regionen har efter en samlet skønspregt vurdering af de konkrete omstændigheder, herunder særligt en afvejning af hensynet til erhvervsmæssige interesser over for høringssvarene fra de omboende, som er udtryk for påvirkningen af omgivelserne, konkluderet, at vilkåret inden for rammerne af proportionalitetsprincippet på en hensigtsmæssig måde kunne begrænses til det stationære værk nordøst for Vindinge i fem sommermåneder, fordi regionen på denne måde stort set imødekom Nymølles ansøgning.

2.2.4 Vilkaåret er ikke fastsat i strid med rådgivning fra egen advokat

Det er forkert, når det anføres, at vilkåret er fastsat i strid med rådgivning fra regionens egen advokat. Regionens advokats rådgivning (bilag 4 – ekstrakten s. 665ff.) er udtryk for, at det kræver en konkret begrundelse at fravige det klare udgangspunkt, som Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier er udtryk for.

Regionens advokat har ikke foretaget en vurdering af, hvorvidt en mindre begrænsning af driftstiden for en begrænset del af aktiviteterne i grusgraven i fem sommermåneder kunne fastsættes med henvisning til de høringssvar, som regionen modtog fra de omboende.

Som anført ovenfor er vilkårsfastsættelsen netop udtryk for en konkret vurdering af de modstående hensyn, idet regionen med vilkårene har begrænset driften af værket mest muligt samtidig med, at vilkåret målrettet adresserer generne for de omboende. Vurderingen, der førte til den nærmere udformning af dette vilkår, er, som det fremgår, foretaget efter modtagelsen af høringssvarene, og vilkåret kan ikke tages som udtryk for, at regionen har handlet i modstrid med den generelle rådgivning fra regionens advokat, som forelå på et tidligere tidspunkt.

2.2.5 Særligt om betydningen af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse – bilag 8

Miljø- og Fødevarerklagenævnet traf den 9. september 2021 afgørelse om at stadfæste Regionens tilladelse til Hedehusene Grusgrav Nord (bilag 1) – med en delvis ændring af støvvilkåret.

Klagen gik på, at varigheden burde begrænses, og at der skulle fastsættes vilkår om løbende retablering, men Miljø- og Fødevarerklagenævnet valgte alligevel af egen drift at behandle vilkår om støj og støv. En klage over en tilladelse i medfør af råstoflovens § 7, stk. 1, er undergivet nævnets fulde prøvelse, men nævnet kan vælge at begrænse prøvelse til de forhold, som nævnet efter en gennemgang af sagen finder relevant.

I den foreliggende sag har Miljø- og Fødevarerklagenævnet aktivt tilvalgt at prøve gyldigheden af vilkår om støj og støv. Selvom Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke udtrykkeligt angiver at have taget stilling til vilkår 3.1.3 om driftstider, er det åbenbart og ubestridt, at driftstiderne fastlægges for at sikre omgivelserne mod netop disse gener.

Nævnets afgørelse må således tages som udtryk for, at nævnet ikke har fundet anledning til at behandle vilkårene om driftstider, hvilket enten må betyde, at de ikke kan anses som problematiske, eller at de indirekte må anses som stadfæstet med den konsekvens, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet er rette sagsøgte.

Det gøres på den baggrund gældende, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet har vurderet, at der ikke var grund til selvstændigt at behandle vilkår 3.1.3, og at det dermed må lægges til grund, at nævnet i lighed med de øvrige støvvilkår ikke fandt vilkår 3.1.3 ubegrundet eller uproportionalt.

2.3 Evt. hjemvisning

Til støtte for den subsidiaire påstand om hjemvisning til fornyet behandling gøres endvidere gældende, at det følger af råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 1, at der skal fastsættes vilkår om at begrænse de miljømæssige gener, og at vilkårene er fastsat på baggrund af en helhedsvurdering efter afvejning af hensynene efter råstoflovens § 3, herunder gener for omboende.

Hvis Nymølles påstand 1.1.I.A.2 tages til følge, vil råstoftilladelsen ikke leve op til råstoflovens krav om fastsættelse af vilkår med henblik på begrænsning af de miljømæssige gener for de omboende, idet der ikke vil være fastsat driftstider for det stationære værk placeret nordøst for Vindinge i perioden maj til september. Det vil følgelig være nødvendigt med en fornyet behandling med henblik på, at regionen på ny træffer samlet afgørelse om råstoftilladelsen, herunder de nødvendige vilkår.

Hvis påstandene tages til følge for så vidt angår det stationære værk placeret nordøst for Vindinge, vil råstoftilladelsen mangle vilkår om driftstider for dette anlæg, som udgør de væsentligste miljømæssige ge-

ner for omgivelserne – dette i den periode, hvor generne udgør det største problem for de omboende.

...”

Roskilde kommune har i sit påstandsdokument anført:

”...

2 Anbringender

Det gøres overordnet gældende, at Roskilde Kommunes afgørelser af 2. april og 4. september 2020, herunder vilkår nr. 5, er lovlige og gyldige, idet de er meddelt med hjemmel i vandforsyningslovens §26 under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, og at de er tilstrækkeligt begrundet, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Der er tale om konkrete skønspregede vurderinger på baggrund af de konkrete omstændigheder i sagen, og Nymølle har ikke tilvejebragt grundlag for at tilsidesætte de fastsatte vilkår, som er udtryk for varetagelse af saglige og relevante hensyn.

2.1 Vandforsyningsloven

Vandforsyningslovens formålsbestemmelse fastslår, at loven primært har fokus på at beskytte og sikre udnyttelse af vandforekomsterne, jf. vandforsyningslovens § 1, nr. 1-4. Dette skal ske på baggrund af samlet vurdering af hensynene efter vandforsyningslovens § 2, stk. 1, som bl.a. omfatter vandforekomsternes omfang og befolkningens behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning. Det fremgår endvidere af råstoflovens § 3, at der skal lægges vægt på vandforsyningsinteresser.

