

**- 9 MRS. 2010**

J.nr. NKN-41-00066  
ler

**Afgørelse  
i sagen om Region Sjællands vedtagelse af råstofplan 2008.**

Region Sjælland har den 25. september 2008 vedtaget råstofplan 2008 for Region Sjælland. Råstofplanen vedrører råstofindvindingen i de tidligere Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms Amter. Vedtagelsen er påklaget til Naturklagenævnet af Roskilde Kommune og Nymølle Stenindustrier A/S

Miljøministeriet har ikke gjort indsigelser over for råstofplanen.

Retningslinjer i Råstofplan 2008 for Region Sjælland.

I råstofplanen 2008 for Region Sjælland, er der bl.a. fastsat følgende generelle retningslinjer:

**”Graveområder**

Sand, sten, grus, kalk, kridt og ler skal primært graves indenfor de lokale eller regionale graveområder, som er angivet på figur 5. Graveområderne kan ikke udlægges til andre formål, der vanskeliggør senere råstofindvinding.

**Interesseområder**

Arealerne er udlagt som en reservation for senere råstofudnyttelse. Inden arealerne kan tages i anvendelse til andet formål, skal det først undersøges, om der er en råstofforekomst, som kan indvindes. Der kan kun undtagelsesvis og i begrænset omfang gives tilladelse til råstofindvinding inden for interesseområder, som er angivet på figur 5, hvis der er en dokumenteret forekomst, når samfundsmæssige interesser taler for det, og hvis det ikke er i modstrid med andre væsentlige interesser. Regionen skal give forudgående samtykke til en tilladelse.

**Øvrige områder**

(..)

Arealer med forekomster, som kan have en væsentlig samfundsmæssig betydning, må ikke anvendes til andre formål, og regionen kan forlange råstofferne udnyttet først. Regionen skal give forudgående samtykke til en tilladelse.

**Efterbehandling**

Af hensyn til risikoen for grundvandsforurening skal færdiggravede arealer efterbehandles til naturformål, rekreative formål, ekstensiv landbrugsdrift eller ekstensiv skovdrift, der ikke udgør nogen forureningsrisiko. Hvor der graves under grundvandsspejl, skal der altid efterbehandles til natur eller rekreativ anvendelse. Anden efterbehandling kræver regionens forudgående samtykke.

**Deponi**

Der gives som hovedregel ikke dispensation fra forbuddet mod deponering af jord i råstofgrave.

**Oparbejdning af råstoffer**

Nedknusning af genbrugsmaterialer og anlæg til stenknusning kan i visse tilfælde etableres i forbindelse med en råstofgrav.”

Råstofplanen indeholder desuden en række særlige retningslinjer. De særlige retningslinjer omfatter bl.a. :

**”Transportkorridorer**

På figur 4 ses arealreservationer i en del af regionen til fremtidige trafik- og forsyningsanlæg o.l. Ved efterbehandling af råstofgrave i transportkorridoren kan det pålægges indvinder så vidt muligt at foretage en opfyldning af gravehuller til 1 m over grundvandsspejl. Opfyldningen må kun ske med uforurenede materialer, der i forvejen findes inden for råstofgraven.

(..)

**Bjergsted**

(..)

c. I graveperioden kan oparbejdning og knusning af bygge- og anlægsaffald til genbrug kun ske efter forudgående miljøgodkendelse.

(..)

f. Efterbehandling skal ske til natur- og rekreative områder. Vilkår for efterbehandling fastsættes på baggrund af landskabsskitser og de beskrevne planer for delområderne i Planlægningsdokument nr. 2, afsnit 1.2 og 1.3 samt principperne for vilkår i kap. 1.4. Større anlægskrævende aktiviteter kan tillades på baggrund af en nærmere planlægning. I de områder, hvor naturinteresserne prioriteres højest, må der i forbindelse med den efterfølgende anvendelse kun planlægges for aktiviteter, der kan forenes med de biologiske interesser. Efterbehandlingen skal sigte mod at etablere et sammenhængende net af stier, således at området bliver tilgængeligt for offentligheden.”

