Region Midtjylland
Skottenborg 26
8800, Viborg

Codex Advokater P/S
Gammel Kongevej 1, 2.
1610 København V

17. september 2026

Journalnr.: 236433

Advokat:
Jacob Brandt
jab@codexlaw.dk

Sekretær:
Karina Tychsen/JAB
ket@codexlaw.dk

Besvarelse af udvalgte spørgsmål vedrørende råstofplanlægning

1 Indledning og problemstilling

I forbindelse med den politiske behandling af forslaget til råstofplan er der rejst en række spørgsmål, og Region Midtjylland har ved den anledning anmodet om vores input hertil.

Vi har nedenfor tilrettet spørgsmålene således, at vi alene inkluderer de dele af spørgsmålene, som er af juridisk karakter.

2 Spørgsmål og svar

2.1 Er vi lovgivningsmæssigt forpligtede til, at sikre mulighed for indvinding af moler til kattegrus og tørv til jordforbedring, når der findes mere bæredygtige alternativer til disse formål?

Råstofloven sondrer ikke mellem råstoffer. Råstoflovens § 2 fastslår, at loven omfatter sten, grus, sand, ler kalk, kridt, tørv, muld og lignende. Det er i vejledning nr. 10149/2012, afsnit 3.1, præciseret, at ler også omfatter moler. Loven omfatter de råstoffer, som har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse før 1932. Råstoffer, der ikke har været udnyttet før 1932, er omfattet af undergrundsloven.

Som det fremgår nedenfor under 2.3, var det en del af bæredygtighedstankegangen, som blev vedtaget med 1991-lovens formålsbestemmelse, at alternativer til ikke-fornybare råstoffer skulle indgå i råstofforsyningen med henblik på, at disse kunne mindske presset på råstofressourcerne.

Rammen for den materielle regulering af denne del råstofanvendelsen blev i princippet indført ved kap. 2 om råstofhusholdning i 1991-loven. Råstoflovens § 4 indeholder således en bemyndigelse til miljøministeren til at fastsætte nærmere regler om en ressourceøkonomisk anvendelse af råstofforekomsterne. Der er i råstoflovens § 4, nr. 2, hjemmel til at bestemme, at der ved udførelsen af bygge- og anlægsarbejder skal anvendes affalds- eller erstatningsprodukter, mens der i medfør af nr. 3 kan fastsættes regler om mængden og kvaliteten af de råstoffer, der må anvendes ved fremstilling af industriprodukter. Miljøministeren har således hjemmel til fx at bestemme, om moler må anvendes til isoleringsmaterialer – hjemlen er imidlertid ikke udnyttet.

Den nuværende ramme for råstofplanlægningen i råstoflovens § 5 a blev vedtaget i 2005 i forbindelse med kommunalreformen. Råstofplanlægningen blev igen et selvstændigt planinstrument efter, at det i en årrække siden 1991 var indgået i amternes regionsplanlægning under planloven. Planperioden for regionplaner var 12 år, og der skulle i medfør af den dagældende § 6, stk. 3, nr. 10, fastsættes retningslinjer for anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden. Det fremgår af 2005-lovforslaget, at råstofplanen har til formål at udgøre grundlaget for, at *"samfundet [sikres] den nødvendige forsyning med et bredt spektrum af råstoffer: Grus, sand, kalk, kridt m.v."*. Det er baggrunden for, at råstoflovens § 5 a, stk. 1, fastslår, at råstofplanen skal udgøre grundlaget for indvinding og forsyning med råstoffer i en periode på 12 år. Det fremgår af vejledning nr. 10149/2012, afsnit 4.1.2, at råstofplanen udarbejdes på baggrund af råstofkortlægningen og forventninger til råstofforbruget i planperioden. Det fremgår endvidere, at planen skal tage hensyn til regionens behov for råstoffer af forskellig art og kvalitet, sikre råstofressourcernes udnyttelse og tage hensyn til råstoferhvervet. Heroverfor afvejes de modstående interesser efter råstoflovens § 3 i arealanvendelsen.

Grundlæggende er det vores vurdering, at råstofplanlægningen har sin oprindelse i planlægningen for arealanvendelsen, og at den i lyset heraf har til formål at understøtte indvinding af de råstoffer, som samfundet efterspørger gennem arealreservationer. Regionsrådet kan under § 3-afvejningen lægge vægt på modstående hensyn, herunder fx naturbeskyttelse, og det kan i sidste ende føre til, at arealer med råstoffer ikke reserveres til formålet. Det vil efter vores vurdering imidlertid ikke være sagligt at lægge vægt på, at der findes alternativer til udvalgte råstoffer, fordi dette forhold ikke knytter sig til en konflikt i arealanvendelsen, som udgør et modstående hensyn efter råstoflovens § 3. Hvis der er samfundsmæssigt efterspørges moler og tørv, skal regionen søge at udlægge arealer, hvor disse ressourcer kan indvindes, medmindre væsentlige modstående hensyn efter råstoflovens § 3 taler afgørende imod.

