

Vi samler byggeri, anlæg og industri

dansk byggeri

Miljø og Planudvalget
Folketinget, Christiansborg
1240 København K

Att.: Lene Gregersen Kaasgaard

25. august 2011
Dokumentnr.: 132419

Om Folketingets behandling og vedtagelse af Råstofloven, Miljøministeriets ulovlige forvaltning og sagsanlæg mod staten

I forbindelse med Folketingets vedtagelse af råstofloven var der bred enighed blandt Folketingets partier om, at processen i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget var utilfredsstillende. Det har vist sig, at processen dækkede over ulovlig sagsbehandling i Miljøministeriet, som har haft store konsekvenser for råstofvindterne på havområdet.

I forbindelse med den afsluttende behandling af ændringen af Råstofloven i Folketinget udtalte de konservatives daværende miljøordfører Per Ørum Jørgensen følgende fra Folketingets talerstol:

"Man kan altid diskutere processer, og jeg skal medgive hr. Steen Gade, at der har været meget i processen i forbindelse med det her lovforslag og arbejdet med selve lovforslaget, som ikke har været tilfredsstillende..."

Dansk Byggeri er meget enig i, at lovens tilblivelse ikke var tilfredsstillende. Det skyldes blandt andet, at Folketinget fik forelagt direkte forkerte oplysninger, som fik stor betydning for de overgangsordninger på havområdet, som Folketinget vedtog. Det berører de 920 ansøgninger om indvindingstilladelser, som blev indgivet til Skov og Naturstyrelsen, inden loven blev ændret. Disse ansøgninger er afgjort på et forkert grundlag, og Folketingets vedtagelse af en overgangsordning i forbindelse hermed er baseret på urigtige oplysninger, som ministeriet og styrelsen har oplyst Folketinget om.

For ikke at ovenstående skulle fremstå som et ensidigt partsindlæg, besluttede vi, at klage til Folketingets Ombudsmand. Ombudsmanden har imidlertid efter at have haft sagen liggende i et halvt år afvist at iværksætte en undersøgelse af sagen.

Folketingets Ombudsmand begrundet sin afvisning med følgende:

"Min beslutning om ikke at foretage mig mere er truffet på grundlag af overvejelser om sagens karakter set i forhold til det ressourceforbrug en undersøgelse vil kræve.

Jeg har også lagt vægt på, at ombudsmanden ikke kan behandle klager over Folketinget (§ 7, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Derfor kan jeg heller ikke beskæftige mig med lovgivningspolitiske spørgsmål, herunder behandle klager over den politiske proces ved vedtagelsen af et Lovforslag".

Vi mener imidlertid, at det er af afgørende betydning, at ministerierne træffer afgørelse med hjemmel i gældende lovgivning, og at Folketinget oplyses korrekt af ministerierne om faktuelle forhold i forbindelse med Folketingets lovgivningsarbejde. Derfor retter vi, uagtet Ombudsmandens beslutning, denne henvendelse til Udvalget.

Konkret skal vi anføre følgende uregelmæssigheder i forbindelse med ministeriets forvaltning af råstofloven og ministeriets oplysninger til Folketinget under det lovforberedende arbejde:

- I perioden 2006 til 2010 blev flere hundrede tilladelser til råstofindvinding givet uden lovhjemmel, idet ministeriet lagde hensynet til den kommende lovændring til grund for sine afgørelser.
- By- og Landskabsstyrelsen var advaret om, at denne hjemmel var ulovlig, men styrelsen forsømte at undersøge rigtigheden af denne advarsel.
- Naturklagenævnet har efter lovændringen fastslået, at "kriteriet": Hensynet til den kommende lovændring" er et ulovligt kriterium at anvende, når styrelsen skulle træffe afgørelse om efterforsknings- og indvindingstilladelser efter den gamle råstoflov.
- På baggrund af ovenstående ligger det fast, at det ikke er korrekt, når Folketinget oplyses om, at efterforsknings- og indvindingstilladelser, der er modtaget den 13. marts 2009 eller før, behandles efter gældende regler. Dette er forkert, for de er i hovedsagen blevet behandlet efter kriteriet: " Hensynet til den forventede lovændring".
- Det medførte, at Folketinget havde et forkert grundlag at behandle overgangsreglerne på i lovforslaget. Det fremgår tydeligt af Folketingets forhandlinger, at et bredt flertal af Folketingets partier har ment, at det var vigtigt at behandle overgangsreglerne seriøst.
- Et stort flertal af Folketingets partier har udtrykt utilfredshed med den måde parterne blev inddraget på i det lovgivende arbejde. I ministerens svar nr. 69 til miljø- og planudvalget er der oplyst om Dansk Byggeris møde med direktionen i By- og Landskabsstyrelsen d. 25. september 2008. Hvis Dansk Byggeris advarsel til By- og Landskabsstyrelsen om lovligheden af "kriteriet: Hensynet til den forventede lovgivning" var blevet inddraget i lovgivningsarbejdet, må det formodes, ud fra partiernes tilkendegivelse under lovgivningsarbejdet, at det ville have haft stor betydning for overgangsreglernes udformning.

Med Naturklagenævnets afgørelser, som vel er mærke er truffet efter, at Folketinget har ændret råstofloven, har Naturklagenævnet fastslået, som den trindhøjere myndighed i forhold til Miljøministeriet, at hensynet til den kommende lovgivning var et ulovligt kriterium at lægge til grund. Konsekvensen af Naturklagenævnets afgørelse er, at i de sager, som Naturklagenævnet nåede at afgøre, inden nævnets kompetence blev frataget det, har nævnet fastslået, at uanset den nye lovændring, skal den gamle lov lægges til grund på det tidspunkt, hvor den var gældende, hvorfor der i de sager skal indrømmes 10 års indvindingstilladelse.

Naturklagenævnets afgørelser burde have fået ministeriet til af egen drift at genoptage de mange afgørelser, som er afgjort efter et ulovligt kriterium, og som derfor er ugyldige. Det har ministeriet afslået. Det har til følge, at de ressourcestærke virksomheder i branchen har lagt sag an mod staten om at følge Naturklagenævnets afgørelser om 10 års indvindingstilladelse. De mindre ressourcestærke virksomheder har resigneret, og de svage har enten omlagt deres virksomhed eller har lukket den eller er gået konkurs.

Dansk Byggeri finder Miljøministeriets sagsbehandling, misinformation af Folketinget, samt afslag på at genoptage ugyldige afgørelser til fornyet behandling stærkt kritisabelt.

Dansk Byggeri vil derfor opfordre Folketingets partier at pålægge Miljøministeriet at genoptage alle de ulovligt afgjorte sager, med besked om at lægge de præmisser som Naturklagenævnet har fastlagt til grund for en fornyet sagsbehandling.

Endelig vil vi opfordre Folketinget til at overveje, om ikke det ville være gavnligt at tilføre Ombudsmanden flere ressourcer, således at Ombudsmanden ikke blev et forsinkende element, men derimod kan vedblive at være den uvildige instans, som mange lande har kopieret efter dansk forbillede.

Til orientering og uddybning vedlægger vi vores kopi af vores klage til Ombudsmanden og dennes svar.

Vi står naturligvis til disposition, hvis udvalget ønsker yderligere dokumentation for vores synspunkter

Med venlig hilsen
Dansk Byggeri


Henrik Fausing

c.c. Folketingets Ombudsmand



Dansk Byggeri
Nørre Voldgade 106
Postboks 2125
1015 København K
Att. Henrik Fausing

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man-tors 9-16, frø 9-15

Tilladelse til indvinding af råstoffer, Dansk Byggeris dok.nr. 100879

30 MAJ 2011

Jeg har tidligere skrevet til dig om sagen den 24. november 2010, og jeg ved at du den 21. februar 2011 drøftede sagen telefonisk med en af mine medarbejdere. Jeg vender nu tilbage til sagen.

J.nr. 2010-4468-1460/UL4
Bedes oplyst ved henvendelse

Dok.nr. 6

Jeg forstår din henvendelse som en klage over at Miljøministeriet har afvist at der er grundlag for at genoptage de sager der blev afgjort i den periode hvor der var en ændring af råstofloven på vej. Din klage drejer sig desuden om den politiske proces i forbindelse med ændringen af råstofloven.

+ bilag

Jeg har læst din henvendelse med bilag og har besluttet ikke at iværksætte en undersøgelse.

Min beslutning om ikke at foretage mig mere er truffet på grundlag af overvejelser om sagens karakter set i forhold til det ressourceforbrug en undersøgelse vil kræve.

Jeg har også lagt vægt på at ombudsmanden ikke kan behandle klager over Folketinget (§ 7, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Derfor kan jeg heller ikke beskæftige mig med lovgivningspolitiske spørgsmål, herunder behandle klager over den politiske proces ved vedtagelsen af et lovforslag.

Jeg mener ikke der er forhold i sagen der kan give mig grundlag for at undersøge sagen på trods af de omstændigheder jeg lige har nævnt.