**Klagen fra Roskilde Kommune**

Roskilde Kommune har navnlig anført, at regionen ikke har haft hjemmel til at fastsætte sidste led af retningslinjen for de ”øvrige områder”. Efter kommunens opfattelse tilsidesætter retningslinjen kommunens arealplanlægningskompetence. Kommunen mener, at der vil herske stor usikkerhed om, hvilke arealer, der er omfattet af retningslinjen, da de ikke er udpeget på et kort.

**Regionens bemærkninger til klagen**

Region Sjælland har oplyst, at der ikke i råstoflovens § 5a, stk. 2, eller i lovbemærkningerne til bestemmelsen er foretaget en udtømmende opregning af den mulige udformning af retningslinjerne. Det er således efter regionens opfattelse muligt at fastsætte retningslinjen for ”øvrige områder”. Regionen er som udgangspunkt enig med kommunen i, at grave- og råstofinteresseområderne er de primære elementer i råstofplanens arealudlæg. Sidste led af retningslinjen for ”øvrige områder” retter sig mod eventuelt allerede kendte udnyttelige ressourcer, og adskiller sig derfor også fra

retningslinjen for ”interesseområder”, idet der ikke stilles krav om nye undersøgelser.

Retningslinjen skal således medvirke til at sikre, at hvis, der skulle vise sig at være viden – eller komme viden – om udnyttelige ressourcer med en væsentlig samfundsmæssig betydning, så vil disse ressourcer ikke gå tabt, jf. lovens § 3, hvorefter der skal lægges vægt på ”en sikring af råstofressourcernes udnyttelse”, herunder ved en fastlæggelse af retningslinjer efter § 5a.

Retningslinjen skal tillige ses i lyset af, at regionen i henhold til lovgivningen har været forpligtet til at offentliggøre en råstofplan inden den 1. januar 2008. Inden for denne tidshorisont har det alene været muligt for regionen, som ny myndighed, at udarbejde en råstofplan, der grundlæggende tager udgangspunkt i arealudlæggene i regionplanlægningen.

### Klagen fra Nymølle Stenindustrier A/S

Advokaten for Nymølle Stenindustrier A/S har gjort gældende, at en række af råstofplanens generelle og særlige retningslinjer er uhjemlede og dermed ugyldige. Det er således klagerens overordnede opfattelse, at råstofplanen alene kan indeholde retningslinjer for ”anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden”, svarende til den dagældende planlovs § 6, stk. 3, nr. 11. Dette er emnemæssigt og tidsmæssigt en begrænsning i forhold til den samlede regulering i de tidligere regionplaner.

Klageren har til støtte for den anførte forståelse af hjemmelsgrundlaget bl.a. henvist til lovbemærkningerne til råstoflovens § 5a, hvoraf det bl.a. fremgår, at: ”I planerne udlægges råstofindvindingsområder og råstofinteresseområder”, ”Planerne vil indholdsmæssigt svare til de hidtidige regionplanretningslinjer for råstofindvinding” og ”fastlægger [...] overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder i råstofplanen”.

På baggrund af ovenstående er det således advokatens opfattelse, at den overordnede planlægning efter endt indvinding skal finde sted i forbindelse med planlægning efter planloven. Endvidere kan der fastsættes konkrete vilkår om efterbehandling i forbindelse med en indvindingstilladelse meddelt efter råstoflovens § 7, stk. 1.

Advokaten har endvidere redegjort for, at råstofplanens bindende krav om efterbehandling i givet fald vil være i strid med Fingerplan 2007 og visse nærmere angivne lokalplaner nord for Vindinge ved Roskilde.

Sammenfattende er det advokatens opfattelse, at den generelle retningslinje om ”Efterbehandling” og den særlige retningslinje for Bjergsted, litra f, må anses for uhjemlet og dermed ugyldig.

