

28. maj 2020  
Sagsnr. 20/00592

## **AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

### **AFSLAG på anmodning om genoptagelse af sag om Region Hovedstadens vedtagelse af Råstofplan 2016**

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 20 december 2019 afgørelse om at ophæve Region Hovedstadens vedtagelse af Råstofplan 2016 for Region Hovedstaden.<sup>1</sup>

Region Hovedstaden har anmodet Miljø- og Fødevareklagenævnet om at genoptage behandlingen af klagesagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet afslår anmodningen om at genoptage behandlingen af klagesagen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>2</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2.<sup>3</sup> Eventuel retssag til prøvelse af denne afgørelse skal anlægges inden 6 måneder, jf. råstoflovens § 43, stk. 1.<sup>4</sup>

Søgsmålsfristen anført i nævnets afgørelse af 20. december 2019 gælder fortsat for eventuel anlæggelse af retssag vedrørende den pågældende afgørelse.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

---

<sup>1</sup> Sagsnr. 18/04743, 18/05679, 18/06335, 19/01148, 19/01149, 19/01150, 19/01151, 19/01153, 19/01154, 19/01155, 19/01156, og 19/01157.

<sup>2</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

<sup>4</sup> Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 af lov om råstoffer med senere ændringer.

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37795526  
EAN-nr. 5798000026070  
nh@naevneneshus.dk  
[www.naevneneshus.dk](http://www.naevneneshus.dk)

## **1. Anmodningen om genoptagelse**

Region Hovedstaden, der er repræsenteret ved advokat, har den 23. januar 2020 anmodet Miljø- og Fødevareklagenævnet om at genoptage behandlingen af klagesagen vedrørende Region Hovedstadens vedtagelse af Råstofplan 2016.

Som begrundelse for anmodningen har regionen anført, at nævnets afgørelse er truffet på et urigtigt faktisk grundlag, og at nævnet har begået væsentlige sagsbehandlingsfejl.

Regionen har navnlig anført, at

- nævnet i sin afgørelse har lagt til grund, at der ikke er foretaget screening/miljøvurdering af de enkelte interesseområder, som udpeges i råstofplanen, hvilket efter regionens opfattelse er faktisk forkert,
- afgørelsen er udtryk for en praksisændring vedrørende kravene til miljøvurdering af interesseområder i råstofplaner, som i henhold til de almindelige forvaltningsretlige retsprincipper kræver forudgående varsel, og som alene kan få virkning fremadrettet, og
- nævnets afgørelse er i strid med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Anmodningen er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

## **2. Sagens oplysninger**

### *2.1 Region hovedstadens vedtagelse af Råstofplan 2016*

Region Hovedstaden vedtog den 13. juni 2017 Råstofplan 2016, der blev offentliggjort på regionens hjemmeside den 14. juni 2017.

Forud for vedtagelse af planen skrev regionen den 24. januar 2017 til Miljøstyrelsen, idet regionen oplyste, at regionen var af den opfattelse, at udlagte interesseområder ikke skulle indgå i miljøvurderingen af råstofplanen, og anmodede Miljøstyrelsen om en udtalelse om spørgsmålet til forelæggelse for regionsrådet.

Miljøstyrelsen svarede ved mail af 1. februar 2017:

”Miljøstyrelsen kan vejledende udtale, at en miljøvurdering efter lov om miljøvurdering af planer og programmer omfatter hele planen, herunder også råstofplanernes udpegning af råstofinteresseområder. Interesseområderne skal alene sikre, at der ikke gennem anden planlægning eller ændret anvendelse sker udlæg til formål, der på sigt vil kunne forhindre en råstofudnyttelse. En sådan fastholdelse af arealets nuværende anvendelse vil ikke medføre påvirkninger af miljøet i forhold til den nuværende tilstand.

Det kan derfor overvejes at indsætte en kort tekst herom i miljøvurderingen, evt. suppleret med en beskrivelse af miljøvurderingsprocessen, hvis områderne senere ønskes udlagt som graveområder.”

Der er udarbejdet strategisk miljøvurdering af planen, og det fremgår heraf, at planen kan få væsentlig indflydelse på miljøet. Det fremgår endvidere, at miljøvurderingen skal belyse råstofplanens konsekvenser på miljøet, såvel på det overordnede planområde, som for det enkelte graveområde.

Der er udarbejdet 16 miljøscreeninger, hvoraf 12 vedrørte forslag til nye graveområder og 4 vedrørte eksisterende graveområder, der foresloges udtaget af planen.

Under overskriften ”Miljøvurdering af Råstofplan 2016 – det overordnede planniveau” (s. 8), fremgår blandt andet:

”Interesseområder udgør områder, hvor der ifølge tilgængelig geologisk viden, findes sten, sand og grus eller ler i et sådant omfang i nærheden af jordoverfladen, at det vil kunne betegnes som en råstofforekomst. Interesseområder skal sikre, at der ikke gennem anden planlægning eller ændret anvendelse sker udlæg til andre formål, der vil kunne forhindre en senere udnyttelse af råstofferne. Der er alene tale om en fastholdelse af status quo inden for de udpegede områder. Der sker således ikke ændringer i miljøtilstanden inden for de berørte områder, hvorfor disse ikke inddrages yderligere i miljøvurderingen.”