Jeg beklager at jeg først nu har haft lejlighed til at gennemgå din henvendelse. Det skyldes at der er en stor mængde sager til behandling her ved embedet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din henvendelse

Ombudsmanden behandler klager over den offentlige forvaltning og skal bedømme om myndigheder eller personer der er omfattet af hans kompetence,

handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver (§ 7, stk. 1, og § 21 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Efter ombudsmandslovens § 16, stk. 1, afgør ombudsmanden selv om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

I bemærkningerne i lovforslaget til ombudsmandsloven anførtes om baggrunden og formålet med § 16, stk. 1, følgende:

" ...

Lovforslaget indebærer, at ombudsmanden fortsat kan afvise at iværksætte undersøgelse af en klage, selv om klagen er rettidig, en eventuel klageadgang udnyttet og klagen vedrører et forhold, der er undergivet ombudsmandens virksomhed.

... "

(Folketingstidende 1995-96, tillæg A, s. 1718-1719).

I de almindelige bemærkninger under 2 h stod der:

"Lovforslagets § 16 afløser den gældende lovs § 6, stk. 4, samt instruksens § 6, stk. 1. Ifølge § 16 afgør ombudsmanden, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelser. Bestemmelsen er principielt meget betydningsfuld, idet den – i modsætning til, hvad der gælder for rekursinstanser og domstolene – giver ombudsmanden ret til at afvise at behandle klager, som opfylder lovens processuelle betingelser. Herved får ombudsmanden mulighed for at koncentrere sig om de problemer i den offentlige forvaltning, der – bedømt ud fra de retssikkerheds- og beskyttelseshensyn, der er ombudsmandsinstitutionens ideologiske grundlag – er mest betydningsfulde, og for at samle sig om spørgsmålet, hvor der er en særlig grund til at tro, at ombudsmandens udtalelser vil have gennemslagskraft.

I praksis har bestemmelsen været benyttet dels til helt at afvise en række sager, som formelt har været omfattet af ombudsmandens kompetence, dels til at begrænse ombudsmandens undersøgelse og prøvelse af sager, som har været optaget til realitetsbehandling.

Bestemmelsen angiver ingen betingelser for ombudsmandens anvendelse af beføjelsen. Ombudsmanden kan således fortsat anvende bestemmelsen, som ombudsmanden finder det mest hensigtsmæssigt."

(Folketingstidende 1995-96, tillæg A, s. 1712).

Folketingets Retsudvalg tog spørgsmålet om anvendelse af § 16, stk. 1, op i betænkningen om lovforslaget og skrev følgende:

" ...

Lovforslaget gentager i § 16, stk. 1, den gældende lovs bestemmelse om, at det er ombudsmanden selv, der afgør, om han finder anledning til at behandle en klage. Flertallet har overvejet, om ombudsmanden skulle pålægges nogle begrænsninger på dette felt f.eks. i form af indførelse af en bagatelgrænse for, at en klage kan føre til en konkret behandling. Flertallet forudsætter, at sådanne overvejelser allerede i dag indgår i ombudsmandens vurdering af, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. Desuden finder flertallet det ikke muligt i selve loven at indføre en sådan grænse. Flertallet vil derfor fortsat lade det være op til ombudsmandens skøn, om en klage har en sådan betydning, at den bør føre til en undersøgelse.


..."

(Folketingstidende 1995-96, tillæg B, s. 872).

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Miljøministeriet, Naturstyrelsen (tidligere By- og Landskabsstyrelsen) og Natur- og Miljøklagenævnet (tidligere Naturklagenævnet) til orientering.

Jeg vedlægger de bilag du har sendt mig, og jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jens Møller
Direktor

Kopi til:

Miljøministeriet

Naturstyrelsen

Natur- og Miljøklagenævnet

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

25. oktober 2010
Dokumentnr.: 92630

Klage over forvaltningen af råstofloven i perioden 2006 til 2010 med anmodning om, at Ombudsmanden indleder en undersøgelse af denne forvaltning og overvejer, om den giver anledning til kritik.

Denne henvendelse drejer sig om, hvorvidt Skov- og Naturstyrelsen, nu By- og Landskabsstyrelsen har haft hjemmel til fra 2006 at fastsætte kortere og kortere tilladelser i forbindelse med efterforskning og indvinding af råstoffer på havet med den primære begrundelse, at dette var nødvendigt af hensyn til, en kommende revision af råstofloven, og om Folketinget modtog fyldestgørende oplysninger, da man vedtog overgangsordningen i: "Lov om ændring af lov om råstoffer lov nr. 515 af 12. juni 2010"

Baggrund

Folketinget vedtog i 1996 lov nr. 484 af 12. juni 1996: Lov om ændring af lov om råstoffer og lov om kontinentalsoklen. Den ændrede afgørende på vilkårene for ral- og sandsugning på havområdet. Før denne lovs vedtagelse kunne ral- og sandsugerne indvinde på hele havområdet, blot man havde tilladelse hertil fra miljøministeriet. Om det hidtidige indvindingssystem udtales følgende side 9 i bemærkningerne til lovforslaget:

"Det nuværende tilladelsessystem

Indvindingen af råstoffer på havet må i dag kun ske med fartøjer, der har generel tilladelse i henhold til råstoflovens § 19. En § 19 tilladelse udstedes til ejeren, gældende til et bestemt navngivet fartøj og kan opsiges med 10 års varsel. Tilladelserne kan også være udstedt på baggrund af et charterforhold. Tanken med dette tilladelsessystem har bl.a. været at tilgodese de overordnede miljømæssige hensyn gennem at fastsætte en samlet maksimal lastekapacitet fordelt på tilladelser til et vist antal indvindingsfartøjer. Med en § 19 tilladelse kan fartøjer frit indvinde overalt på haveområdet, medmindre der er foretaget særlige begrænsninger eller nedlagt forbud..."

I bemærkningerne til lovforslaget anføres om havområdet side 10:

"Det nye tilladelsessystem

Kernen i det foreslåede nye tilladelsessystem for indvinding på havet er, at indvinding fra 1. januar 1997 i princippet kun kan ske på baggrund af en konkret meddelt tilladelse til indvinding i et geografisk afgrænset område, hvor der forud er gennemført en miljømæssig konsekvensvurdering. Denne vurdering vil gøre det muligt, at der stilles de miljømæssigt nødvendige vilkår for indvindingen. Råstofindvinding inden for EF-fuglebeskyttelsesområder, Ramsarområder, de kommende EF-habitatområder og områder med vanddybde på mindre end 6 meter bliver i princippet forbudt. Der findes dog muligheder for at fravige denne bestemmelse.

Udgangspunktet for indvinding på havet bliver således, at al indvinding er forbudt, indtil der er meddelt en konkret tilladelse til indvinding i et nærmere afgrænset område.

For at udnytte en sådan områdetilladelse kræves, at indvinding foretages med materiel godkendt af miljø- og energiministeren. Hovedprincippet i det tilladelsessystem der findes i den gældende lovs § 19, hvorefter al indvinding forudsætter en godkendelse af materiellet, foreslås således videreført. Tilladelse/godkendelsessystemet opretholdes, fordi det har vist sig effektivt til regulering af den samlede lastekapacitet – og dermed til regulering af de råstofmængder, der maksimalt kan indvindes i danske farvande hvert år. Systemet har ligeledes vist sig effektivt til sikring af råstofforsyningen til alle landets egne.

Forslaget om bevarelse af det hidtidige system med godkendelse af indvindingsmateriellet er dermed i overensstemmelse med nogle af de væsentligste formål med den gældende råstoflov – at spare på de naturbundne ressourcer og at sikre størst mulig genanvendelse samt at sikre råstofforsyningen.”

Umiddelbart herefter fortsætter man i bemærkningerne til lovforslaget med at skitsere en overgangsordning fra den tidligere lovgivning til den nye lovgivning. Denne overgangsordning, strækker sig over en 10 års periode.

Denne overgangsordning viser sig i løbet af den 10 års overgangsperiode at være utilstrækkelig, hvorefter man administrativt fra Skov- og Naturstyrelsen, nu By- og Landskabsstyrelsen introducerer en ny overgangsordning kaldet konverteringsordningen. Baggrunden for overgangsordningen og konverteringsordningen beskrives i det følgende, men først beskrives overgangsordningen, som den er anført i bemærkningerne til lovforslaget på side 10:

”Overgangsordning

På grund af den store betydning som indvindingen af sand, grus og ral på havet har for den danske råstofforsyning - og af hensyn til ral- og sandsugerbranchens uafbrudte virksomhed – er det af afgørende betydning, at overgangen til det nye tilladelsessystem pr. 1. januar 1997 forgår så smidigt som muligt. Der er derfor foreslået følgende *overgangsordning*.

Overgangsordningen indebærer, at alle indvindere med tilladelse efter den gældende råstoflovs § 19 (eller tilsvarende gyldige tilladelser efter tidligere lovgivning) automatisk – og uden indhentning af en konkret tilladelse – på nærmere fastsatte vilkår og for en nærmere fastsat årrække får ret til at indvinde råstoffer inden for hovedparten af de hidtil anvendte indvindingsområder. Disse områder vil pr. 1. januar 1997 efter gennemførelse af en miljømæssig vurdering på det eksisterende vidensgrundlag være udlagt af miljø- og energiministeren i en bekendtgørelse, der får gyldighed til den 31. december 2006...”