Videre har advokaten gjort gældende, at de generelle retningslinjer om ”oparbejdning af råstoffer” og ”deponi af jord” samt de særlige retningslinjer for Bjergsted litra c, om meddelelse af miljøgodkendelse til oparbejdning og knusning af bygge- og anlægsaffald, og om ”transportkorridorer” må anses for uhjemlede eller i bedste fald er uden retlig betydning.

Advokaten har til støtte herfor anført, at ovenstående forhold er reguleret af henholdsvis landzonereglerne og jordforureningsloven. Regionen har således ikke kompetence til at fastsætte bindende retningslinjer herom.

### Regionens bemærkninger

Efter regionens opfattelse er der i råstoflovens §§ 1, 3 og 5a hjemmel til at fastsætte retningslinjer med relation til spørgsmålet om efterbehandling. Regionen har henvist til ordlyden af råstoflovens § 5a, hvorefter regionsrådet på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen, og de hensyn der er nævnt i § 3, fastsætter overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder. Råstoflovens § 3 indeholder en bred vifte af hensyn som, regionen skal lægge vægt på ved planlægningen, herunder f.eks. ”en hensigtsmæssig byudvikling”, ”vandforsyningsinteresser”, ”jord- og skovbrugsmæssige interesser”. Der er således efter regionens opfattelse ikke i lovbemærkningerne ell. lign. foretaget en udtømmende opregning af den mulige udformning af retningslinjerne.

Endvidere har regionen henvist til lovbemærkningerne, hvoraf det fremgår at: ”Planerne indholdsmæssigt [vil] svare til de hidtidige regionplanretningslinjer for råstofindvinding”.

Der er yderligere henvist til, at kommunalbestyrelsen er bundet af råstofplanen i deres planlægning og administration. Det vil sige, at kommunens administration af tilladelsesordningen efter § 7 og § 10 – herunder også spørgsmålet om efterbehandling – skal ske inden for rammerne af råstofplanen.

Endvidere har regionen anført, at råstofplanens retningslinjer for efterbehandling er en forudsætning for regionens faglige vurdering af om graveområderne kan udlægges.

Ifølge regionen er retningslinjerne for efterbehandling overordnede, idet efterbehandlingen ikke er nærmere specificeret.

Det er regionens faglige vurdering, at råstofgravning gør grundvandsressourcen sårbar overfor mulige forureninger, særligt når der graves under grundvandsspejl, og regionen har derfor besluttet, at der som udgangspunkt skal efterbehandles til en række formål med lav forureningsrisiko. Efter

gældende praksis er kommunerne som udgangspunkt forpligtet til at meddele en gravetilladelse i et udlagt graveområde. Retningslinjerne for efterbehandling har således ydermere til formål at medvirke til, at der i forbindelse med administrationen af tilladelsesordningen også kan varetages de nødvendige miljømæssige hensyn.

Det forhold at råstofplanen indeholder visse bindinger for kommunen som planmyndighed adskiller sig efter regionens opfattelse ikke fra de andre bindinger, som kommunen er underlagt, f.eks. landsplandirektiver, Natura 2000-områder mv. Det forhold at det af lovbemærkningerne fremgår, at råstofinteresseområderne skal sikres mod anden anvendelse, medmindre der opnås enighed mellem regionsrådet og de implicerede parter efter afvejning af råstofinteressen og den ønskede arealanvendelse, herunder i forbindelse med kommunalplanlægningen i det åbne land, netop henviser til, at råstofplanen er bindende for kommunalplanlægningen.

For så vidt angår den specifikke retningslinje for Bjergsted har regionen oplyst, at der er tale om en videreførelse af en retningslinje fra Vestsjællands Amts råstofplanlægning i regionplanen.

Retningslinjen om oparbejdning af råstoffer er ifølge regionen en mulighed og en anbefaling. Kommunerne kan således meddele de nødvendige tilladelser, hvis oparbejdningerne ikke i øvrigt strider mod hensyn efter anden lovgivning. Regionen har fundet, at det er planlægningsmæssigt relevant at tilkendegive et positivt udgangspunkt for kommunens vurdering af en ansøgning om tilladelse til oparbejdning af råstoffer. Spørgsmålet om deponi af jord er som udgangspunkt reguleret af jordforureningsloven. Regionen har dog fundet det planlægningsmæssigt relevant, at tilkendegive, at regionen vil administrere dispensationsordningen ud fra en hovedregel om, at der ikke gives dispensation.