Det fremgår af Nymølles indskrænkede og berigtigede påstandsdokument af 5. marts 2023, at det alene er dele af vilkår 5 i følgende af Roskilde Kommunes afgørelser tilladelser til midlertidig grundvandssænkning af 4. september 2020 – Hedehusene Syd (Ekstrakten s. 803ff) og 2. april 2020 – Hedehusene Nord (Ekstrakten s. 250ff).

2.2 Tilladelserne til grundvandssænkning

Kommunen har ved udarbejdelse af tilladelserne til Nymølle foretaget en konkret vurdering i forhold til den pågældende lokalitet og de lokale indvindingsinteresser, som de fastsatte vilkår er udtryk for den nødvendige regulering af med henblik på, at der kan meddeles tilladelse. Den konkrete vurdering er med afsæt i miljøkonsekvensrapporten sket under afvejning af de i vandforsyningslovens § 2 nævnte hensyn.

Det gøres gældende, at de fastsatte vilkår med krav til pejling i borer er sædvanlige og almindeligt forekommende vilkår. Vilkårene skal bl.a. ses i sammenhæng med behovet for at sikre dokumentation for en evt. aktualisering af erstatningspligten i medfør af vandforsyningslovens §28.

Det er desuden overordnet værd at notere sig, at Roskilde Kommune som det mindre i det mere har valgt at imødegå usikkerheder med vilkår i stedet for at meddele afslag. Det følger af MAD 2022.127Ø, at Roskilde Kommune i lyset af de foreliggende oplysninger på et sagligt grundlag kunne have meddelt afslag på ansøgningerne om grundvandssænkning.

I sager om tilladelse til bortledning af grundvand eller anden sænkning af grundvandsstanden efter vandforsyningslovens § 26 skal kommunen sikre, at tilladelsen indeholder eventuelle særlige vilkår for tilladelsen, herunder vilkår om en nærmere angiven afhjælpning af skade på anden ejendom, jf. § 25, nr. 3 og 4, i bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning.

Det fremgår direkte af cirkulære nr. 64 af 28. februar 1980, pkt. 6, litra b, at *"Med hensyn til kontrol med indvindingens følgevirkninger på grundvandsstanden bør det, i hvert fald for anlæg, der omfattes af vandforsyningslovens § 20, normalt fastsættes, at vandstanden i selve den pågældende indvindingsboring skal pejles et passende antal gange om året såvel i ro som under pumpning. For større anlæg bør der foreskrives et tilsvarende antal pejlinger i omkringliggende pejleboringer og eventuelt i nærmere angivne omkringliggende boringer og brønde, det sidste i overværelse af ejeren af vedkommende boring eller brønd."* Som det fremgår ovenfor, er den af kommunen valgte fremgangsmåde, jf. vilkår 5, anerkendt som egnet i cirkulæret.

Det gøres gældende, at de i tilladelserne til grundvandssænkning fastsatte vilkår er sagligt begrundede samt egnede og relevante til at varetage hensynet til vandforsyningsinteresserne, herunder de tre ejendomme (Ekstrakten s. 885). Som nævnt er vilkåret om pejling i de tre private boringer fastsat af hensyn til de enkeltes vandforsyning.

Det er Roskilde Kommunes vurdering, at der er en risiko for, at der kan ske påvirkning af vandforsyningen som følge af råstofgravningen, om end den er begrænset. Roskilde Kommune har derfor fastsat vilkår, der sikrer hensynet til vandforsyningen under iagttagelse af den begrænsede risiko.

Der er ikke tale om byrdefulde vilkår, men derimod vilkår fastsat efter en konkret afvejning af hensynet til råstofindvindingen, herunder omkostningerne forbundet med opfyldelsen af vilkåret, over for hensynet til at sikre vandforsyningsinteresserne i området. Vilkårene er velbegrundede og egnede til at varetage disse hensyn, og de er fastsat inden for rammerne af proportionalitetsprincippet.

2.3 Særligt om begrundelsen for pejling i private boringer på fremmed ejendom

Det er Kommunens vurdering, at der er hydraulisk kontakt mellem Hedelandsformationen og kalken, jf. GEO's rapport (Ekstrakten s. 884). Det gøres gældende, at selvom der kun i begrænset omfang skulle være hydraulisk kontakt mellem Hedelandsformationen og det dybere kalkmagasin, hvor naboboringerne er filtersat, udgør usikkerheden omkring dette og den deraf følgende risiko tilstrækkelig begrundelse for,

at grundvandsstanden skal overvåges, hvilket de fastsatte vilkår netop har til formål at gøre.

De af kommunen fastsatte vilkår i tilladelserne efter vandforsyningsloven har til formål at tilvejebringe længerevarende pejletidsserier, som kan anvendes som dokumentation for råstofgravningens påvirkning i tilfælde af, at de private indvindingsboringer skulle miste vand. Vilkårene om pejling i de enkelte boringer er således fastsat på baggrund af hensynet til den enkelte vandforsyning. Miljøstyrelsens Miljøprojekt nr. 526/2000 fastslår, at der bør opstilles et pejleprogram omfattende råstofsø og boringer i nærheden af graven til dokumentation både af forudsigelser og de aktuelle følgevirkninger. (Ekstrakten s. 949). Miljøkonsekvensrapporten nævner, at der kan ske tab af privat vandforsyning (Ekstrakten s. 347), hvilket understreger relevansen og sagligheden af de stillede vilkår.

Samtidige pejeserier fra dels grundvandssøen i grusgraven og dels de aktuelle boringer vil desuden kunne benyttes som indikation for, om det er grusgravningen, der forårsager evt. ændringer, eller der evt. er andre aktiviteter i området, som over de mange år kan forårsage dette. Dermed sikres også dokumentation, der er egnet til evt. at påvise, at grusgravningen ikke er årsag til evt. ændringer i grundvandsspejlet. Vilkårene er således også egnede til at opnå det saglige formål.