Som anført ovenfor i forarbejderne til loven, er kernen i det foreslåede nye tilladelsessystem for indvinding på havet, at indvinding fra 1. januar 1997 i princippet kun kan ske på baggrund af en konkret meddelt tilladelse jf. lovens § 20 til indvinding i et geografisk afgrænset område, hvor der forud er gennemført en miljømæssig konsekvensvurdering. Hertil kommer, at der kan ske indvinding efter overgangsordningen i en 10 års periode fra lovens ikrafttræden d. 1. januar 1997 til og med 31. december 2006, hvorefter al indvinding forudsættes sket efter konkrete tilladelser meddelt efter lovens § 20.

§ 20 stk. 1 og 2 i loven har følgende ordlyd:

”§ 20. Efterforskning og indvinding af råstoffer på søterritoriet og kontinental-soklen må kun ske i geografisk afgrænsede og miljøvurderede områder og efter tilladelse fra miljø- og energiministeren.

Stk. 2. Tilladelse efter stk. 1 kan gives til en eller flere ansøgere og for en periode på indtil 10 år. I en tilladelse til efterforskning kan der gives ansøgeren fortrinsret til indvindingstilladelse.”

I bemærkningerne til lovforslaget anføres bl.a. ”Til § 20” følgende:

”Bestemmelsen i forslagets § 20 udgør kernen i det nye tilladelsessystem. Heri slås det fast, at efterforskning og indvinding af råstoffer på havet kun kan gennemføres efter en konkret meddelt tilladelse til et geografisk og miljøvurderet område. Råstofefterforskning og indvinding er således som udgangspunkt forbudt overalt på havområdet.

...

10-årige tilladelser vil sædvanligvis blive givet, når der er tale om tilladelse til indvinding af råstoffer til den daglige råstofforsyning. Korterevarende tilladelser vil blive givet til leverancer til tidsbegrænsede konkrete anlægsarbejder samt ved meddelelse af tilladelser til nyttiggørelse af oprensings- og uddybningsmaterialer.

Efterforskningstilladelser vil normalt ikke blive meddelt for en længere periode end 3 år.

Bestemmelsen i forslagets § 2 om fortrinsret vil blive administreret efter følgende hovedretningslinier:

Ved en ansøgning om efterforskning med fortrinsret vil det, efter høring af øvrige indvindere, blive vurderet, om den eventuelle råstofforekomst i det ansøgte område er af væsentlig interesse for andre indvindingsfirmaer end ansøgerens. Er dette ikke tilfældet, vil efterforskningstilladelse med fortrinsret blive meddelt. Ansøgeren vil få eneret til udnyttelse af dele eller hele forekomsten for en nærmere bestemt periode, dog max. 10 år.

Har andre end ansøgeren en relevant interesse i forekomsten, vil der blive givet afslag på den ansøgte efterforskningstilladelse med fortrinsret. Mulighederne er herefter, at ansøgeren gennemfører efterforskningen uden fortrinsret, eller at de interesserede indvindere i fællesskab søger efterforskningstilladelse og er enige om, at der skal være fælles adgang til indvinding i området, såfremt indvindingstilladelse meddeles.”

I tilknytning til lovforslagets behandling stillede Folketingets Miljø- og Planudvalg følgende spørgsmål til miljø- og energiministeren og fik det efter spørgsmålet ligeledes citerede svar:

”Spørgsmål 22:

Betyder de nye ordninger for indvindingstilladelser, at når overgangsperioden i år 2007 er udløbet, vil ministeren til enhver tid med en frist på under 10 år kunne tilbagekalde en tilladelse. I bekræftende fald, bedes ministeren redegøre for, hvordan erhvervet kan få den nødvendige økonomiske sikkerhed for, at langsigtede investeringer i det bedst mulige materiel er rentabel?

Svar.

Jeg har forelagt spørgsmålet for Skov- og Naturstyrelsen, som har udtalt følgende, som jeg kan henholde mig til:

"En § 19-godkendelse af indvindingsfartøjer foreslås ifølge lovforslagets § 24, stk. 4, fortsat kun at kunne opsiges med 10 års varsel.

En områdetilladelse efter lovforslagets § 20 kan, ligesom efter gældende lovs § 22, gives for maksimalt 10 år. En § 20-tilladelses gyldighedsperiode vil altid fremgå direkte af tilladelsen.

I bemærkningerne til lovforslaget er det anført, at 10-årige områdetilladelser sædvanligvis vil blive givet, når der er tale om tilladelser til indvinding af råstoffer til den daglige råstofforsyning.

Ifølge lovforslagets § 24, stk. 5 kan miljø- og energiministeren dog – ligesom efter den gældende lov – til enhver tid begrænse eller tilbagekalde en områdetilladelse. Der er imidlertid her tale om en undtagelsesbestemmelse, der kun vil kunne bruges i ganske særlige og sjældne tilfælde til at gribe ind i allerede meddelt tilladelse, f.eks. såfremt der som følge af indvindingen opstår væsentlige negative miljømæssige effekter, som ikke kunne forudsiges ved tilladelsens udstedelse.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 7 (L.153- bilag 8)"

Det spørgsmål 7 og svar, der henvises til i besvarelsen af spørgsmål 22, har følgende ordlyd:

"Spørgsmål 7

Ministeren bedes forklare, hvorfor lovforslaget ikke i overensstemmelse med den gældende råstoflov indeholder regler om, at indvindingsvirksomhedernes rettigheder, herunder fri adgang til de gældende indvindingsområder, alene kan opsiges med løbende 10 års varsel (såkaldt "rullende opsigelsesvarsel).

Svar:

Jeg har forelagt spørgsmålet for Skov- og Naturstyrelsen, som har udtalt følgende, som jeg kan henholde mig til:

"I henhold til den gældende råstoflovs § 24 kan en fartøjstilladelse efter lovens § 19 alene opsiges med et varsel på mindst 10 år.

Bestemmelsen blev indsat i råstofloven i 1977 efter ønske fra erhvervsorganisationerne. Begrundelsen var, jf. bemærkningerne til lovforslaget, at bygning af ral- og sandsugere kræver store investeringer, der gør en afskrivningstid på mindst 10 år nødvendig.

Denne begrundelse gælder fortsat. Derfor er det 10-årige opsigelsesvarsel for fartøjstilladelser bibeholdt i lovforslagets § 24.

Det foreslåede nye tilladelsessystem med indvinding i miljøvurderede og geografisk afgrænsede områder indebærer imidlertid, at der – for at udnytte en fartøjstilladelse – også skal indhentes en områdetilladelse efter lovforslagets § 20, stk. 1. En sådan områdetilladelse, der også vil indeholde miljømæssigt betingede vilkår, der udspringer af de lokale forhold, kan efter lovforslagets § 20 maksimalt gives for 10 år. Dette svarer til den gyldighedsperiode, som maksimalt kan fastsættes for en områdetilladelse efter den gældende råstoflovs § 22.

Forskellen på denne lov og lovforslaget er således, at områdetilladelsessystemet udstrækkes til at gælde for hele havområdet.

Da al indvinding dermed fremover foreslås at skulle foregå i udlagte indvindingsområder, må indehavere af § 19 tilladelser (fartøjstilladelser) sikre sig kontinuerlige indvindingsmuligheder ved i god tid at ansøge om forlængelse af gældende områdetilladelser eller om tilladelser i nye områder."

Efter råstoflovens (lov nr. 484 af 12. juni 1996) vedtagelse har indvindingsbranchens virksomheder sammen eller hver for sig ansøgt om efterforskning og indvinding i områder efter lovens § 20.

Det forhold, at indvindingsvirksomhederne enten skal være enige om i fællesskab at søge en tilladelse, eller at en virksomhed skal være alene om at have en interesse i området, har medført, at ansøgningerne ikke i væsentligt omfang, som forudsat i loven har ført til udlægning af nye indvindingsområder.

Forklaringen fra virksomhederne er, at andre virksomheder, som hovedregel også vil have interesse i indvindingsområdet. Det skydes bl.a., at de virksomheder, der laver anlægsarbejder (opfyld til havnebygning, kystforordring m.v.), har en generel interesse i at kunne indvinde råstoffer så tæt på anlægsopgaven som muligt. Da man ikke kan forudsige, hvor anlægsopgaverne vil opstå fremadrettet, vil disse virksomheder have en generel interesse i at kunne få indvindingstilladelse i alle råstofområder. De virksomheder, der indvinder råstoffer til den daglige råstofforsyning (råstofferne anvendes f.eks. til fremstilling af færdigbeton, betonelementer mv.), har for det første den interesse, at råstofferne ikke bliver benyttet til anlægsopgaver, dernæst har de en konkret interesse i, at indvindingsområdet ligger så tæt som muligt på de virksomheder, de leverer til. Hertil kommer, at virksomheder, der leverer råstoffer til den daglige råstofforsyning, indbyrdes også kan have en konkret interesse i samme område.

Disse modsat rettede interesser medfører, at det sjældent lader sig gøre at skabe enighed i branchen. Det medfører, at ansøgeren nok må foretage investeringen i efterforskning, men tilladelsen vil blive givet, så andre også kan indvinde i området. Det vil sige, at den der afholder udgiften, bliver økonomisk ringere stillet, end dem der blot venter på, at efterforskningen bliver gennemført.

