



HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 24. januar 2024

Sag BS-29747/2023-HJR
(2. afdeling)

Nymølle Stenindustrier A/S
(advokat Håkun Djurhuus)

mod

Faxe Kommune
(advokat Pernille Aagaard Truelsen)

Biintervenient til støtte for Nymølle Stenindustrier A/S:
Dansk Industri
(advokat Håkun Djurhuus)

Biintervenient til støtte for Faxe Kommune:
Kommunernes Landsforening
(advokat Pernille Aagaard Truelsen)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Næstved den 16. juli 2021 (BS-1323/2020-NAE) og af Østre Landsrets 16. afdeling den 14. oktober 2022 (BS-30324/2021-OLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Hanne Schmidt, Lars Hjortnæs, Jan Schans Christensen, Rikke Foersom og Mohammad Ahsan.

Påstande

Appellanten, Nymølle Stenindustrier A/S, har påstået stadfæstelse af byrettens dom om, at Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 er ugyldig.

Indstævnte, Faxe Kommune, har påstået stadfæstelse af landsrettens dom.

Supplerende sagsfremstilling

I en rapport af 1. marts 2012, der er udarbejdet af COWI om Bjerrede graveområde – og som udgør et bilag til et høringssvar fra beboerne i og omkring Bjerrede landsby vedrørende forslag til råstofplan for Region Sjælland 2012-2023 – anføres bl.a. følgende:

”Det fremgår af råstofplanudkastet, at Natura-2000 området, Bagholt Mose, er beliggende ca. 1 km vest for graveområdet. Bagholt Mose er endvidere fredet på grundlag af de botaniske kvaliteter.

Der er risiko for, at NATURA 2000 - området Bagholt Mose kan blive påvirket væsentligt, hvilket vil være i strid med habitatdirektivet.

Bagholt Mose er en højmose med EF-habitatbeskyttelse, og skal ifølge Natura 2000-planen for området bl.a. sikres en forbedret hydrologi. Højmoser er i høj grad afhængig af det regnvand, der strømmer til området fra oplandet. Ved at bortgrave større partier i oplandet til mosen, vil man højst sandsynligt påvirke vandspejlet i mosen negativt. Både ved at ændre på tilstrømningen af regnvand samt ved at påvirke det terrænnære grundvandspejl.”

Af Råstofplan for Region Sjælland 2012-2023 af 1. januar 2012 fremgår bl.a.:

”Graveområder

I graveområderne er der en veldokumenteret forekomst af råstoffer, og råstofindvinding prioriteres i udgangspunktet over andre interesser. Regionen har ved udlægget af graveområde foretaget en overordnet afvejning af interesserne i området, mens kommunen herefter foretager den endelige interesseafvejning i forbindelse med de enkelte ansøgninger om gravetilladelse.

...

Ressourceudnyttelse

Råstofforekomsten skal så vidt muligt udnyttes over og under grundvandspejlet, ligesom den skal oparbejdes optimalt. Kommunen kan give tilladelse til indvinding under grundvandspejl på baggrund af en konkret vurdering.

Retningslinje 4 - Ressourceudnyttelse

Råstofferne skal udnyttes og oparbejdes optimalt, såvel over som under grundvandspejlet, i overensstemmelse med deres kvalitet.”

I Plejeplan for Bagholt Mose 2014-2019 af 1. januar 2014 anføres bl.a.:

"1. Indledning

Bagholt Mose er beliggende i Munkeskov vest for Bjerrede under Giesegård Gods. Mosen er beliggende på matr. nr. ... Bagholt Mose er fredet og tillige beliggende i et Natura 2000-område (...).

...

I overensstemmelse med fredningen, den statslige Natura 2000-plan samt den fælles statslige og kommunale Natura 2000-handleplan, har kommunen og lodsejer ønsket, at der udarbejdes nærværende plejeplan for en del af Bagholt Mose. Plejeplanen dækker ca. 1,8 ha ud af det areal, der er indeholdt i fredningen (...).