## *2.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 20. december 2019*

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede ved afgørelse af 20. december 2019 Region Hovedstadens vedtagelse af Råstofplan 2016. Nævnet fandt, at råstofplanen lider af en væsentlig mangel, da der ikke er foretaget miljøvurdering af interesseområderne omfattet af råstofplanen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde i afgørelsen blandt andet vægt på, at det vil være praktisk muligt allerede på udpegningsstidspunktet at foretage vurderinger af en række miljømæssige forhold, eksempelvis de landskabelige og kulturarvsmæssige forhold, selvom den nærmere afgrænsning og karakter af en eventuel fremtidig råstofindvinding på baggrund af en konkret indvindingstilladelse endnu ikke er kendt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt endvidere, at det er en mangel ved planen, at der ikke i planens tekstdel fremgår en entydig identifikation af de enkelte interesseområder, eksempelvis i form af benævnelse og/eller matr.nr.-angivelse.

### 2.3 Anmodningen om genoptagelse

Som begrundelse for anmodningen anfører Region Hovedstaden, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse på et urigtigt faktisk grundlag, idet nævnet i sin afgørelse har lagt til grund, at der ikke er foretaget screening/miljøvurdering af interesseområderne omfattet af råstofplanen. Dette er efter regionens opfattelse forkert, idet interesseområderne er miljøvurderet som en del af den samlede råstofplan.

Regionen bemærker, at interesseområderne har været miljøvurderet i overensstemmelse med miljøvurderingsloven og klagenævnets hidtidige praksis, og at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse forudsætter, at interesseområder og graveområder underkastes den samme form for miljøvurdering, hvilket efter regionens opfattelse vil være i strid med den sondring mellem graveområder og interesseområder, der er forudsat i råstofloven og dens forarbejder.

Region Hovedstaden anfører derudover, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har undladt at tage højde for, at afgørelsen medfører en praksisændring i forhold til miljøvurderinger af interesseområder i råstofplaner.<sup>5</sup> Det er regionens opfattelse, at en skærpelse af en fast administrativ praksis i henhold til de forvaltningsretlige retsprincipper udelukkende kan ske med virkning for fremtiden,<sup>6</sup> og at en praksisændring tidligst kan få virkning fra det tidspunkt, hvor skærpelsen offentliggøres og varsles på en relevant måde, medmindre den hidtidige praksis er klart ulovlig. Såfremt Miljø- og Fødevareklagenævnet vælger at opretholde den nye fortolkning af kravene til miljøvurdering af interesseområder, vil praksisændringen efter regionens opfattelse tidligst kunne tillægges retsvirkning i forbindelse med råstofplaner for 2020.

Regionen bemærker i øvrigt, at opretholdelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse principielt vil medføre, at i hvert fald størstedelen af de hidtil vedtagne råstofplaner med udlagte interesseområder er ugyldig, og at regionen på nuværende tidspunkt står tilbage uden et egentligt administrationsgrundlag for så vidt angår udstedelse af gravetilladelser.

Endeligt anfører Region Hovedstaden, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke har iagttaget det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. En samlet tilsidesættelse af hele planen er således ikke nødvendig for at afhjælpe de mangler, som Miljø- og Fødevareklagenævnet begrunder afgørelsen med.

Regionen bemærker i den forbindelse, at nævnet i en tidligere afgørelse ophævede Region Nordjyllands vedtagelse af Råstofplan 2016 for så vidt angik graveområdet ”Himmerigsvej”, og hjemviste denne del af planen til

---

<sup>5</sup> Jf. Natur- og Miljøklagenævnet afgørelse af 26. juni 2009 (NKN-261-00144) og ”Administration af råstofloven – en vejledning til regioner og kommuner”, Naturstyrelsen september 2012.

<sup>6</sup> Jf. højesterets dom af dato U 1983.8 H.

fornyset behandling i regionen.<sup>7</sup> Tilsvarende var tilfældet i en afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet,<sup>8</sup> hvori et udlagt graveområde blev ophævet og hjemvist til fornyet behandling, mens den øvrige råstofplan blev opretholdt som gyldigt vedtaget.

Regionen anerkender i genoptagelsesanmodningen, at Råstofplan 2016 er behæftet med en retlig mangel, idet der i planens tekstdel ikke fremgår en entydig identifikation af de enkelte interesseområder, og regionen vil fremadrettet indrette sig i overensstemmelse med nævnets afgørelse på dette punkt. Eftersom denne mangel efter regionens opfattelse ikke udgør en væsentlig retlig mangel, kan forholdet dog ikke i sig selv føre til, at Råstofplan 2016 ophæves.