Den manglende enighed har medført, at både efterforskningsaktiviteter og indvindingstilladelser påklagedes af konkurrerende firmaer.

De vilkår, der er fastsat i loven som betingelse for eneretstilladelser, medførte, at der ikke udførtes den efterforskning, der var nødvendig for at sikre den daglige råstofforsyning efter overgangsperiodens udløb i 31. december 2006.

Da man således kunne indse, at samfundet ikke kunne sikres en råstofforsyning efter 2006, gennemførte Skov- og Naturstyrelsen en ordning, hvorefter branchen efter ansøgning har fået indvindingstilladelser efter lovens § 20 til fortsat råstofindvinding i nærmere afgrænsede områder indenfor de overgangsområder, hvor der i overgangsperioden forgik råstofindvinding. Denne ordning blev kaldt konverteringsordningen. Formålet med den såkaldte konverteringsordning var at fungere som endnu en overgangsordning, frem til et nyt tilladelsessystem blev vedtaget ved lov.

Blandt andet, men ikke udelukkende, på den baggrund fremsatte miljøministeren d. 22. februar 2007: Forslag til lov om ændring af lov om råstoffer L 161.

Lovforslaget indeholdt en overgangsbestemmelse om at:

"Ansøgninger om efterforsknings- og indvindingstilladelse efter § 20 i lov om råstoffer, der er modtaget efter den 21. februar 2007, behandles efter reglerne i denne lov."

I indledningen til lovforslag L 161 anføres:

"Baggrunden for forslaget om ændring af § 20 og § 21 er, at de nuværende regler om efterforskning og indvinding på havet har vist sig ikke i praksis at kunne administreres således, at der i tilstrækkeligt omfang skabes incitament i branchen til efterforskning af nye indvindingsområder.

Når det anføres, at L 161 ikke udelukkende skulle ændres af hensyn til §§ 20 og 21, skal det ses i sammenhæng med, at EU-Kommissionen d. 18. oktober 2006 fremsendte en åbningskrivelse, fordi råstofloven og dens forvaltning på visse punkter var uforenelig med Traktaten. Problemet i forhold til Traktaten var, at det enkelte fartøjs lastekapacitet ikke måtte overskride 2000 kubikmeter, og at antallet af fartøjstilladelser efter § 19 var begrænset, således at den samlede råstofflådes lastekapacitet ikke kunne overstige 25.000 kubikmeter.

Disse regler har i praksis hindret nye virksomheder i at komme ind på markedet, og de udgjorde derfor en ulovlig handelshindring. I den forbindelse er der grund til at understrege, at de 10 års indvindingsperioder ikke af Kommissionen var anført som værende i strid med Traktaten. Dansk Byggeri har anmodet professor dr. Jur. Jens Fejø, der er ekspert i EU-konkurrenceret om at vurdere, om indvindingsperiodens længde skulle være i strid med Traktatens regler. Det er ikke tilfældet. Hvis der er behov herfor udleverer vi gerne Jens Fejø's responsum.

Naturklagenævnet havde i en periode forud for L 161 fremsættelse haft lejlighed til at tage stilling til de treårige tilladelser fra 1. januar 2007 til udløb d. 31. december 2009, der meddeltes efter råstoflovens § 20. Naturklagenævnet traf afgørelser d. 23. og 24. oktober 2006 og d. 10. maj 2007.

Naturklagenævnets konklusion er med henvisning til alle tre sager i afgørelsen af 10. maj 2007 formuleret således:

"Folketinget behandler i indeværende samling et forslag om ændring af råstofloven, specielt vedrørende indvinding fra havbunden (L 161, fremsat den 22. februar 2007). Som anført i nævnets afgørelser fra oktober 2006 finder nævnet det rimeligt og lovligt, at styrelsen for ikke at foregribe den kommende lovgivning, hvor også EU-retten tages i betragtning, som udgangspunkt har begrænset tilladelsernes tidsmæssige udstrækning til 3 år."

L 161 kunne imidlertid ikke samle flertal i Folketinget, og regeringen måtte derfor opgive at få den vedtaget. Naturklagenævnets afgørelser er, som det ses baseret på den antagelse, at Folketinget fik vedtaget L 161, men Folketingets flertal ønskede ikke at vedtage regeringens lovforslag.

Når Naturklagenævnets afgørende forudsætning for de korte tilladelsesperioder bortfaldt, burde forvaltningsmyndigheden efter Dansk Byggeris opfattelse have genoptaget sagerne. Var sagerne blevet genoptaget, havde der efter Dansk Byggeris opfattelse kun været hjemmel til 10 års tilladelser efter lovens § 20, da det i bemærkningerne til lovforslaget er anført, at 10-års områdetilladelser sædvanligvis vil blive givet, når der er tale om tilladelser til indvinding af råstoffer til den daglige råstofforsyning. Hertil kommer, at ministeren i forbindelse med forarbejdet til lov nr. 484 af 12. juni 1996 havde svaret Folketingets miljøudvalg, at det forsat var begrundet, at en fartøjstilladelse alene kunne opsiges med et varsel på 10 år, idet bygning af ral- og sand-sugere nødvendiggør en afskrivningstid på mindst 10 år.

Når forvaltningen over en årrække ikke kan få en lovændring vedtaget i Folketinget, og Folketinget undervejs ikke ønsker at vedtage en sådan lovændring, kan forvaltningen ikke, som det skete, vedblivende som et bærende kriterium for forvaltningen

af tilladelsessystemet efter §§ 20 og 21 henholde sig til "hensynet til en kommende lovændring", men bør derimod lægge de kriterier til grund, som den gældende lov forudsætter.

Dansk Byggeri er i det hele taget af den opfattelse, at hensynet til en fremtidig lovændring ikke er et lovligt kriterium, men et udenfor gældende lovgivning liggende hensyn, som det må være Folketingets kompetence at forholde sig til, hvorimod forvaltningens kompetence begrænses til at inddrage de kriterier, som følger af gældende lov på det tidspunkt, hvor afgørelsen skal træffes, såsom lovens ordlyd, dens formål, dens forarbejder m.v.

Konklusionen må være: Forvaltningen er forpligtet til at træffe afgørelser efter den lovgivning, der gælder på det tidspunkt, hvor afgørelsen træffes, og kan ikke som lovligt hovedkriterium tage hensyn til et udenfor lovgivningens forudsætninger værende hensyn, som den eventuel fremtidig lovgivning vil være.

Sagens omfang

Omfanget af tilladelser, hvor det bærende argument for tilladelsernes længde har været hensynet til den forventede lovændring, beskrives i det følgende:

Egentlige § 20 ansøgninger:

En række selskaber har gennemført efterforskning for at sikre sig tilladelse til indvinding, når overgangsordningen udløb d. 31.12.2006. Ansøgningerne har været søgt med hjemmel i råstoflovens § 20, og områderne har alle ligget uden for konverteringsområderne.

Alle ansøgninger er søgt med henblik på at kunne imødekomme "den daglige råstof-forsyning". Alle ansøgere havde derfor en forventning om 10-årige indvindings-tilladelser jævnfør bemærkningerne herom til lovforslaget, og ministerens besvarelse af spørgsmålene 7 og 22 stillet af folketingsudvalget.

Imidlertid gav Skov- og Naturstyrelse nu By- og Landskabsstyrelsen tilladelser til indvinding varierende fra 3 år til 6 måneder.

Begrundelsen for de korte tilladelser anføres af styrelsen, som følger:

"Skov- og Naturstyrelsen har ud fra en samlet vurdering fastlagt tilladelsespe-rioden til 3 år i respekt af den foreslåede lovændring."

Op til 2007 blev disse tilladelser givet med 10-årige løbetider, fra og med 2007 blev samtlige tilladelser givet med udløbsdato 31.12.2009.

Som nævnt ovenfor faldt regeringens lovforslag L 161 i maj 2007.

Selv om lovforslaget faldt, fortsatte styrelsen sin praksis frem til regeringen på ny fremsatte et lovforslag i marts 2009.

Disse § 20 ansøgninger omfatter seks områder, Karrebækminde syd (510-JA), Gyl-densløve Flak (520-EC), Jyske Rev (562-JA-JB), Tvillingerne (506-TA), Øst for Hjelm (506-TB) og Bjelkes Flak (538-GB). Ansøgningerne er dateret fremsendt i perioden

24. april 2006 til 1. maj 2007. Tilladelserne er tilsvarende givet 9. februar 2007 til 9. marts 2009.

Konverteringssagerne:

Efter indvindingsperioden for overgangsområderne udløb d.31.12. 2006 kunne indvinderne med hjemmel i lovens § 20 ansøge om indvindingstilladelse i overgangsområdet, disse tilladelser blev kaldt konverteringsområder. Med det kendskab som Dansk Byggeri har fra sin medlemskreds kan vi opgøre, at der blev givet tilladelse til 79 konverteringsområder, og der blev udarbejdet over 400 ansøgninger om konverteringstilladelse i de tidligere overgangsområder med hjemmel i lovens § 20. Men som det senere fremgår af det nedenfor citerede svar fra ministeren til folketingsudvalget må antallet af sager være større.

I et notat af 23. august 2005 annoncerede Skov og Naturstyrelsen en praksis, hvor tilladelserne fra 1. januar 2007 i de tidligere overgangsområder blev givet for en 10 års periode.

