

# Notat om råstofplaners retsvirkninger og om meddelelse af indvindingstilladelser uden for udlagte graveområder

## 1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Region Midtjylland (herefter regionen) har bedt os vurdere, om regionen kan færdigbehandle en ansøgning om råstofindvindingstilladelse og træffe afgørelse ud fra den råstofplan, som forelå på ansøgningstidspunktet, eller om regionen skal træffe afgørelse ud fra den råstofplan, som er vedtaget på tidspunktet for afgørelsen.

Vi er desuden blevet bedt om at redegøre for regionens muligheder for at meddele tilladelse til erhvervs-mæssig indvinding af råstoffer på arealer uden for de i råstofplanen udlagte graveområder, herunder en redegørelse for særlige forhold (tertiære momenter), der kan tale for opretholdelse af en (ugyldig) tilladelse, som er meddelt i strid med den på afgørelsestidspunktet gældende råstofplan.

Spørgsmålene er behandlet hver for sig neden for i afsnit 2 og 3.

## 2. RETSVIRKNINGSTIDSPUNKTET FOR RÅSTOFPLANER

Hovedreglen er, at en råstofplans retsvirkninger indtræder ved regionsrådets endelige vedtagelse af planen efter råstoflovens<sup>1</sup> § 6 a.

Lovens § 6 a blev indsat i råstofloven ved lov nr. 566 af 24. juni 2005 om ændring af lov om råstoffer som følge af, at råstofplanlægningen efter ikrafttrædelsen af ændringsloven<sup>2</sup> ville blive fastlagt i en af regionsrådet udarbejdet råstofplan fremfor som tidligere i amtsrådenes regionplan. Reglerne om tilvejebringelse (og ophævelse) af regionplaner fremgik af den dagældende planlovs §§ 22 og 23.

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om råstoffer.

<sup>2</sup> Ændringsloven trådte i kraft den 1. januar 2007, jf. lovens § 2, stk. 1.

Følgende fremgår af bemærkningerne til § 6 a<sup>3</sup> 4:

*”Råstofplanens bindende karakter gør, at der bør fastsættes regler om en tilblivelsesprocedure, der skal sikre, at statslige og kommunale myndigheders og privates interesser indgår i planlægningen, ligesom hensynet til den regionale udviklingsplanlægning skal varetages. I bestemmelsen foreslås derfor offentligheds- og høringsregler, der svarer til de procedureregler, der gælder for de nuværende regionplaner. [...]”*

Det generelle udgangspunkt er – medmindre der er lovhjemmel for andet – at forvaltningen skal træffe afgørelse i henhold til de regler, der er gældende på tidspunktet for sagens afgørelse.

Råstofplaner udgør regionernes administrationsgrundlag for afgørelser om råstofindvinding, og må, jf. de ovenfor gengivne forarbejder, anses for at have en bindende karakter. Det er derfor vores vurdering, at udgangspunktet om, at der skal træffes afgørelse i henhold til de regler, der er gældende på tidspunktet for sagens afgørelse, også gælder i relation til afgørelser, som træffes i henhold til en råstofplan.

Da råstofplaner får retsvirkning ved regionsrådets endelige vedtagelse af planen, vil allerede foreliggende – men endnu ikke afgjorte – ansøgninger herefter som det klare udgangspunkt skulle behandles i henhold til den seneste endeligt vedtagne råstofplan. Som anført ovenfor, kan f.eks. et tilstrækkeligt stærkt indrettelseshensyn fravige udgangspunktet.

Fra planlovens område kan vi henvise til MAD 2009.172 Ø, hvor det blev antaget af byretten, at kommunen skulle træffe afgørelse på grundlag af den kommuneplan, der var gældende på tidspunktet for sagens afgørelse:

*”Retten finder ikke grundlag for at tilsidesætte sagsøgte afgørelse som ugyldig.*

*Retten har herved lagt vægt på, at sagsøgte har truffet afgørelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommunes afgørelse af 2. juni 2007 havde den fornødne hjemmel i planlovgivningen. Retten finder ikke grundlag for at tilsidesætte sagsøgte vurdering af dette spørgsmål. Retten har i den forbindelse lagt vægt på, at Københavns Kommunes afgørelse er truffet den 2. juni 2006, dvs. efter offentlig bekendtgørelse af Kommuneplan 2005 den 30. maj 2006. Retten finder ikke, at afgørelsen burde være truffet i medfør af de før Kommuneplan 2005 gældende regler, selvom ansøgningen er indsendt før dennes offentlige bekendtgørelse.”*

<sup>3</sup> Jf. bemærkningerne til § 1, nr. 5, i forslag nr. 88 af 24. februar 2005 til lov om ændring af lov om råstoffer.