#### *2.4 Andre bemærkninger til anmodningen om genoptagelse*

En af klagerne i klagesagen om vedtagelsen af Region Hovedstadens vedtagelse af Råstofplan 2016 har i anledning af genoptagelsesanmodningen bemærket, at det efter klagers opfattelse er urigtigt, når regionen anfører, at der er sket miljøvurdering af interesseområderne, hvilket fremgår direkte af regionens hjemmeside. Klager bemærker i øvrigt, at nævnets afgørelse efter klagers opfattelse er i overensstemmelse med EU-domstolens praksis,<sup>9</sup> og at Region Nordjylland og Region Midtjylland har foretaget miljøvurderinger af konkrete interesseområder.

### **3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

#### *3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

En myndighed er forpligtet til at genoptage behandlingen af en sag, hvis der i forbindelse med anmodningen om genoptagelse fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen havde fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med den tidligere behandling af sagen. En myndighed kan også have pligt til at genoptage behandlingen af en sag, hvis der ved den tidligere sagsbehandling er begået væsentlige fejl. Desuden kan væsentlige nye retlige forhold betyde, at der er en forpligtelse til at genoptage behandlingen af en sag. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis domstolene i en tilsvarende sag har underkendt myndighedens fortolkning eller praksis, eller der er sket væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der forelå på tidspunktet for den tidligere afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der med anmodningen om genoptagelse ikke er påvist, at der er begået fejl ved sagens behandling, fremkommet nye faktiske oplysninger af væsentlig betydning, eller retlige forhold, der kan begrunde, at behandlingen af klagesagen genoptages.

---

<sup>7</sup> Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 16. marts 2018 NMK-220-00131.

<sup>8</sup> Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 30. oktober 2013.

<sup>9</sup> EU-domstolens domme C-290/15, C-671/16, C-160/17 og forenede sager, C-105/09 og C-110/09.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved klagesagsafgørelsen fastslået, at udlæg af et areal som interesseområde må anses for fastlæggelse af rammen for den fremtidige arealanvendelse af interesseområdet, idet udpegningen indebærer, at der ikke længere kan udføres projekter eller vedtages planer for området, der kan hindre udnyttelse af råstofressourcen på området. På den baggrund har nævnet vurderet, at det var en væsentlig mangel ved vedtagelsen af Råstofplan 2016, at der ikke var foretaget miljøvurdering af interesseområderne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at afgørelsen ikke er udtryk for at grave- og interesseområder skal behandles ens, idet nævnets afgørelse blot er udtryk for, at visse karakteristika, eksempelvis landskabelige og kulturavsmæssige karakteristika, vil kunne underkastes en miljøvurdering allerede ved udpegning til interesseområde på tilsvarende måde som for graveområder, uanset at vidensniveauet om geologiske forhold kan være anderledes, end hvad der gælder graveområder, mens der kan være andre karakteristika, hvor vurderingen først vil være relevant at foretage på et senere tidspunkt.

Det forhold, at der skal foretages miljøvurdering af interesseområder, er ikke, som Region Hovedstaden har anført, ensbetydende med, at der samtidig skal foretages en konkret afvejning af hensynene i råstoflovens § 3, men bestemmelsen skal i øvrigt generelt inddrages ved råstoflovens administration.

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser derfor, at afgørelsen er baseret på en fejlagtig forståelse af henholdsvis grave- og interesseområder.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse har endvidere støtte i EU-domstolens praksis, hvorefter miljøvurdering må anses for påkrævet for interesseområder, idet domstolen har fastslået, at enhver retsakt, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet.<sup>10</sup>

De af regionen påberåbte synspunkter om praksisændring, varsling og proportionalitet, udgør ikke nye faktiske forhold, sagsbehandlingsfejl eller retlige forhold, der kan begrunde en genoptagelse.

For så vidt angår regionens betragtninger omkring proportionalitet bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at klagesagsafgørelsen vedrører råstofplanen, og ikke indebærer nogen stillingtagen til rettighedshaveres forhold. Nævnet bemærker videre, at de påberåbte afgørelser om delvis planophævelse vedrørte spørgsmål om mangler i forhold til råstofloven og ikke

---

<sup>10</sup> EU-domstolens domme C-290/15 og C-671/16.

miljøvurderingsloven. Nævnet bemærker endeligt, at råstofplanen er udtryk for en samlet planlægning af råstofressourcen i hele regionen, og at miljøvurdering heraf må ske i en samlet miljøvurdering af hele planens indhold.

De eventuelle problemer for regionen med manglende administrationsgrundlag kan ikke føre til en genoptagelse, idet nævnets afgørelse må anses som lovlig og gyldig.

### *3.2 Gebyr*

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2.

### *3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet afslår anmodningen om at genoptage behandlingen af klagesagen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Region Hovedstaden (Center for Regional Udvikling, j.nr. 17021398) og dennes repræsentant (j.nr. Sagsnr. 25289/SSJ/IBJ) via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://mfkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Thomas Steensen  
Stedfortrædende formand