I notatet skrev Skov- og Naturstyrelsen bl.a. følgende:

"Alle ansøgere, der har indsendt fyldestgørende ansøgning, og som opfylder de til enhver tid gældende regler, vil få tilladelse til at indvinde i området indtil den fastlagte konverteringsmængde er forsvundet. Ansøgerne skal udføre de nødvendige undersøgelser og afholde de dermed forbundne omkostninger. Alle tilladelser bortfalder, når den samlede tilladelsesmængde (konverteringsmængde) er indvundet, eller når lovens normale tilladelsesperiode (10 år) er udløbet. I områder, hvor der er indvundet kvalitetsmaterialer til brug for den daglige råstofforsyning, vil tilladelserne fortrinsvis blive givet på vilkår om, at materialerne ikke må bruges som fyld og skal leveres til en bestemt geografisk region (som udgangspunkt der, hvor materialerne hidtil er leveret). Hvis der i et område også er indvundet fyldsand, vil der inden for den samlede konverteringsmængde blive fastsat en mængde til brug for anlægsarbejder og kystfodring. Endelig kan der være områder, der kan anvendes til alle formål. Der vil ikke blive meddelt enerettstilladelser i de konverterede områder."

Efterfølgende indførte styrelsen i deres sagsbehandling en praksis, hvor alle tilladelser blev givet med udløbsdato den 31.12. 2009. Der er ingen tvivl om, at de korte løbetider på disse såkaldte konverteringstilladelser skyldes hensynet til den lovgivning, der var under forberedelse, og som faldt i Folketinget i maj 2007. Alligevel forsatte denne praksis til og med december 2009.

Tilladelserne meddelt d. 18. december 2008:

By- og Landskabsstyrelsen gav medio december 2008 en række tilladelser til efterforskning efter råstoffer på havområdet.

Disse tilladelser blev givet efter, at undertegnede havde haft et møde med direktionen i By- og Landskabsstyrelsen d. 25. september 2008. Mødet var kommet i stand, fordi styrelsen igennem længere tid havde foruddiskonteret, at Folketinget ville ændre råstoffoven. På mødet fastholdt undertegnede, at styrelsen var forpligtet til at administrere efter gældende lov, og indvindingstilladelsernes længde derfor skulle være på 10 år.

Mødets konklusion blev et tilsagn fra By- og Landskabsstyrelsen om, at styrelsen ville genoptage udstedelsen af tilladelser inden udgangen af november måned.

Imidlertid meddelte By- og Landskabsstyrelsen ved udgangen af november 2008, at styrelsen ikke ville give de forventede tilladelser. Herefter meddelte foreningen, at hvis ikke styrelsen ville genoptage administrationspraksis efter gældende lov, ville foreningen gå til ombudsmanden. Umiddelbart herefter genoptog styrelsen sit arbejde med udstedelse af tilladelser, men de indeholdt meget korte tilladelsesperioder, flere med en indvindingsperiode begrænset til 31. december 2009 og andre med en efterforskningsperiode på 1 år med en efterfølgende indvindingsperiode tidsbegrænset til 31. december 2011. (Vedrørende sidstnævnte se vedlagte oversigt, kaldet Efterforskningsansøgninger 2008 2009)

Ved denne tilladelsespraksis foregreb By- og Landskabsstyrelsen den kommende lovgivning, idet L190 som blev fremsat den 1. april 2009 i § 2, stk. 4 indeholder følgende tekst:

"Indvindingstilladelser på baggrund af efterforskningstilladelser, som er givet før d. 13. marts 2009, meddeles tidsbegrænset indtil den 31. december 2011 og uden krav på betaling af vederlag."

Sagens omfang som oplyst til Folketinget

I forbindelse L190 Forslag til lov om ændring af lov om råstoffer fremsat i tinget d. 1. april 2009 besvarede miljøministeren en række spørgsmål, der ligeledes belyser sagens omfang:

"Spørgsmål 20

Vil ministeren oplyse antallet af efterforsknings- og indvindingsansøgninger, der har været til behandling i By- og Landskabsstyrelsen fra 1. januar 2005 til dags dato?

Svar

Efterforskningstilladelser

By- og Landskabsstyrelsen har siden 1. januar 2005 modtaget ca. 225 ansøgninger om efterforskningstilladelse. Der er på baggrund heraf meddelt ca. 110 efterforskningstilladelser i omkring 30 områder. Der er på nuværende tidspunkt 5 ansøgninger under behandling.

Indvindingstilladelser

By- og Landskabsstyrelsen har siden den 1. januar 2005 modtaget ca. 920 ansøgninger fra én eller flere virksomheder om tilladelse til indvinding. Ansøgningerne omfatter altovervejende de tidligere overgangsområder og de nuværende konverteringsområder. Kun ganske få ansøgninger omfatter områder uden for de førnævnte.

Ud af de 920 ansøgninger er der meddelt ca. 750 enkelttilladelser næsten udelukkende i konverteringsområder. Der er således kun meddelt 6 indvin-

dingstilladelser udenfor konverteringsområderne, heraf et område med eneret.

Af de 920 ansøgninger behandler styrelsen i øjeblikket op mod 90 ansøgninger, heraf de 84 ansøgninger om indvindingstilladelse i de tidligere overgangsområder fra en enkelt virksomhed.”

Sager indbragt for Naturklagenævnet

Flere af styrelsens afgivne tilladelser blev anket til Naturklagenævnet. Naturklagenævnet har afgjort flere af sagerne.

I en afgørelse af 7. december 2009 der angår en ansøgning om fortsat tilladelse til indvinding indenfor et konverteringsområde (Område 506-PA Marthe Flak), lægger Naturklagenævnet til grund, at styrelsen alene har baseret sin afgørelse på princippet om, at alle tilladelser indenfor konverteringsområderne skulle udløbe 31. december 2009. Det fremgår af Naturklagenævnets afgørelse, at omtalte princip fra styrelsens side er begrundet i en respekt for Folketingets mulighed for at behandle en ændring af råstofloven, herunder inden for en kortere årrække generelt at indføre betaling af vederlag for de af staten ejede råstoffer.

Herom udtaler Naturklagenævnet:

”Hensynet til den forventede lovændring kan efter Naturklagenævnets opfattelse ikke tillægges afgørende betydning. Den gældende lovgivning kan ikke udfases administrativt ved at fastsætte kortere og kortere indvindingsperioder efter konverteringsordningen.”

Naturklagenævnet omgør herefter tilladelsen til en 10 års tilladelsesperiode.

Der har også været ansøgt om indvindingstilladelser uden for konverteringsområder. Sagen er afgjort af Naturklagenævnet d. 7. december 2009 og angår område 538-GB Bjelkes Flak.

Området havde været omfattet af overgangsbekendtgørelsen fra 1996.

Igen fastslår Naturklagenævnet, at afgørelsen er baseret på princippet om, at alle tilladelser skal udløbe 31. december 2009.

Naturklagenævnet fastslår:

”Den gældende lovgivning kan ikke udfases administrativt ...”

Naturklagenævnet fastsætter herefter en indvindingsperiode på 10 år med hjemmel i den dagældende lov.

Området er særligt interessant på grund af miljøministerens svar på spørgsmål nr. 31 ad L190 fremsat d. 1. april 2009 og vedtaget af Folketinget d. 28. maj 2009 – Forslag til lov om ændring af råstofloven (Ophævelse af fartøjsgodkendelsesordningen og modernisering af efterforsknings- og indvindingstilladelser på havet m.v.) stillet af Folketingets Miljø- og Planudvalg d. 15. maj 2009:

”Spørgsmål 31

Vil ministeren med henvisning til lovforslagets § 2 (ikrafttrædelsesbestemmelsen) oplyse hvilke seks indvindingstilladelser, der er omfattet af overgangsbestemmelsen i § 2, stk. 5, herunder om den indvindingstilladelse, der er udstedt til tre virksomheder til indvinding på Jyske Rev, omfattes af ordlyden "dette gælder ikke for indvindingstilladelser med fælles adgang til indvinding" således, at denne tilladelse i givet fald kan forlænges med mere end et år i henhold til den første sætning i § 2, stk. 5?

Svar

Overgangsbestemmelsen omfatter følgende tilladelser:

...
538-GB Bjelkes Flak"

Det interessante er, at Naturklagenævnet på trods af ovennævnte spørgsmål og svar, der blandt andet omfatter 538-GB Bjelkes Flak, for denne lokalitet tilsidesætter en overgangsbestemmelse, som kunne påberåbes, når loven blev gældende, og dermed tilsidesætter kriteriet om hensynet til den fremtidige lovgivning, vel vidende hvad Folketinget har besluttet af overgangsordning for netop denne lokalitet. Dette sker ved Naturklagenævnets afgørelse af 7. december 2009, som ligger et halvt år efter Folketinget vedtog L190.