4. Behov og formål med pleje af Bagholt Mose

Behov

...

"Uhensigtsmæssig hydrologi" er i planerne og seneste basisanalyse ligeledes nævnt som en trussel. En tørrere tørv vil normalt indebære, at tilgroningen med vedplanter accelererer. Såfremt der finder en udtørring af tørvelegemet sted, vil dette betyde, at omsætningen af tørven øges med frigivelse af næringsstoffer og sætning af tørven til følge.

En tilgroning med vedplanter i et moseområde indebærer en forøget transpiration fra mosen. "Fuldvoksne" træer af eksempelvis Birk, Ask m.m. kan forbruge op til 300 liter vand i døgnet. Væsentlige dele af de tilgroede dele fremstår i dag tørre, men årsagssammenhængen er ikke umiddelbart indlysende: er arealerne tørre, fordi de er tilgroede eller er de groet til, fordi de oprindeligt var mere tørre end omgivende arealer?

I de tilfælde, hvor vegetationsdækket ikke vil holde sig flydende ved en hævet vandstand (= øget tilbageholdelse) kan det indebære en oversvømmelse af vegetationen. Dette kan betyde en væsentlig negativ påvirkning af levestedet for såvel Mygblomst som Kær-Gittermos.

Det vurderes derfor hensigtsmæssigt, at plejen i Bagholt Mose sker etapevis, således effekten af de enkelte plejeindgreb kan evalueres. Det formodes, at en rydning af vedplanter på og omkring de lysåbne områder vil have en positiv effekt på mosens hydrologi.

Nærværende plejeplan vil derfor alene omhandle rydning. Vurderes der fortsat at være problemer med mosens hydrologi, må dette rejses i forbindelse med en fremtidig plejeplan og ændring af fredningen.”

Af Råstofplan for Region Sjælland 2016-2027 af 1. december 2016 fremgår bl.a.:

”Retningslinjer for ressourcebeskyttelse og -udnyttelse

Råstofplanen indeholder to retningslinjer for ressourcebeskyttelse og -udnyttelse: Retningslinje 4 og 5. Formålet er at sikre, at der også i fremtiden er arealer, hvor der kan indvindes råstoffer, og at råstofressourcerne udnyttes mest muligt.

...

Retningslinje 5

Råstofferne udnyttes og oparbejdes optimalt, såvel over som under grundvandsspejlet, medmindre hensyn til andre interesser taler afgørende imod.

Der skal så vidt muligt ske gennemgravning af skel mellem gravearealer, der udnyttes af forskellige firmaer eller på forskellige tidspunkter.”

I Natura 2000-handleplan 2016-2021 for Bagholt Mose, der er dateret den 1. januar 2017, anføres bl.a.:

”Resumé

Dette lille Natura 2000-område består af habitatområde H140. Det er 13,6 ha. og udgøres af den fredede Bagholt Mose beliggende i Munkekov ved Haslev. Mosen har oprindeligt været en tørvedannende høj-mose, men efter tidligere tiders tørvegravning fremstår den i dag som en mosaik af forskellige mosetyper og er levested for en række sjældne planter og dyr. Bagholt Mose er privatejet.

...

Prioritering af den forventede indsats

...

Kommunen vil igennem hele planperioden have særlig fokus på:

- Færdiggørelse og sikring af indsats fra planperioden 2009-2015
- Sikring af robusthed og sammenhæng i naturen

- Sikring af hensigtsmæssig naturpleje på lysåbne naturtyper m.h.t. hydrologi, drift og pleje.

...

Bilag 2: Indsatsprogram og sammendrag af den statslige Natura 2000-plan

Overordnet målsætning for Natura 2000-området

Det overordnede mål for Natura 2000-område 159 er:

...

- Områdets økologiske sammenhæng og robusthed (dets økologiske integritet) sikres som helhed i form af en hensigtsmæssig drift og hydrologi, lav næringsstofbelastning samt gode etablerings- og spredningsmuligheder for arterne."