Der er ikke ved vilkår 5 overladt lodsejerne en uindskrænket adgang til at afkræve Nymølle at foretage pejlinger i deres boringer. Der er alene tale om, at boringer evt. skal pejles sammen med gravesøen, og disse pejlinger vil kunne sikre data vedrørende en mulig påvirkning af boringerne som følge af råstofgravningen for meget beskedne omkostninger.

Det gøres gældende, at vilkår 5 alene indebærer, at der kan blive tale om 4 årlige pejlinger i de tre boringer, fordi de – i relevant omfang – skal foretages samtidig med pejlingen af vandstanden i gravesøen. Der er altså ikke tale om, at lodsejerne vilkårligt kan anmode Nymølle om at foretage pejling. Der er tale om, at Nymølle må påregne, at der skal foretages pejling i de tre boringer samtidig med pejling af gravesøen, men altså kun hvis lodsejerne ønsker det. Vilkårets udformning er i særlig grad udtryk for hensyntagen til Nymølle, idet Kommunen kunne have fastsat vilkår om etablering af monitoringsboringer til varetagelse af det samme formål, hvilket ville have været væsentligt dyrere for Nymølle.

Samlet gøres det gældende, at tilladelserne til grundvandssænkningen er velbegrundede, og at vilkårene varetager saglige og relevante hensyn inden for rammerne af proportionalitetsprincippet. Det er tydeligt, hvilke hovedhensyn under vandforsyningsloven der varetages ved vilkårsfastsættelsen, herunder har til formål at kontrollere rigtigheden af vurderingen i miljøkonsekvensrapporten, ligesom der skal sikres dokumentation for evt. krav under vandforsyningslovens § 28. Der er følgelig ikke grundlag for at tilsidesætte tilladelserne som ugyldige, herunder med henvisning til forvaltningslovens krav til forvaltningsakters begrundelse.

2.4 Særligt om den nedlagte påstand om hjemvisning

Ved påstandsdokumentet af 5. marts 2023 ændrede Nymølle påstandene sådan, at de alene omfatter dele af vilkår 5 i tilladelserne til grundvandssænkning.

Vilkår 5 har som nævnt ovenfor navnlig til formål at kontrollere rigtigheden af vurderingen i miljøkonsekvensrapporten, ligesom der skal sikres dokumentation for evt. krav under vandforsyningslovens §28.

Dertil kommer, at Kommunen i sager om tilladelse til bortledning af grundvand eller anden sænkning af grundvandsstanden efter vandforsyningslovens § 26 skal sikre, at tilladelsen indeholder eventuelle særlige vilkår for tilladelsen, herunder vilkår om en nærmere angiven afhjælpning af skade på anden ejendom, jf. § 25, nr. 3 og 4, i bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning.

Såfremt de anfægtede dele af vilkår 5 i tilladelserne til grundvandssænkning ophæves, vil Kommunen have behov for at foretage en fornyet vurdering af, hvordan der kan fastsættes vilkår til varetagelse af de nævnte hensyn, og at tilladelserne lever op til kravene i bl.a. § 25, nr. 4, i bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning. Dette kunne evt. blive i form af vilkår om etablering af nye pejleboringer.
..."

Parterne har under hovedforhandlingen i det væsentlige procederet i overensstemmelse med det anførte i påstandsdokumenterne.

Sagsøgte har under hovedforhandlingen supplerende gjort gældende, at sagsøger ikke længere har retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af vilkår 3.1.3. for så vidt angår den anfægtede del af vilkåret, idet det stationære værk placeret nord-øst for Vindinge efter det oplyste er fjernet og erstattet af mindre stående, mobile anlæg.

Sagsøger har heroverfor gjort gældende, at sagsøger fortsat har en aktuel, retlig interesse i at få vilkåret prøvet, idet afgørelsen skal prøves på grundlag af den viden, der forelå, og de faktiske forhold der forelå, da afgørelsen blev truffet. Sagsøger har endvidere lidt betydelige formuetab som følge af det ugyldige vilkår og vil ved dets tilsidesættelse som ugyldigt rejse et erstatningskrav overfor sagsøger. Det kan endvidere ikke udelukkes, at sagsøger vil genopstille værket indenfor tilladelsens gyldighedsperiode, der løber frem til 2030. Endelig har sagsøger en retlig interesse i at få prøvet vilkåret af hensyn til sagsomkostninger.

Sagsøgte Region Sjælland har endvidere præciseret, at sagsøgtes påstand om hjemvisning alene vedrører vilkåret om sikkerhedsstillelse og ikke driftsvilkåret.

Sagsøger har supplerende gjort gældende, at sagsøgte Region Sjælland ved fastsættelsen af vilkåret om sikkerhedsstillelse usagligt og i strid med det materielle specialitetsprincip har varetaget planretlige hensyn, der ikke er hjemlet i råstofloven.

Sagsøgte Region Sjælland har hertil anført, at i det omfang planhensyn har spillet ind ved fastsættelse af vilkåret om sikkerhedsstillelse, er det sagligt, og at byudvikling er nævnt i råstofloven.

Rettens begrundelse og resultat

Ad vilkår om sikkerhedsstillelse

Det fremgår enslydende af Miljøkonsekvensrapporten fra maj 2020 og af grave- og efterbehandlingsplanen fra marts 2020, at det for arealer, der efterbehandles til erhverv kan forventes, at der skal ske omplacering af jord i forbindelse med byggemodningen af arealet, og at det derfor er mere usikkert, hvorledes dette areal udformes.

Det fremgår af vilkår 3.1.1.3. om sikkerhedsstillelse i råstofindvindingstilladelsen af 2. april 2020, at der er den nære sammenhæng mellem sikkerhedens størrelse og efterbehandlingen, at sikkerheden er fastsat til 250.000 kr. for de 66 ha, der skal efterbehandles til erhverv, mens den alene er fastsat til 150.000 kr. for de 66 ha, der skal efterbehandles til natur.

