

Notat om håndhævelse efter råstofloven

Indhold

1.	INDLEDNING	3
2.	HÅNDHÆVELSESKÆDEN EFTER RÅSTOFLOVEN	3
2.1	Relevante regler i råstoflovens kapitel 7	3
2.2	Pligtsubjektet efter råstoflovens § 33	4
2.3	Håndhævelsesskridt	6
2.3.1	Generelt	6
2.3.2	Henstilling	8
2.3.3	Indskærpelse	8
2.3.4	Standsningspåbud	8
2.3.5	Lovliggørelsespåbud	9
2.3.6	Forbud mod fortsat drift	11
2.3.7	Selvhjælpshandling	11
2.3.8	Politianmeldelse og straf	12
2.3.9	Tilbagekaldelse af tilladelse	15
3.	TILBAGEKALDELSE AF TILLADELSER EFTER RÅSTOFLOVENS § 11, STK. 1	16
3.1	Relevante regler	16
3.1.1	Råstoflovens § 11, stk. 1	16
3.1.2	Lovhjemlet tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsafgørelser	18
3.2	Min vurdering	24
4.	VEDRØRENDE OVERTRÆDELSER AF ANDEN LOVGIVNING ELLER PÅ ANDRE LOKALITETER	28
4.1	Overtrædelser af vilkår i "samordningsafgørelser" eller på andre lokaliteter	28
4.1.1	Problemstillingen	28
4.1.2	Overtrædelse af vilkår i samordningsafgørelser	28
4.1.3	Overtrædelser begået af samme virksomhed på andre lokaliteter	31
4.2	Overtrædelse af afgørelser efter miljøvurderingsloven	32
4.2.1	Relevante regler i miljøvurderingsloven	32
4.2.2	Min vurdering	34

1. INDLEDNING

Region Hovedstaden ("regionen") har bedt mig om en vurdering af visse spørgsmål vedrørende håndhævelse efter råstofloven¹. Regionen har bedt om en generel redegørelse for håndhævelseskæden efter råstofloven, hvor de forskellige håndhævelsesmuligheder, som kan iværksættes efter loven, ønskes beskrevet. Denne redegørelse følger i afsnit 2 nedenfor.

Regionen har særligt bedt om en vurdering af, hvornår råstoflovens § 11, stk. 1, om tilbagekaldelse af en indvindingstilladelse, kan bringes i anvendelse. Regionen ønsker i den forbindelse en vurdering af, hvor meget der skal til for at bringe bestemmelsen i anvendelse og hvilke forhold, der kan inddrages i vurderingen af, om der kan ske tilbagekaldelse. Vurderingen følger i afsnit 3 nedenfor.

Regionen har i tilknytning til disse spørgsmål bedt mig vurdere, om regionen i en håndhævelsessag efter råstofloven kan lægge vægt på, at der udover overtrædelse af råstofloven (indvindingstilladelsen) i visse tilfælde også foreligger overtrædelse af anden lovgivning eller på andre lokaliteter end den konkret omhandlede. Disse spørgsmål behandles i afsnit 4.²

2. HÅNDHÆVELSESKÆDEN EFTER RÅSTOFLOVEN

2.1 Relevante regler i råstoflovens kapitel 7

Regionsrådet fører tilsyn med råstofindvinding på land, jf. råstoflovens § 31, stk. 1. Regionsrådet skal i henhold til § 31, stk. 1, påse, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes, at påbud eller forbud efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser overholdes.

Regionsrådet har efter råstoflovens § 31, stk. 3, pligt til at foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning. Bestemmelsens 2. led er udtryk for en bagatelgrænse. Det anføres i råstofvejledningen³, at denne grænse skal drages snævert.

Det fremgår af råstoflovens § 33, stk. 1, at det påhviler den til enhver tid værende ejer eller bruger af en ejendom at berigtige et ulovligt forhold. Ifølge råstofvejledningen slutter bestemmelsen sig til lovens § 31 og omhandler lovliggørelse af et ulovligt forhold⁴.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om råstofloven med senere ændringer.

² Notatet omfatter ikke en gennemgang af reglerne i råstoflovens kapitel 7 a om miljøskade.

³ Administration af råstofloven, En vejledning til regioner og kommuner, Miljøministeriet, Naturstyrelsen, september 2012 (i notatet kaldt "råstofvejledningen"), side 92.

⁴ Råstofvejledningen, side 92.

I råstoflovens § 33, stk. 3, er angivet håndhævelsesmuligheder, som regionsrådet har, hvis der måtte være tale om et ulovligt forhold. Bestemmelsen har følgende ordlyd (med mine understregninger):

”Stk. 3. I de i § 31, stk. 3, nævnte situationer skal tilsynsmyndigheden meddele den ansvarlige, at det ulovlige forhold skal bringes til ophør. Dette kan ske ved meddelelse af påbud eller forbud. I den forbindelse kan tilsynsmyndigheden blandt andet

1. påbyde den ansvarlige at genoprette den hidtidige tilstand,
2. lade påbudte foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning, når den fastsatte frist er udløbet,
3. forbyde fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden fjernet.”

Opregningen af håndhævelsesskrift i nr. 1-3 er – som det fremgår – ikke udtømmende.

Regionsrådets afgørelser efter § 33, stk. 3, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. § 33, stk. 4, hvilket skal fremgå af afgørelsen. Herudover skal fristen for sagsanlæg fremgå af afgørelsen. En sag om prøvelse af en afgørelse efter råstofloven skal være anlagt senest 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt, jf. råstoflovens § 43, stk. 1.

2.2 Pligtsubjektet efter råstoflovens § 33

Det er et selvstændigt spørgsmål, hvem der kan mødes af et påbud eller andre håndhævelsesskridt efter råstoflovens § 33. Det undersøges derfor i det følgende, hvem der er underlagt lovliggørelsespligten efter råstoflovens § 33.

Det fremgår af § 33, stk. 3, at det skal meddeles ”den ansvarlige”, at et ulovligt forhold skal bringes til ophør, hvilket kan ske ved påbud eller forbud. Herefter opregnes der tre mulige retshåndhævelsesskridt, som tilsynsmyndigheden kan benytte sig af, jf. ovenfor i afsnit 2.1.

En ordlydsfortolkning af § 33, stk. 3, taler således for, at bestemmelsen hjemler håndhævelsesskridt i forhold til den, som har forvoldt det ulovlige forhold, hvilket kan være, men ikke altid er, den aktuelle ejer eller bruger af ejendommen. Imidlertid fastslår lovens § 33, stk. 1, at forpligtelsen til at berigtige et ulovligt forhold påhviler ”den til enhver tid værende ejer eller bruger af en ejendom”. Ordlyden af lovens § 33, stk. 1, trækker derfor umiddelbart i retning af, at ”den ansvarlige” i § 33, stk. 3, skal forstås som den til enhver tid værende ejer eller bruger af den pågældende ejendom.

Bestemmelsen i § 33, stk. 3, blev ændret ved lov nr. 484 af 12. juni 1996 om ændring af lov om råstoffer m.v. (herefter ”ændringsloven fra 1996”). Bestemmelsen havde inden ændringen følgende ordlyd⁵:

⁵ Jf. § 33, stk. 3, i lov nr. 357 af 6. juni 1991 om råstoffer.

”Stk. 3. Såfremt et påbud om at berigtige et ulovligt forhold ikke efterkommes rettidigt, kan tilsynsmyndigheden umiddelbart foretage det nødvendige på ejerens eller brugerens bekostning. Politiet yder nødvendig bistand hertil.”

Bestemmelsen i § 33, stk. 1, havde på tidspunktet for ændringen af § 33, stk. 3, tilsvarende ordlyd som i dag⁶.

Som det fremgår, var det efter den tidligere § 33 ”ejer eller brugeren” af en ejendom, der var underlagt lovgivelsespligten, og det var tilsvarende overfor ejeren eller brugeren, at tilsynsmyndigheden kunne foretage en selvhjælpshandling. I lovkommentaren til råstofloven⁷, som er fra 1992, anføres i overensstemmelse hermed, at lovgivelsespligten efter § 33, stk. 1, ”*påhviler ejeren eller brugeren af en ejendom, uanset om den pågældende har haft noget ansvar for etableringen af det ulovlige forhold*”, dvs. et objektivt ejer- eller brugeransvar.

I bemærkningerne til ændringsloven fra 1996, hvor § 33, stk. 3, fik sin nuværende ordlyd, er bl.a. anført følgende⁸:

”Der er i forslaget § 33, stk. 3, i lighed med miljøbeskyttelseslovens § 68 foretaget en nærmere opregning af nogle af de administrative retshåndhævelsesskridt, tilsynsmyndigheden kan tage i anvendelse, når der konstateres et ulovligt forhold. Tilsynsmyndigheden vil kunne meddele påbud eller forbud, herunder eventuelt vælge en eller flere af de nævnte reaktioner afhængig af det ulovlige forholds karakter og omfang.
[...]

Tilsynsmyndighedens ret til at foretage selvhjælpshandlinger, som fremgår af den gældende lovs § 33, stk. 3, er medtaget i opregningen i stk. 3, nr. 2.”

Det fremgår ikke af lovbemærkningerne til ændringsloven fra 1996, at der i forbindelse med ændringen af § 33, stk. 3, har været tiltænkt en ændring af, hvem der må anses som pligtssubjekt efter råstoflovens § 33. Der er således ikke i lovbemærkningerne anført noget om baggrunden for, at der i den ændrede bestemmelse henvises til ”den ansvarlige” (fremfor den til enhver tid værende ejer eller bruger) eller, hvorvidt henvisningen ændrer på, hvem der kan blive mødt med et påbud eller forbud efter bestemmelsen. Bemærkningerne tyder dog på, at ”den ansvarlige” i hvert fald i den nugældende § 33, stk. 3, nr. 2, (selvhjælpshandling) skal forstås i overensstemmelse med ”ejer eller brugeren” i den tidligere § 33, stk. 3.

⁶ Jf. § 33, stk. 1, i lov nr. 357 af 6. juni 1991 om råstoffer: ”*Det påhviler den til enhver tid værende ejer eller bruger af en ejendom at berigtige et ulovligt forhold.*”

⁷ Jf. Aksig m.fl., Råstofloven med kommentarer, 2. udgave (1992), side 153.

⁸ Jf. forslag nr. 153 af 17. januar 1996 til lov om ændring af lov om råstoffer, bemærkningerne til § 1, nr. 11.

Ændringen af § 33, stk. 3, synes således primært at have haft til formål at indsætte en nærmere opregning af retshåndhævelsesskridt som en præcisering af de forskellige muligheder, og i den forbindelse er ordlyden af den ændrede § 33, stk. 3, ensrettet med ordlyden af miljøbeskyttelseslovens § 68.⁹

Det er på den baggrund min vurdering, at ”den ansvarlige” i § 33, stk. 3, skal forstås i overensstemmelse med pligtsubjekterne i § 33, stk. 1, dvs. den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen.

Denne fortolkning understøttes af bemærkningerne i Karnov til råstoflovens § 33, stk. 1, hvor det som en ”undtagelse” til grundejer- eller brugeransvaret anføres, at der *efter administrativ praksis* ikke stilles krav om genopretning til lovlig tilstand eller betaling herfor af grundejer eller bruger, hvor det beviseligt er en fremmed, der er trængt ind på ejendommen og har foretaget den ulovlige ændring af tilstanden¹⁰. Dette må bygge på en forudsætning om, at der i udgangspunktet er hjemmel i § 33, stk. 3, til at meddele grundejer eller bruger påbud, uanset om det ulovlige forhold er etableret af en tredjemand.

Det bemærkes herved også, at råstofloven ikke indeholder regler svarende til jordforureningslovens § 44, som giver hjemmel til at meddele påbud om at gennemføre foranstaltninger på fremmed grund, dvs. påbud til tredjemand (en anden end ejer eller bruger), som ikke har rådighed over ejendommen, og samtidig påbud til ejer om at tåle, at tredjemand (forurenere) udfører oprydning eller andre foranstaltninger på ejendommen. Det giver f.eks. heller ikke mening at meddele tredjemand forbud mod fortsat drift af virksomheden og eventuelt fjernelse af denne, jf. råstoflovens § 33, stk. 3, nr. 3.