Region Sjælland gennemførte i 2018 to høringer vedrørende ansøgning om råstofindvinding på X-vej ..., i Faxe Kommune. I regionens høringsnotat af 1. maj 2019, der bl.a. opsummerer indholdet af de høringssvar, som regionen modtog i forbindelse med de to høringer, hedder det bl.a.:

"Værdiforringelser, skader på naboejendom og økonomisk kompensation

...

En række høringssvar udtrykker bekymring for, at værdien af nabo-ejendommene falder (30-35 % er nævnt), og der vil også komme faldende lejeindtægter, hvis der skal indvindes råstoffer.

...

Region Sjællands bemærkninger

Vurdering af eventuelle værdiforringelser og økonomisk kompensation skal ikke indgå i miljøkonsekvensrapporten. Begrundelsen er, at planlægning for og tilladelse til råstofindvinding i udgangspunktet er erstatningsfri regulering. Region Sjælland har ikke kompetence til at gå i dialog om økonomisk kompensation, så længe der ikke er tale om ekspropriation. Eventuelle spørgsmål om erstatning for økonomisk tab er et privatretligt forhold mellem indvinder og naboer.

Også spørgsmålet om tidligere lodsejers tilbagekøbsret til området er et privatretligt forhold.

Det fremgår af Miljø- og Fødevarerministeriets udkast til ny VVM-vejledning, jf. høringsportalen den 26/10-18, at en evt. miljøundersøgelse

ikke omfatter selve den værdimæssige indvirkning på de materielle goder. Der kan ikke kræves en vurdering af, om projektet vil påvirke værdien af fast ejendom og i givet fald hvor stor en eventuel op- eller nedgang anslås at være. Beskrivelsen af indvirkningen kan kun være en undersøgelse af de miljømæssige indvirkninger på de materielle goder.

Der vil derfor ikke blive gået nærmere ind i værdispørgsmålet i sig selv. Det er dog regionens vurdering, at der kan ske et fald i værdien af naboejendomme under selve indvindingen, mens værdien kan stige, når området er efterbehandlet, særligt hvis efterbehandlingen resulterer i et område med sø og natur.

Regionen vurderer tilsvarende, at det ikke er en væsentlig miljømæssig parameter, hvordan Faxe Kommunes økonomi påvirkes".

Af Region Sjællands brev af 21. juni 2019 vedrørende Nymølle Stenindustriers udkast af 7. maj 2019 til en miljøkonsekvensrapport fremgår bl.a.:

"Bemærkninger til udkast til Miljøkonsekvensrapport i forbindelse med ansøgning om tilladelse til indvinding af råstoffer på X-vej ..., Faxe Kommune ...

Grundvand og overfladevand

Faxe Kommunes bemærkninger

- Nærliggende naturområder feks. dem i syd- sydøst for det ansøgte graveområde er ikke vurderet i forhold til den beregnede sænkning. Hvis man ønsker at bruge argumentationen om, at der ikke er nogen hydraulisk kontakt, skal der fremlægges yderligere dokumentation herfor.
- Er den angivne naturlige årstidsvariation af vandspejlet på 1.5 meter repræsentativt for de forskellige § 3 områder.
- Der mangler en konkret vurdering af den beregnede grundvands-sænkningens indflydelse på Bagholt Mose. Selv en mindre sænkning vil kunne have betydning for vandtrykket og føre til en påvirkning dette område på grund naturtyperne rigkær og hængesæk.
- Miljøkonsekvensrapporten forholder sig ikke til nærliggende markboringer
- Grundlaget for beregningen af sænkningen mangler i Miljøkonsekvensrapporten
- Der er en del dræn på matr. 3a. De bør være opmærksomme på, at de kan aflede fra andre markområder.

Region Sjællands bemærkninger og vurderinger

Der ønskes en dybere redegørelse for de hydrauliske forhold. Beskrivelserne af hvorfor der ikke vurderes at være hydraulisk kontakt mellem de sandlag der ønskes indvundet råstoffer fra, og hhv. det primære grundvandsmagasin samt det sekundære grundvandsmagasin der blandt andet udgør Bagholt Mose, forekommer mangelfulde.