<sup>4</sup> Her og i det følgende med vores fremhævelser.

Dommen blev stadfæstet af landsretten i henhold til de af byretten anførte grunde.

Det er vores vurdering, at præmisserne ovenfor også er retningsgivende for vurderingen af råstofplaners retsvirkningstidspunkt. Kommuneplaner er – ligesom råstofplaner – ikke umiddelbart bindende for borgerne, men udgør administrationsgrundlaget for henholdsvis kommunalbestyrelsens og regionsrådets virke, og der er efter vores vurdering ingen umiddelbare holdepunkter for, at de to situationer skal behandles forskelligt.

Sammenfattende er det således vores vurdering, at regionen som det klare udgangspunkt skal træffe afgørelse om råstofindvindingstilladelse på grundlag af den råstofplan, som er vedtaget på tidspunktet for afgørelsen, uanset om ansøgningen om råstofindvindingstilladelse er modtaget før vedtagelsen af den nye råstofplan.

Hvis dette udgangspunkt skal fraviges, således at en sag i stedet skal bedømmes ud fra retsgrundlaget på ansøgningstidspunktet, kræves det ifølge litteraturen, at der foreligger helt særlige omstændigheder<sup>5</sup>. Anførte sted henvises til, at en forhåndsbesked og derved (tungtvejende) indrettelsehensyn kan føre til, at en myndighed er forpligtet til at fravige udgangspunktet om, at en sag skal bedømmes i henhold til det retlige grundlag på afgørelsestidspunktet. Denne undtagelse er møttet på en situation, hvor lovgivningen bliver ændret efter en bindende forhåndsbesked er blevet givet. Det er en forudsætning for, at en borger kan fastholde forvaltningen på en forhåndsbesked som bindende, at den efter sit indhold giver besked om det, borgeren påstår<sup>6</sup>.

Har råstofmyndigheden vejledt ansøgeren om, at der vil blive truffet afgørelse ud fra den råstofplan, som forelå på ansøgningstidspunktet, kan vejledningen efter vores opfattelse ikke betragtes som en bindende forhåndsbesked, som forpligter råstofmyndigheden til efterfølgende at meddele en tilladelse i strid med den gældende råstofplan. Det skyldes, at vejledningen er udtryk for en urigtig fortolkning, som medfører en retlig mangel ved den efterfølgende tilladelse. Om der alligevel kan meddeles tilladelse i strid med den gældende råstofplan, behandles straks nedenfor i afsnit 3.

### **3. INDVINDING UDEN FOR DE UDLAGTE RÅSTOFGRAVEOMRÅDER**

Råstofindvinding skal som altovervejende hovedregel foregå i de områder, som er udlagt hertil i råstofplanen, medmindre der er særlige grunde til at fravige dette. Herved sikres, at indvindingen sker efter en samlet overordnet afvejning af de hensyn, der fremgår af råstoflovens § 3. Desuden sikres, at de berørte

---

<sup>5</sup> Søren Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 2005, side 543.

<sup>6</sup> Søren Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 2005, side 522.

borgere, myndigheder og erhvervsinteresser inddrages i udpegningen af graveområder, og at man efterfølgende kan regne med, hvor råstofindvindingen vil foregå.

Uden for de områder, der i råstofplanen er udlagt som graveområder, vil afvejningen efter råstoflovens § 3 have afgørende betydning for vurderingen af, om der er særlige forhold, der taler for, at der (alligevel) kan gives en indvindingstilladelse. En forudsætning herfor er som udgangspunkt, at det ansøgte harmonerer med råstofplanens retningslinjer om råstofindvinding uden for graveområder<sup>7</sup>.

Det fremgår desuden af klagenævnspraksis, at en tilladelse til indvinding uden for udlagte graveområder skal indeholde en vurdering og afvejning efter råstoflovens § 3 med angivelse af hvilke forhold, der begrundes, at regionen har meddelt tilladelse til indvinding<sup>8</sup>.

Det fremgår af retningslinje 1 i Region Midtjyllands Råstofplan 2020, at råstofindvinding som udgangspunkt skal foregå inden for de udlagte råstofgraveområder, men at der i visse tilfælde undtagelsesvis kan gives tilladelse til råstofindvinding udenfor de udlagte råstofgraveområder.

