

JURIDISK NOTAT

Sagsnr.: J. nr. 19088301

Dato: 27. marts 2025

Notat om præcisering af præcedens i sag om råstofindvinding i Dagerød Grusgrav

I forbindelse med miljø- og klimaudvalgets behandling af beslutningssagen om ansøgning om råstofindvinding i Dagerød Grusgrav den 19. marts 2025 ønskede udvalget, at administrationen udarbejdede et notat om præcedens i forhold til råstofindvinding forinden forretningsudvalgmødet den 1. april 2025. Her redegøres for reglerne i råstofloven og Råstofplan 2012 om råstofindvinding uden for udlagte graveområder samt om det juridiske princip præcedensvirkning i relation hertil.

Det er administrationens vurdering, at en tilladelse i den konkrete sag kun vil have meget begrænset præcedensvirkning for fremtidige sager. Der vil altid være en mulighed for præcedens i enhver sag, hvis der efterfølgende opstår en sag, som er præcis tilsvarende, da borgere skal behandles lige i lige sager. Situationen forventes dog ikke at opstå, hvilket der redegøres nærmere for i det følgende.

Råstoflovens § 5a

Det følger af forarbejderne til råstoflovens § 5a, at råstofindvinding som alt-overvejende hovedregel skal finde sted inden for de i råstofplanen udlagte graveområder, hvor indvinding af råstoffer er tillagt første prioritet efter en afvejning i henhold til lovens § 3 i forhold til de øvrige interesser i området, land-skabelige, landbrugsmæssige, grundvandsmæssige, arkæologiske, geologi-ske m.v.

Det er videre beskrevet, at mens råstofplanlægningen lå i regionplansregi, indeholdt regionplanerne typisk retningslinjer med mulighed for, at der under ganske særlige omstændigheder kan meddeles tilladelse til råstofindvinding uden for de udlagte graveområder. Retningslinjerne i regionplanerne anfører

typisk, at væsentlige samfundsmæssige interesser skal tale for en tilladelse til råstofindvinding.

Råstofplanens retningslinje 2 – Indvinding uden for graveområder

Råstofplan 2012 Region Hovedstaden indeholder retningslinje 2 for indvinding uden for graveområder. Bestemmelsen lyder:

"Ansøgning om råstofindvinding uden for de udpegede graveområder kan normalt ikke imødekommes. En eventuel tilladelse til råstofindvinding uden for et graveområde kan kun meddeles efter samtykke fra regionsrådet. Der kan dog i særlige tilfælde meddeles indvindingstilladelse, hvis der søges om indvinding af et værdifuldt råstof og/eller kortvarig indvinding på mindre arealer f.eks. i forbindelse med statens vejprojekter.

Bemærkninger til retningslinje 2

Der kan opstå situationer, hvor det vil være hensigtsmæssigt at en særlig forekomst indvindes uden for et graveområde. Råstofindvinding kan undtagelsesvis foregå uden for de udpegede graveområder, når samfundsmæssige interesser taler for det og når øvrige beskyttelsesinteresser ikke taler imod.

Indvinding uden for et graveområde kan f.eks. ske ved større statslige anlægsprojekter eller ved en mindre udvidelse af en eksisterende råstofgrav, som betyder en bedre udnyttelse af forekomsten.

Såfremt en ansøgning om indvinding vedrører et areal uden for de udpegede graveområder, skal regionsrådet give samtykke. Inden kommunalbestyrelsen forelægger sagen for regionsrådet, skal ansøgningen være fuldt belyst, råstofforekomsten dokumenteret og det skal være vurderet om der kan gives tilladelse uden at tilsidesætte andre interesser. Der skal tillige foreligge forslag til en efterbehandlingsplan."

Det er administrationens vurdering, at der konkret er hjemmel i råstofplanen til at meddele tilladelse til det ansøgte. Der er i den forbindelse lagt vægt på, at der er ansøgt om en mindre udvidelse af en aktiv grusgrav, hvor der er tale om, at det er en begrænset del af det ansøgte areal, der ligger uden for udlagt område i Råstofplan 2012. Der er også lagt vægt på, at tilladelsen indebærer en bedre udnyttelse af den kortlagte råstofforekomst i området, og at der er tale om en kortvarig tilladelse på i alt 5 år. Der foreligger desuden ikke øvrige beskyttelseshensyn, der taler imod.

Præcedensvirkning

Præcedens er et begreb, der giver udtryk for den virkning en afgørelse kan få for myndighedernes efterfølgende administration i fremtidige sager med lignende faktiske og retlige omstændigheder. Præcedens har inden for forvalt-

ningsretten en snæver sammenhæng med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, hvorefter lige forhold skal behandles lige af myndighederne, men omvendt forskellige forhold ikke må behandles ens.

Alle afgørelser er principielt udtryk for, at en afgørelse er truffet på baggrund af en afvejning af alle relevante forhold – og at indvinderen i en lignende situation og for et lignende område vil kunne gøre sig håb om en tilladelse. Afvejningen er dog altid konkret, og forholdene er aldrig helt ens. Typisk vil det derfor kræve en flerhed af afgørelser, for at danne et tilstrækkeligt mønster af afgørelser til, at en praksis er etableret, hvor ansøgere kan have en klarere forventning om, hvorvidt de vil have udsigt til en tilladelse eller ej.

Som der er redegjort for i tidligere afsnit, skal der i henhold til råstofloven og råstofplanen foreligge særlige tilfælde, før regionen kan meddele en indvindingstilladelse uden for et udlagt graveområde.

Dertil kommer, at alle ansøgninger skal vurderes konkret og individuelt, dvs. alle omstændigheder i sagen indgår i den samlede afvejning af, om en tilladelse kan meddeles, herunder bl.a. hensynet til præcedens. En ansøgning om gravetilladelse uden for råstofplanens graveområder vil derfor altid bero på en konkret vurdering af ansøgningens indhold set i forhold til det område, hvor der ansøges om en gravetilladelse. Principielt ændres forholdene i netop det graveområde, hvor der er ansøgt om tilladelse, når/hvis der gives en gravetilladelse, idet udnyttelsen vil medføre en belastning.

I den konkrete sag var det omhandlede areal udlagt som graveområde i Råstofplan 2016/2020, dvs. arealet opfylder råstoflovens krav til at blive udlagt som graveområde, herunder i forhold til den afvejning mellem råstofinteresser og andre hensyn, som er oplistet i råstoflovens § 3.

Der var ansøgt om råstofindvinding i området i 2023. Administrationen nåede ikke at meddele en indvindingstilladelse i den konkrete sag, inden råstofplanen blev hjemvist af Miljø- og Fødevareklagenævnet til fornyet behandling. Det var dog administrationens vurdering, at der var grundlag for at meddele en tilladelse til det ansøgte. Det bemærkes i den forbindelse, at arealet ligger inden for et område, som administrationen forventer at foreslå udlagt som graveområde i en kommende Råstofplan 2025.

Den omstændighed, at der er tale om en tilladelse til indvinding uden for et udlagt graveområde, der kun meddeles i særlige tilfælde, at forholdene ændres i graveområdet, når/hvis der gives en gravetilladelse, sammenholdt med sagens øvrige konkrete omstændigheder, som disse er beskrevet ovenover, bevirker, at en tilladelse i den konkrete sag efter administrationens vurdering kun vil have meget begrænset præcedensvirkning for fremtidige sager. Det forventes ikke, at situationen opstår.