#### Udtalelse fra By- og Landskabsstyrelsen

Ved brev af 22. december 2009 har Naturklagenævnet anmodet By- og Landskabstyrelsen om en udtalelse vedrørende spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem regionens råstofplanlægning og kommunernes kommuneplanlægning.

Styrelsen har i sit høringssvar af 13. januar 2010 bl.a. henvist til besvarelsen af to spørgsmål fremsat under Folketingets udvalgsbehandling i forbindelse med behandlingen af lov nr. 566 af 24. juni 2005 om ændring af lov om råstoffer. Endvidere har styrelsen bl.a. anført følgende:

”Efter By- og Landskabsstyrelsens opfattelse er det kommunerne, der som resultat af kommunalreformen har den planlægningsmæssige kompetence, jf. de almindelige bemærkninger (...). Deraf fremgår det, at “[f]orslaget til ændring af planloven indebærer først og fremmest, at kommunerne overtager hovedparten af de nuværende regionplanmyndigheders ... opgaver på planområdet. De fremtidige kommuneplaner skal således indeholde mål og retningslinjer for udviklingen såvel i byerne som i det åbne land. Kommuneplanen

bliver det fysiske dokument, der indeholder de begrænsninger af arealanvendelsen, som er resultatet af kommunernes egne beslutninger og de begrænsninger, som følger af regionale og statslige beslutninger. Kommuneplanen bliver hermed det samlede dokument, hvor borgere, virksomheder og interesseorganisationer kan orientere sig om regler mv. for arealanvendelse i kommunen.”

Styrelsen har endvidere redegjort for forholdet mellem de forskellige plantyper i det nye plansystem. Det fremgår bl.a. heraf, at råstofplanen ikke må stride mod den regionale udviklingsplan, og at regionsrådet ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen er bundet af vandplanen, Natura-2000 planen, og den kommunale handleplan. Herved må det ifølge styrelsen antages, at regionsrådet vil være bundet af de kommende vandplaners og handleplaners bestemmelser om beskyttelse af bl.a. grundvandet ved rådets planlægning for råstoffers indvinding i regionen. Styrelsen har endvidere redegjort for administrationen af råstoffilladelser, hvor kompetencen efter kommunalreformen er tillagt kommunerne. I forbindelse med meddelelse af konkrete tilladelser skal kommunen således bl.a. stille vilkår om efterbehandling med henblik på at begrænse miljømæssige gener og forebygge forurening af grundvandet og jorden samt sikkerhed herfor.

Styrelsens konklusion er herefter følgende:

” Det var og er en del af råstoflovens formål at sikre, at et område efter endt råstofindvinding efterbehandles ud fra landskabelige, naturbeskyttelses- og grundvandsmæssige forhold. En efterbehandlingsplan er en del af den tilladelse, der skal indhentes, før råstofindvindingen kan påbegyndes. Det fremgår ikke af råstofloven, at efterbehandlingsplanen skal være omtalt i råstofplanen. De hidtidige regionplaner indeholdt heller ikke konkrete efterbehandlingsplaner, men efterbehandlingsplanerne indgik som en forudsætning for de retningslinjer, som omhandlede fremtidig planlægning for området såsom naturområde eller rekreative områder.

Såvel den regionale udviklingsplan, råstofplanen som kommuneplanen skal efter miljømålsloven i sit indhold respektere vandplanerne, indsatsplaner og de kommunale handleplaner. Det medfører, at de hensyn, som regionerne måtte have lagt til grund for områdenes anvendelse efter endt råstofindvinding og efterbehandling, vil være de samme, som kommunen måtte nå frem til i forhold til f.eks. beskyttelsen af grundvandet.