Blandt andet beskrives det, at der ikke findes brugbare pejlinger. De geologiske beskrivelser og profiler alene, udelukker ikke hydraulisk kontakt mellem magasinerne, hverken det primære eller flere sekundære. De få beskrevne pejlinger peger tværtimod på, at der kan være hydraulisk kontakt mellem de nærmest omkringliggende områder.

Således skal miljøkonsekvensrapporten indeholde enten en grundigere beskrivelse af hvorfor det vurderes, at der ikke er hydraulisk kontakt, eller også skal rapporten redegøre for hvorfor denne vurdering kan anvendes uden at have de nødvendige tilgængelige data.

De kumulative forhold for indvinding under grundvandsspejl skal beskrives yderligere. Der er ikke lavet vurderinger eller beskrivelser af de øvrige indvindinger der er for området, hvorfor det formodes at der ikke kan foretages en tilstrækkelig vurdering af de kumulative forhold.

I afgrænsningsnotatet er det specifikt beskrevet, at der ønskes en undersøgelse af om der er risiko for sætningsskader eller anden påvirkning på nærliggende funderede bygninger i forbindelse med indvinding under grundvandsspejl. Miljøkonsekvensrapporten skal således indeholde en beskrivelse og vurdering af dette.

Samtidig skal miljøkonsekvensrapporten indeholde en beskrivelse af mulige afværgeforanstaltninger i forbindelse med at sikre ikke kun drikkevandsinteresser og private boringer (inkl. markboringer) men også den følsomme natur der kendetegner blandt andet Bagholt Mose. En afværgeforanstaltning kan være monitoring af vandspejlet i Bagholt Mose. Region Sjælland overvejer at fastsætte vilkår om monitoringsprogram forud for igangsættelse af indvinding, samt under indvinding, i forhold til Bagholt Mose, som en del af afværgemuligheden, idet det ikke vurderes muligt ud fra de fremsendte data at redegøre for de hydrauliske egenskaber for magasinerne, herunder eventuel hydraulisk kontakt. Afværgeforanstaltninger kan også være begrænsning i indvinding under grundvandsspejl i perioder med mere sårbart grundvandsspejl.”

Af SWECOs notat om grundvand af 5. juli 2019, der var et bilag til Nymølle Stenindustriens miljøkonsekvensrapport af 15. august 2019, fremgår bl.a.:

"3.1. Påvirkning

...

3.1.3. Kortlagte Naturværdier

Værdikortlagte naturområder i nærheden af det ansøgte område, fremgår af figur 2-10.

Omkring 1,2 km vest for den vestlige afgrænsning af det ansøgte graveområde, findes Bagholt Mose, der er et registreret Natura 2000 område. Området er en tidligere højmose, hvor der er gravet tørv.

Med baggrund i de foretagne teoretiske beregninger af påvirkningen fra gravningen under grundvandsspejlet, er de teoretisk beregnede sænkning i denne afstand meget mindre end den naturlige årlige svingning i grundvandsspejlet, og den reelle påvirkning vil næppe være registrerbar. Herudover er højmoser generelt ikke følsomme overfor variationer i grundvandsstand, og desuden er området ved Bagholt Mose drænet. Det vurderes derfor, at der ikke vil ske væsentlig påvirkning af Bagholt Mose, som følge af gravningen under grundvandsspejlet.

...

4. Sammenfatning

...

Natura 2000 området ved Bagholt Mose vil ikke blive påvirket, og der vil ikke ske påvirkning af grundvandsfølsom natur og vådområder i nærheden af den planlagte grusgrav.

Der vil heller ikke ske påvirkning af almene og ikke-almene vandforsyninger, mark vanding eller anden indvinding i området."

