

22. november 2019
Sagsnr. 18/05434
(tidl. NMK-220-00115)
Klagenummer 1003441
(tidl. klageID 137299)
FVC

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om tilladelse til råstofindvinding i Region Sjælland

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter råstoflovens¹ § 7, stk. 1, jf. 13, stk. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Sjællands afgørelse af 11. november 2016 om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer på matr. nr. 4g, Næs By, Kastrup i Vordingborg Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. råstoflovens § 43, stk. 1.

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

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om råstoffer.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

³ Bekendtgørelse nr. 754 af 16. juni 2012 om gebyr for indbringelse af klager for Natur- og Miljøklagenævnet m.v., jf. § 3, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet m.v.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 7. december 2016 påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af flere omboende, en borgergruppe, en grundejerforening og et vandværk i en samlet klage.

Sagen er pr. 1. februar 2017 overgået til behandling i Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. § 24, stk. 6, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klagerne har navnlig anført, at

- der ikke bør meddeles tilladelse på grund af tidligere afslag på råstofindvinding i graveområdet,
- grus og overjord kan være forurenet, da arealet tidligere er anvendt til planteskole,
- graveområdet ligger i et område med drikkevandsinteresser,
- der vil være trafik, støj- og støvgener,
- landskabet vil blive ødelagt,
- tilladelsen medfører ejendomsværditab for omkringliggende ejendomme, og
- regionens undersøgelser for markfirben og flagermus ikke er tilstrækkelige.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1 Det ansøgte område

Tilladelsen til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer vedrører et areal på 12 ha på dele af matr. nr. 4g Næs By, Kastrup, beliggende Stubvej 52, 4760 Vordingborg.

Det ansøgte område er beliggende i Stuby Graveområde, der er udlagt i Region Sjællands Råstofplan 2016⁴ til indvinding af sand, grus og sten. Stuby Graveområde var tillige udlagt til graveområde i Region Sjællands Råstofplan 2012⁵, som var gældende på afgørelsestidspunktet for den påklagede råstoftilladelse.

2.2 Den påklagede afgørelse

Region Sjælland modtog den 16. marts 2015 en ansøgning om indvinding af råstoffer på et areal på 12 ha på dele af matr. nr. 4g, Næs By, Kastrup, beliggende Stubvej 52, 4760 Vordingborg.

Region Sjælland meddelte på baggrund af ansøgningen den 11. november 2016 tilladelse til en årlig indvinding af 70.000 m³ sand, grus og sten i det ansøgte område. Tilladelsen omfatter et areal på 12 ha. Tilladelsen er

⁴ Råstofplan 2016-2027, vedtaget den 8. december 2016.

⁵ Råstofplan 2012-2023, vedtaget den 13. december 2012.

gældende indtil 11. november 2026 og er meddelt i henhold til råstoflovens § 7, stk. 1, og § 8.

Regionen traf den 11. november 2016 samtidig afgørelse om ikke VVM-pligt for råstofindvinding på matr. nr. 4g, Næs By, Kastrup i Vordingborg Kommune. Afgørelsen om ikke VVM-pligt blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet). Nævnet traf den 26. oktober 2018 afgørelse i sagen, hvor nævnet ikke gav klagerne medhold i klagen.⁶

Tilladelsen til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer er meddelt på vilkår i medfør af råstoflovens § 10. Vilkårene vedrører bl.a. drift, støj, materiel, støv, forureningsforebyggelse, dræn, adgangskrav, arkæologi og geologi, afstandskrav, efterbehandlingsvilkår og sikkerhedsstillelse.

Det område, hvori der er ansøgt om tilladelse til råstofindvinding, er i dag juletræsplantage. Graveområdet er beliggende i et område med drikkevandsinteresser (OD) og er præget af intensivt landbrug og spredt beboelse. Indenfor en afstand af 100 meter fra graveområdet ligger 10 beboelser, heraf nogle helt op ad graveområdet. Landsbyen Stuby er beliggende ca. 800 meter sydøst for graveområdet og ca. 800 meter vest for ligger sommerhusområdet Næs- og Skaverup Strand.