Det er herefter By- og Landskabsstyrelsens vurdering, at ovenstående peger i retning af, at det er kommunerne, der efter kommunalreformen har den planlægningsmæssige kompetence til at træffe bestemmelse om, hvad et område efter endt råstofindvinding og efterbehandling skal udlægges til.”

#### Regionens bemærkninger til By- og Landskabsstyrelsens udtalelse

Region Sjælland har fastholdt, at regionen har hjemmel til at fastsætte overordnede og mere generelle retningslinjer, herunder også med relation til spørgsmålet om efterbehandling. Regionen er enig i, at råstofplanen ikke skal indeholde konkrete efterbehandlingsplaner, men at det fortsat er regionens opfattelse, at retningslinjerne skal danne ramme for den efterfølgende meddelelse af tilladelse, herunder den konkrete efterbehandlingsplan.

Regionen har til støtte herfor henvist til, at regionen efter planloven kan gøre indsigelse mod kommuneplanlægningen, hvilket efter regionens opfattelse understreger råstofplanlægningens overordnede karakter. Videre har regionen henvist til, at Naturklagenævnet i en afgørelse af 26. juni 2009 (NKN-41-00068) har fastslået, at regionen var forpligtet til at foretage partshøring af en grundejer i forbindelse med tilvejebringelse af en råstofplan. Hvis offentlige høringer og partshøring skal have reel mening, må det efter regionens opfattelse være muligt for regionen at foretage en afvejning af hensynene og i den forbindelse fastlægge retningslinjer, herunder om efterbehandlingen, der understøtter den kommunale administration.

Efter regionens opfattelse er de fastsatte retningslinjer overordnede og giver et tilstrækkeligt spillerum for fastlæggelsen af kommunale vilkår for efterbehandling i forbindelse med tilladelsen. Både den regionale og kommunale planlægning skal være i overensstemmelse med statslige beslutninger efter miljømålsloven, og dermed med hinanden.

Hvis der ikke er hjemmel til at indarbejde generelle retningslinjer, herunder med relation til bl.a. efterbehandlingsfasen, kan de planlægningsmæssige konsekvenser ifølge regionen bl.a. være:

- At der ikke på regionalt plan sker en sammenhængende og overordnet varetagelse af hensynene efter lovens §§ 1 og 3. Dette gælder både udnyttelses- og beskyttelseshensyn. At der herunder eksempelvis også vil kunne sættes spørgsmålstegn ved hjemmelsgrundlaget for retningslinjer, der skal sikre at råstofressourcen udnyttet i tilstrækkeligt omfang, f.eks. gennem retningslinjer om, at ressourcen så vidt muligt skal søges udnyttet under grundvandspejl.
- At der ikke gennem retningslinjer kan sikres en tilstrækkelig hensyntagen til bl.a. naboers interesser i forbindelse med udlæg af råstofgraveområder, herunder i relation til hensynene efter §§ 1 og 3.
- At det kan blive vanskeligere for kommunerne at stille vilkår om tilstrækkelige hensyn i forbindelse af meddelelse af tilladelse, idet udgangspunktet netop, at ansøger skal meddeles en indvindingstilladelse i graveområde.

#### Naturklagenævnets afgørelse

I sagens afgørelse har deltaget Naturklagenævnets 10 medlemmer: Per Schou Christiansen (formand), Ole Pilgaard Andersen, Martin Glerup, Leif Hermann, Britta Schall Holberg, Mogens Mikkelsen, Lykke Outzen, Marion Pedersen, Poul Søgaard, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

Efter råstoflovens § 13, stk. 2, kan regionsrådets vedtagelse af råstofplanen alene påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål. Det retlige spørgsmål, som nævnet skal tage stilling til, er om de i råstofplanen fastsatte retningslinjer har hjemmel i råstofloven.

Kortlægning og planlægning på råstofområdet er ændret som følge af kommunalreformen. Frem til den 1. januar 2007 skulle regionplanen efter den dagældende planlovs § 6, stk. 3, nr. 11, indeholde

retningslinjer for anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden.