Sammenfattende er det således min vurdering, at ”den ansvarlige”, som kan mødes med påbud og forbud m.v. efter råstoflovens § 33, stk. 3, er den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen, jf. § 33, stk. 1.

2.3 Håndhævelsesskridt

2.3.1 Generelt

Hvis regionsrådet (herefter regionen) i forbindelse med et tilsyn konstaterer, at råstofloven, regler udstedt i medfør heraf, eller vilkår i en tilladelse ikke overholdes, skal regionen iværksætte lovliggørelse af

⁹ Den dermed etablerede forskel i ordlyden af råstoflovens § 33, stk. 1, og § 33, stk. 3, for så vidt angår pligtsubjektet kan tyde på, at der i forbindelse med lovændringen i 1996 ikke har været taget højde for, at pligtsubjektet efter miljøbeskyttelsesloven alene er ”den ansvarlige”, og at miljøbeskyttelsesloven ikke indeholder en tilsvarende bestemmelse som råstoflovens § 33, stk. 1. Ifølge Højesterets dom i UfR 1991, side 674 H (Rockwool-dommen), er der ikke fornøden hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at pålægge grundejeren at betale for udgifter til bortskaffelse af forurening, når forureningen er sket før grundejerens overtagelse af grunden, og grundejeren ikke havde eller burde have haft kendskab til forureningen. Der er altså ikke et objektivt grundejeransvar.

¹⁰ Karnovs noter til råstoflovens § 33, stk. 1, jf. note 184.

det ulovlige forhold, medmindre der er tale om et bagatelagtigt forhold. Dette gælder tilsvarende, hvis et tidligere udstedt påbud eller forbud ikke efterkommes, jf. afsnit 2.1.

Som bestemmelserne i råstoflovens § 31, stk. 3, jf. § 33, stk. 3, er formuleret, har regionen som udgangspunkt hjemmel til at udstede et lovliggørelsespåbud, medmindre der er tale om et bagatelagtigt forhold. Det bemærkes dog hertil, at en afgørelse om håndhævelse er en forvaltningsafgørelse, som skal baseres på en konkret vurdering, og som skal være i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler om proportionalitet, lighed, forbud mod pligtmæssigt skøn m.v.

Regionens valg af håndhævelsesskridt bør således afhænge af omfanget og karakteren af det ulovlige forhold, så det sikres, at afgørelsen om lovliggørelse er proportional. Det er derfor min opfattelse, at regionen afhængig af den konkrete situation kan og efter omstændighederne skal bringe andre eller flere håndhævelsesskridt i anvendelse end dem, der direkte fremgår af § 33, stk. 3.

Jo grovere overtrædelser der er tale om, jo mere indgribende håndhævelsesskridt kan proportionalt bringes i anvendelse. Det samme må gælde, hvis der er tale om gentagne overtrædelser. Hvis der omvendt er tale om en enkelt mindre overtrædelse, bør regionen overveje, om f.eks. en henstilling, jf. afsnit 2.3.2, er tilstrækkelig. Det har i den forbindelse også betydning, om regionen vurderer, at et mindre indgribende håndhævelsesskridt rent faktisk vil føre til lovliggørelse.

Hvis der er tale om en meget lille overtrædelse, skal regionen i første omgang desuden overveje, om der er tale om et bagatelagtigt forhold, som regionen ikke i medfør af råstoflovens § 31, stk. 3, har pligt til at lovliggøre. Hvis der gentagne gange har været tale om mindre overtrædelser, som hver for sig eventuelt udgør et bagatelagtigt forhold, vil regionen efter min opfattelse ikke være afskåret fra at iværksætte lovliggørelse. Det vil efter min vurdering være i overensstemmelse med formålet med tilsynsbestemmelserne i råstofloven, og derved sagligt, at gribe ind over for en indvinder, hvis der konstateres et større antal bagatelagtige forhold, som enkeltvis måske ikke er af væsentlig betydning, men som ud fra en samlet vurdering giver et indtryk af, at vilkår i en tilladelse ikke overholdes. En sådan fortolkning er også i overensstemmelse med råstofvejledningen, hvoraf fremgår, at bagatelgrænsen skal drages snævert. Det konkrete lovliggørelsesskridt skal opfylde kravet om proportionalitet, hvorfor valget af lovliggørelsesskridt også i dette tilfælde må afhænge af antallet, grovheden og karakteren af de enkelte overtrædelser.

Regionen kan ved et konstateret ulovligt forhold eller ved manglende efterkommelse af et tidligere udstedt påbud eller forbud desuden indgive politianmeldelse, jf. nedenfor i afsnit 2.3.8.

Der er nedenfor i afsnit 2.3.2-2.3.9 redegjort for de konkrete håndhævelsesskridt, der indgår i håndhævelseskæden efter råstofloven.

For så vidt angår de særlige spørgsmål om, hvorvidt regionen i en håndhævelsessag efter råstofloven kan lægge vægt på, at der udover overtrædelse af råstofloven (indvindingstilladelsen) i visse tilfælde også foreligger overtrædelse af anden lovgivning eller på andre lokaliteter end den konkret omhandlede, henvises der til afsnit 4 nedenfor.

2.3.2 *Henstilling*

En henstilling er det mindst indgribende håndhævelsesmiddel, og består af en anmodning fra tilsynsmyndigheden til ejeren eller brugeren om at bringe det utilfredsstillende forhold i orden inden for en nærmere angiven frist.

Regionen bør kun anvende en henstilling ved forhold af mindre alvorlig karakter og efter en vurdering af, om det kan forventes, at henstillingen bliver fulgt.

En henstilling har ikke en retlig bindende karakter, og overtrædelse vil ikke kunne straffes.

2.3.3 *Indskærpelse*

En indskærpelse håndhæver allerede gældende vilkår i en tilladelse eller regler, der følger af den relevante lovgivning. Der fastsættes ikke nye vilkår ved en indskærpelse.

En indskærpelse skal – i modsætning til et påbud, jf. afsnit 2.3.5 – i almindelighed ikke varsles, da regionen ved en indskærpelse ikke skal træffe beslutning om fastlæggelse af grænser eller vilkår¹¹.

Hvis en virksomhed ikke har efterkommet en indskærpelse inden for den givne frist, skal det vurderes, om der er grundlag for en politianmeldelse, jf. afsnit 2.3.8 nedenfor.

2.3.4 *Standsningspåbud*

Standsningspåbud (eller standsningsmeddelelse) er ikke reguleret i råstofloven, og kræver heller ikke særlig lovhjemmel, da et standsningspåbud kun udtrykker, hvad der også uden påbuddet er gældende ret.

¹¹ Jf. Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven, Miljøstyrelsen, nr. 6/2005, afsnit 2.4 om indskærpelse. Anderledes i Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, maj 2007, afsnit 3.3.2 om forvaltningslovens regler, hvor også en indskærpelse anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Hvis regionen får kendskab til, at der foregår en aktivitet, som er ulovlig i forhold til bestemmelser i råstofloven eller vilkår i en indvindingstilladelse, skal det straks påbydes ejer eller bruger at ophøre med aktiviteten. Et standsningspåbud går ud på at standse en igangværende ulovlig aktivitet, der er under udførelse eller forberedelse, men endnu ikke udført. Standsningspåbuddet forudsætter således, at der er en aktivitet at standse, dvs. at der ikke definitivt er tilvejebragt ændrede fysiske forhold. Efter afslutningstidspunktet af aktiviteten anvendes lovliggørelsespåbud, jf. afsnit 2.3.5.

Ved et standsningspåbud kan det være vanskeligt at foretage en varsling, uden at formålet med påbuddet forspildes. Her må kravet antages at være, at tilsynsmyndigheden altid skal forsøge at foretage en parts-høring, f.eks. ved telefonisk eller personlig henvendelse til ejer eller bruger¹².

Et standsningspåbud betyder, at den ulovlige aktivitet skal ophøre omgående. Hvis ejer/bruger ikke reagerer, må næste skridt være politianmeldelse, jf. afsnit 2.3.8. Det bemærkes, at en eventuel overtrædelse af et standsningspåbud ikke i sig selv er strafbart. En overtrædelse vil dog oftest indgå som en skærpende omstændighed eller med en bevismæssig skadevirkning for tiltalte under en eventuel senere straffesag vedrørende den ulovlige aktivitet.

2.3.5 Lovliggørelsespåbud

2.3.5.1 Anvendelse af lovliggørelsespåbud

Råstoflovens § 31, stk. 3, jf. § 33, stk. 1 og stk. 3, indeholder hjemmel til, at der kan udstedes lovliggørelsespåbud til ejer eller bruger.

Et påbud om lovliggørelse anvendes for at bringe et etableret ulovligt forhold til ophør. Lovliggørelse kan enten ske ved fysisk genopretning af den hidtidige tilstand (fysisk lovliggørelse) eller ved, at der gives en efterfølgende tilladelse/foretages en vilkårsændring, som lovliggør det ulovlige forhold (retlig lovliggørelse), eller ved en kombination af fysisk og retlig lovliggørelse.

Den konkrete fremgangsmåde ved udstedelse af et påbud om lovliggørelse må afhænge af det ulovlige forhold, som lovliggøres.

Hvis der er tale om ”løbende overtrædelser” af vilkår i en indvindingstilladelse – f.eks. at indvinder ikke overholder vilkår om støj eller driftstider – vil der kunne meddeles påbud om fysisk lovliggørelse med det samme (dvs. et påbud om, at vilkårsovertrædelserne skal ophøre). Det må i denne situation antages, at

¹² Jf. Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, maj 2007, afsnit 3.3.5 om standsningsmeddelelser.

der ikke er grundlag for, at regionen vurderer, om der kan ske retlig lovliggørelse, idet regionen ved udstedelse af indvindingstilladelsen konkret har vurderet, hvilke vilkår, der skal gælde for den pågældende indvinding.

Hvis der i stedet er tale om en fysisk faktisk etableret overtrædelse af vilkår i en indvindingstilladelse – f.eks. at indvinder har gravet dybere eller opgravet et større areal end det tilladte – bør regionen som det første i stedet udstede et påbud om lovliggørelse. Regionen skal i dette påbud oplyse, at lovliggørelse enten kan ske ved at genoprette den tidligere tilstand (fysisk lovliggørelse) eller ved at indgive ansøgning om retlig lovliggørelse. Der skal i påbuddet om lovliggørelse gøres opmærksom på, at der ikke herved er taget stilling til, om en ansøgning om retlig lovliggørelse vil efterkommes helt eller delvist. Hvis indvinder indgiver ansøgning om retlig lovliggørelse, og regionen træffer en forvaltningsretlig afgørelse om afslag (helt eller delvist) på ansøgningen, udstedes et nyt påbud og denne gang alene om fysisk lovliggørelse.

Hvis en virksomhed ikke har efterkommet et påbud inden for den givne frist, skal det vurderes, om regionen skal foretage en selvhjælpshandling, jf. afsnit 2.3.7, og/eller om der er grundlag for en politianmeldelse, jf. afsnit 2.3.8.

Hvis regionen bliver opmærksom på, at et påbud ikke bliver efterkommet inden for fristen, vil det være konsekvent håndhævelse at foretage politianmeldelse.

Håndhævelsen bør desuden være gradvist strengere. Det vil sige, at et påbud ikke bør efterfølges af endnu et påbud af samme indhold, hvis det første påbud ikke efterkommes. Et påbud, som ikke efterkommes, bør efterfølges af en selvhjælpshandling og/eller politianmeldelse.

2.3.5.2 Generelt om krav til udstedelse af påbud¹³

Et lovliggørelsespåbud er en retligt bindende afgørelse i forvaltningslovens forstand, og skal derfor opfylde forvaltningslovens regler om partshøring, jf. §§ 19 og 20, begrundelse, jf. §§ 22-24, og klagevejledning, jf. §§ 25 og 26¹⁴.

Lovliggørelsespåbud skal varsles, og et varsel om påbud bør være skriftligt og skal gives til rette adressat. Hvis der er flere ejere, skal der sendes et varsel til samtlige ejere. Hvis ejer/bruger er et selskab, skal varslingen sendes til selskabet. Ejendommen, herunder den konstaterede ulovlighed, skal beskrives

¹³ Jf. Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, maj 2007, afsnit 3.3.3 og 3.3.4 om partshøring og udarbejdelse af påbud.