De nærmere retningslinjer for indvinding uden for udlagte graveområder fremgår af råstofplanens retningslinje 2, som har følgende ordlyd:

***”RETNINGSLINJE 2. INDVINDING UDEN FOR DE UDLAGTE RÅSTOFGRAVEOMRÅDER***

*Råstofindvinding skal som hovedregel foregå inden for de udlagte råstofgraveområder. Råstofindvinding kan undtagelsesvis og i begrænset omfang foregå uden for de udlagte råstofgraveområder, når samfundsmæssige interesser taler for det, og når hensynet til miljøet og den øvrige planlægning ikke taler imod. Regionsrådet skal i hvert enkelt tilfælde tage stilling til råstofindvinding uden for råstofplanens råstofgraveområder.”*

Af bemærkningerne til retningslinjen fremgår følgende:

*”Mulighederne for at åbne nye mindre råstofgrave uden for råstofgraveområderne er begrænsede og vil i hvert enkelt tilfælde kræve en særlig begrundelse. Der kan være tilfælde, hvor der er særlige samfundsmæssige interesser, fx behov for råstoffer til særlige formål, som ikke kan tilgodeses indenfor de udlagte råstofgraveområder. Det kan være indvinding af et sjældent eller særligt værdifuldt råstof. Eller kortvarig indvinding i forbindelse med større vejprojekter,*

<sup>7</sup> Jf. Vejledning om administration af råstofloven – En vejledning til regioner og kommuner, Miljøministeriet, Naturstyrelsen (september 2012), side 42 med henvisninger til en række ældre afgørelser fra klagenævnet (”råstofvejledningen”).

<sup>8</sup> Jf. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse 6. marts 2020 i sag 18/05280.

*digebyggeri eller andre definerede anlægsprojekter, som fx vil minimere transporten. Endvidere kan der ske mindre justeringer af råstoftilladelser i forhold til graveområdernes afgrænsning, hvis det betyder en bedre udnyttelse af råstofforekomsten eller en bedre efterbehandling af området.”*

Det må følge heraf, at regionen ikke er fuldstændig afskåret fra at meddele tilladelse til indvinding uden for de udlagte graveområder. En sådan tilladelse forudsætter dog, at der er tale om et særligt tilfælde, at der er tale om indvinding i begrænset omfang i mindre råstofgrave, og at regionen på baggrund af en hensynsafvejning efter råstoflovens § 3 vurderer, at de samfundsmæssige interesser i indvindingen vejer tungere end øvrige hensyn omtalt i lovens § 3.

Regionen skal dog være opmærksom på, om det ansøgte areal til råstofindvinding er omfattet af en anmeldt ret til indvinding efter råstoflovens § 52 a, stk. 2. Miljø- og Fødevareklagenævnet har udtalt, at der både efter ordlyden af råstoflovens § 52 a, stk. 2, og relevante forarbejder<sup>9</sup> er tale om en ”ret til indvinding”, uanset at en udnyttelse af den anmeldte rettighed siden 2002 omfattes af et krav om indvindings-tilladelse<sup>10</sup>. Det fremgår tillige af forarbejderne og råstofvejledningen, at et afslag på tilladelse til indvinding til udnyttelse af anmeldte rettigheder kun bør meddeles i tilfælde, hvor råstofindvinding vil komme i strid med samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt. Dette gælder efter nævnets praksis også i sager, hvor der er ansøgt om indvinding uden for de i råstofplanen udlagte graveområder<sup>11</sup>:

*”Afslagets henvisning til arealets beliggenhed uden for udlagt graveområde, eller argumentationen i forhold til retningslinje 2 i Råstofplan 2016, inddrager således ikke efter nævnets opfattelse samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt, som skal gå forud for den anmeldte ret til indvinding [af ler].”*

Det er også vigtigt at være opmærksom på, at råstofindvinding i et område, der ligger uden for et i råstofplanen udlagt graveområde, er obligatorisk VVM-pligtigt, hvis der meddeles tilladelse til indvinding med en samlet indvindingsperiode på mere end 10 år, jf. miljøvurderingsloven, bilag 1, pkt. 20. En sådan situation vil dog formentligt være sjældent forekommende, da det følger af råstoflovens § 9, stk. 1, at der kun i særlige tilfælde kan gives en tilladelse til indvinding i en periode på over 10 år.

---

<sup>9</sup> Jf. forslag nr. L 108 til lov om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet som fremsat den 9. februar 1972 og forslag nr. L 30 til lov om ændring af lov om råstoffer som fremsat den 3. oktober 2002.

<sup>10</sup> Jf. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 25. maj 2020 i sag 18/05090 og afgørelse af 27. august 2020 i sag 18/05088.

<sup>11</sup> Jf. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 27. august 2020 i sag 18/05088.

### 3.1 Særlige forhold (tertiære momenter) for opretholdelse af en (ugyldig) tilladelse, som er meddelt i strid med den på afgørelsestidspunktet gældende råstofplan

Er en råstofindvindingstilladelse meddelt i strid med den på afgørelsestidspunktet gældende råstofplan, er afgørelsen som udgangspunkt ugyldig, idet tilladelsen ikke har hjemmel.