Ved ændringer af planloven og råstofloven (lov nr. 571 af 24. juni 2005 om ændring af lov om planlægning og lov nr. 566 af 24. juni 2005 om ændring af lov om råstoffer) blev kompetencen til at udarbejde råstofkortlægning og – planlægning overført til regionerne.

Ifølge råstoflovens § 5a, udarbejder regionsrådet en plan for indvinding af og forsyning med råstoffer. Efter stk. 2, fastlægger regionsrådet på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i § 3 overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder i råstofplanen.

Efter råstoflovens § 6a, stk. 1 og 2, indkalder regionsrådet, før udarbejdelsen af et forslag til råstofplan eller ændringer hertil, ideer, forslag mv. med henblik på planlægningsarbejdet. Indkaldelsen skal indeholde en beskrivelse af status på området samt beskrivelse af hovedspørgsmål for den kommende planlægning.

Efter råstofplanens § 6a, stk. 3, udsendes regionsrådets forslag til råstofplan i offentlig høring med frist på 8 uger til at fremsætte indsigelser.

Af lovbemærkningerne til råstoflovens § 6a, fremgår bl.a. følgende:

”Fremover vil råstofplanlægningen blive fastlagt i regionsrådets råstofplan. Råstofplanens bindende karakter gør, at der bør fastsættes regler om en tilblivelsesprocedure, der skal sikre, at statslige og kommunale myndigheders og privates interesser indgår i planlægningen, ligesom hensynet til den regionale udviklingsplan skal varetages. I bestemmelsen foreslås derfor offentligheds- og høringsregler, der svarer til de procedureregler, der gælder for de nuværende regionplaner.”

Råstofplanens retningslinjer skal lægges til grund for den kommunale planlægning, idet kommuneplanen ifølge planlovens § 11, stk. 4, nr. 6, ikke må stride imod råstofplanen.

Retningslinjerne skal samtidig tjene som administrationsgrundlag for de kommunale myndigheders afgørelse om tilladelser til råstofindvinding i medfør af råstoflovens § 7, stk. 1.

I den tidligere regionplanlægning kunne retningslinjernes detaljeringsgrad variere ganske betydeligt for de enkelte emner i planen. Det krævedes dog, at retningslinjerne – for at de kunne gives retsvirkning efter deres indhold - var så præcise og éntydige, at de udgjorde en meningsfuld ramme for den kommunale planlægning.



*Ad retningslinjen "Øvrige områder" (klagen fra Roskilde Kommune).*

I retningslinjen for "Øvrige områder" er det fastsat, at der undtagelsesvist kan gives tilladelse til råstofindvinding uden for udlagte graveområder, hvis samfundsmæssige hensyn taler for det. Det lægges til grund, at bestemmelsen på det punkt afspejler hidtidig praksis, hvorefter der konkret kunne gives tilladelse til gravning uden for udlagte områder, hvis der forelå en mangelssituation i regionen eller der var tale om sjældent forekommende råstoffer. Denne del af retningslinjen giver ikke nævnet anledning til bemærkninger.

I retningslinjen for "Øvrige områder" er det videre fastsat, at arealer med forekomster, som kan have væsentlig samfundsmæssig betydning, ikke må anvendes til andre formål (end råstofgravning), og at regionen kan forlange råstofferne udnyttet først.

Der er i sagens natur ikke foretaget udpegning på kort eller lign., da de omhandlede områder med potentielle råstofforekomster af samfundsmæssig betydning, på nuværende tidspunkt ikke er kendt af regionen.

Det er således ikke på baggrund af råstofplanen muligt for kommunerne – eller offentligheden i øvrigt – på forhånd at lokalisere de pågældende områder eller få kendskab til, hvor de pågældende områder sandsynligvis vil kunne opstå.

Retningslinjen er formuleret som en arealreservation som tiltænkes at skulle have retsvirkning for arealer, som måtte vise sig at indeholde forekomster, som kan have samfundsmæssig betydning.