Naturklagenævnet er meget bevidst om dette forhold, dels beskriver nævnet i sin afgørelse, hvorledes den nu gældende råstoflov blev til. Hertil kommer, at nævnet i sin afgørelse side 10 skriver følgende:

"Naturklagenævnet har behandlet sagen efter lovbekendtgørelse nr. 1025 af 20. oktober 2008, som var grundlaget for By- og Landskabsstyrelsens tilladelse af 9. marts 2009. Ændringsloven, lov nr. 515 af 12. juni 2009, træder i kraft 1. januar 2010, og de ændringer, der på nuværende tidspunkt er trådt i kraft (dagen efter bekendtgørelse i lovtidende) er ikke relevante for den aktuelle sag. Der henvises til § 2, stk. 2 i ændringsloven."

Når Naturklagenævnet vel vidende, at Bjelkes Flak udtrykkeligt har været genstand for Folketingets overvejelser i forbindelse med en overgangsbestemmelse, og Naturklagenævnet på trods heraf efter gældende retsprincipper træffer afgørelse efter den lov, der er gældende på tidspunktet for afgørelsen, da overgangsbestemmelsen vedrørende Bjelkes Flak ikke er trådt i kraft, må det så meget desto mere gælde, at Skov- og Naturstyrelsen/By- og Landskabsstyrelsen har været forpligtet til at lægge den lov til grund for deres afgørelser, som var gældende indtil lov nr. 515 af 12. juni 2009 trådte i kraft. Heraf følger, at kriteriet "hensynet til kommende lovgivning" har været et ulovligt kriterium, og dermed at de afgørelser, der er truffet i medfør heraf er ugyldige.

Konsekvensen af at Naturklagenævnet underkender By- og Landskabsstyrelsen i relation til den videre sagsbehandling

Dansk Byggeri konstaterer, at Naturklagenævnet har tilkendegivet, at By- og Landskabsstyrelsen alene har givet tilladelserne til indvinding efter "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring". Dette gælder sagerne benævnt ovenfor som:

- Egentlige § 20 ansøgninger
- Konverteringssagerne

- Tilladelserne meddelt d. 18. december 2008
- Andre sager som Dansk Byggeri ikke har kendskab til, men som er afgjort efter samme princip som de tre ovennævnte sagskomplekser.

"Kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring" har By- og Landskabsstyrelsen motiveret med, at hvis ikke dette princip blev benyttet, fik Folketinget sine lovgivningsmuligheder væsentligt begrænset i forbindelse med en revision af råstofloven.

Naturklagenævnet har ganske klart afvist, at By- og Landskabsstyrelsen havde den fornødne hjemmel til dette princip, og fastslår, at den gældende lovgivning ikke kan udfases administrativt. Afgørelserne burde være truffet med hjemmel i den lovgivning der var gældende på afgørelsestidspunktet.

Det indebærer, at beslutninger i medfør af dette princip derfor er ugyldige forvaltningsakter.

I det omfang en forvaltningsakt er ugyldig på grund af en sagsbehandlingsfejl, vil adressaten for den ugyldige afgørelse kunne kræve erstatning, i det omfang adressaten kan dokumentere, at de erstatningsretlige betingelser herfor er opfyldt, herunder at han har lidt et tab.

Dansk Byggeri er vidende om, at der, ud over de sager der allerede er afgjort af Naturklagenævnet, findes flere sager, som enten ikke er påklaget til Naturklagenævnet, eller som er påklaget hertil, men endnu ikke er afgjort.

For så vidt angår disse sager, rejser det spørgsmålet, om By- og Landskabsstyrelsen af egen drift skal genoptage sagerne og vurdere dem efter den dagældende råstoflov.

Dette spørgsmål er behandlet i "Forvaltningsret, sagsbehandling" af Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, 6. udgave Jurist og Økonomforbundets Forlag. På side 140 formuleres dette spørgsmål på følgende måde:

"Et videregående spørgsmål, som har påkaldt sig stigende interesse i de senere år, består i følgende: Hvis en forvaltningsmyndighed har været for restriktiv overfor borgerne og derfor bliver underkendt af en rekursinstans eller af domstolene, har forvaltningsmyndigheden da *pligt* til at genoptage tidligere afgørelser, der er truffet på grundlag af den underkendte praksis? Og skal genoptagelsen i givet fald ske på myndighedens eget initiativ, eller kun hvor berørte borgere anmoder herom?"

Besvarelsen af spørgsmålet, som er relevant for denne sag, fremgår af nedenfor citerede passager fra nævnte bog:

"Hvorvidt forvaltningsmyndigheden har pligt til på *eget initiativ* at genoptage allerede afgjorte sager, når praksis er blevet underkendt, beror på en afvejning af lighedssynspunkter over for administrative hensyn. Hvis myndigheden ikke pålægges pligt til på eget initiativ at genoptage sagerne, vil der uundgåeligt opstå en ulighed mellem de borgere, som – måske – tilfældigt får kendskab til den ændrede praksis og muligheden for genoptagelse, og de borgere, som ikke får et sådant kendskab. Imod en pligt til genoptagelse på myndighedens initiativ taler den administrative byrde, der kan blive konsekvensen af en omstødelse af en langvarig praksis, hvor det kan være arbejdsmæssigt bela-

stende, om ikke ligefrem umuligt, at finde frem til de sager der skal genvurderes.”

I forhold til ovennævnte citat skal Dansk Byggeri blot anføre, at den omhandlede praksis ikke har været af langvarig karakter, og at de ansøgninger om indvindingstilladelse, der skal revurderes, let lader sig identificere af By- og landskabsstyrelsen.

Når ovennævnte forhold lægges til grund, er konklusionen i Garde, Nørgaards og Revsbechs bog klar og kan læses på side 142:

”Hvis derimod myndigheden forholdsvis ubesværet - f.eks. under anvendelse af moderne edb-teknik – kan finde frem til de relevante ældre sager, må lighedssynspunktet få overvægt og føre til en pligt til genoptagelse på myndighedens initiativ. Pligten skærpes, hvis hidtidig praksis er underkendt som retsstridig (og ikke blot uhensigtsmæssig) ...

Det kan tilføjes, at såfremt verserende sager angår løbende forhold (f.eks. en løbende udbetaling af boligsikring) der berøres af den underkendte praksis, må der være pligt til på myndighedens initiativ at genoptage disse sager ikke blot med henblik på fremtiden, men også med henblik på en eventuel omgørelse med tilbagevirkende kraft for hele perioden.”

Dansk Byggeri skal bringe i erindring, at vi, allerede i forbindelse med at vi anmodede styrelsen om at genoptage sagerne, gjorde opmærksom på, at ”kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring” var retsstridigt. Vi skal henvise til vores mail sendt d. 18. december 2008 kl. 14.47 til direktør Niels Christiansen med c.c. til departementschef Marianne Thyrring:

”Jeg er blevet gjort opmærksom på, at By- og Landskabsstyrelsen efter jeg har sendt nedennævnte brev, har givet en række efterforskningstilladelser, hvori det anføres, at en efterfølgende sugetilladelse vil blive til 31.12. 2011.

I bemærkningerne til den gældende råstoflov er anført følgende:

”10-årige tilladelser vil sædvanligvis blive givet, når der er tale om indvinding af råstoffer til den daglige råstofforsyning.”

Retsfaktum i lovens § 20 er tom. Det forpligter myndigheden til at udfylde retsfaktum med lovlige kriterier. Forarbejderne til loven anses for at være et lovligt kriterium. Dansk Byggeri skal høfligt forespørge, hvilke kriterier der efter gældende lov berettiger til at give tilladelse til 31.12.2011.

Såfremt styrelsen ikke kan påvise lovlige kriterier, fastholdes vores brev til Niels Christensen af d.d.”

I dette brev anfører vi:

”Siden efteråret 2006 har styrelsen argumenteret med, at den ikke ved udstedelse af nye tilladelser ville binde Folketinget. Den argumentation gentager Uffe Holm-Christensen. Men det betyder i realiteten, at styrelsen ophører med at administrere efter den gældende råstoflov i forventning om, at Folketinget vedtager en ny lov, som hjemler en anden administrationspraksis.

Dansk Byggeri mener ikke, at denne administration er lovlig. Styrelsen er naturligtvis forpligtet til at administrere efter gældende lov, indtil en ny lov ophæver eller ændrer den tidligere. Det er ikke op til styrelsen at foruddiskontere Folketingets beslutninger. Det indebærer en meget uheldig sammenblanding af den udøvende og lovgivende magt, som grundloven er et værn imod."

Set på baggrund af ovennævnte brev der er adresseret til direktør Niels Christensen, kan man i det mindste set i lyset af Naturklagenævnets afgørelse konstatere, at styrelsen har *forsømt* at undersøge rigtigheden af Dansk Byggeris anbringende om, at "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring" savner hjemmel og er i strid med grundloven.

Konklusion i forhold til "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring":

- Styrelsen var gentagne gange advaret om, at "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring" savnede hjemmel.
- Princippet er ikke blot uhensigtsmæssigt, men retsstridigt, da det er i strid med grundlovens § 22.
- Afgørelser i medfør af ovennævnte princip er ugyldige.
- Adressaten for en ugyldig forvaltningsakt kan kræve tab, der er lidt som følge af afgørelsen, erstattet, såfremt det har medført et tab.
- Styrelsen har pligt til af egen drift at genoptage sager, hvor "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring" har været lagt til grund.