Herefter er afgørelsen tilstrækkeligt begrundet, jf. forvaltningslovens § 22 og § 24.

Denne omstændighed, at sagsøgte Region Sjælland har ladet det indgå i den skønsmæssige fastsættelse af sikkerhedens størrelse, hvorvidt der skal efterbehandles til erhverv eller til natur, medfører ikke, at sagsøgte kan anses for i strid med det materielle specialitetsprincip at have varetaget planretlige hensyn, der ikke er hjemlet i råstofloven.

Herefter og idet sagsøger ikke har godtgjort, at den skønsmæssigt fastsatte sikkerhedsstillelse vil overstige sagsøgte, Region Sjællands, eventuelle faktiske udgifter til en efterbehandling forestået af sagsøgte, tages sagsøgers anerkendelsespåstand for så vidt angår vilkåret om sikkerhedsstillelse ikke til følge.

Ad vilkår om driftstider

Som sagsøgtes påstande er nedlagt for retten, har retten ikke fundet anledning til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt sagsøger fortsat har retlig interesse i prøvelse af vilkår 3.1.3.

De fremgår af råstofindvindingstilladelsen af 2. april 2020, at sagsøgte, Region Sjælland, i udkastet til afgørelse havde udvidet driftstiden for produktion i forhold til den gældende tilladelse med i time fra kl. 16 til 17 på hverdage, fordi dette tidsrum lå indenfor definitionen af dagsperioden i Miljøstyrelsens støjvejledning. Det fremgår endvidere af afgørelsen, at sagsøgte på baggrund af utilfredshed blandt en bred kreds af beboere i den nordlige del af Vindinge endeligt vurderede, at udvidelsen kun skal gælde det stationære værk fra oktober til april, mens de allerede gældende driftstider for det stationære værk fastholdes i perioden maj til september.

Der er herefter ikke grundlag for at anse vilkåret om driftstider mangelfuldt begrundet, jf. forvaltningslovens § 22 og § 24.

Herefter, og idet indholdet af Miljøstyrelsens støjvejledning ikke kan føre til en anden vurdering, tages sagsøgers anerkendelsespåstand over for Region Sjælland for så vidt angår vilkåret om driftstider ikke til følge.

Ad vilkår om pejleboringer

Det omtvistede vilkår 4.1.2., nr. 5, i Roskilde Kommunes vandindvindingstilladelse af 2. april 2020 må ved en sammenhængende læsning forstås således, at der maksimalt kan blive tale om 4 pejlinger i de tre private boringer årligt, idet disse boringer i givet fald er forudsat at skulle foretages samtidig med pejlingerne af vandstanden i gravesøen.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at sagsøger er forpligtet til at etablere vandforsyning til de berørte ejendomme, hvis det mod forventning skulle vise sig, at der sker tab af privat vandforsyning, og hvis dette kan henføres til sagsøgers graveaktiviteter under grundvandsspejlet.

Retten lægger til grund, at vilkåret om pejling i de private boringer er fastsat af hensyn til den private vandforsyning.

På ovenstående baggrund anses vilkåret at være proportionalt og at være sagligt begrundet i de hensyn, der kan varetages efter vandforsyningsloven og råstofloven.

Herefter tages sagsøgers anerkendelsespåstand over for Roskilde Kommune for så vidt angår vilkåret om pejleboringer ikke til følge.

THI KENDES FOR RET:

Region Sjælland frifindes.

Roskilde Kommune frifindes.



ØSTRE LANDSRET KENDELSE afsagt den 20. maj 2025

Sag BS-31478/2024-OLR
(18. afdeling)

[redacted] A/S
(advokat Lars Hammer Wentoft og advokat Josephine Linn Jacobsen)

mod

Region [redacted]
og
[redacted] Kommune
(advokat Jacob Brandt for begge)

Retten i Næstved har den 21. maj 2024 afsagt dom i 1. instans (sag BS-38598/2020-NAE).

Landsdommerne [redacted], [redacted] og [redacted]
[redacted] (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Parternes påstande

Indstævnte, Region [redacted] har nedlagt påstand om afvisning af den af appellanten, [redacted] A/S, over for Region [redacted] i ankestævningen nedlagte påstand om, at vilkår 3.1.3 (Driftstider) i Region [redacted] råstofindvindingstilladelse af 2. april 2020 (Nord) er ugyldig.

[redacted] A/S har heroverfor nedlagt principal påstand om, at Region [redacted] afvisningspåstand skal nægtes fremme, subsidært at den af [redacted] A/S i ankestævningen nedlagte anerkendelsespåstand over for Region [redacted] tages under påkendelse.

Landsretten afsagde den 23. oktober 2024 kendelse om, at det blev tilladt Region [REDACTED] at nedlægge principal påstand om afvisning.

Region [REDACTED] har i meddelelse af 1. maj 2025 anmodet landsretten om på det foreliggende skriftlige grundlag at tage stilling til, om den af Region [REDACTED] nedlagte afvisningspåstand kan tages til følge. [REDACTED] A/S har i meddelelse af 1. maj 2025 tilsluttet sig dette.

Landsretten har den 2. maj 2025, i overensstemmelse med parternes anmodning herom, truffet afgørelse om, at spørgsmålet om afvisning afgøres særskilt på det foreliggende skriftlige grundlag.

Supplerende oplysninger

Der er under ankesagen fremlagt nye bilag, herunder bilag I.J(a) og I.J(b), hvormed Region [REDACTED] i afgørelse af 3. juli 2024 godkendte efterhandling af 21 ha. af [REDACTED] Grusgrav Nord.

[REDACTED] A/S har under ankesagen oplyst, at det stationære værk placeret nord-øst for [REDACTED] blev fjernet og taget ud af drift den 30. juli 2023.

Anbringender

Region [REDACTED] har til støtte for sin påstand om afvisning i ankesvarskrift af 8. august 2024 anført bl.a.:

"Det gøres til støtte for afvisningspåstanden gældende, at [REDACTED] ikke har retlig interesse i prøvelse af den del af vilkår 3.1.3 om driftstider for det stationære værk i den nordlige grusgrav, som den nedlagte påstand angår.