¹⁴ Jf. Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, maj 2007, afsnit 3.3.2 om forvaltningslovens regler.

præcist. Regionen bør beskrive, hvad der er konstateret på ejendommen, og hvornår det blev konstateret. Der kan eventuelt henvises til en besigtigelsesrapport, hvis en sådan foreligger. Regionen skal herudover beskrive, hvilke regler der er overtrådt og indholdet af reglerne. Det skal oplyses, at regionen agter at udstede et påbud om lovgiggørelse af det relevante forhold, herunder hvad ejer/bruger skal foretage sig, og om ejer/bruger har valgmuligheder med henblik på lovgiggørelse. Regionen skal i varslingen oplyse fristen for at efterkomme påbuddet samt konsekvensen af ikke at efterkomme påbuddet.

Varslingen skal selvsagt også indeholde en opfordring for ejer/bruger til at udtale sig, og en frist herfor, som typisk fastsættes til 2-4 uger.

Hvis der herefter fortsat er grundlag for at udstede et påbud, bør dette meddeles ejer/bruger hurtigst muligt efter fristens udløb.

Påbuddet skal som udgangspunkt overholde de samme regler som et varsel om påbud, jf. ovenfor, dog således, at påbuddet indeholder en sammenfatning af ejers/brugers eventuelle udtalelse i sagen og tilsynsmyndighedens bemærkninger til disse samt klagevejledning og oplysning om frist for sagsanlæg.

Hvis påbuddet ikke opfylder forvaltningslovens krav, kan det medføre, at påbuddet er ugyldigt og ikke kan danne grundlag for en senere straffesag, jf. afsnit 2.3.8.

2.3.6 *Forbud mod fortsat drift*

Råstoflovens § 33, stk. 3, nr. 3, hjemler adgang til at udstede forbud mod fortsat drift og eventuelt krav om fjernelse af virksomheden. Som anført ovenfor skal de administrative håndhævelsesmidler være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, hvorfor et forbud mod fortsat drift må antages at kunne meddeles, hvis det vurderes, at et ulovligt forhold ikke kan lovgiggøres ved påbud eller mindre indgribende midler.

Udstedelse af forbud mod fortsat drift er underlagt de samme krav som udstedelse af et påbud, jf. afsnit 2.3.5.2.

Forholdet mellem råstoflovens § 33, stk. 3, nr. 3, og § 11, stk. 1, om tilbagekaldelse af en indvindingstilladelse er vurderet nedenfor i afsnit 3.2.

2.3.7 *Selvhjælpshandling*

En selvhjælpshandling består i, at tilsynsmyndigheden selv udfører – eller lader udføre – det arbejde, som ejer/bruger er forpligtet til for fysisk at lovgiggøre et ulovligt forhold. Ejer/brugers pligt til at

lovliggøre forholdet bliver derved omdannet til en pligt til at refundere tilsynsmyndighedens udgifter ved selvhjælpshandlingen¹⁵. Tilsynsmyndigheden har tabsbegrænsningspligt.

Som anført ovenfor hjemler råstoflovens § 33, stk. 3, nr. 2, en umiddelbar adgang for regionen til at lade påbudte foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning, når den fastsatte frist i et påbud er udløbet.

Det bemærkes, at den sikkerhedsstillelse, som indvinder i medfør af vilkår fastsat efter råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 2, er forpligtet til at stille i forbindelse med udstedelse af en indvindingstilladelse, som udgangspunkt ikke vil kunne bruges af regionen til finansiering af selvhjælpshandlinger. En undtagelse hertil er dog, hvis selvhjælpshandlingen er relateret til efterbehandling, idet der efter § 10, stk. 1, nr. 2, netop stilles sikkerhed for gennemførelse af den efterbehandling, der skal finde sted på indvindingsområdet.

2.3.8 *Politianmeldelse og straf*

Hvis en ejer eller bruger f.eks. erhvervsmæssigt indvinder råstoffer uden indvindingstilladelse, tilsidesætter vilkår m.v. i en tilladelse, eller ikke efterkommer et påbud om at lovliggøre et ulovligt forhold, vil vedkommende kunne straffes, og der vil kunne idømmes tvangsbøder, indtil det ulovlige forhold er ophørt. Råstofloven indeholder i § 44 følgende straffebestemmelser:

”§ 44. Medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes med bøde den, der

1. overtræder § 7, § 9, stk. 2, § 16, stk. 7, § 20, § 28, stk. 1, og § 33, stk. 1,
2. tilsidesætter vilkår eller begrænsninger, der er fastsat i en tilladelse eller i forbindelse med en anmeldelse efter loven eller efter regler udstedt i medfør af denne,
3. tilsidesætter forbud eller påbud efter § 7, stk. 2, § 9, stk. 2, § 20, stk. 7, § 24, stk. 1, 2. pkt., og § 31, stk. 3, eller undlader at efterkomme forbud eller påbud, der er udstedt efter regler fastsat i medfør af loven,
4. modvirker myndighedernes adgang til ejendomme, lokaliteter, skibe eller indvindingsmateriel i strid med § 32, stk. 1, eller undlader at efterkomme en anmodning efter § 32, stk. 4,
5. undlader at meddele oplysninger eller afgive prøver efter § 32 a, stk. 1, eller
6. undlader at give underretning eller træffe foranstaltninger som nævnt i § 33 c.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er

1. voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor eller
2. opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

[...]

¹⁵ Jf. Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, maj 2007, afsnit 3.1 om begrebsdefinition.

Stk. 5. Sker der ikke konfiskation af udbytte, som er opnået ved overtrædelsen, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillægsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel, jf. stk. 2, nr. 2.”

Det er ”den, der” overtræder forholdene anført i råstoflovens § 44, stk. 1, der kan straffes. Strafbestemmelsen er således ikke begrænset til den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen. Også andre vil kunne straffes, hvis betingelserne for straf i øvrigt er opfyldt. Strafbestemmelsen gælder også for juridiske personer, jf. råstoflovens § 44, stk. 4. Hvis ejer/bruger er en juridisk person, typisk et selskab, skal der som udgangspunkt rejses tiltale mod selskabet. Selv om ejer/bruger er et selskab, kan fysiske personer (f.eks. en direktør eller andre ledende ansatte i virksomheden) også straffes personligt, hvis det kan godtgøres, at personerne har handlet forsætligt eller groft uagtsomt¹⁶.

Straffen efter § 44, stk. 1, er bøde, ligesom straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år, hvis der er tale om forhold omfattet af § 44, stk. 2. Der kan desuden ske konfiskation af udbytte opnået ved overtrædelsen, jf. § 44, stk. 5, forudsætningsvis.

Det er regionen, der afgør, om der skal ske politianmeldelse i en håndhævelsessag efter råstofloven. Beslutningen om at politianmelde vil være konkret begrundet i forløbet i den enkelte håndhævelsessag, og der findes ikke præcise regler for, hvornår politianmeldelse skal ske.

Politianmeldelse kan f.eks. komme på tale i situationer, hvor administrative håndhævelsesskridt har vist sig ikke at være tilstrækkelige. Det er dog ikke et krav, at der skal være anvendt administrative håndhævelsesskridt, før der foretages politianmeldelse, hvorfor regionen straks kan foretage politianmeldelse ved grove ulovlige forhold¹⁷. Som et yderligere eksempel kan nævnes sager, hvor indvinder har opnået eller tilsigtet en (dokumenteret) økonomisk fordel ved det ulovlige forhold, jf. også § 44, stk. 2, nr. 2.

Politianmeldelse er herudover ikke udelukket uanset, at ejer/bruger har lovliggjort forholdet. Politianmeldelse kan f.eks. overvejes, hvis der er tale om gentagne ulovlige forhold eller forhold, der indebærer en betydelig risiko for skade på de interesser, som råstofloven tilsigter at beskytte.

Det skal fremgå af politianmeldelsen, hvilke regler regionen mener er overtrådt. Reglerne skal beskrives med præcise paragrafhenvisninger, ligesom der skal henvises til de(n) relevante straffebestemmelse(r). Regionen skal i politianmeldelsen desuden grundigt beskrive de faktiske forhold med hensyn til, hvad

¹⁶ Jf. Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, maj 2007, afsnit 4 om politianmeldelse, efterforskning og tiltalerejsning.

¹⁷ Jf. Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, maj 2007, afsnit 4.2 om beslutningen om at politianmelde.

regionen har konstateret (på ejendommen), hvornår regionen konstaterede det og de administrative håndhævelsestiltag, der har været taget i brug. Beskrivelsen bør i videst muligt omfang dokumenteres med relevante bilag.

Inden en sag politianmeldes, bør regionen vurdere, om sagen må forventes at ”holde” ved domstolene. I den forbindelse bør regionen vurdere, om en eventuel forudgående håndhævelsessag administrativt er behandlet i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler m.v.¹⁸

Forløbet efter, at regionen har politianmeldt en eller flere overtrædelse(r), hører under politi og anklagemyndighed. Det er således politi og anklagemyndighed, der forestår efterforskningen af sagen og som afgør, om der bør rejses tiltale.

Tilsynsmyndighedens (her: regionens) sagkyndige bistand under efterforskning (og eventuelt domsforhandling) er imidlertid afgørende for, om sagen kan føre til domfældelse. Det er således normalt, at der foregår et samarbejde mellem tilsynsmyndigheden og politiet under sagens efterforskning (og eventuelt domsforhandling).

Politiet kan afvise at behandle sagen, hvis forudgående administrative håndhævelsesskridt lider af retlige mangler (f.eks. mangler ved partshøringen eller begrundelsen). Hvis politiet vælger ikke at rejse tiltale (alene) på grund af retlige mangler, bør regionen overveje, om man skal starte forfra med den administrative sagsbehandling og udstede en ny afgørelse.

Hvis en straffedom indeholder et påbud om lovliggørelse, kan der til opfyldelse af påbuddet blive fastsat tvangsbøder efter retsplejelovens regler (dvs. fastsættelse af en bøde af en bestemt størrelse pr. dag, uge eller måned, indtil forholdet er lovliggjort)¹⁹. Det er politiet og anklagemyndigheden, der afgør, om tiltalen skal indeholde krav om tvangsbøder, men retten har selv sagt den endelige afgørelse af, om og i hvilket omfang dommen skal indeholde krav om tvangsbøder. Hvis tiltalen indeholder krav om tvangsbøder, og retten ikke idømmer tvangsbøder for overtrædelsen, vil det være op til anklagemyndigheden at beslutte, om dommen skal ankes.

Efter råstoflovens § 44, stk. 5, kan der desuden nedlægges påstand om konfiskation. I en tidligere sag fra Region Hovedstaden vedrørende overtrædelse af jordforureningslovens § 52, stk. 1, om tilførsel af jord i en grusgrav, nedlagde anklagemyndigheden påstand om bl.a. konfiskation efter jordforureningslovens §

¹⁸ Jf. Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, maj 2007, afsnit 4.2.3 om udformning af politianmeldelsen.

¹⁹ Jf. retsplejelovens § 997, stk. 3.

88, stk. 5²⁰. Retten i Helsingør fandt ved dom af 10. maj 2011²¹, at der ikke var grundlag for at imødekomme anklagemyndighedens påstand om konfiskation, idet retten lagde vægt på, at der var stor usikkerhed om mængden af tilført jord. Dommens præmisser må forstås således, at usikkerheden om den tilførte jordmængde måtte betyde, at størrelsen af den økonomiske vinding ikke kunne opgøres, og at det derfor ikke med sikkerhed kunne fastslås, hvorvidt gerningsindholdet efter jordforureningslovens § 88, stk. 5, var opfyldt.

Det må antages, at domstolene i straffesager efter råstoflovens § 44 vil anlægge den samme fortolkning, således at konfiskation kræver, at det udbytte, som måtte være opnået ved overtrædelsen, forholdsvis præcist kan opgøres, eventuelt opgjort som et minimum.

Hvis betingelserne for konfiskation måtte anses for opfyldt, vil fuldbyrdelse af (straffe)dommen ske i henhold til retsplejelovens kapitel 90 om fuldbyrdelse af domme i straffesager, som udføres af politiet.