I et notat fra Rambøll af 8. oktober 2019 til Faxe Kommune om udkast til afgørelse om grundvandssænkning fremgår bl.a.:

"Tilladelse til grundvandssænkning i forbindelse med indvinding af 100.000 m³ sand og grus pr. år under grundvandsspejl ved Tureby.

...

Tilladelserne meddeles på følgende vilkår.

...

4. Der må ikke være hydraulisk forbindelse mellem gravesø og de omkringliggende søer, moser, enge og vandløb, herunder dræn.

...

Påvirkning af vandspejl

Nymølle Stenindustrier A/S har estimeret påvirkninger af det terrænnære grundvandsspejl i forbindelse med udgravning under grundvandsspejl. Beregninger er foretaget efter metode fremlagt af Miljøstyrelsen. Til beregningerne er der anvendt en hydraulisk ledningsevne og porøsitet i sand og grus magasinet som blev anvendt i grundvandskortlægningen af Køge Nord kortlægningsområde fra 2005. Det er bemærket at den hydrauliske ledningsevne brugt i beregninger er lidt høje, på 1×10^{-3} m/sek, men ikke urealistisk. I en grundvandsmodel opstillet for grundvandskortlægning i 2017 har det terrænnære sand- og gruslag en kalibreret hydraulisk ledningsevne på $1,9 \times 10^{-4}$ m/sek.

For Faxe Kommune har Rambøll foretaget en kontrol af beregningen af påvirkning af vandspejlet præsenteret i Miljøkonsekvensrapporten. Resultaterne kan genskabes, men det skal bemærkes, at der i Miljøkonsekvensrapporten er præsenteret en grundvandssænkning fra midten af gravesøen i stedet for fra kanten af gravesøen, se Figur 1. Dermed er den beregnede grundvandssænkning lidt mindre end sænkningen af-rapporteret i Miljøkonsekvensrapporten.

...

Påvirkning af naturområder:

Der ligger et § 3-beskyttede overdrev blot 50 m fra udgravningsområdet. Men ligesom for vandløbet, ligger grundvandsspejlet mere end 5 m u.t. Derudover, ligger der en § 3-beskyttede mose og vandhul ca. 200 m sydøst for graveområde. Ifølge jordartskortet, ligger mosen og vandhullet ovenpå moræneller. Mosen ligger i kote 45 m hvorimod grundvandsspejlet i sand- og gruslag ligger på i 32 m. Dermed er der ikke hydraulisk kontakt mellem de beskyttede områder og sand- og grusmagasinet.

Omkring 700 m nordvest for graveområdet ligger en § 3-beskyttet sø, mose og overdrev. De beskyttede områder [ligger] tilstrækkeligt langt fra graveområdet til, at der ikke vil registreres en sænkning i grundvandsspejlet i forbindelse med udgravning. Dermed vil der hellere ikke være en påvirkning af de beskyttede områder.

...

Samlet vurdering

Faxe Kommune vurderer, at der kan meddeles tilladelse til midlertidig grundvandssænkning (§ 26) og tilladelse til indvinding af overfladevand til støvbekæmpelse (§ 20) med de vilkår som er beskrevet i denne tilladelse. Indvindingen vurderes at være natur- og miljømæssig forsvarlig, og vil ikke påvirke indvindingsinteresser vedrørende grundvand.”

Anbringender

Nymølle Stenindustrier A/S har anført navnlig, at Faxe Kommunes Teknik- og Miljøudvalg ved behandlingen af sagen den 30. oktober 2019 og ved kommunens efterfølgende afgørelse af 27. november 2019 tilsidesatte det forvaltningsretlige saglighedskrav ved at træffe en usaglig afgørelse om afslag på gravetilladelse i henhold til vandforsyningslovens § 26. Retsvirkningen heraf er, at afgørelsen er ugyldig.