Som det fremgår af såvel byretsdommen som sagen i øvrigt, er det alene den del af vilkår 3.1.3, som omfattede det stationære værk placeret nord-øst for [REDACTED] hvor gyldigheden anfægtes. Det var alene for dette værk, at [REDACTED] ansøgning om udvidet driftstid ikke blev imødekommet.

Som anført under afsnit 2, og som det fremgår af bilag I.H, har [REDACTED] fjernet anlægget fra den tilladte placering, og der blev under tilsynet i november 2023 konstateret indvinding af råstoffer på arealet. Vilkåret regulerer alene anlægget på den pågældende placering, hvorfor en opstilling af værket et andet sted i grusgraven ikke er reguleret af vilkåret. Hertil kommer, at råstofressourcen i den nordlige grav er ved at være udtømt, og at denne del af råstofgraven er under fremskreden efterbehandling og nedlukning, jf. bilag I.J(a) og (b). Som det fremgår af bilag I.H behandles de råstoffer, som aktuelt indvindes, af mobile anlæg efter, at det stationære anlæg er fjernet og taget ud af drift.

Den anfægtede del af vilkår 3.1.3 er således ikke længere aktuel eller relevant for den indvinding af råstoffer, som er omfattet af Region [REDACTED] råstofindvindingstilladelse af 2. april 2020 (bilag 1). Gyldigheden af den anfægtede del af vilkåret er med andre ord et hypotetisk spørgsmål uden faktisk eller retlig betydning for [REDACTED]

[REDACTED] A/S har heroverfor i ankereplik af 25. september 2024 anført bl.a.:

"4.1.2 Subsidiært: [REDACTED] påstand skal tages under påkendelse, da [REDACTED] har den fornødne retlige interesse

4.1.2.1 Såfremt Østre Landsret ikke tager [REDACTED] principale påstand, om at Region [REDACTED] afvisningspåstand bør nægtes fremme, til følge, påstår [REDACTED] at [REDACTED] påstand skal tages under påkendelse, da [REDACTED] fortsat har retlig interesse i Østre Landsrets prøvelse af vilkår 3.1.3 (Driftstider) i Region [REDACTED] råstofindvindingstilladelse af 2. april 2020 (Nord). Dette anbringende uddybes nedenfor.

4.1.3 Vilkåret om driftstider er en del af en stadig gældende og aktuel tilladelse til råstofindvinding

4.1.3.1 Til støtte for, at den nødvendige retlige interesse foreligger, gør [REDACTED] gældende, at [REDACTED] under alle omstændigheder og ubestridt havde den nødvendige retlige interesse i at få prøvet spørgsmålet om driftsvilkåret, da sagen blev indbragt for byretten. De efterfølgende omstændigheder ændrer ikke på, at vilkåret om driftstider er en del af en stadig gældende og aktuel tilladelse til råstofindvinding frem til 2030. Det kan i denne henseende ikke udelukkes, at [REDACTED] vil genopstille værket inden for tilladelsens gyldighedsperiode, eller at omfanget af tilladelsen for så vidt angår driftstider kan have betydning på anden vis. Der kan i den forbindelse henvises til afgørelsen i U 1962.393 Ø om en patentkrænkelser (omtalt i nærværende ankereplik, punkt 4.1.4.7), hvor det ikke havde betydning for sagsøgers retlige interesse, at sagsøgte inden sagens anlæg havde indstillet patentkrænkelsen, idet sagsøgte ellers til enhver tid ville kunne genoptage krænkelsen.

4.1.4 En kendelse om manglende retlig interesse vil have en negativ økonomisk betydning for [REDACTED] andre krav i anledning af vilkåret

4.1.4.1 Til yderligere støtte for anbringendet om, at den nødvendige retlige interesse foreligger, gør [REDACTED] gældende, at en kendelse om manglende retlig interesse vil have en negativ betydning for [REDACTED] mulighed for at rejse et efterfølgende erstatningskrav i anledning af den begrænsede drifts-/indvindingstid.

4.1.4.2 Derudover vil en kendelse om manglende retlig interesse potentielt kunne medføre, at [REDACTED] ikke kan få dækket sagsomkostningerne forbundet med førelsen af sagen for byretten. Retten i Næstved afsagde den 29. august 2024 en omkostningsafgørelse, hvoraf det fremgår, at [REDACTED] skal betale sagsomkostninger til Region [REDACTED] har, som beskrevet i punkt 7.2, kærret afgørelsen og anmodet

om, at kæresagen sambehandles med nærværende sag. Sagerne hænger uløseligt sammen, og udfaldet af nærværende sag vil i den forbindelse have betydning for, hvilken part Østre Landsret tilkender sagsomkostninger.

4.1.4.3 Betydningen af dette moment understøttes af praksis og juridisk litteratur, der fastslår, at en part stadig har en aktuel, retlig interesse i at få prøvet en sag, hvis sagens udfald kan få betydning for andre krav mellem parterne – herunder særligt økonomiske krav og erstatningskrav.¹

4.1.4.4 Der kan i denne sammenhæng henvises til U 2012.2520 Ø, hvor Østre Landsret fandt, at A og B, der ejede og beboede en lejlighed på 1. sal i en ejendom, havde retlig interesse i at få afklaret, hvorvidt der gjaldt særlige begrænsninger i adgangen til at drive restaurant i stueetagen, selv om der ifølge ejerlejlighedsforeningen ikke var aktuelle planer herom. Landsretten lagde blandt andet vægt på, at restaurantdriften havde betydning for A og B, såvel mens de beboede lejligheden som ved eventuelt videresalg.