Hvis regionen oplever, at der ikke sker fremdrift hos politiet i forbindelse med efterforskningen med henblik på eventuel tiltalerejsning, har regionen mulighed for at klage over politiets sagsbehandling til de politifaglige instanser. Klager over politiets efterforskning og sagsbehandling i straffesager skal i første omgang indgives til politidirektøren i den pågældende politikreds. En eventuel klage over politidirektørens afgørelse skal i medfør af retsplejelovens § 101, stk. 2, indgives til den regionale statsadvokat. Statsadvokatens afgørelse kan ikke påklages til Rigsadvokaten eller Justitsministeriet.

2.3.9 *Tilbagekaldelse af tilladelse*

Råstofloven indeholder i § 11, stk. 1, hjemmel til, at en tilladelse til råstofindvinding kan tilbagekaldes, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Bestemmelsen skal således tages i betragtning ved regionens håndtering af vilkårsovertrædelser i indvindingstilladelser. Der er redegjort udførligt for bestemmelsen, herunder regionens mulighed for at bringe bestemmelsen i anvendelse i afsnit 3 nedenfor.

²⁰ Jordforureningslovens § 88, stk. 5, har følgende ordlyd: "Er der ved en overtrædelse opnået en økonomisk fordel, konfiskeres denne efter reglerne i straffelovens 9. kapitel, selv om der ved overtrædelsen ikke er voldt skade på miljøet eller er fremkaldt fare derfor. Kan der ikke ske konfiskation, skal der tages særskilt hensyn hertil ved udmåling af en bøde, herunder en eventuel tillægsbøde."

²¹ Jf. Retten i Helsingørs dom af 10. maj 2011 i sag 1-3418-2010.

3. TILBAGEKALDELSE AF TILLADELSER EFTER RÅSTOFLOVENS § 11, STK. 1

3.1 Relevante regler

Af råstoflovens § 1 fremgår, at lovens formål bl.a. er at sikre, at udnyttelsen af råstofforekomsterne på land sker som led i en bæredygtig udvikling efter en samlet interesseafvejning og efter en samlet vurdering af de samfundsmæssige hensyn, der er nævnt i § 3.

Efter råstoflovens § 3 skal der ved anvendelsen af loven foretages en hensynsafvejning, hvor der på den ene side lægges vægt på hensynene til råstofressourcernes omfang og kvalitet og en sikring af råstofressourcernes udnyttelse samt tages erhvervsmæssige hensyn. På den anden side skal der lægges vægt på miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser, beskyttelse af arkæologiske og geologiske interesser, naturbeskyttelse, herunder bevarelsen af landskabelige værdier og videnskabelige interesser, rekreative interesser, en hensigtsmæssig byudvikling, infrastruktur anlæg, herunder energiproducerende anlæg, jord- og skovbrugsmæssige interesser, sandflugtsbekæmpelse og risiko for oversvømmelse eller erosion af kysten, fiskerimæssige interesser, ulemper for skibs- og luftfarten samt ændringer i strøm- og bundforhold.

I henhold til råstoflovens § 7, stk. 1, kræver erhvervsmæssig indvinding af råstoffer tilladelse fra regionsrådet. Efter lovens § 10, stk. 1, skal en tilladelse efter lovens § 7, stk. 1, forsynes med vilkår²². Efter lovens § 10, stk. 3, kan der fastsættes yderligere vilkår. Hvorvidt der skal gives en tilladelse – og i givet fald på hvilke vilkår – afgøres efter en hensynsafvejning mellem de hensyn og interesser, der fremgår af lovens § 3.

3.1.1 Råstoflovens § 11, stk. 1

En tilladelse til råstofindvinding efter lovens § 7, stk. 1, kan tilbagekaldes, hvis betingelserne i råstoflovens § 11, stk. 1, er opfyldt. Bestemmelsen i § 11, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 11. En tilladelse kan i tilfælde af grov eller gentagen overtrædelse af vilkår eller af lovgivningen i øvrigt tilbagekaldes af regionsrådet.”

Regionsrådets afgørelse om tilbagekaldelse er endelig, jf. råstoflovens § 13, stk. 1. En prøvelse af gyldigheden af en afgørelse om tilbagekaldelse af en tilladelse til indvinding kan således alene ske ved at

²² En tilladelse efter § 7, stk. 1, skal efter lovens § 10, stk. 1, indeholde vilkår om: (1) virksomhedens drift og om efterbehandling af arealet med henblik på at begrænse miljømæssige gener og forebygge forurening af grundvandet og jorden, (2) at der stilles sikkerhed for, at indvindingsområdet bliver efterbehandlet, og (3) at indvindingen og efterbehandlingen sker efter en plan, der er godkendt af regionsrådet, og som indeholder hovedelementerne for indvindingen og efterbehandlingen.

indbringe afgørelsen for domstolene. Som anført ovenfor er søgsmålsfristen seks måneder, jf. råstoflovens § 43, stk. 1.

Som det fremgår af ordlyden, kræver tilbagekaldelse efter § 11, stk. 1, at der er tale om ”overtrædelse(r) af vilkår eller af lovgivningen i øvrigt”.

En bestemmelse om muligheden for tilbagekaldelse af indvindingstilladelser blev oprindelig indsat som § 8 i råstofloven fra 1972²³ (1972-loven). Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

”§ 8. Ministeren for offentlige arbejder kan tilbagekalde en tilladelse i tilfælde af grov eller gentagen overtrædelse af vilkårene for denne. Tilsvarende beføjelse tilkommer amtsrådet med hensyn til de af dette udfærdigede tilladelser.”

Efter 1972-loven var der for amtsrådets afgørelser om tilbagekaldelse mulighed for administrativ rekurs til ministeren for offentlige arbejder.

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen i 1972-lovens § 8 – og bemærkningerne til lovforslaget i øvrigt – fremgår ikke yderligere om, hvornår der kan ske tilbagekaldelse af en tilladelse.

Bestemmelsen om tilbagekaldelse af indvindingstilladelser med tilhørende mulighed for administrativ rekurs til miljøministeren for den, hvis tilladelse var tilbagekaldt, blev videreført i § 24 i råstofloven fra 1977 (1977-loven)²⁴.

Af lovbemærkningerne til 1977-lovens § 24 fremgår alene, at bestemmelsen svarer til § 8 i 1972-loven, hvorfor der heller ikke i bemærkningerne til 1977-loven findes fortolkningsbidrag til, hvornår der kan ske tilbagekaldelse af en tilladelse.

I råstofloven fra 1991 (1991-loven)²⁵ var der i lovens § 11 indsat en tilsvarende bestemmelse om adgang til tilbagekaldelse for amtsrådet i tilfælde af grov eller gentagen overtrædelse af vilkår. Som tilføjelse fremgik det af 1991-lovens § 11, at adgangen til tilbagekaldelse også gjaldt ved grov eller gentagen overtrædelse af ”lovgivningen i øvrigt”.

I lovbemærkningerne til bestemmelsen i 1991-lovens § 11 henvises der alene til, at bestemmelsen svarer til § 24 i 1977-loven, hvorfor der heller ikke i bemærkningerne til 1991-loven findes fortolkningsbidrag

²³ Jf. lov nr. 285 af 7. juni 1972 om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet.

²⁴ Jf. § 24 i lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer.

²⁵ Jf. lov nr. 357 af 6. juni 1991 om råstoffer.

til, hvornår der kan ske tilbagekaldelse af en tilladelse. Det fremgår heller ikke af bemærkningerne, hvad der skal forstås ved ”grov eller gentagen overtrædelse [...] af lovgivningen i øvrigt”. Det er i litteraturen forudsat, at der ved ”lovgivningen i øvrigt” forstås lovgivning, der har relevans for selve råstofindvindingen²⁶.

Heller ikke råstofvejledningen indeholder fortolkningsbidrag til, hvornår bestemmelsen i råstoflovens § 11, stk. 1, forudsættes anvendt. Af vejledningens afsnit 10.7.3 fremgår alene følgende:

”10.7.3 Tilbagekaldelse af tilladelser

En tilladelse til råstofindvinding kan efter lovens § 11, stk. 1, tilbagekaldes af kommunalbestyrelsen ved grov eller gentagen overtrædelse af vilkår eller af lovgivningen i øvrigt.

[...]

Det bør fremgå af tilladelsen, at denne kan tilbagekaldes i tilfælde af grov eller gentagen overtrædelse af vilkår og af lovgivningen i øvrigt, [...]”

Det fremgår af råstofloven med kommentarer²⁷, at bestemmelsen kun har været anvendt få gange. Jeg er imidlertid ikke bekendt med praksis, hvor der tages stilling til anvendelsen af råstoflovens § 11, stk. 1. Det ses derfor hverken i forarbejderne til bestemmelsen eller i praksis afklaret, hvor meget der skal til, for at en tilladelse lovligt kan tilbagekaldes i medfør af bestemmelsen, herunder hvilke forhold der i den forbindelse kan tillægges vægt.

I afsnit 3.1.2 følger derfor en kort gennemgang af de almindelige forvaltningsretlige regler, der finder anvendelse ved lovhjemlet tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsafgørelser, og som råstoflovens § 11, stk. 1, må antages at skulle administreres i lyset af.

3.1.2 Lovhjemlet tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsafgørelser

En tilbagekaldelse af en forvaltningsafgørelse sker ved en ny forvaltningsafgørelse. De almindelige forvaltningsretlige regler om hjemmel, sagsbehandling, skønsudøvelse m.v. gælder således også for tilbagekaldelse²⁸.

Hvis tilbagekaldelse er reguleret i en lovbestemmelse, må hjemmelspørgsmålet principielt afgøres ud fra en ordlydsfortolkning af den pågældende bestemmelse. Der skal derfor som det første foretages en

²⁶ Jf. Råstofloven med kommentarer af Erik B. Aksig m.fl., 2. udgave (1992), side 89.

²⁷ Jf. Råstofloven med kommentarer af Erik B. Aksig m.fl., 2. udgave (1992), side 89.

²⁸ Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 519.

konkret vurdering af, om de(n) relevante tilbagekaldelsesgrund(e) foreligger²⁹. Denne vurdering har særlig betydning, hvis en lovbestemmelse mere eller mindre præcist angiver grunde for tilbagekaldelse.

Hvis myndigheden finder, at der foreligger en relevant tilbagekaldelsesgrund, er adgangen til tilbagekaldelse imidlertid fortsat underlagt de almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse. Retsgrundsætningerne vil f.eks. være relevante som udfyldning i de tilfælde, hvor en lovbestemmelse hjemler en meget vid og uklar tilbagekaldelsesadgang³⁰. Derudover vil de almindelige retsgrundsætninger indgå som supplement, hvor en lovbestemmelse ikke udtømmende gør op med mulighederne for tilbagekaldelse³¹.

Disse retsgrundsætninger fører til, at der i alle tilfælde, hvor myndigheden ønsker at tilbagekalde en begunstigende forvaltningsafgørelse, skal foreligge saglige hensyn samt foretages en afvejning mellem på den ene side de interesser og hensyn, som taler for en omgørelse af den oprindelige afgørelse, og på den anden side hensynet til adressatens berettigede forventninger om, at den oprindelige afgørelse står ved magt³².

Det sidstnævnte hensyn – forventningsprincippet – indebærer, at der som udgangspunkt kun kan ske tilbagekaldelse, hvis de hensyn, der begrunder et indgreb, vejer tungere end hensynet til adressatens interesse i at kunne indrette sig i tillid til sine berettigede forventninger (indrettelseshensynet)³³.

For så vidt angår de hensyn, der begrunder et indgreb, bliver disse som udgangspunkt delt op i forskellige kategorier (stærke, svage og en mellemkategori af grunde) alt efter deres styrke, hvoraf følger, at en stærk grund vejer tungere overfor adressatens berettigede forventninger end en svag³⁴.

Som eksempel på stærke grunde nævnes navnlig afgørende hensyn til menneskers liv, sundhed og velvære, statens sikkerhed og opretholdelse af ro og orden. Som eksempel på svage hensyn nævnes bl.a. hensynet til det offentlige økonomi og hensynet til at sikre lighed og konsekvens i administrationen (f.eks. hvis en myndighed er ”kommet til” at meddele en tilladelse i strid med egen praksis). Mellemkategorien af interesser udgør bl.a. andre enkeltpersoners (end adressatens) miljømæssige eller økonomiske

²⁹ Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 523.