2.2 Er der foretaget beregninger af samfundsbehovet for moler og tørv?

Vi har ikke kendskab til, om der er foretaget specifikke beregninger af samfundsbehovet for moler og tørv. Grundlæggende bemærkes, at et samfundsbehov i råstoflovens forstand i udgangspunktet må forstås, som en efterspørgsel efter råstofferne på markedet. Råstofloven kvalificerer ikke, hvad råstoffer kan anvendes til, før der er tale om en efterspørgsel, som kan berettige indvinding, herunder udlægning af et grave- eller interesseområde.

Derudover kan vi oplyse, at det fremgår af 1977-lovens forarbejder, at grundlaget for råstofplanlægning er følgende:

- Et omfattende kendskab til ressourcerne, såvel i jorden som i havbunden, der erhverves i takt med råstofkortlægningens gennemførelse.
- Et kendskab til det aktuelle forbrug.
- Prognoser for det fremtidige forbrug, som efter lovforslagets bemærkninger skulle være *"baseret på amtsrådenes, hovedstadsrådets og ministeriets skøn over det fremtidige behov for både sø- og landmaterialer."*

Det fremgår endvidere sammesteds, at *"Amtskommunerne, hovedstadsrådet og ministeriet må ved udarbejdelsen af indvindingsplaner tage stilling til, om og hvordan de skønnede behov vil kunne dækkes ud fra kendskabet til ressourcerne, og til hvordan de resterende ressourcer udnyttes på den samfundsmæssigt mest hensigtsmæssige måde. Udarbejdelsen af planerne vil kræve et snævert samarbejde med kommunerne, fredningsplanudvalgene og de berørte erhverv, både indvinderne og forbrugerne af råstoffer."*.

2.3 Vi vil gerne bede om en mere grundig beskrivelse af vurderingen af råstoflovens formålsparagraf om en bæredygtig udvikling efter en samlet interesseafvejning og vurdering af de samfundsmæssige hensyn ift. indvinding af moler og tørv.

Den første råstoflov blev vedtaget i 1972. 1972-lovens § 1, stk. 2, nr. 1, fastslog, at loven havde til formål at sikre, *"at udnyttelsen af disse forekomster finder sted efter en samlet vurdering af foreliggende samfundsmæssige hensyn, herunder navnlig ressourcernes omfang, erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser, risikoen for skader eller ulemper i sundhedsmæssig henseende eller for vandforsyning, bevarelsen af landskabelige værdier, videnskabelige interesser, fremme af en hensigtsmæssig byudvikling og varetagelse af landbrugsmæssige hensyn samt risikoen for kystnedbrydning, havforurening, ændring af strømforholdene og for ulemper for skibsfart og fiskeri,"*.

I 1977 blev 1972-loven revideret, og den såkaldte § 3-afvejning blev bærende. 1977-lovens § 2, nr. 1, fastslog, at loven skulle sikre, at udnyttelsen af Danmarks råstofforekomster skete efter en samlet

planlægning og efter en samlet vurdering af de i 1977-lovens § 3 nævnte samfundsmæssige hensyn. Af lovbemærkningerne fremgår, at formålet hermed er, *"at råstofudnyttelsen skal ske efter en samlet planlægning med henblik på at sikre hele landets forsyning med råstoffer bedst muligt."*.

I 1977-loven blev råstofplanlægningen tillige indført. Af lovbemærkningerne til 1977-lovens § 5 fremgår, at planlægningsinstrumentet indføres for at opnå en stærkere samfundsmæssig styring af råstofudnyttelsen. Det fremgår endvidere, at *"Planlægningen skal dels sikre, at værdifulde råstofforekomster så vidt muligt udnyttes, før arealerne beslaglægges til andre formål, dels give mulighed for, at ressourcerne fordeles og anvendes hensigtsmæssigt."*.

1977-loven blev i 1991 erstattet med den nuværende lov, og det var i denne forbindelse, at formuleringen *bæredygtig udvikling* blev indsat. Formuleringen stammer fra Brundtland-kommissionens anbefalinger, og den er ifølge lovbemærkningerne udtryk for, at udnyttelsen af ikke-gendannelige råstoffer sker som led i en bæredygtig udvikling. Ifølge lovbemærkningerne er det tanken, at en højere grad af bæredygtighed opnås ved, at der udvikles teknologier, som kan nedbringe presset på råstofressourcerne. Som nævnt ovenfor var det tanken, at disse forhold skulle reguleres nærmere ved en bekendtgørelse i medfør af 1991-lovens råstoflovens § 4, som imidlertid aldrig er blevet udstedt.