Graveområdet er beliggende ca. 900 meter fra Natura 2000-område nr. 169 – Havet og kysten mellem Karrebæk Fjord og Knudshoved Odde, der omfatter fuglebeskyttelsesområde nr. F81 – Karrebæk, Dybsø og Avnø fjorde, og habitatområde nr. H148 – Havet og kysten mellem Karrebæk Fjord og Knudshoved Odde.

Af råstoftilladelsen fremgår følgende vedrørende habitatdirektivets⁷ bilag IV-arter, jf. afsnit 7.3:

”Region Sjælland har den 27. oktober 2015 foretaget besigtigelse af arealet for at vurdere, om gravningen kunne medføre beskadigelse/ødelæggelse af plantearter og yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV. Besigtigelsen havde som primært fokus at vurdere, om nogen af de ældre træer på arealet kunne udgøre levesteder for flagermus.

Der var ingen hulheder i træerne eller andet der kunne indikere, at træerne kunne være yngle- eller rasteområde for flagermus. Der var heller ingen indikationer på, at arealet i øvrigt kunne være yngle- eller rasteområde for arter på habitatdirektivets bilag IV, som bliver berørt af indvindingen. Der

⁶ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 26. oktober 2018 i sag 18/05457 (tidligere NMK-34-00611).

⁷ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

kan leve markfirben i skelområderne, men disse vil ikke bliver berørt af indvindingen.”

2.3 Sagens forhistorie

Det fremgår af tilladelsen til råstofindvinding, at Vordingborg Kommune i perioden 2006-2009 har behandlet en ansøgning om gravning i området.

Ansøgningen vedrørte på dette tidspunkt indvinding/gravning af et areal på 27 ha. Da arealet var over 25 ha, var projektet VVM-pligtigt, og der skulle derfor udarbejdes en VVM-redegørelse og et kommuneplantillæg. Kommuneplantillægget blev imidlertid ikke vedtaget af kommunalbestyrelsen, og der blev derfor ikke meddelt tilladelse til råstofindvinding.

2.4 Klagens indhold

Det er klagernes opfattelse, at tilladelsen er givet på et fejlagtigt grundlag, idet Vordingborg Kommune i 2009 meddelte afslag på den ansøgte gravetilladelse. Vordingborg Kommune har desuden i årevis forsøgt at få området fjernet fra Råstofplan 2012.

Klagerne har mere generelt anført, at der ikke med tilladelsen er taget hensyn til deres indsigelser om tidligere afslag, forureningsrisiko, støj- og støvgener, forhold til natur og landskab, værditab m.v.

Klagerne har navnlig anført, at tidligere afslag på råstofindvinding burde føre til, at råstof-tilladelse ikke kan gives. Der henvises bl.a. til, at Vordingborg Kommunes VVM-redegørelse fra 2008 og Region Sjællands VVM-screening fra 2016 indeholder modstridende konklusioner i forhold til påvirkningen af naboer, at de faktiske forhold er de samme som tidligere, at reduktionen af graveområdet er uden betydning, og at reduktionen fra oprindeligt 27 ha til nu 12 ha er en omgåelse af VVM-reglerne. Det er således klagernes opfattelse, at graveområdet er halveret for at kunne grave i etaper og dermed undgå en VVM-redegørelse.

Klagerne har endvidere anført, at grus og overjord kan være forurenede, da arealet tidligere har været anvendt til planteskole. Klagerne mener, at der er risiko for, at grusgravningen medvirker til, at forureningen ender i grundvandet eller hos naboerne. Dette bør efter klagernes opfattelse føre til, at tilladelse ikke kan gives og under alle omstændigheder, at Region Sjælland burde have iværksat en uvildig undersøgelse af, hvorvidt arealet er forurenede.

Klagerne har desuden anført, at graveområdets beliggenhed i et område med drikkevandsinteresser bør føre til, at der ikke kan gives tilladelse til råstofindvinding, da der er risiko for nedsivning og forurening.

Herudover har klagerne anført, at vejadgangen til graveområdet ikke er endeligt afklaret, at tilladelse til råstofindvinding vil føre til en forøget trafik i området og større uheldsrisiko, og at de trafikale forhold generelt

er for ringe til at kunne håndtere en forøget trafik. Hertil kommer, at grusgravningen vil give støj- og støvgener for omkringliggende ejendomme.