³⁰ Et eksempel på en lovbestemmelse, der efter formuleringen hjemler en ubegrænset tilbagekaldelsesadgang, er råstoflovens § 11, stk. 2, vedrørende tilbagekaldelse af tilladelser til råstofindvinding på strandbredder og andre kyststrækninger. Bestemmelsen har følgende ordlyd: ”En tilladelse til råstofindvinding på strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende landvegetation, kan til enhver tid begrænses eller tilbagekaldes af regionsrådet.”

³¹ Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 522.

³² Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 522 og 525

³³ Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 525 f.

³⁴ Jf. Titti Kopp, Råstofindvinding på Land (2005), s. 348

interesser samt interesser, som efter den enkelte lov og dennes formål har en særlig vægt i forbindelse med afgørelser efter den pågældende lov (forudsat, at den konkrete interesse ikke allerede er omfattet af de stærke grunde)³⁵.

Uanset formålet eller det bagvedliggende hensyn for tilbagekaldelsen skal en tilbagekaldelse som enhver anden forvaltningsafgørelse overholde proportionalitetsprincippet, hvorefter indgrebet skal være egnet, nødvendigt og proportionalt³⁶.

3.1.2.1 Overtrædelses- og misbrugssituationer som grundlag for tilbagekaldelse

Hvis der i en lovbestemmelse er anført overtrædelses- og misbrugssituationer som grundlag for tilbagekaldelse, vil tilbagekaldelsesadgangen generelt anses for større. Baggrunden herfor er, at adressaten i dette tilfælde vil have større mulighed for at kunne forudberegne tilbagekaldelsen, således at hensynet til adressatens berettigede forventninger (forventningsprincippet) vejer mindre tungt³⁷. Efter omstændighederne vil forventningsprincippet derfor ikke begrænse forvaltningens adgang til tilbagekaldelse, hvis adressaten overtræder de regler, der gælder for tilladelsen³⁸.

Når der er tale om tilbagekaldelse af en autorisation eller anden erhvervstilladelse, vil det normalt være en forudsætning, at der er tale om grov eller gentagen tilsidesættelse af vilkår eller lovgivningen³⁹.

Som anført er jeg ikke bekendt med praksis, som direkte vedrører råstoflovens § 11, stk. 1. Spørgsmålet om, hvor grove eller gentagne tilsidesættelser, der skal være tale om, er dog blevet behandlet i retspraksis i relation til andre lovbestemmelser, som tilsvarende fastsætter overtrædelses- eller misbrugssituationer som grundlag for tilbagekaldelse.

Højesterets dom i UfR 2009, side 2473, omhandlede tilbagekaldelse af en autorisation til at drive økologisk landbrug. Der blev ved et uanmeldt kontrolbesøg konstateret, at landmanden opbevarede ulovlige sprøjtemidler, ligesom landmanden ikke i forbindelse med kontrolbesøgene havde ydet kontrollørerne

³⁵ Jf. bl.a. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 527 f., som i denne sammenhæng konkret nævner råstoflovens § 3 som eksempel på de sidstnævnte interesser, og Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 1092 ff.

³⁶ Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 1099 f.

³⁷ Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 538.

³⁸ Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 538, hvor der henvises til SKM 2014.524, hvor en afgørelse om fritagelse for registreringsafgift kunne tilbagekaldes, da adressatens brug af køretøjet ikke opfyldte lovens betingelser. I den situation kunne adressaten ikke have en berettiget forventning om afgiftsfritagelse.

³⁹ Jf. Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 539.

den fornødne bistand. Det fremgik af den dagældende økologilovs⁴⁰ § 4, stk. 1, at ”*ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan tilbagekalde en autorisation [...], hvis vilkårene for autorisation ikke overholdes*”.

Højesteret udtalte i dommen bl.a. følgende:

”[a]fgørelsen af, om der i tilfælde af vilkårsovertrædelse skal reageres med tilbagekaldelse af autorisationen eller med andre mindre indgribende midler, f.eks. påbud, må bero på en samlet vurdering af karakteren og grovheden af overtrædelsen. I denne vurdering må bl.a. indgå, i hvilken grad de udviste forhold er egnet til at bringe de hensyn, der er nævnt i lovens formålsparagraf, i fare.”

Højesteret fandt herefter, at landmandens tilsidesættelse af reglerne udgjorde en ”sådan tilsidesættelse” af vilkårene for autorisationen, at der i økologiloven var hjemmel til at tilbagekalde autorisationen.

Som det fremgår af Højesterets præmisser, skal der foretages en konkret vurdering af, om en tilbagekaldelse er berettiget. Det betyder, at der ikke uden videre kan ske tilbagekaldelse, ”blot” fordi der er tale om en vilkårsovertrædelse. Højesterets brug af formuleringen ”sådan tilsidesættelse” må antages at være et udtryk for, at ikke enhver vilkårsovertrædelse kan føre til tilbagekaldelse. Dommen tyder dog også på, at der ikke stilles krav om, at en overtrædelse skal være meget grov, hvis overtrædelsen er egnet til at bringe den relevante lovs formål i fare.

I Vestre Landsrets dom i UfR 1999, side 1880, blev der taget stilling til grovheden af en overtrædelse af et vilkår i en tilladelse til at drive industrifiskeri. Fiskeridirektoratet havde midlertidigt inddraget tilladelsen som følge af, at der i strid med tilladelsen var losset industrifisk uden forudgående anmeldelse til den danske myndighed. Fiskeren havde på grund af vejrforholdene sejlet ind til en norsk by, hvor losningen af fangsten skete efter anmeldelse til en norsk organisation og ikke efterfølgende blev anmeldt til den danske myndighed. Vestre Landsret foretog en prøvelse dels af de konkrete omstændigheder i sagen, dels af indholdet af den dagældende bestemmelse om tilbagekaldelse i fiskeriloven⁴¹, og landsretten udtalte følgende:

”Ved afgørelsen af, om den manglende forudanmeldelse af den losning, der fandt sted i Bergen, kan anses for »grov« i den forstand, dette udtryk anvendes i § 6 i lov om regulering af fiskeriet, må det dog også tages i betragtning, at inddragelsen af tilladelsen til industrifiskeri for en kortere eller længere periode er et alvorligt indgreb i licenshaverens næring. Der er tale om en sanktion, som har umiddelbar virkning for den pågældendes udøvelse af erhvervet, og det kan være vanskeligt at overskue konsekvenserne af sanktionen, idet

⁴⁰ Jf. lov nr. 118 af 3. marts 1999.

⁴¹ Det fremgik af den dagældende lov om regulering af fiskeriet, jf. lovbekendtgørelse nr. 904 af 30. november 1993, at ”*Fiskeriministeren kan tilbagekalde [en tilladelse til fiskeri], hvis indehaveren har gjort sig skyldig i grov eller gentagen overtrædelse af de i [tilladelsen] foreskrevne vilkår*”, jf. lovens § 6, stk. 2.

virkningerne af inddragelsen og dermed sanktionens intensitet til dels er afhængig af, på hvilket tidspunkt af fiskerisæsonen inddragelsen for et givet tidsrum sker.

Dertil kommer, at der ikke i forarbejderne til bestemmelsen i § 6, stk. 2, i lov om regulering af fiskeriet er anført omstændigheder, som giver grundlag for at antage, at der efter bestemmelsen skulle være adgang til at inddrage allerede meddelte tilladelser i videre omfang, end tilladelser efter anden tilsvarende lovgivning kan inddrages, eller at det almindeligt gældende forvaltningsretlige princip om proportionalitet skulle være helt eller delvist fraveget.

På den baggrund og under hensyn til, at reglerne om forudanmeldelse - uanset deres væsentlige betydning for kontrolordningens funktion - dog knytter sig til den formelle tilrettelæggelse af procedurerne for fiskerikontrollen, at der ikke er sket ulovligt fiskeri, og at landingen af fisk i Norge efterfølgende af sagsøgte selv er indberettet til fiskerimyndighederne ved indlevering af logbog og afregning, findes den manglende forudanmeldelse til sagsøgeren ikke at kunne betegnes som så grov, at den kan begrunde inddragelse af sagsøgtes tilladelse til industrifiskeri.

Landsretten har herved også lagt vægt på, at det efter det oplyste må antages, at landingen i Norge skyldtes vejrforholdene, og at den var usædvanlig for [fiskeren], der ikke tidligere havde landet fisk uden for Thyborøn.”

Også i Vestre Landsrets dom i UfR 2001, side 669, vedrørende inddragelse af tilladelse til industrifiskeri blev det tillagt betydning, at indehavere af tilladelser efter rettens opfattelse ikke var klar over, at der var tale om vilkårsovertrædelser. Fiskeridirektoratet havde i sagen inddraget tilladelser til industrifiskeri, da indehaverne i strid med vilkår i fiskeritilladelserne havde landet industrifisk uden forudanmeldelse til Fiskeridirektoratet⁴².

Landsretten udtalte, at forholdet som udgangspunkt måtte betegnes som en grov overtrædelse af lovens § 6, stk. 2, da manglende forudanmeldelse indebar, at lasten fra et fiskefartøj blev unddraget fra kontrol. Landsretten fandt dog, at kutterejernes overtrædelse af reglerne ikke kunne betegnes som *så grove*, at de kunne begrunde en inddragelse af deres tilladelser til industrifiskeri. Landsretten udtalte i sin begrundelse herfor:

”Landsretten har herved lagt vægt på, at det [...] må lægges til grund, at de sagsøgtes anmeldelse om ankomsttidspunktet ved en fejl fra Esbjerg Fiskeindustri ikke blev videregivet til Fiskeridirektoratet, at de sagsøgte ikke var bekendt med denne fejl før efter løsningen, og at der i øvrigt efter bevisførelsen for landsretten intet holdepunkt er for at antage, at de sagsøgte har søgt at unddrage lasterne fra fiskerimyndighedernes kontrol.” (mine understregninger)

⁴² Det fremgik af den dagældende lov om regulering af fiskeriet, jf. lovbekendtgørelse nr. 802 af 11. november 1998, at ”*ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan tilbagekalde [en tilladelse til fiskeri], hvis indehaveren har gjort sig skyldig i grov eller gentagen overtrædelse af de i [tilladelsen] foreskrevne vilkår*”, jf. lovens § 6, stk. 2.

Landsrettens præmisser og resultat må antages at hænge sammen med, at indrettelseshensynet i sager om vilkårsovertrædelser som udgangspunkt antages at veje mindre tungt, netop fordi adressaten anses for at have mulighed for at forudberegne tilbagekaldelsen.

I sager, hvor der er tale om gentagen tilsidesættelse af vilkår, har omfanget og grovheden af overtrædelserne efter praksis været afgørende, herunder om der er tale om overtrædelser af centrale vilkår eller regler, om der er tale om en systematisk overtrædelse, og om overtrædelserne er fortsat efter meddelelse af advarsler.

Vestre Landsrets kendelse i UfR 2002, side 1060, omhandlede tilbagekaldelse af tilladelser til godskørsel. Indehaveren af virksomheden havde samlet 16 vognmandstilladelser og havde i en 3-årig periode i alt 23 pådømte overtrædelser (fra ansatte) vedrørende bl.a. overlæs og køre/hviletid. Myndigheden meddelte med henvisning til overtrædelsernes antal, art og grovhed en advarsel til indehaveren, hvoraf fremgik, at yderligere overtrædelser af lovgivningen ville kunne medføre, at de udstedte tilladelser blev tilbagekaldt. I perioden efter meddelelsen af advarslen var indehaveren ansvarlig for 12 pådømte overtrædelser (fra ansatte) vedrørende bl.a. overlæs og køre/hviletid. Myndigheden tilbagekaldte i henhold til godskørselslovens § 12, stk. 1 og 2⁴³, herefter de udstedte tilladelser med henvisning til en samlet vurdering af overtrædelsernes antal, art og grovhed.

Landsretten fandt, at tilbagekaldelsen af tilladelserne var berettiget og lovlig. Retten lagde herved vægt på, at der forud for advarslen var tale om grove overtrædelser af centrale, sikkerhedsmæssigt begrundede regler (for køre/hviletid og overlæs), og at der også efter meddelelsen af advarslen i overvejende grad var tale om tilsvarende overtrædelser, som også måtte betragtes som grove. Retten lagde desuden vægt på, at overtrædelsernes systematiske karakter medførte, at indehaveren havde demonstreret, at han ikke var i stand til at sikre sig, at virksomheden levede op til de krav, som var en forudsætning for at have de pågældende tilladelser.