Ved 1991-loven, som trådte i kraft 1. januar 1992, fik råstoflovens § 3 i runde tal sin nuværende formulering. I 2015 blev hensynet til rekreative interesser tilføjet. Råstoflovens § 3 er i praksis omdrejningspunktet for varetagelsen af råstoflovens formål og lovens anvendelse.

Råstoflovens § 3 fastslår, at der ved lovens anvendelse på <u>den ene side skal</u> lægges vægt på:

- råstofressourcerne omfang og kvalitet,
- en sikring af råstofressourcernes udnyttelse, og
- erhvervsmæssige hensyn.

På <u>den anden side skal</u> der lægges vægt på:

- miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser,
- beskyttelse af arkæologiske interesser,
- naturbeskyttelse, herunder bevarelsen af landskabelige værdier og videnskabelige interesser,
- rekreative interesser,
- en hensigtsmæssig byudvikling,
- infrastrukturanlæg, herunder energiproducerende anlæg,
- jord- og skovbrugsmæssige interesser,
- sandflugtbekæmpelse og risiko for oversvømmelse eller erosion af kysten,
- fiskerimæssige interesser,

- ulemper for skibs- og luftsfarten, samt
- ændringer i strøm- og bundforhold.

Bestemmelsen indeholder en udtømmende opregning af de hensyn og interesser, som kan varetages ved lovens anvendelse. Der skal således i enhver henseende, herunder fx ved udlægning af grave- og interesseområder i råstofplanen, foretages en § 3-afvejning af ovenstående hensyn.

Som nævnt ovenfor, er der ikke i råstoflovens § 3 hjemmel til at fastslå, om samfundets efterspørgsel efter bestemte råstoffer er af en tilstrækkelig samfundsmæssig betydning til, at et grave- eller interesseområde kan udlægges. Råstofplanen har til formål at sikre, at arealerne med råstoffer, som efterspørges af samfundet, ikke anvendes til andre formål. Dette sker gennem reservation af arealerne ved udlægning til grave- og interesseområder, hvorved der ikke kan kommune- eller lokalplanlægges til andre formål, jf. planlovens § 11, stk. 4, nr. 8, og § 13, stk. 1, nr. 9. De modstående hensyn i råstoflovens § 3 knytter sig således til de "problemer", som arealanvendelsen til råstofindvinding kan medføre i forhold til de nævnte interesser.

Derudover skal råstofplanen sikre en vis styring af råstofindvindingen derhen, at der ud fra et samfundsperspektiv er udlagt tilstrækkelige og geografisk spredte arealer, hvorpå der kan indvindes råstoffer i forhold til efterspørgslen fra det omkringliggende samfund i en 12-årig periode.

2.4 Hvor store områder vurderer I forekomst til 12 år for? Kommune, køreafstand, hele regionen?

Indledningsvist bemærkes, at råstofloven med regionernes råstofplanlægning tilsigter en samlet og landsdækkende råstofforsyning. Dette skal ses i lyset af, at regionerne er geografisk forskellige, og at der således er store forskelle på de forekomster, som er tilgængelige, og den efterspørgsel på råstoffer, som findes i de forskellige regioner. Bygge- og anlægsaktiviteten er typisk væsentligt større i de store byer, mens råstoffer normalt indvindes i landdistrikterne.

I vejledning nr. 10149/2012, afsnit 4.1.2, anføres således: *"Det vil ikke altid være muligt at opnå en hensigtsmæssig forsyningsstruktur inden for den enkelte region, dels på grund af råstofressourcernes geografiske fordeling, dels på grund af varieret efterspørgsel efter de forskellige råstoftyper i forskellige dele af landet. Det kan derfor være nødvendigt at hente råstoffer i naboregionen eller inddrage import af råstoffer eller indvinding på søterritoriet for at sikre forsyningssituationen."*.

Udgangspunktet er imidlertid, at regionen udarbejder råstofplanen på baggrund af den enkelte regions behov for råstoffer. Af vejledning 10149/2012, afsnit 4.1.2, fremgår således: *"Planen skal tage hensyn til regionens behov for råstoffer af forskellig art og kvalitet, sikre råstofressourcernes udnyttelse og tage*

hensyn til råstoferhvervet.". Det fremgår endvidere, at *"I forbindelse med råstofplanlægningen bør regionsrådet være opmærksom på den geografiske fordeling af områderne til råstofindvinding og mulighederne for at tilstræbe en forsyningsstruktur, hvor der er balance mellem udbud og efterspørgsel efter råstoffer af hensyn til en begrænsning af det samlede transportbehov."*

Som udgangspunkt skal regionen således søge at sikre selvforsyning med råstoffer med de mest forekommende råstoffer. Derefter skal regionen orientere sig i forhold til det landsdækkende behov, herunder navnlig for de mindst forekommende råstoffer, med henblik på at koordinere udlægningen af interesse- og graveområder på en måde, så den landsdækkende råstofforsyning så vidt muligt kan imødekommes.

København, den 17. september 2026



Jacob Brandt