Efter klagerens opfattelse vil en indvindingstilladelse som ansøgt i øvrigt være i strid med landskabelige hensyn. Graveområdet ligger efter klagerens opfattelse for tæt på en gruppe af træer af arten Sequoiadendron giganteum (Mammuttræet), ligesom Region Sjællands undersøgelser for markfirben og flagermus ifølge klagerne er utilstrækkelige.

Klagerne har afslutningsvist anført, at de vil lide væsentlige ejendoms-værditab på grund af indvindingen.

Klagerne har den 6. januar 2017 indsendt supplerende bemærkninger til klagen, hvor klagepunkterne er uddybet.

2.5 Region Sjællands bemærkninger til klagen

Region Sjælland har den 16. december 2016 indsendt bemærkninger i anledning af klagen. Regionen anfører indledningsvist, at regionen i "hvidbog over høring af ansøgningen", jf. tilladelsens bilag 6, samt afsnit 7.6.5.2 "Partshøring" i tilladelsen har kommenteret på de fleste af de emner, som bringes op i klagen.

Region Sjælland har herudover knyttet bemærkninger til enkelte klagepunkter i klagen, og regionen har i den forbindelse navnlig anført følgende:

I relation til klagepunktet om forurening af jord og grus har Region Sjælland oplyst, at arealet ikke er registreret som jordforurennet. Regionen vurderer ikke, at eventuelle rester fra brug af bekæmpelsesmidler vil udgøre en væsentlig risiko for grundvandet eller de omkringboende i forbindelse med råstofindvindingen.

I forhold til klagepunktet om trafikforholdene til og fra graveområdet har Region Sjælland anført, at trafikken til og fra graveområdet ikke er omfattet af indvindingstilladelsen, og at det derfor ikke er en forudsætning for indvindingstilladelsen, at trafikforholdene til og fra graveområdet er endeligt afklaret.

For så vidt angår klagepunktet om omgåelse af kravet om VVM-redegørelse bemærker Region Sjælland, at regionen kun kan behandle den ansøgning, der er indkommet, og ikke må medtage eventuelle forventninger om fremtidige ansøgninger. Regionen har desuden anført, at alle ansøgninger – uanset arealets størrelse – screenes for at vurdere, om indvindingen vil medføre en væsentlig indvirkning på miljøet, således at der er krav om VVM-redegørelse. Ud fra screeningen af den aktuelle

ansøgning har regionen vurderet, at der ikke er grundlag for krav om en VVM-redegørelse.⁸

2.6 Andre bemærkninger til klagen

Ansøgeren har den 9. januar 2017 indsendt bemærkninger i anledning af klagen. Ansøgeren bemærker, at arealet, hvor der er meddelt råstoftilladelse, i lang tid har været udlagt til råstofindvindingsområde i Region Sjællands Råstofplan, og at naboer dermed har måttet påregne, at der ville blive foretaget indvinding.

Ansøgeren er herudover ikke enig med klagerne i, at projektet kun er ændret for så vidt angår reduceringen af graveområdet. Ansøgeren anfører, at også de trafikale forhold er ændret, ligesom indvindingsarealet er flyttet på grund af eventuel forekomst af beskyttede arter m.v. Det er derfor ansøgerens opfattelse, at der er foretaget reelle projektændringer.

Ansøgeren har desuden knyttet bemærkninger til det af klagerne anførte vedrørende brug af sprøjtemidler og støjgener. Det er ansøgerens opfattelse, at disse forhold ikke kan føre til, at der ikke skal meddeles tilladelse til råstofindvinding.

2.7 Nye oplysninger under sagens behandling

På baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets forespørgsel har Region Sjælland ved e-mail af 9. maj 2019 oplyst, at det ikke er muligt at finde et notat fra besigtigelse af området den 27. oktober 2015. Regionen bekræfter dog det, som er anført i hvidbogen om besigtigelsen.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,⁹ at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle forholdet vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser, herunder Region Sjællands afvejning efter råstoflovens § 3.

⁸ Region Sjællands afgørelse af 11. november 2016 som stadfæstet af Miljø- og Fødevareklagenævnet ved afgørelse af 26. oktober 2018, jf. afsnit 2.3 ovenfor.

⁹ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Begrundelse af forvaltningsafgørelser, herunder Region Sjællands afvejning efter råstoflovens § 3

En skriftlig afgørelse skal efter almindelige forvaltningsretlige regler indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. forvaltningslovens § 22.