Bemærkninger til "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring" i forbindelse med Folketingets arbejde med L 190 Forslag til lov om ændring af lov om råstoffer

L 190 der blev vedtaget af Folketinget ved ændringsloven, lov nr. 525 af 12. juni 2009 og som er indarbejdet i lov nr. 950 af 24. september 2009, er den nu gældende råstoflov. Loven indeholder en række overgangsbestemmelser.

§ 2, stk. 4 har følgende ordlyd:

"Indvindingstilladelser på baggrund af efterforskningstilladelser, som er givet før 13. marts 2009, meddeles tidsbegrænset indtil d. 31. december 2011 og uden krav om betaling af vederlag."

I bemærkningerne til lovforslaget hedder det om denne bestemmelse:

"Der er efter den gældende lov givet en række efterforskningstilladelser med oplysning om, at de efterfølgende indvindingstilladelser gives frem til 2011. disse tilladelser gives efter bestemmelsen uden vederlag, fordi efterforskningstilladelserne er givet efter den gældende lov, før lovforslaget er sendt i høring, og således før den nye tilladelsesordning har været kendt."

Som det fremgår af den tidligere analyse, er denne oplysning til Folketinget meget problematisk. Der står, at tilladelserne er givet efter den gældende lov. Det er ikke korrekt efter Dansk Byggeris vurdering. Tilladelserne har som primær hjemmel "hensynet til den forventede lovændring." Dette kriterium er uhjemlet, og derfor er tilladel-

serne ikke givet med hjemmel i den tidligere lov. Tilladelserne er efter almindelig forvaltningsretlige grundsætninger ugyldige, da de savner hjemmel.

Lovens § 2, stk. 6 har følgende ordlyd:

"Ansøgninger om efterforsknings- og indvindingstilladelse, der er modtaget efter d. 13. marts 2009 behandles efter reglerne i denne lov."

I bemærkninger til lovforslaget til denne bestemmelse anføres:

"Ansøgninger, der er indkommet efter loven er sendt i høring, behandles efter lovforslagets regler. Det kan ikke afvises, at der vil blive indgivet ansøgninger efter de nuværende regler for at undgå lovforslagets moderniserede tilladelsessystem. Efter bestemmelsen vil ansøgninger, indgivet efter lovforslagets udsendelse i høring, derfor blive behandlet efter denne lov, hvorved disse situationer undgås, og det gældende system udfases hurtigt."

Denne bemærkning kan ikke give Folketingsmedlemmerne andet indtryk, end ansøgninger behandlet modtaget før d. 13. marts 2009 er behandlet med hjemmel i den tidligere lov. Det er som påvist ikke tilfældet. De er behandlet efter princippet "hensynet til den forventede lovændring". Som allerede nævnt er tilladelserne derfor ugyldige, da de savner hjemmel.

I forbindelse med Miljø- og Planudvalgets arbejde med overgangsbestemmelserne i § 2 blev der stillet en række spørgsmål og svar til miljøministeren. Dansk Byggeri skal henvise til følgende:

"Spørgsmål 30

§ 2, stk. 6, i lovforslaget ses kun at omhandle tilfælde af ansøgninger, der er indgivet efter 13. marts 2009, og ansøgninger indgivet før, må således blive behandlet efter gældende regler.

Vil ministeren oplyse, hvilken overgangsregel, der gælder for indvindingsansøgninger, som er indgivet senest denne dato.

Svar

Lovforslagets § 2, stk. 6, gælder for ansøgninger om både efterforsknings- og indvindingstilladelser. Efter de foreslåede regler behandles ansøgninger om begge type tilladelser, der er modtaget efter den 13. marts 2009, efter de nye regler i lovforslaget.

Det følger heraf, at ansøgninger om efterforsknings- og indvindingstilladelser, der er modtaget den 13. marts 2009 eller før, behandles efter de gældende regler."

Sidste sætning i svaret relaterer sig til overgangsbestemmelsen i § 2, stk. 4 og 5. Reglen i stk. 5 har følgende ordlyd:

"§ 2, stk. 5: Indvindingstilladelser, der udløber den 31. december 2009, kan forlænges i op til et år med krav om betaling af vederlag efter § 22 a. Dette gælder ikke indvindingstilladelser med fælles adgang til indvinding."

Af sidste sætning i svaret til spørgsmål 30 må udledes, at tilladelser efter § 2, stk. 5, hvor ansøgningen er modtaget før d. 13. marts 2009, er behandlet efter den dagældende lovs regler.

I spørgsmål 31 er der spurgt nærmere ind til § 2, stk. 5. Spørgsmål 31 lyder som følger:

"Spørgsmål 31

Vil ministeren med henvisning til lovforslagets § 2 (ikrafttrædelsesbestemmelsen) oplyse hvilke seks indvindingstilladelser, der omfattes af overgangsbestemmelsen i § 2, stk. 5, herunder om den indvindingstilladelse, der er udstedt til tre virksomheder til indvinding på Jyske Rev, omfattes af ordlyden "Dette gælder ikke for indvindingstilladelser med fælles adgang til indvinding" således, at denne tilladelse i givet fald kan forlænges med mere end et år i henhold til § 2, stk. 5.

Svar

Overgangsbestemmelsen omfatter følgende tilladelser ..."

I svaret anføres herefter de seks konkrete tilladelser. Den sidst anførte tilladelse omfatter nummer 538-GB Bjelkes Flak, hvor ansøgningen angives indsendt 1. maj 2007, og tilladelsen er givet d. 9. marts 2009 med udløb af indvindingsret til 31. december 2009.

Bjelkes Flak er med andre ord en af de tilladelser, hvorom ministeren i sit svar siger at:

"Det følger heraf, at ansøgninger om efterforsknings- og indvindingstilladelser, der er modtaget den 13. marts 2009 eller før, behandles efter de gældende regler."

Imidlertid blev By- og Landskabsstyrelsens afgørelse for Bjelkes Flak som allerede tidligere omtalt anket til Naturklagenævnet.

Fra Naturklagenævnets afgørelse skal citeres følgende:

"Styrelsen har hverken i afgørelsen eller efterfølgende anført konkrete hensyn til miljøet eller andre konkrete hensyn efter råstoflovens § 3, der taler for en kortere tilladelsesperiode end 10 år.

Efter en gennemgang af oplysningerne i sagen, navnlig det anførte i styrelsens tilladelse og udtalelse, må Naturklagenævnet lægge til grund, at den korte tilladelsesperiode på ca. 9 måneder ikke er fastsat pga. de konkrete undersøgelsesresultater fra området eller ud fra miljømæssige hensyn i øvrigt. Nævnet må således lægge til grund, at tilladelsesperioden alene er baseret på princippet om, at alle tilladelser skulle udløbe 31. december 2009.

Efter en samlet vurdering af materialet i sagen, herunder oplysningerne om de gennemførte ganske omfattende undersøgelser, finder Naturklagenævnet herefter ikke, at styrelsen ved fastsættelsen af en tilladelsesperiode på 9 måneder i den aktuelle sag har taget tilstrækkeligt hensyn til NCC Råstoffer A/S's interesser. Hensynet til den forventede lovændring kan ikke udfases

administrativt ved at fastsætte en så kort tilladelsesperiode efter gennemførelse af ganske omfattende undersøgelser.”

Når Naturklagenævnet hæfter sig ved, at undersøgelsesresultaterne fra området og de miljømæssige vurderinger ikke indgår i styrelsens afgørelse, skyldes det, at disse kriterier efter den gældende lovgivning er blandt de lovlige kriterier, som styrelsen burde have inddraget i vurderingen, om der skulle have været givet tilladelse efter gældende lov.

Naturklagenævnet konkluderer, at tilladelsen alene er afsagt under hensynet til den forventede lovændring, og at den gældende lovgivning derved udfases.

Det er således ikke korrekt, når ministeren i sit svar til Folketingets Miljø- og Planudvalg siger:

”Det følger heraf, at ansøgninger om efterforsknings- og indvindingstilladelser, der er modtaget den 13. marts 2009 eller før, behandles efter gældende regler”

Siden 2006 har styrelsen som hovedargument anført, at man ikke ville udstede tilladelser med 10 års indvindingsret. ”Kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring”, har derfor været et bærende princip for By- og Landskabsstyrelsens sagsbehandling fra 2006 til L 190 vedtagelse.

På trods af at overgangsordningerne blev gjort til genstand for intensive forhandlinger under Folketingets behandling af lovforslaget, er Folketinget aldrig blevet gjort bekendt med ”Kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring.”

I Miljø- og Planudvalgets betænkning kan læses følgende om overgangsordningerne:

”3. tilkendegivelse fra miljøministeren

For at afbøde virkningerne af et faldende råstofforbrug på grund af finanskrisen stiller jeg ændringsforslag, der modificerer overgangsordningen ved, at de indvindingstilladelser, der bliver givet på baggrund af efterforskningstilladelser fra før loven blev sendt i høring, vil kunne forlænges yderligere, så de kan løbe indtil udgangen af 2013 i stedet for 2011”

I udvalgets bemærkninger til ændringsforslag nr. 4 anføres:

”Der er efter den gældende lov givet en række efterforskningstilladelser med oplysning om, at de efterfølgende indvindingstilladelser gives frem til udgangen af 2011. Disse tilladelser gives efter bestemmelsen uden vederlag, fordi efterforskningstilladelserne er givet efter den gældende lov, før lovforslaget er sendt i høring, og således før den nye tilladelsesordning har været kendt.