Udover de særlige tilfælde, hvor der kan meddeles tilladelse uden for de udlagte graveområder, jf. ovenfor, kan særlige forhold (tertiære momenter) undtagelsesvist føre til, at afgørelsen bliver stående som gyldig<sup>12</sup>:

*”Tertiære momenter (særlige forhold) kan føre til, at en forvaltningsafgørelse bliver stående som gyldig trods en hjemmelsmangel. Dette sker dog kun undtagelsesvis, hvilket hænger sammen med, at det (som antydnet i afsnit V.C.5 ovenfor) i et samfund som det danske er vanskeligt at acceptere, at en afgørelse, der strider mod loven eller er uden hjemmel i loven m.v., skal være gældende. Dette kan også udtrykkes således, at retshåndhævelsessyn ved hjemmelsmangler m.v. har betydelig vægt over for hensynet til adressaten. Udgangspunktet er, at manglende lov-hjemmel medfører, at såvel begunstigende som bebyrdende forvaltningsafgørelser er ugyldige.”*  
(min understregning)

Tanken bag de terciære momenter er, at det undtagelsesvis kan være urimeligt, at en retlig fejl skal medføre ugyldighed til skade for en borger (adressaten eller tredjemand) eller betydende almene samfundsinteresser.

Tertiære momenter omfatter bl.a. følgende forhold<sup>13</sup>:

- Forvaltningsaktens karakter, dvs. om den er bebyrdende eller begunstigende,
- om forvaltningsakten har fremkaldt berettigede forventninger hos adressaten eller andre, der har indrettet sig i tillid til forvaltningsakten,
- om de pågældende har været i god eller ond tro,
- tidsforløbet, navnlig om det er længe siden en tilladelse blev meddelt,
- om der er udvist passivitet af den, der har interesse i at anfægte forvaltningsakten,
- de samfundsmæssige interesser, der varetages ved de retsregler, som forvaltningen har tilsidesat, og
- om en afgørelse er åbenbart eller kun tvivlsomt ulovlig.

---

<sup>12</sup> Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 451 f.

<sup>13</sup> Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 445 f.

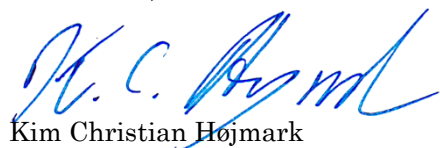
Hvis regionen har truffet afgørelse om tilladelse til indvinding i henhold til en tidligere gældende råstofplan, og hvor tilladelsen er meddelt i strid med den på afgørelsestidspunktet gældende råstofplan, må regionen herefter vurdere, om der er tertiære momenter, der (undtagelsesvist) kan føre til, at den oprindelige afgørelse bliver stående som gyldig.

Afslutningsvis bemærkes, at regionen i henhold til råstoflovens § 6 a, stk. 8, har mulighed for at udarbejde og vedtage et tillæg til en gældende råstofplan. Denne mulighed må antages at kunne udnyttes, hvis regionen ønsker at give tilladelse til råstofindvinding i et område, der ikke er udlagt som graveområde i råstofplanen, og hvor råstofplanen ikke i forvejen giver mulighed for at give en indvindingstilladelse. Vi henviser til bemærkningerne til den ændringslov, hvorved råstoflovens § 5 a om regionens udarbejdelse af råstofplaner blev indsat i råstofloven<sup>14</sup>:

*"[Muligheden] for at fravige den eksisterende planlægning for råstofindvinding findes allerede i dag, hvor de fleste regionplaner indeholder mulighed for, at der under ganske særlige omstændigheder kan meddeles tilladelse til råstofindvinding uden for de udlagte graveområder. Retningslinjerne i regionplanerne anfører typisk, at væsentlige samfundsmæssige interesser skal tale for en tilladelse til råstofindvinding. Samtidig kan amtsrådet vedtage et regionplantillæg, hvis amtsrådet ønsker at give tilladelse til råstofindvinding i et område, der ikke er udlagt hertil i regionplanen.*

*For at fastholde denne mulighed for fleksibilitet for råstofindvindingstilladelser kan råstofplanerne således indeholde tilsvarende retningslinjer. For at undgå at regionsrådenes råstofplanlægning udhules, bør råstofplanens retningslinjer for indvinding uden for de udlagte graveområder forudsætte, at en fravigelse af planen forudsætter regionsrådets samtykke."*

København, den 1. december 2021



Kim Christian Højmark

Advokat (L), Director

---

<sup>14</sup> Jf. bemærkningerne til § 1, nr. 3, i forslag nr. 88 af 24. februar 2005 til lov om ændring af lov om råstoffer.