⁴³ Jf. § 12, stk. 1 og 2, i lovebekendtgørelse nr. 473 af 16. juni 1999 om godskørsel, som på tidspunktet for afgørelsen havde følgende ordlyd:

”§ 12. En tilladelse til godskørsel for fremmed regning, jf. § 1, stk. 1, og § 4, stk. 1, 3 og 4, kan tilbagekaldes, hvis indehaveren 1) må antages ikke længere at opfylde betingelserne i § 3, stk. 1, nr. 7, 2. led, som følge af, at vedkommende i forbindelse med udførelse af erhvervet groft eller gentagne gange har overtrådt vilkårene for tilladelsen eller bestemmelser i

a) denne lov eller forskrifter udstedt i medfør heraf,

b) færdselslovgivningens bestemmelser om hastighed, kørsel uden kørekort, køretøjers indretning, udstyr og tilbehør, anbringelse af gods, transport af farligt gods, køretøjers største tilladte totalvægt samt køre- og hviletid,

[...]

Stk. 2. En tilladelse til godskørsel for fremmed regning, jf. § 1, stk. 1, og § 4, stk. 1, 3 og 4, kan tilbagekaldes, hvis en fører eller en anden, der optræder i indehaverens interesse, i forbindelse med udførelse af hvervet gentagne gange groft har overtrådt bestemmelser omfattet af stk. 1, nr. 1, og det som følge heraf må antages, at indehaveren ikke længere opfylder betingelserne i § 3, stk. 1, nr. 7, 2. led.”

3.2 Min vurdering

Uanset, at der ikke ses at foreligge praksis vedrørende anvendelsen af råstoflovens § 11, stk. 1, kan det konstateres, at bestemmelsen er blevet videreført i samtlige råstoflove siden 1972-loven. Lovgiver har altså fortsat ment, at den administrerende myndighed skal have mulighed for at tilbagekalde en indvindingstilladelse i tilfælde af grov eller gentagen overtrædelse af vilkår eller af lovgivningen i øvrigt.

Bestemmelsen i råstoflovens § 11, stk. 1, er ikke placeret i råstoflovens tilsynskapitel (kapitel 7 (§§ 31-33))⁴⁴, men bestemmelsens karakter fører efter min opfattelse til, at den skal sættes ind i håndhævelses-systemet efter råstofloven. Tilbagekaldelse vil derfor med rette kunne ske, hvis en række nærmere betingelser er opfyldt.

Tilbagekaldelse efter råstoflovens § 11, stk. 1, forudsætter, at der foreligger en relevant tilbagekaldelsesgrund, at der varetages et sagligt hensyn, at hensyn til den eller de interesse(r), der begrunder tilbagekaldelsen, skal veje tungere end indrettelseshensynet til adressaten, og at tilbagekaldelsen overholder proportionalitetsprincippet.

Hvis disse betingelser er opfyldt, er regionen berettiget til at tilbagekalde en tilladelse efter råstoflovens § 11, stk. 1.

Den *relevante tilbagekaldelsesgrund* efter råstoflovens § 11, stk. 1, er, at der er sket grov eller gentagen overtrædelse af vilkårene i tilladelsen eller af lovgivningen i øvrigt. Hvis der er sket vilkårsovertrædelse(r) eller overtrædelse(r) af lovgivningen i øvrigt – hvorved må forstås lovgivning, der har relevans for selve råstofindvindingen – kan regionen som led i håndhævelseskæden efter råstofloven overveje, om spørgsmålet om tilbagekaldelse bør forfølges, således at de øvrige betingelser for tilbagekaldelse tillige bliver vurderet.

Når det skal vurderes, om en (eventuel) tilbagekaldelse varetager et *sagligt hensyn*, må råstoflovens formål i § 1 inddrages⁴⁵. Også råstoflovens § 3 bør som følge af ordlyden af § 1 inddrages i vurderingen af, hvorvidt der foreligger et sagligt hensyn.

Som følge af råstoflovens brede formål må de fleste vilkårsovertrædelser kunne anses for værende i strid med lovens formål. Dette følger også af, at vilkår i en indvindingstilladelse fastsættes netop ud fra en afvejning mellem de hensyn og interesser, der fremgår af råstoflovens § 3.

⁴⁴ Dette har muligvis baggrund i, at en regel om tilbagekaldelse blev indført i råstofloven (jf. afsnit 3.1.1) før den såkaldte håndhævelseslov (lov nr. 250 af 23. maj 1984), som bl.a. indførte tilsyns- og håndhævelsesregler i råstofloven.

⁴⁵ Jf. UfR 2009, side 2473 H.

Uanset, at en tilbagekaldelse efter råstoflovens § 11, stk. 1, ikke forudsætter, at der er risiko for forurening af miljøet eller lignende⁴⁶, vil det som følge af den *hensynsafvejning*, der skal foretages, efter min opfattelse imidlertid have betydning, hvilke(t) vilkår i tilladelsen, der måtte være overtrådt.

Baggrunden herfor er, at de forskellige interesser opregnet i råstoflovens § 3 efter min opfattelse må tillægges forskellig vægt i vurderingen af, hvorvidt der kan ske tilbagekaldelse. Hensynet til miljøbeskyttelse og forebyggelse af forurening er eksempel på hensyn, der som udgangspunkt vil veje tungt i afvejningen overfor forventningsprincippet. Overtrædelse(r) af vilkår, som er fastsat for at sikre forebyggelse mod forurening, f.eks. ved gravning under grundvandsspejlet i strid med tilladelsens vilkår, eller brug af kemikalier, som ifølge tilladelsen er forbudt, vil derfor i videre omfang kunne medføre tilbagekaldelse. Andre interesser i råstoflovens § 3 må antages at veje mindre tungt i denne afvejning. Der tænkes her primært på overtrædelse(r) af vilkår af mere formel karakter, f.eks. vedrørende frister for anmeldelser eller indberetninger.

Det bemærkes imidlertid, at behovet for tilbagekaldelse efter § 11, stk. 1, altid vil være opstået på grund af forhold, der kan bebrejdes indvinder. Hensynet til indvinder (forventningsprincippet) vil som følge af sagens karakter derfor pr. definition veje mindre tungt. Det gælder, uanset hvilken konkret vilkårsovertrædelse – og modstående interesse – der er tale om.

Som følge af det oven for anførte om råstoflovens brede formål, og at forventningsprincippet som udgangspunkt må antages at veje mindre tungt i sager efter råstoflovens § 11, stk. 1, er det min vurdering, at det vil være vurderingen af, om en tilbagekaldelse vil være proportional, som vil være afgørende for, om tilbagekaldelse lovligt kan ske i de konkrete tilfælde.

Kravet om, at en tilbagekaldelse skal overholde *proportionalitetsprincippet*, betyder, at ikke enhver overtrædelse kan føre til tilbagekaldelse, uanset at hensynsafvejningen måtte falde ud til fordel for den interesse, der begrundes tilbagekaldelsen.

Udgangspunktet for proportionalitetsvurderingen er karakteren og grovheden af overtrædelsen og således en vurdering af, om disse momenter kan føre til, at en tilbagekaldelse af tilladelsen – fremfor f.eks. et påbud – vil være proportional. Det indgår i vurderingen, om en overtrædelse er egnet til at bringe lovens formål i fare. I forhold til nødvendigheden og forholdsmæssigheden af proportionalitetsvurderingen har det desuden betydning, i hvilket omfang og på hvilken måde en overtrædelse er egnet til at bringe

⁴⁶ Jf. f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 20, stk. 1, som bestemmer, at tilladelser meddelt efter miljøbeskyttelseslovens § 19 til enhver tid og uden erstatning kan ændres eller tilbagekaldes af hensyn til (1) fare for forurening af vandforsyningsanlæg, (2) gennemførelsen af en ændret spildevandsafledning i overensstemmelse med en spildevandsplan efter § 32 eller (3) miljøbeskyttelsen i øvrigt.

lovens formål i fare. Der henvises til overvejelserne ovenfor vedrørende betydningen af, hvilke vilkår, der overtrædes, som tilsvarende må inddrages i proportionalitetsvurderingen.

For så vidt angår gentagne overtrædelser har det betydning⁴⁷, om disse hver især må betegnes som overtrædelser af centrale vilkår. Det kan også tale for tilbagekaldelse, hvis der er tale om systematisk gentagne overtrædelser, således at overtrædelserne tilsammen kan karakteriseres som misbrug af tilladelser.

Generelt må det desuden tillægges betydning⁴⁸, om der er tale om overtrædelser af vilkår, som primært har en formel funktion, eller om overtrædelse af vilkår, der har til formål at beskytte materielle interesser. I førstnævnte tilfælde tænkes primært på vilkår vedrørende frister for anmeldelser eller indberetninger og i sidstnævnte tilfælde på vilkår, som varetager hensynet til miljøet, naturen, naboer eller lignende.

Det er ikke et absolut krav, at der er tale om en meget grov overtrædelse eller flere gentagne overtrædelser, som kan kategoriseres som misbrug. Hvis disse omstændigheder omvendt foreligger, vil det selvsagt tale for, at en tilbagekaldelse i videre omfang må anses for proportional.

Endelig har det betydning for vurderingen af overtrædelsens karakter og grovhed, om indvinderen må antages at være klar over, at der er tale om en eller flere overtrædelse(r)⁴⁹.

Som det fremgår af landsrettens præmisser i UfR 1999, side 1880 V, er inddragelse af en tilladelse et indgreb i tilladelsesindehaverens næring. Råstoflovens § 11, stk. 1, bør derfor kun benyttes i tilfælde, hvor regionen efter en konkret vurdering finder, at ovenstående betingelser med sikkerhed er opfyldt. Hvis der måtte foreligge tvivl om, hvorvidt betingelserne er opfyldt, anbefales det, at regionen alene holder sig til beføjelserne i råstoflovens kapitel 7 vedrørende tilsyn, som der er redegjort for ovenfor i afsnit 2.

Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelserne i råstoflovens kapitel 7 om tilsyn er indsat og senere ændret, uden at der samtidig er taget klar stilling til sammenhængen med § 11, stk. 1. Især bemærkes her bestemmelsen i § 33, stk. 3, nr. 3, om forbud mod fortsat drift m.v., som er indsat ved ændringsloven i 1996, hvor bestemmelsen i § 11, stk. 1, om tilbagekaldelse af en tilladelse allerede eksisterede.

⁴⁷ Jf. UfR 2002, side 1060 V.

⁴⁸ Jf. UfR 1999, side 1880 V.

⁴⁹ Jf. UfR 2001, side 669 V.

Der er ikke i lovbemærkningerne til § 33, stk. 3, nr. 3 (eller § 11, stk. 1), beskrevet, hvordan sammenhængen mellem de to bestemmelser skal forstås. Det er derfor uklart, om der er forskel på de situationer, hvor tilsynsmyndigheden kan benytte sig af henholdsvis udstedelse af et forbud mod fortsat drift (og eventuelt krav om fjernelse af virksomheden) og/eller en tilbagekaldelse af indvindingstilladelsen.

Som det fremgår ovenfor, vil det konkrete håndhævelsesskridt, som regionen bør benytte sig af, afhænge af en proportionalitetsvurdering i relation til de konkrete omstændigheder. Det er derfor min vurdering, at hvis regionen vurderer, at et eller flere ulovlige forhold efter en proportionalitetsvurdering ”kan bære”, at der udstedes forbud mod fortsat drift (og krav om fjernelse af virksomheden), vil der også kunne træffes en afgørelse om tilbagekaldelse af en indvindingstilladelse (og omvendt).

Baggrunden herfor er, at tilbagekaldelse efter § 11, stk. 1, kræver, at der er tale om grov eller gentagen overtrædelse af vilkår eller af lovgivningen i øvrigt. Det vil i en sådan situation derfor være op til regionen at beslutte, hvilken lovbestemmelse man ønsker at gå frem efter. Hvis der derimod ”alene” er grundlag for at udstede forbud mod fortsat drift *i en periode* – f.eks. indtil der er sket genopretning af den tidligere tilstand – vil vurderingen ikke nødvendigvis være den samme, da et midlertidigt forbud må anses for mindre indgribende end tilbagekaldelse af en indvindingstilladelse.