For at tage højde for eventuelle særlige forhold gives der med ændringsforslaget mulighed for, at tilladelserne kan forlænges 1 år ad gangen indtil udgangen af 2013. Bestemmelsen kan bl.a. give mulighed for at sikre virksomhedernes afskrivning af de afholdte efterforskningsudgifter, såfremt et faldende råstofforbrug og en heraf følgende omsætningsnedgang medfører, at investeringen ikke har kunnet afskrives over den i efterforskningstilladelsen forudsatte 2-årige indvindingsperiode.”

Miljø- og planudvalget forudsætter i ændringsforslaget, at efterforskningsstilladelserne med tilhørende indvindingstilladelse er givet efter gældende lov.

Tilladelserne er **ikke** givet efter gældende lov, men efter "Kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring". Det princip er ulovligt og medfører, at indvindingstilladelserne, rettelig burde have været afgjort efter den dagældende lov.

Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Enhedslisten skriver i Miljø- og Planudvalgets "Indstilling og politiske bemærkninger" bl.a.

"Partierne finder det generelt utilfredsstillende og kritisabelt, at branchen ikke i højere grad er blevet hørt og inddraget i udarbejdelsen af lovforslaget og herunder haft mulighed for at bidrage med nyttige erfaringer. Ligeledes undrer det mindretallet, at ministeren på den ene side og branchen på den anden har meget forskellige opfattelser af, hvor meget kontakt og dialog der har været parterne imellem. Partierne konstaterer, at Justitsministeriet i sin vejledning om lovqualität fra juni 2005 skriver: "Det er også et selvstændigt mål at sikre, at de berørte parter inddrages i udarbejdelsen af lovgivning, som vedrører deres forhold."

I den forbindelse skal der henvises til spørgsmål 69 til miljøministeren og dennes svar:

"Spørgsmål 69

Vil ministeren i forlængelse af svaret på spørgsmål 68 oplyse specifikt med hvem, miljøministeren og ministeriet har holdt møde med på de pågældende datoer/tidspunkter, som er anført i svaret på spørgsmål 68

Svar

Nedenfor følger de ønskede oplysninger

...

2008:

...

25. september Dansk Byggeri/ Danmarks Ral- og Sandsugerforening

..."

Det anførte møde d. 25. september 2008 var et møde med direktionen i By- og Landskabsstyrelsen, som Dansk Byggeri havde anmodet styrelsen om, fordi styrelsen igennem længere tid havde foruddiskonteret, at Folketinget ville ændre råstofloven. På mødet fastholdt undertegnede, at en foruddiskontering af en lovændring var ulovlig, og at styrelsen var forpligtet til at administrere efter gældende lov, og at indvindingstilladelsernes længde derfor skulle være 10 år.

Ved tredjebehandlingen gentog oppositionen ved Steen Gade ovennævnte kritik fra Folketingets talerstol.

Per Ørum Jørgensen fra Det Konservative Folkeparti tilsluttede sig kritikken, idet han sagde følgende:

"Tak for det. Man kan jo altid diskutere processer, og jeg kan medgive hr. Steen Gade, at der har været meget i processen i forbindelse med det her lovforslag og arbejdet med selve lovforslaget, som ikke har været tilfredsstillende. ..."

Jørn Dohrmann fra Dansk Folkeparti sagde følgende:

"Jeg ville faktisk ikke have sagt så meget til det her lovforslag, men det, der fik mig på talerstolen, var det, hr. Per Ørum Jørgensen ligesom konkluderede, nemlig at alle jo var glade, fordi de stemte for det her lovforslag. Det mener vi ikke, at man kan konkludere ud af det. Vi mener, at vi har gjort opmærksom på mange problemer og stillet mange spørgsmål under behandlingen af dette her lovforslag. Så jeg er enig i det, som andre har sagt før, at regeringen skal være glad for, at vi her hjælper det her igennem.

Det ser også ud til, at regeringen har håndteret det her område på en - man kan sige - knap så fin måde, altså på et indtil nu ikke lovligt grundlag. Vi prøver på at forbedre nogle forhold, med det er jo ingen hemmelighed, at vi fra Dansk Folkepartis side gerne havde set, at vi beholdt grænsen på 2000 kubikmeter. Og sådan kunne vi nævne en hel masse ting, som vi jo har påpeget ikke er forgået på nogen smuk facon. Så jeg vil bare sige til hr. Per Ørum Jørgensen, at det er helt forkert, hvis man tror, at alle er fuldt tilfredse med det, der er foregået i forbindelse med lovforslaget her..."

Som det fremgår, er oppositionen, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti enige om at kritisere lovgivningsprocessen, herunder den dialog der har været mellem Ministeriet og organisationerne. Hvad der efter Naturklagenævnets afgørelser står klart er, at denne kritik er endnu mere berettiget, end partierne kunne ane, da de udtrykte den.

Konklusion på Bemærkninger til "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring" i forbindelse med Folketingets arbejde med L 190 Forslag til lov om ændring af lov om råstoffer

Der kan uddrages følgende konklusioner:

- By- og Landskabsstyrelsen var under Folketingets forhandling advaret om, at "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring" efter Dansk Byggeris vurdering var et ulovligt kriterium.
- By- og Landskabsstyrelsen har forsømt at undersøge rigtigheden af denne advarsel.
- Naturklagenævnet har fastslået, at "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring" ikke er et lovligt kriterium at anvende, når styrelsen skulle træffe afgørelse om efterforsknings- og indvindingstilladelser efter den gamle råstoflov.
- På baggrund af ovenstående ligger det fast, at det ikke er korrekt, når Folketinget oplyses om, at efterforsknings- og indvindingstilladelser, der er modtaget den 13. marts 2009 eller før, behandles efter gældende regler. Dette er forkert, for de er i hovedsagen blevet behandlet efter "kriteriet: Hensynet til den forventede lovændring"
- Det har medført, at Folketinget har haft et forkert grundlag at behandle overgangsreglerne på i lovforslaget. Det fremgår tydeligt af Folketingets forhand-

linger, at et bredt flertal af Folketingets partier har ment, at det var vigtigt at behandle overgangsreglerne seriøst.

- Et stort flertal af Folketingets partier har udtrykt utilfredshed med den måde parterne blev inddraget på i det lovgivende arbejde. I ministerens svar nr. 69 til Miljø- og Planudvalget, er der oplyst om Dansk Byggeris møde med direktionen i By- og Landskabsstyrelsen d. 25. september 2008. Hvis Dansk Byggeris advarsel til By- og Landskabsstyrelsen om lovligheden af "kriteriet: Hensynet til den forventede lovgivning" var blevet inddraget i lovgivningsarbejdet, må det formodes, med ovennævnte partiers citerede tilkendegivelser, at det ville have haft stor betydning for overgangsreglernes udformning.

Dansk Byggeris henvendelse til Miljøministeriet

Forud for denne henvendelse, har Dansk Byggeri afventet, at rekursen til Naturklagenævnet har været udtømt i nogle af de sager, som dette sagskompleks vedrører.

Vi håber at Ombudsmande deler vores opfattelse af, at hensynet til ligebehandling af virksomheder, der indvinder råstoffer på havet må tilsige, at Ombudsmanden med de sager, hvor rekursen er udtømt, må have et sådant grundlag til at forholde sig til sagerne, at det begrundes en undersøgelse.

Vi skal tillige anføre, at de korte overgangsordninger, som den nuværende råstoflov indeholder, har ført til at flere virksomheder har sat deres materiel til salg. For at begrænse omfanget af nedlukninger af virksomheder i branchen, skal vi høfligst appellere til, at hvis Ombudsmanden finder grundlag for en undersøgelse, at denne fremmes for at undgå at flere virksomheder end nødvendigt må lukke.

Hertil kommer, at Naturklagenævnets afgørelse vedrørende Bjelkes Flak efter Dansk Byggeris vurdering dokumenterer, at Folketinget har været forholdt oplysninger om sagsbehandlingen efter den tidligere lovgivning.

Efter Dansk Byggeri blev klar over Naturklagenævnets afgørelser har vi rettet henvendelse til Miljøministeriet, og anmodet ministeriet om at genoptage sagerne. Ministeriet har forelagt vores anmodning for Kammeradvokaten, der har meddelt ministeriet, at han ikke mener, der er grundlag for en genoptagelse af sagerne. Kopi af vores henvendelse til ministeriet og Kammeradvokatens svar er vedlagt denne anmodning.

Vi er selvsagt ikke enige i Kammeradvokatens konklusion, idet den ikke stemmer med den vurdering af sagen, som vi har, og som fremgår af nærværende brev.

Vi stiller os gerne til rådighed for at kunne oplyse sagen yderligere, hvis Ombudsmanden måtte have behov herfor, både i forbindelse med vurderingen af, om der skal indledes en undersøgelse, ligesom vi gerne bidrager med yderligere oplysninger, idet omfang de måtte være os bekendt, hvis man under en eventuel undersøgelse måtte have behov herfor.

Med venlig hilsen
Dansk Byggeri

Henrik Fausing

c.c: Departementschef Marianne Thyrring, Miljøministeriet