4.1.4.5 Derudover kan der henvises til U 2008.2587/2 H, hvor en asylansøger kunne få behandlet en sag om prøvelse af afslag på asyl, selv om han i mellemtiden havde fået humanitær opholdstilladelse. Begrundelsen givet af Højesteret var sparsom, men asylansøgeren havde gjort gældende, at han havde en retlig interesse i sagen, fordi der var tale om prøvelse af en myndighedsafgørelse, og fordi sagens udfald kunne få betydning i erstatningsretlig henseende.

4.1.4.6 Der kan tillige henvises til U 1962.511 H, hvor en autolakerer efter landsretsdommens afsigelse havde flyttet sin virksomhed til et andet sted, men hvor sagsøger (en nabo) ifølge Højesteret stadig havde retlig interesse i en afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt autolakereren i tiden indtil flytningen havde været pligtig til at ophæve eller begrænse støjplagen – sandsynligvis af hensyn til sagsøgtes forbehold om fremsættelsen af et senere erstatningskrav.

4.1.4.7 Endelig kan der henvises til U 1962.393 Ø om en patentkrænkel- se, hvor det ikke havde betydning for sagsøgers retlige interesse, at sagsøgte inden sagens anlæg havde indstillet patentkrænkelsen, idet sagsøgte ellers til enhver tid ville kunne genoptage krænkelsen, hvilket ville have betydning for et fremtidigt erstatningskrav.

4.1.5 Det er sædvanligt at tage anerkendelsessøgsmål mod myndig- heder under påkendelse

4.1.5.1 Til yderligere støtte for, at den nødvendige retlige interesse fore- ligger, gør [REDACTED] gældende, at der i nyere praksis er en stigende tilbøjelighed til at tage anerkendelsessøgsmål (som det nærværende) un- der påkendelse, uanset om det påklagede forhold stadig er aktuelt. Det- te gælder især angående sager mod offentlige myndigheder vedrørende myndighedernes afgørelser.

4.1.5.2 Ifølge Bernhard Gomard, Michael Kistrup, Ulrik Rammeskov Bang-Pedersen, Lasse Højlund Christensen og Clement Salung Petersen taler flere hensyn desuden for, at et sagsanlæg angående prøvelsen af en myndighedsafgørelse fortsat har aktualitet, selv om en person eller virksomheden efterfølgende har foretaget handlinger, der gør, at en ændring af afgørelsen ikke længere har nogen praktisk konsekvens.

4.1.5.3 Der kan i den forbindelse henvises til U 2009.2706 H, hvor Højesteret behandlede en sag mod Naturklagenævnet vedrørende gyldigheden af nævnets tilladelse til et selskabs opstilling af to havvindmøller, uanset at det pågældende selskab havde opgivet planerne herom, og sagsøgeren derfor ikke længere havde aktuel interesse i en sag mod selskabet. Dommen anvendes i den juridiske litteratur som et eksempel på rækkevidden af en retlig interesse.

4.1.5.4 På tilsvarende vis kunne et teleselskab i U 2008.1653/1 H få behandlet en sag om, hvorvidt Teleklagenævnet havde været berettiget til at tillægge et andet teleselskabs klage til nævnet opsættende virkning, uanset at nævnet nu havde truffet endelig afgørelse i klagesagen.

4.1.5.5 Endelig kan nævnes U 2008.118/2 H, hvor Højesteret fandt, at appellantens havde retlig interesse i at få prøvet Arbejdsmarkedets Ankenævns fortolkning af lovgivningen, uanset at udfaldet af sagen ikke længere havde økonomisk værdi for den pågældende.

4.1.5.6 Ovennævnte afgørelse er ifølge Bernhard Gomard og Michael Kistrup udtryk for en mere generel interesse – der rækker ud over den konkrete sag – i at kunne efterprøve myndighedens retsanvendelse og lovfortolkning.⁵

4.1.6 Sagen er af principiel karakter og er rettet mod en offentlig myndighed

4.1.6.1 Til yderligere støtte for, at den nødvendige retlige interesse foreligger, gør [REDACTED] gældende, at sagen er af principiel karakter, idet vilkåret om driftstider, herunder begrundelsen herfor, har betydning for en større kreds af virksomheder, som indvinder råstoffer, og potentielt kan have betydning for en stor kreds af fysiske og juridiske personer, som er adressater for offentlige myndigheders afgørelser. Konsekvensen af, at nærværende sag ikke tages under behandling er, at ukvalificerede naboindsigelser – konkret om støj – fremadrettet vil kunne tilsidesætte offentligt fastsatte retningslinjer – konkret de retningslinjer, der følger af Miljøstyrelsens Støjvejledning – ved myndighedernes fremtidige behandling af tilladelser – konkret tilladelser til råstofindvinding. [REDACTED] har da også efter regionens skærpelse af støjvilkårene (i forhold til Miljøstyrelsens støjvejledning) i nærværende sag oplevet lignende tendenser fra offentlige myndigheders side i øvrige sager, hvor råstofindvindingstilladelser har været nødvendige, hvilket understøtter, at nærværende sag er principiel for en større kreds af både borgere/virksomheder og offentlige myndigheder.

4.1.6.2 I praksis stilles generelt lavere krav til retlig interesse, hvis den pågældende sag 1) er af principiel karakter, 2) er rettet mod offentlige

myndigheder og 3) har betydning for en større kreds af personer eller virksomheder, jf. afgørelserne trykt i U 1996.1300 H og U 2011.984 H.6

4.1.7 Sammenfattende om [REDACTED] retlige interesse

4.1.7.1 [REDACTED] gør på ovenstående baggrund samlet gældende, at [REDACTED] er i besiddelse af den nødvendige retlige interesse, da:

- i) vilkåret er en del af en stadig gældende og aktuel tilladelse til råstofindvinding frem til 2030;
- ii) det ikke kan udelukkes, at [REDACTED] vil genopstille værket på et senere tidspunkt inden for tilladelsens gyldighedsperiode;
- iii) en kendelse om manglende retlig interesse vil have en negativ betydning for [REDACTED] mulighed for at rejse et efterfølgende erstatningskrav mod Region [REDACTED];
- iv) en kendelse om manglende retlig interesse vil kunne få en negativ betydning for [REDACTED] mulighed for at få dækket sagsomkostningerne ved byretssagen;
- v) [REDACTED] ikke har nedlagt en ny selvstændig påstand om vilkårets ugyldighed under ankesagen, men blot gentaget påstanden fra byrets-sagen;
- vi) der i nyere praksis generelt er en stigende tilbøjelighed til at tage anerkendelsessøgsmål under påkendelse – især angående sager mod offentlige myndigheder; og
- vii) sagen er af generel principiel karakter, idet den har betydning for en større kreds af virksomheder, som indvinder råstoffer, og potentielt i alle øvrige situationer, hvor myndigheder forud for meddelelse af en tilladelse sender udkast dertil i høring, herunder hos naboer.”