Regionsrådet ønsker med retningslinjen – som nævnet må forstå det – at forhindre kommunen i at planlægge for og anvende sådanne arealer til andre formål (end råstofgravning) på samme måde som det er tilfældet med råstofplanens arealreservationer til graveområder og råstofinteresseområder.

Hverken kommunen, andre myndigheder eller offentligheden i øvrigt har mulighed for at komme med indsigelser i relation til disse områder, som det er muligt efter råstofloven i forbindelse med udlæg af grave- og råstofinteresseområder, jf. råstoflovens § 6a, stk. 3.

Det fremgår ikke nærmere af retningslinjen – eller redegørelsen i øvrigt – hvordan regionsrådet vil bringe retningslinjen i anvendelse i forhold til kommunen, herunder om dette kan ske før, under eller efter en kommuneplanlægning for området.

Det er Naturklagenævnets opfattelse, at der i forbindelse med fastsættelse af retningslinjer i råstofplanen må stilles krav om præcision og entydighed, som det var tilfældet med de tidligere regionplanretningslinjer.

Henset til, at råstofloven – i lighed med planloven – tillægger bestemmelser om offentlighedens medvirken i planlægningen gennem indsigelser betydelig vægt, finder Naturklagenævnet, at retningslinjen, hvorefter ”arealer med forekomster, som kan have væsentlig samfundsmæssig betydning ikke må anvendes til andre formål, og regionen kan forlange råstofferne udnyttet først”, mangler den præcision og entydighed, som må kræves for at retningslinjen kan tillægges retsvirkning. Nævnet finder på den baggrund, at retningslinjen er ugyldig.

*Ad retningslinjer vedrørende øvrig lovgivning (klagen fra Nymølle Stenindustri A/S)*

Naturklagenævnet forstår råstofplanens generelle retningslinjer om ”deponi” og ”oparbejdning af råstoffer” samt de særlige retningslinjer om ”transportkorridorer” og om Bjergsted, litra c, vedrørende indhentelse af miljøgodkendelse, således at retningslinjerne omhandler forhold, der er reguleret af anden lovgivning. Nævnet er enig med klagers advokat i, at retningslinjerne således ikke kan tillægges selvstændig retlig betydning og at de alene kan have oplysende karakter.

*Ad retningslinjer vedrørende efterbehandling*

Ifølge råstoflovens § 5a, stk. 2, skal regionsrådet på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i § 3, fastsætte overordnede retningslinjer om råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder.

Råstofloven indeholder ingen bestemmelser om, at råstofplanen skal indeholde retningslinjer om efterbehandling af færdiggravede råstofområder. Der kan heller ikke af bemærkningerne til loven udledes en pligt for regionsrådene til at fastsætte sådanne retningslinjer.

Det fremgår af råstofloven og de almindelige bemærkninger til ændringen af råstofloven i 2005, at regionerne skal forestå råstofkortlægningen og råstofplanlægningen med udpegning af indvindingsområder og råstofinteresseområder. Endvidere fremgår det, at der ved planlægningen på den ene side skal lægges vægt på råstofressourcernes omfang og kvalitet, en sikring af råstofressourcernes udnyttelse og erhvervmæssige hensyn. På den anden side skal der lægges vægt på miljøbeskyttelse, vandforsyningsinteresser, naturbeskyttelse, landskabelige værdier, geologiske og videnskabelige interesser mv. Det fremgår endvidere, at kommunen – i overensstemmelse med kommunalreformens udgangspunkt – skal varetage den konkrete administration med tilladelser og tilsyn med råstofindvindingen. Tilladelser til råstofindvinding skal indeholde vilkår om efterbehandling, herunder med henblik på beskyttelse af grundvandet.

Hverken råstofloven eller dennes forarbejder indeholder en nærmere beskrivelse af regionsrådets og kommunens kompetence til at planlægge for arealanvendelsen og efterbehandlingen af færdiggravede råstofområder.