På tidspunktet for udvalgets behandling af sagen den 30. oktober 2019 forelå der intet sagkyndigt grundlag for en antagelse om, at der skulle foreligge risici for væsentlig påvirkning af eller risici for skadelig påvirkning af Bagholt Mose. Faxe Kommune handlede således i direkte modstrid med alle sagkyndige vurderinger, og kommunens politiske flertal i udvalget tilsidesatte trods mangel på sagkundskab de mange sagkyndige miljøvurderinger, herunder en ekstern vurdering fra Rambøll, som kommunen selv havde indhentet. Kommunens politiske flertal trodsede desuden kommunens tekniske forvaltnings indstilling til afgørelse i sagen.

Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 opfylder ikke begrundelseskra-vene i forvaltningslovens § 22 og § 24, stk. 1 og 2. Retsvirkningen heraf er, at afgørelsen er ugyldig.

Afgørelsen henviser således ikke til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Afgørelsen henviser alene til vandforsyningslovens § 1 og § 2 som grundlag for afgørelsen. Den materielle specialbestemmelse i vandforsyningslovens § 26, der udgør ansøgningsgrundlaget, nævnes ikke. Hertil kommer, at afgørelsen ikke angiver ”de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen”, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Afgørelsen indeholder reelt ikke nogen begrundelse for afslaget på gravetilladelse.

Endvidere efterlever afgørelsen ikke kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 2, om, at begrundelsen om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Udvalgsmedlemmet A, hvis stemme var udslagsgivende for Faxe Kommunes afgørelse i sagen, var inhabil og kunne derfor ikke medvirke i sagens behandling, jf. forvaltningslovens § 3. Retsvirkningen heraf er ugyldighed. Der foreligger konkret væsentlighed, om end konkret væsentlighed ikke nødvendigvis er en forudsætning for ugyldighedsvirkningen, jf. eksempelvis UfR 1999.689 Ø.

A og hans samlever ejer fem ejendomme i kort afstand fra det mulige graveområde. I et høringssvar har han givet udtryk for, at han frygtede for en drastisk påvirkning af familiens økonomi. Han har således givet udtryk for en særlig interesse i sagens udfald. Hans stærke ordvalg i høringssvaret og hans aktiviteter som aktiv modstander af etablering af råstofindvinding udgør omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om hans upartiskhed.

Faxe Kommune har anført navnlig, at landsretten med rette har fundet, at der ikke er grundlag for at fastslå, at kommunen har udøvet et skøn, der hvilede på usaglige hensyn ved afgørelsen af 27. november 2019.

Der er foretaget en skønsmæssig afvejning af de forskellige konkrete omstændigheder oplyst under ansøgningssagen sammenholdt med hensynene nævnt i vandforsyningsloven og dennes forarbejder. De konkrete omstændigheder omfatter navnlig usikkerheden vedrørende Bagholt Mose, hvor Faxe Kommune gentagne gange forgæves efterspurgte en konkret vurdering af den beregnede grundvandssænkings indflydelse på mosen.

Kommunens kontrolberegninger, der blev foretaget af Rambøll, ændrede ikke ved, at der fortsat ville være en risiko for påvirkning af bl.a. Bagholt Mose, hvis ansøgningen om grundvandssænkning blev imødekommet. Der henvises bl.a. til forklaringerne fra centerchef B og udvalgsformand C samt udvalgsmedlem D.

Det forhold, at udvalget som politisk forvaltningsorgan er sammensat af valgte lokalpolitikere uden særlig fagkundskab, indebærer ikke i sig selv en formodning for varetagelse af usaglige hensyn i alle tilfælde, hvor forvaltningens begrundede indstilling ikke bliver fulgt.

Landsretten har med rette fundet, at der ikke er grundlag for at anse kommunens afgørelse af 27. november 2019 for utilstrækkeligt begrundet. Det fremgår af beslutningsprotokollen fra udvalgsrådet den 30. oktober 2019 i Teknik- og Miljøudvalget, at afgørelsen er begrundet i hensynet til bevarelse af den nuværende tilstand for hydrologien og i hensynet til Bagholt Mose. Nymølle Stenindustrier har således været fuldt ud bekendt med de hovedhensyn, der ligger bag afgørelsen. Hertil kommer bl.a., at vandforsyningslovens § 26 er nævnt i afgørelsen.