En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, og i det omfang, afgørelsen er baseret på et administrativt skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1.

Begrundelsen skal om fornødent også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat. En manglende eller mangelfuld begrundelse anses generelt for at være en væsentlig retlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

På råstoflovens område fremgår det konkret af råstoflovens § 3, at der ved lovens anvendelse på den ene side skal lægges vægt på 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, infrastrukturanlæg, 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.

Det er det klare udgangspunkt, at manglende vurdering og afvejning af hensynene i råstoflovens § 3 i forbindelse med afgørelser efter råstoflovens § 7, stk. 1, om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding ligeledes udgør en væsentlig retlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

Af råstoflovens § 5 a fremgår, at regionsrådet udarbejder en plan for indvinding af og forsyning med råstoffer. Efter lovens § 5 a, stk. 2, fastlægger regionsrådet på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i re-

gionen og de hensyn, der er nævnt i lovens § 3, de overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder i råstofplanen.

Efter 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 vilkår. Regionsrådets administration af tilladelsesordningen skal ske med udgangspunkt i råstofplanens retningslinjer for råstofindvinding og de i råstofplanen udlagte graveområder og råstofinteresseområder.

Råstofindvinding skal som altovervejende hovedregel foregå i de områder, som er udlagt hertil i råstofplanen, medmindre der er særlige grunde til at fravige dette. Herved sikres, at indvindingen sker efter en samlet overordnet afvejning af de hensyn, der fremgår af råstoflovens § 3. Desuden sikres, at de berørte borgere, myndigheder og erhvervsinteresser inddrages i udpegningen af graveområder, og at man efterfølgende kan regne med, hvor råstofindvindingen vil foregå.

En afvejning af hensynene i råstoflovens § 3 på baggrund af de konkrete forhold kan dog føre til, at der ikke kan meddeles tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding i et udlagt graveområde, eller at der kan meddeles tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding uden for de udlagte graveområder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det ikke kan lægges til grund, at Region Sjælland i forbindelse med udarbejdelsen af den påklagede afgørelse har foretaget den vurdering og afvejning af hensyn, der kræves ved afgørelser efter råstofloven, jf. råstoflovens § 3. Nævnet finder på den baggrund tillige, at den påklagede afgørelse ikke opfylder begrundelseskravet i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Region Sjællands vurderinger og afvejning af hensynene i råstoflovens § 3 ikke er behandlet som påkrævet i den påklagede afgørelse eller i det materiale, som regionen har lagt til grund for afgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder således på baggrund af Region Sjællands manglende begrundelse og afvejning af hensynene i råstoflovens § 3, at afgørelsen lider af væsentlige retlige mangler, da afgørelsesgrundlaget fremstår ufyldestgørende.

3.2.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i forhold til Region Sjællands vurdering af bilag IV-arter, at undersøgelsesgrundlaget for regionens konklusion om, at markfirben ikke vil blive påvirket af råstofindvindingen, ikke fremgår af den påklagede afgørelse. Region Sjælland har i forbindelse med nævnets behandling af sagen oplyst, at det ikke har været

muligt at finde et notat fra besigtigelsen af området, men at besigtigelsen primært har fokuseret på at vurdere, om der på stedet kunne antages at være yngle- eller rasteområder for flagermus, hvilket ikke fandtes at være tilfældet. For så vidt angår markfirben har regionen alene meget kortfattet anført, at sådanne kan leve i skelområderne, men at de ikke vil blive berørt af indvindingen.

Nævnet bemærker på denne baggrund, at undersøgelsesgrundlaget for påvirkningen af markfirben bør fremgå mere udtrykkeligt af regionens afgørelse.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. § 2, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 754 af 16. juni 2012 om gebyr for indbringelse af klager for Natur- og Miljøklagenævnet m.v., jf. § 3, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet m.v.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Sjællands afgørelse af 11. november 2016 om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer på matr. nr. 4g Næs By, Kastrup i Vordingborg Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandlet i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for førsteinstansen (Region Sjælland, Regional Udvikling, Miljø & Ressourcer, j.nr. 14/00467) samt for klagerne via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Lasse K. Svensson
Stedfortrædende formand