Region [REDACTED] har i ankeduplik af 2. oktober 2024 heroverfor yderligere bemærket bl.a.:

”3 Der består ikke nogen aktuel eller konkret interesse i at få prøvet vilkåret om driftstider hos domstolene

Det bestrides, at det er en forudsætning for landsrettens stillingtagen til [REDACTED] retlige interesse, at Retten i Næstved tog stilling til dette som led i prøvelsen af gyldigheden af vilkåret om driftstider.

En appellant skal til enhver tid kunne demonstrere retlig interesse, og manglende retlig interesse kan, herunder i lyset af fraværet af opsættende virkning af søgsmålet, opstå inden afsigelse af endelig dom i ankeinstansen, hvilket kan have den konsekvens, at ankeinstansen afviser sagen, jf. bl.a. UfR 2021.1583H, og dette kan ske ex officio ved fraværet af en afvisningspåstand.

Det stationære værk har efter oplysning fra [REDACTED] været nedtaget siden den 30. juli 2023. Det er rimeligt at lægge til grund, at råstofgravens drift er indrettet og tilrettelagt i lyset heraf, og at produktionen i dag kan ske – og fuldt ud sker – uden den kapacitet, som det stationære værk tidligere bidrog med. Det er også rimeligt at lægge til grund, at det stationære værk er nedtaget, fordi det var unødvendigt for en hen-

sigtsmæssig drift af råstofgraven. Det gøres således gældende, at [REDACTED] ikke har en aktuel eller konkret interesse i at få prøvet vilkåret om driftstider hos domstolene. Det er uden betydning, at vilkåret kan anses som gældende, når den genstand, som vilkåret regulerer, ikke længere findes på den placering, hvor genstanden er reguleret.

Det forhold, at [REDACTED] teoretisk set kunne vælge at genopstille det stationære værk, kan ikke ændre herpå, jf. bl.a. landsrettens dom af 6. maj 2022 i sag BS-19828/2021-OLR. Som anført i ankesvarskriftet indvindes der råstoffer på den tidligere placering, og vilkårene er kun gældende for det stationære værk på den pågældende placering, herunder fordi det er denne placering, som er problematisk for de nærmeste naboer.

[REDACTED] har ikke rejst eller opgjort et krav om erstatning, og det bestrides, at der er grundlag herfor. En udokumenteret påstand om et ikke nærmere opgjort tab kan ikke begrunde, at der består en aktuel og konkret interesse i at få sagen prøvet ved domstolene.

Det gøres endvidere gældende, at [REDACTED] kære af Retten i Næstveds omkostningskendelse ikke i sig selv kan begrunde, at [REDACTED] har retlig interesse i en prøvelse af vilkårets gyldighed.

Afslutningsvist bemærkes i denne sammenhæng, at [REDACTED] hvis vilkåret efter byrettens dom er blevet en hyppigere gæst i regionernes råstofindvindingstilladelser, vil have rig lejlighed til at indbringe disse for såvel Miljø- og Fødevareklagenævnet som domstolene – dette i en konkret sammenhæng, hvor et sådant vilkår rent faktisk er aktuelt og konkret relevant. Det kan således udelukkes, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at tage Region [REDACTED] afvisningspåstand under påkendelse.

4 Sagen er ikke af principiel betydning eller af betydning for en større kreds af personer

Allerede ved kendelse af 20. maj 2021 tog Retten i Næstved stilling til sagens principielle betydning, idet retten afviste, at der var grundlag for at lade byretten tiltræde af 3 dommere eller henvise sagen til landsretten.

Byretten anførte:

"Sagen vedrører en helt konkret situation, hvor sagsøger gør gældende, at visse vilkår fastsat i Regionens to råstofindvindingstilladelser og de hertil knyttede kommunale afgørelser er ugyldige.

Afgørelsen af disse spørgsmål beror navnlig på en bevismæssig vurdering på baggrund af sagens konkrete omstændigheder, og spørgsmålet kan ikke anses for at være principielt.

Retten finder ikke, at sagen er af principiel karakter og har generel betydning for rets anvendelsen og retsudviklingen eller væsentlig samfundsmæssig rækkevidde i øvrigt, hvorfor sagen ikke henvises til behandling i landsretten, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1.

Retten finder heller ikke, at der er grundlag for, at sagen behandles af 3 dommere i byretten, jf. retsplejelovens § 12, stk. 3."

Region [REDACTED] kan, som det i øvrigt fremgår af kendelsen, tiltræde byrettens vurdering. Der er tale om vilkår fastsat på baggrund af en konkret vurdering af de særlige omstændigheder i den foreliggende sag.

Vilkårene i en råstofindvindingstilladelse skal altid fastsættes på baggrund af en konkret vurdering, og enhver afgørelse skal være ledsaget af en konkret begrundelse. Hvorvidt, der kan fastsættes lignende vilkår om driftstider i andre sager, vil bero på en konkret vurdering i de pågældende sager. Der er tale om vilkår fastsat på baggrund af sagens faktiske omstændigheder efter en konkret skønsmæssig afvejning af hensynene efter råstoflovens § 3.