Det bemærkes endelig, at hvis regionen efter en eller flere konstaterede overtrædelser i første omgang meddeler en indskærpelse eller et påbud til indvinderen efter råstoflovens regler herom, vil det kunne føre til, at en senere afgørelse om tilbagekaldelse i videre omfang må anses for proportional. Det må dog være en forudsætning, at indvinderen begår yderligere lignende overtrædelser, idet tilbagekaldelse efter min opfattelse ikke kan anvendes som et skærpet håndhævelsesskridt i forhold til de overtrædelser, som allerede er påbudt lovliggjort. Hvis en indvinder ikke efterkommer et påbud, er den korrekte fremgangsmåde for de pågældende overtrædelser selvhjælpshandling eller politianmeldelse.

For så vidt angår de særlige spørgsmål om, hvorvidt regionen i en håndhævelsessag efter råstofloven kan lægge vægt på, at der udover overtrædelse af råstofloven (indvindingstilladelsen) i visse tilfælde også foreligger overtrædelse af anden lovgivning eller på andre lokaliteter end den konkret omhandlede, henvises der til afsnit 4 nedenfor.

4. VEDRØRENDE OVERTRÆDELSE AF ANDEN LOVGIVNING ELLER PÅ ANDRE LOKALITETER

4.1 Overtrædelser af vilkår i ”samordningsafgørelser” eller på andre lokaliteter

4.1.1 Problemstillingen

Regionen har oplyst, at der kan forekomme situationer, hvor der ikke alene er tale om overtrædelse af vilkår fastsat i selve indvindingstilladelsen, men også overtrædelse af vilkår fastsat i afgørelser truffet af andre myndigheder efter anden lovgivning som følge af samordningspligten i råstoflovens § 8 (af regionen og i det følgende benævnt ”samordningsafgørelser”).

Regionen har desuden oplyst, at der ligeledes kan være tale om situationer, hvor den samme indvin-der/virksomhed har begået overtrædelser på andre lokaliteter end i indvindingsområdet omfattet af den indvindingstilladelse, som en håndhævelsessag efter råstofloven umiddelbart omhandler.

Regionen ønsker derfor min vurdering af, om – og i givet fald i hvilket omfang – regionen i en håndhævelsessag efter råstofloven kan lægge vægt på de forhold, som er beskrevet ovenfor.

4.1.2 Overtrædelse af vilkår i samordningsafgørelser

4.1.2.1 Relevante regler

Ved forvaltningens administration gælder et organisatorisk specialitetsprincip og et materielt specialitetsprincip. Ifølge det organisatoriske specialitetsprincip kan en myndighed ikke varetage hensyn, som det ifølge loven tilkommer en anden myndighed at varetage. Ifølge det materielle specialitetsprincip må en myndighed ikke blande hjemmelsgrundlag sammen, hvis flere beføjelser tilkommer den samme myndighed.

Som følge af det organisatoriske specialitetsprincip vil en myndighed i forbindelse med håndhævelsessager derfor som udgangspunkt være afskåret fra at lægge vægt på forhold, som udgør overtrædelse af vilkår fastsat i afgørelser truffet af andre myndigheder efter anden lovgivning.

Af råstoflovens § 8 fremgår, at en ansøgning om tilladelse efter lovens § 7 også gælder som ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning, når der efter disse love kræves tilladelse til selve den påtænkte indvin- ding. Det kan f.eks. være en ansøgning efter vandforsyningslovens § 26, naturbeskyttelseslovens §§ 3, 15, 16 og 18 m.fl., museumslovens § 29 a eller en ansøgning om dispensation fra en fredning eller en lokal- plan.

Spørgsmålet er derfor, om råstoflovens § 8 ændrer ved det udgangspunkt, som gælder i henhold til det organisatoriske specialitetsprincip.

Regionsrådets behandling af ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding og af anmeldelse om ikke-erhvervsmæssig råstofindvinding reguleres bl.a. af cirkulære nr. 9418 af 23. juni 2014 (administrationscirkulæret).

Det fremgår af § 2, stk. 1, i administrationscirkulæret, at det er regionen som tilladelsesmyndighed efter råstofloven, der har samordningspligten efter råstoflovens § 8, og således skal forelægge ansøgningen for de andre myndigheder, som har kompetence med hensyn til selve den påtænkte indvinding og behandling.

Det fremgår af § 2, stk. 5, i administrationscirkulæret, at *”såfremt de pågældende myndigheder meddeler de nødvendige tilladelser på nærmere angivne vilkår, skal regionsrådet medtage disse vilkår i tilladelsen efter råstofloven. Det skal fremgå af afgørelsen, efter hvilken lovgivning vilkårene er stillet.”*

Også i forarbejderne til hjemmelen for yderligere vilkårsfastsættelse i råstoflovens § 10, stk. 3, er der redegjort nærmere for, hvordan vilkår fastsat i en samordningsafgørelse efter § 8 skal behandles af regionen i en indvindingstilladelse⁵⁰:

”Hvis der med hjemmel i anden lovgivning, der er omfattet af samordningspligten efter lovens § 8, er forlangt stillet vilkår af vedkommende myndighed, skal disse vilkår altid medtages i amtsrådets tilladelse efter råstofloven.”

Ud over det, der fremgår af § 2, stk. 5, i administrationscirkulæret og lovforarbejderne til § 10, stk. 3, ses der ikke i lovgrundlag, domspraksis eller administrativ praksis efter råstofloven at foreligge fortolkningsbidrag til forståelsen af samordningspligten i § 8. Spørgsmålet om, hvorvidt regionen i håndhævelsessager kan lægge vægt på, at en indvinder (også) har overtrådt vilkår fastsat af andre myndigheder i afgørelser omfattet af samordningspligten i råstoflovens § 8, ses derfor ikke afklaret.

4.1.2.2 Regionens håndhævelse efter råstoflovens §§ 31 og 33

Tilkendegivelsen i de citerede lovforarbejder, som er uddybet i § 2, stk. 5, i administrationscirkulæret, taler efter min opfattelse for, at indholdet af samordningspligten er af processuel og ikke af materiel

⁵⁰ Jf. forslag nr. 153 af 17. januar 1996 til lov om ændring af lov om råstoffer og lov om kontinentalsoklen, bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5 (vedrørende nyaffattelse af råstoflovens § 10).

karakter. Denne fortolkning er i overensstemmelse med det organisatoriske specialitetsprincip, som gælder som det klare udgangspunkt ved forvaltningsmyndigheders administration.

Det betyder, at regionen ikke kan udøve tilsynsmyndighed efter love, hvor tilsynskompetencen ikke er tillagt regionen. Heraf følger, at eventuelle overtrædelser af vilkår fastsat af andre myndigheder i afgørelser omfattet af samordningspligten som udgangspunkt ikke kan håndhæves af regionen.

Hvis der er tale om en situation, hvor den samme aktivitet er en overtrædelse både af vilkår fastsat efter råstofloven og af vilkår fastsat efter en anden lov (f.eks. naturbeskyttelseslovens § 3, hvor kommunalbestyrelsen er tilsynsmyndighed), kan regionen også kun håndhæve overtrædelser af råstofloven.

Som eksempel kan nævnes, at der i indvindingstilladelsen kan være fastsat vilkår om, at der af hensyn til forebyggelse af forurening af grundvandet ikke må graves under grundvandsspejlet, jf. råstoflovens § 10, stk. 1, nr. 1. Der kan samtidig i en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, jf. § 65, stk. 2, være fastsat vilkår om, at der af hensyn til at undgå en tilstandsændring på § 3-arealer ikke må graves under grundvandsspejlet.

Regionen kan i dette tilfælde som udgangspunkt alene håndhæve overtrædelser af vilkåret fastsat efter råstofloven af hensyn til grundvandsbeskyttelsen. Hvis regionen mener, at kommunalbestyrelsen tillige bør håndhæve overtrædelser af vilkåret fastsat efter naturbeskyttelsesloven, kan regionen alene opfordre kommunen hertil.

Hvis regionen mener, at kommunen ikke varetager sin tilsynsopgave (efter i det konkrete eksempel naturbeskyttelsesloven) godt nok, har regionen mulighed for at klage over dette til Ankestyrelsen (det kommunale tilsyn).

4.1.2.3 *Regionens mulighed for tilbagekaldelse efter råstoflovens § 11, stk. 1*

Tilbagekaldelse efter § 11, stk. 1, kræver bl.a., at der er tale om ”overtrædelse af vilkår eller af lovgivningen i øvrigt”. Som anført ovenfor i afsnit 3.1.1 fremgår det ikke af lovforarbejderne, hvad der skal forstås ved ”lovgivningen i øvrigt”. Der ses heller ikke at foreligge praksis, der tager stilling til rækkevidden af bestemmelsen. Det er som anført i afsnit 3.1.1 i litteraturen dog forudsat, at der ved ”lovgivningen i øvrigt” forstås lovgivning, der har relevans for selve råstofindvindingen⁵¹.

⁵¹ Jf. Råstofloven med kommentarer af Erik B. Aksig m.fl., 2. udgave (1992), side 89.

Ifølge § 1, stk. 1, i administrationscirkulæret omfatter samordningspligten i råstoflovens § 8 ansøgninger om tilladelse efter andre love, når *”der efter disse love kræves tilladelse til selve den påtænkte indvinding og behandling af råstoffer og udlevering af råstoffer”*.

Det er derved lagt til grund, at de love, der er omfattet af samordningspligten, har relevans for selve råstofindvindingen, idet råstofindvindingen uden tilladelser efter de pågældende love ellers ikke lovligt ville kunne gennemføres.

Hertil kommer, at formuleringen ”lovgivningen i øvrigt” i § 11, stk. 1, ville være uden betydning, hvis det alene var overtrædelser efter råstofloven, der kunne inddrages i vurderingen af, hvorvidt der kan ske tilbagekaldelse.

Det er på den baggrund min vurdering, at regionen i en sag, hvor regionen overvejer, om der kan ske tilbagekaldelse af en indvindingstilladelse, vil kunne lægge vægt på den omstændighed, at en indvinder har overtrådt vilkår fastsat af andre myndigheder i afgørelser omfattet af samordningspligten i råstoflovens § 8.

Efter ordlyden af råstoflovens § 11, stk. 1, som hjemler tilbagekaldelse ved overtrædelse af vilkår *eller* af lovgivningen i øvrigt, forudsætter bestemmelsen ikke, at der samtidig er sket en overtrædelse af vilkår i selve indvindingstilladelsen efter råstofloven. Derfor må der efter omstændighederne kunne ske tilbagekaldelse ved grov eller gentagen overtrædelse udelukkende af (vilkår efter) lovgivningen i øvrigt, uanset at overtrædelserne ikke isoleret set også er en overtrædelse af vilkår i indvindingstilladelsen. Det kan f.eks. være som følge af en henvendelse til regionen fra en anden myndighed. Det må dog antages, at situationen vil være sjældent forekommende i praksis.

Som anført i afsnit 3.1.1 er det hverken i forarbejderne til § 11, stk. 1, eller i praksis afklaret, hvor meget der skal til, for at en tilladelse lovligt kan tilbagekaldes i medfør af bestemmelsen, herunder hvilke forhold, der i den forbindelse kan tillægges vægt. Ovenstående vurdering er derfor behæftet med den usikkerhed, der ligger heri.

4.1.3 Overtrædelser begået af samme virksomhed på andre lokaliteter

Hvis overtrædelser begået på andre lokaliteter skal kunne tillægges vægt ved vurderingen af, om der kan ske tilbagekaldelse efter råstoflovens § 11, stk. 1, skal der være hjemmel hertil.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder i § 34, stk. 4, hjemmel til, at godkendelsesmyndigheden kan nægte godkendelse eller fastsætte særlige vilkår i godkendelsen, såfremt ansøgeren, medlemmer af ansøgers direktion eller bestyrelse eller andre, der kan øve bestemmende indflydelse på virksomhedens drift, har

mistet miljøansvarlighed efter kriterierne i lovens § 40 a. Desuden indeholder loven i § 41 d, stk. 1, hjemmel til, at tilsynsmyndigheden kan tilbagekalde en godkendelse eller fastsætte særlige vilkår i en eksisterende godkendelse, hvis indehaveren af en virksomhed eller personer, der kan udøve bestemmende indflydelse, har tabt miljøansvarligheden, jf. § 40 a.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder således udtrykkelig hjemmel til, at en virksomhed fremadrettet kan miste retten til at drive listevirksomhed, fordi virksomheden eller medlemmer af virksomhedens direktion, bestyrelse m.v. tidligere har handlet på en sådan måde, at godkendelsesmyndigheden har vurderet, at virksomheden eller de nævnte personer m.v. har mistet miljøansvarlighed. Der kan af samme årsag ske tilbagekaldelse af en meddelt godkendelse.