Efter planloven fastlægger kommunen i kommuneplanen på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen retningslinjer for arealanvendelsen, jf. planlovens § 11. Kommuneplanen omfatter hele kommunens geografiske område. Kommuneplanen må ikke stride imod en råstofplan, jf. planlovens § 11a, stk. 4, nr. 6, men loven indeholder ikke nærmere bestemmelser, om arealplanlægningen af områder hvor råstofindvindingen er ophørt.

Naturklagenævnet finder, at spørgsmålet om hvilken myndighed, der skal planlægge for den fremtidige anvendelse efter endt råstofgravning giver anledning til betydelig tvivl. Kompetencefordelingen mellem regionen og kommunen er således uklar.

Regionsrådet har navnlig gjort gældende, at udpegningen af graveområder og råstofinteresseområder med henblik på udnyttelse af de pågældende råstofforekomster, bl.a. er sket under forudsætning af, at arealerne efterfølgende anvendes og efterbehandles som angivet i råstofplanen. Råstofplanens retningslinjer herom sigter bl.a. på at sikre beskyttelsen af grundvandet, fx ved at det bestemmes, at et færdiggravet areal ikke må anvendes til formål, der kan medføre forurening af grundvandet.

Naturklagenævnet bemærker, at det følger af råstoflovens § 3, at kommunen i sin administration af enkelttilladelser skal tage en række hensyn, herunder til miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser.

Hertil kommer, at kommunalbestyrelsen efter miljømålslovens § 3, stk. 2, ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen – herunder råstofloven - er bundet af (de kommende) vandplaner og kommunale handleplaner og herunder skal sikre gennemførelsen af indsatsprogrammet og den kommunale handleplan.

Nævnet lægger således til grund, at de hensyn der skal tages bl.a. for at undgå forurening af grundvand i forbindelse med råstofgravning i alle tilfælde varetages af kommunen i forbindelse med meddelelsen af den enkelte tilladelse og at dette også vil være tilfældet indenfor Region Sjællands område.

Nævnet finder efter en samlet vurdering, at råstoflovens § 5a, stk. 2, må forstås således, at regionen ikke kan fastsætte bindende retningslinjer for et områdes anvendelse efter endt råstofindvinding, men at kompetencen hertil henhører under kommunerne.

Det forhold, at visse grave- eller råstofinteresseområder af regionsrådet er udlagt under forudsætning af, at der sker en efterbehandling af graveområdet efter retningslinjerne i råstofplanen, kan ikke føre til en ændret vurdering. Det bemærkes i den forbindelse, at regionen efter

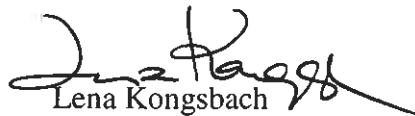
procedurene for tilvejebringelse af råstofplaner, eventuelt kan udarbejde et tillæg til råstofplanen med henblik på at foretage ændring af de udpegede områder, jf. råstoflovens § 6a, stk. 8. Der er i den forbindelse ikke noget til hinder for, at regionen i råstofplanens redegørelse tillige nærmere gør rede for hvilke forudsætninger for områdets fremtidige anvendelse og efterbehandling, der måtte være indgået i regionens beslutning om at udlægge et område som grave- eller råstofinteresseområde.

Sammenfattende går Naturklagenævnets afgørelse herefter ud på, at der gives medhold i klagerne.

Naturklagenævnets afgørelse betyder, at 2. led i den generelle retningslinje om "Øvrige områder" ("Arealer med forekomster, som kan have en væsentlig samfundsmæssig betydning, må ikke anvendes til andre formål, og regionen kan forlange råstofferne udnyttet først. Regionen skal give forudgående samtykke til en tilladelse") og den generelle retningslinje om "Efterbehandling" samt den særlige retningslinje "Bjergsted", litra f, ophæves som ugyldige.

Nævnet finder herefter ikke grundlag for at tage stilling til klagepunktet vedrørende disse retningslinjers forhold til Fingerplan 2007 og nærmere angivne lokalplaner.

På Naturklagenævnets vegne



Lena Kongsbach

specialkonsulent