Region [REDACTED] – og Retten i Næstveds – konkrete vurdering var, at der i lyset af de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag var grundlag for at fastsætte vilkårene om driftstider som sket."

[REDACTED] A/S har i ankeprocesskrift 1 af 11. oktober 2024 heroverfor anført bl.a.:

**"3. SUPPLERENDE ANBRINGENDER OVER FOR REGION [REDACTED]
[REDACTED] VEDRØRENDE [REDACTED] FORTSATTE RETLIGE INTERESSE**

3.1 Det bestrides, at Retten i Næstved ex officio burde have taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt [REDACTED] påstand fortsat var aktuel efter fjernelsen af det af tilladelsen omhandlede stationære værk.

3.2 Ulrik Rammeskov Bang-Pedersen, Lasse Højlund Christensen og Clement Salung Petersen anfører i Den Civile Retspleje, at det kun er i de særlige tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt en påstand egentlig er lovlig og egner sig til at blive bedømt retligt, at retten ex officio bør påse spørgsmål om sagsøgers retlige interesse – og ikke i tilfælde, der vedrører, hvorvidt sagsøgers påstand stadig er aktuel. Således anfører forfatterne, at retten næppe af egen drift bør afvise sagen som følge af manglende aktualitet, da kravet om aktualitet må anses for begrundet i hensynet til den sagsøgte og ikke til domstolene – modsat kravet om en påstands lovlighed og retlighed. Forfatterne henviser i den forbindelse til U 1990.611 H, som ifølge forfatterne støtter denne antagelse. I sagen tog 5 højesteretsdommere hensyn til, at parterne ønskede et spørgsmål om forståelsen af funktionærlovens § 5, stk. 2 (120-dages-reglen) påkendt ved domstolene trods, at 4 dommere af egen drift fandt, at sagsøger ikke havde den nødvendige retlige interesse. Spørgsmålet blev derfor påkendt.

3.3 I overensstemmelse med ovenstående omhandler den af Regions [REDACTED] fremhævede dom, U 2001.447 V, en sag, hvor retten af egen drift afviste at behandle sagsøgers påstand, da den pågældende påstand vedrørte opfyldelsen af en erklæring om en livsvarig jagtret, som

ikke gyldigt kunne afgives, og som åbenbart tilsigtede at omgå jagtlovens bestemmelser – og dermed vedrørte den situation, hvor der var tvivl om påstandens lovlighed.

3.4 Region [REDACTED] anfører i ankeduplikken af den 2. oktober 2024 videre, at et forbehold om at rejse et senere erstatningskrav ikke kan begrunde, at der består en aktuell og konkret interesse i at få driftsvilkåret prøvet ved domstolene.

3.5 Det bestrides, at det er en betingelse for [REDACTED] retlige interesse, at [REDACTED] på nuværende tidspunkt i sagen har opgjort og dokumenteret et erstatningsretligt tab. Dommene angivet i ankereplikken, pkt.

1.4.1., vedrører netop tilfælde, hvor domstolene fandt, at der var den nødvendige retlige interesse under hensyn til sagsøgernes forbehold om senere erstatningskrav – altså tilfælde, hvor der på tidspunktet for hovedforhandlingen ikke var opgjort eller dokumenteret et nærmere tab.

3.6 Det bestrides endvidere, at sagen ikke er af principiel karakter. Kendelsen fra byretten af 20. maj 2021 kan ikke længere anvendes som udtryk for, at sagen ikke har principiel karakter, idet sagen efterfølgende er blevet skåret væsentligt til – og har ændret karakter – således at sagen mod Region [REDACTED] er koncentreret omkring vilkåret om driftstider.

3.7 Regions [REDACTED] argument i ankeduplikken, side 3, om, at [REDACTED] i fremtiden vil have rig mulighed for at indbringe lignende sager om begrænsede driftstider for Miljø- og Fødevareklagenævnet og domstolene, udgør ikke et sagligt argument til støtte for, at påstanden skal afvises af Østre Landsret. Selvom [REDACTED] i fremtidige sager måtte have adgang til at klage over lignende vilkår, er det stadig retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at afvise en sag af denne principielle karakter mod en offentlig myndighed angående en del af en stadigt gældende og aktuell tilladelse til råstofindvinding, jf. argumentationen i ankereplikkens punkt 4.1.3, 4.1.5 og 4.1.6. Dertil kommer det retssikkerhedsmæssigt betænkelige ved, at en afvisning af sagen vil afskære [REDACTED] mulighed for at fremsætte et erstatningskrav i anledning af den begrænsede drifts-/indvindingstid, jf. argumentationen i ankereplikkens punkt 4.1.4.”

Landsrettens begrundelse og resultat

Region [REDACTED] meddelte den 2. april 2020 [REDACTED] A/S en råstofindvindingstilladelse, som var gældende frem til 2. april 2030. Ankesagen angår, for så vidt angår Region [REDACTED] gyldigheden af det i tilladelsen fastsatte vilkår 3.1.3 om tilladte driftstider for det stationære værk placeret nordøst for [REDACTED]

Det stationære værk blev fjernet og taget ud af drift den 30. juli 2023, og spørgsmålet er herefter, om [REDACTED] A/S fortsat har fornøden

retlig interesse i en prøvelse af det omstridte vilkår angående værkets driftstider.

Uanset at værket aktuelt er fjernet og udtaget af drift, finder landsretten, at [REDACTED] A/S fortsat har fornøden retlig interesse i at få prøvet lovligheden af det vilkår, som værket fra tilladelsen den 2. april 2020 og frem til nedtagelsen den 30. juli 2023 har været underlagt, og som i øvrigt er gældende frem til 2. april 2030.

Den nedlagte afvisningspåstand tages herefter ikke til følge.

THI BESTEMMES:

Den af Region [REDACTED] nedlagte påstand om afvisning tages ikke til følge.

Sagsomkostningerne skal afgøres i forbindelse med sagens endelige afgørelse ved landsretten.