Råstofloven indeholder ikke bestemmelser svarende til miljøbeskyttelseslovens § 34, stk. 4, eller § 41 d, stk. 1, jf. § 40 a.

Råstofloven indeholder således ikke hjemmel til, at en virksomhed generelt kan miste retten til at drive råstofvirksomhed, fordi virksomheden tidligere har handlet på en måde, som regionen vurderer er uforenelig med ”indvindingsansvarlighed”. Råstofloven indeholder heller ikke hjemmel til, at en tilladelse kan tilbagekaldes efter § 11, stk. 1, fordi virksomheden har begået overtrædelser på andre lokaliteter end i det indvindingsområde, som er omfattet af den indvindingstilladelse, som en sag om en eventuel tilbagekaldelse omhandler.

Regionen kan således efter min vurdering ikke i en håndhævelsessag efter råstofloven vedrørende vilkårsovertrædelser i en nærmere angiven råstofgrav tillægge det vægt, at indvinder har begået lignende eller andre overtrædelser på en anden lokalitet. En indvinder kan heller ikke efter råstofloven generelt frakendes retten til at drive råstofvirksomhed.

4.2 Overtrædelse af afgørelser efter miljøvurderingsloven

4.2.1 Relevante regler i miljøvurderingsloven

Før der meddeles tilladelse til råstofindvinding, skal regionen vurdere projektet i henhold til bestemmelserne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM) i miljøvurderingsloven⁵². Regionen er den kompetente myndighed både efter råstofloven og miljøvurderingsloven, jf. miljøvurderingslovens § 17, stk. 2.

⁵² Jf. lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

Råstofindvinding fra åbne brud, hvor minestedets areal er over 25 hektar, eller tørvegravning på et areal over 150 hektar, er obligatorisk miljøvurderingspligtige, jf. miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, nr. 1, jf. bilag I, punkt 19.

Alle øvrige projekter om råstofindvinding er screeningspligtige, jf. miljøvurderingslovens § 21, stk. 1, jf. bilag 2, punkt 2a. Hvis det i forbindelse med en screening vurderes, at det konkrete projekt må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, skal der foretages en miljøvurdering af projektet. Grundlaget for screeningen er bl.a. en af indvinder indsendt ansøgning, hvori der redegøres for projektet, jf. lovens § 18⁵³. En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt⁵⁴.

I forhold til råstofindvinding, som er miljøvurderingspligtig efter miljøvurderingslovens § 25, bemærkes, at en indvindingstilladelse efter råstoflovens § 7, stk. 1, erstatter en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25, jf. miljøvurderingslovens § 15, stk. 4, smh. med § 9, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 913 af 30. august 2019 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 46, stk. 1, at den i henhold til § 17 kompetente myndighed er tilsynsmyndighed efter loven. For så vidt angår projekter om råstofindvinding på land er regionen derfor også tilsynsmyndighed efter miljøvurderingsloven.

Regionen er efter lovens § 46, stk. 4, forpligtet til at foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning. Tilsynsplikten omfatter overtrædelser af miljøvurderingsloven eller af regler fastsat i medfør af loven samt de afgørelser, der er truffet efter lovens §§ 21 og 25 og vilkår fastsat heri. Hvis der konstateres en overtrædelse, skal regionen vurdere, om forholdet kan lovliggøres retligt, eller om der skal ske fysisk lovliggørelse ved meddelelse af en indskærpelse eller et lovliggørelsespåbud.

Det bemærkes, at jeg ikke har fundet praksis om anvendelse af bestemmelserne i miljøvurderingslovens kapitel 17 om tilsyn. Det er således mig bekendt ikke i praksis afklaret, hvornår tilsynsbestemmelserne i miljøvurderingsloven i sig selv kan udgøre hjemlen for et lovliggørelsespåbud.

Miljøvurderingsloven indeholder i § 56 bl.a. straffebestemmelser, hvorefter den, der undlader at indgive ansøgning om screeningsafgørelse eller påbegynder et projekt, før myndigheden har meddelt, at projektet

⁵³ Jf. forslag nr.147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som fremsat den 3. marts 2016.

⁵⁴ Jf. bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. marts 2020 i sag 19/06154 om miljøvurderingspligt for etablering af ressourcepark.

ikke antages at kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet, kan straffes med bøde, jf. stk. 1, eller ved skærpende omstændigheder i fængsel i indtil 2 år, jf. stk. 2.

4.2.2 *Min vurdering*

4.2.2.1 *Regionens håndhævelse efter råstoflovens §§ 31 og 33*

Regionen ønsker vurderet, hvorvidt det har betydning – og i så fald i hvilket omfang – for regionens mulighed for håndhævelse af vilkårsovertrædelser i en indvindingstilladelse efter råstofloven, at aktiviteterne i en råstofgrav viser sig at være mere vidtrækkende end forudsat i regionens afgørelse efter miljøvurderingsloven. Det vil typisk være relevant i den situation, hvor regionen på baggrund af indvinders oplysninger i en screeningsafgørelse (oprindeligt) har vurderet, at projektet ikke er miljøvurderingspligtigt (afgørelse om ikke VVM-pligt).

Det bemærkes indledningsvis, at det kan være vanskeligt at vurdere, hvornår der foreligger ”en overtrædelse” af forudsætninger for screeningsafgørelsen. Det beror for det første på, at det ikke altid med sikkerhed kan siges, hvad der var forudsat i screeningsafgørelsen (og derved heller ikke, hvilke aktiviteter, der er mere vidtrækkende end de forudsatte). For det andet kan det være vanskeligt at vurdere, om forudgående viden om de faktiske aktiviteter med sikkerhed ville have ført til miljøvurderingspligt.

Det må dog kunne lægges til grund, at hvis regionen konstaterer, at de faktiske aktiviteter i råstofgraven udgør en *varig* ændring eller udvidelse af det projekt, som blev screenet forud for regionens afgørelse om tilladelse til indvinding, vil ændringen eller udvidelsen kunne være omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 13a om projektændringer⁵⁵. Projektændringer, som kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal af virksomheden anmeldes til godkendelsesmyndigheden.

Ændringen eller udvidelsen vil i så fald være underlagt et krav om screening og eventuelt efterfølgende miljøvurdering, når ændringen eller udvidelsen kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Hvis det godkendte projekt ikke oprindeligt er blevet miljøvurderet, vil en ændring eller udvidelse omfattet af bilag 2, pkt. 13a, føre til, at hele projektet skal screenes på ny og eventuelt miljøvurderes.

Hvis regionen vurderer, at der er tale om en projektændring eller om, at forudsætningerne for screeningsafgørelsen er ”overtrådt”, er spørgsmålet, i hvilket omfang dette kan håndhæves efter miljøvurderingsloven og eventuelt indgå som et skærpende moment i en håndhævelsessag efter råstofloven.

⁵⁵ Punkt 13 a) har følgende ordlyd: ”Ændringer eller udvidelser af projekter i bilag 1 eller nærværende bilag, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet (ændring eller udvidelse, som ikke er omfattet af bilag 1).”

Miljøvurderingsloven indeholder i denne sammenhæng alene bestemmelser vedrørende procedurene forud for godkendelse af projekter omfattet af loven. En screeningsafgørelse er ikke en tilladelse til et projekt, men en vurdering af, om det konkrete projekt kan have en væsentlig indvirkning på miljøet (og derved om projektet er miljøvurderingspligtigt). Screeningsafgørelsen indeholder (i relation til projekter om råstofindvinding) ikke en stillingtagen til f.eks., hvor meget et projekt må støje, eller hvor dybt, der må graves.

Vi anser det derfor for tvivlsomt, om der i miljøvurderingslovens § 46 er hjemmel til at påbyde fysisk lovliggørelse af enkelte delelementer af et projekt – f.eks. om nedbringelse af støjniveauet, hvis støjniveauet oplyst i indvinders anmeldelse af projektet overskrides. Baggrunden herfor er, at screeningsafgørelsen hverken regulerer eller indeholder vilkår om materielle forhold. Der ses heller ikke i praksis eksempler på, at tilsynsbestemmelserne i miljøvurderingsloven er anvendt til at meddele sådanne påbud.

Lovliggørelse efter miljøvurderingslovens regler i forhold til en screeningsafgørelse må efter vores opfattelse betyde, at miljøvurderingslovens regler skal overholdes. Det vil sige, at der skal træffes en ny screeningsafgørelse på baggrund af de faktiske forhold, som er konstateret i råstofgraven, således at det sikres, at projektet hviler på en screening, som afspejler de reelle forhold.

Heraf følger, at regionen formentlig vil have hjemmel til at meddele et påbud om standsning af *projektet*, indtil der er gennemført en fornyet screening og om nødvendigt miljøvurdering af projektet. Alternativt vil regionen formentlig kunne meddele et påbud om, at indvinder holder sig inden for rammen for den oprindelige screening, indtil ændringen er blevet miljøvurderet. Et påbud efter miljøvurderingsloven vil som anført dog næppe kunne udstedes som et lovliggørelsespåbud rettet mod et enkelt delelement i selve projektet⁵⁶.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en konstateret overtrædelse af forudsætningerne i screeningsafgørelsen kan indgå som et skærpende moment i en håndhævelsessag efter råstofloven, er det min vurdering, at der formentlig ikke er hjemmel hertil.

Eftersom miljøvurderingsloven indeholder tilsyns- og håndhævelsesbestemmelser – som efter min opfattelse skal fortolkes som ovenfor anført – må den korrekte fremgangsmåde i stedet være at meddele et påbud efter begge regelsæt. Denne fremgangsmåde vil være i overensstemmelse med det materielle

⁵⁶ Af Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del (2018), fremgår vedrørende manglende screening før etablering af projektet, at det er ”bygherrens vurdering, om et projekt er omfattet af miljøvurderingslovens regler og dermed krav om ansøgning og vurdering”, men at myndigheden ”kan påbyde projektet standset og eventuelt fysisk lovliggjort, jf. § 46”, hvis myndigheden finder, at projektet skulle have været underkastet en screening (jf. udkastets side 80f.). Der er som anført tale om et udkast til vejledning, som ikke er blevet udstedt som en endelig vejledning endnu, og spørgsmålet er ikke nærmere behandlet i udkastet.

specialitetsprincip, hvorefter en myndighed ikke må blande hjemmelsgrundlag sammen, hvis flere beføjelser tilkommer den samme myndighed. Ved en eventuel politianmeldelse vil politianmeldelsen ligeledes skulle foretages i henhold til begge regelsæt.

Det bemærkes endelig, at hvis indvinder ikke har indgivet ansøgning om (ændringen eller udvidelsen af) projektet i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 18, stk. 1, vil der være tale om en overtrædelse af loven, som kan straffes efter miljøvurderingslovens § 56.

4.2.2.2 Regionens mulighed for tilbagekaldelse efter råstoflovens § 11, stk. 1

For så vidt angår regionens mulighed for at tilbagekalde en indvindingstilladelse efter råstoflovens § 11, stk. 1, vil en overtrædelse af miljøvurderingsloven efter min opfattelse formentlig kunne indgå som et moment i denne vurdering. Der henvises til det ovenfor i afsnit 4.1.2.3 anførte vedrørende overtrædelser af vilkår fastsat i afgørelser omfattet af samordningspligten, som også må gælde i relation til overtrædelse(r) af miljøvurderingsloven.

Hertil bemærkes dog, at denne vurdering er forbundet med større usikkerhed end den vurdering, som er foretaget i afsnit 4.1.2.3 vedrørende overtrædelser af vilkår fastsat i afgørelser omfattet af samordningspligten. Usikkerheden ligger dels i, at reglerne i miljøvurderingsloven er kommet til efter indførelsen af råstoflovens § 11, stk. 1 (og råstoflovens § 8), dels at bestemmelserne om screeningspligt i miljøvurderingsloven som anført i afsnit 4.2.2.1 udgør procedureregler, som skal iagttages forud for godkendelse af projekter omfattet af loven.