Udvalgsmedlemmet A kan ikke anses for at have en sådan særlig personlig eller økonomisk interesse i udfaldet af den omhandlede sag, at han var inhabil.

Region Sjælland modtog 73 høringsvar i forbindelse med regionens behandling af Nymølle Stenindustriers ansøgning. Nymølle Stenindustrier har særligt hæftet sig ved, at det af A og hans samlevers høringsvar til regionen fremgår, at "ændringer vil påvirke vores families økonomi drastisk". Der er tale om én sætning i et høringsvar, der i første række angik andre almene indvendinger vedrørende bl.a. mulige spørgsmål om forurening af jord, støjgener, dyreliv og drikkevandsressourcer. Sætningen fremstår i øvrigt mere eller mindre tilfældig og er ikke underbygget af noget relevant faktum.

Den omstændighed, at en lokalpolitiker selv bliver berørt af en politisk beslutning eller udviser politisk interesse i en bestemt sag, er ikke ensbetydende med, at vedkommende har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.

A berøres ikke væsentligt anderledes end de andre lodsejere i nærheden af graveområdet. Hertil kommer, at As høringsvar ikke angår den afgørelse, som han har deltaget i behandlingen af i Faxe Kommune.

Hvis A overhovedet kan anses for at have en særlig økonomisk interesse, kan der højst være tale om en meget svag økonomisk interesse i forhold til kommunens afgørelse, som ikke var afgørende for regionens afgørelse om råstofindvinding.

At A ikke har haft en særlig personlig eller økonomisk interesse i kommunens afgørelse om midlertidig grundvandssænkning, understøttes i øvrigt af, at det var udvalgets formand, C, der stillede forslaget om afslag på ansøgningen om midlertidig grundvandssænkning.

Afslaget på midlertidig grundvandssænkning skal i øvrigt ses i lyset af, at kommunen lige siden regionens råstofplanlægning for området, der begyndte i 2012, har været bekymret for og afgivet kritiske høringsvar vedrørende Bagholt Mose.

Hvis A var inhabil, ville inhabiliteten være konkret uvæsentlig, således at den ikke ville kunne medføre afgørelsens ugyldighed. Dette er en følge af kommunestyrelseslovens § 11, stk. 3, hvorefter beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet særligt er bestemt. Ved stemmelighed betyder det, at forslag, hvorved retstilstanden ændres, ikke kan vedtages, men bortfalder. Det ville således

ikke have haft nogen betydning for afgørelsen, hvis A på grund af inhabilitet ikke havde deltaget i sagens behandling.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstillinger

Faxe Kommune afslog den 27. november 2019 Nymølle Stenindustrier A/S' ansøgning om tilladelse til midlertidig grundvandssænkning i forbindelse med mulig indvinding af sand og grus under grundvandsspejlet i Bjerrede graveområde.

Sagen angår, om den nævnte afgørelse er ugyldig. Spørgsmålet er, om afgørelsen er usaglig, om den er mangelfuldt begrundet, eller om A, der som medlem af kommunens Teknik- og Miljøudvalg deltog i behandlingen af sagen, var inhabil.

Afgørelsens saglighed og begrundelsen

Det fremgår af kommunens afgørelse af 27. november 2019, at afslaget på at give tilladelse til midlertidig grundvandssænkning var truffet i medfør af vandforsyningslovens § 26, jf. § 1 og § 2. Afslaget blev begrundet med, at "Faxe Kommune ønsker at bevare den nuværende tilstand for hydrologi og kvalitet af grundvand. Kommunen vil derfor ikke tillade aktiviteter, der indebærer en risiko for hydrologien og kvaliteten af grundvandet". I afgørelsen er der henvist til, at Nymølle Stenindustriens ansøgning havde været behandlet på et møde i kommunens Teknik- og Miljøudvalg. I mødets beslutningsprotokollat af 30. oktober 2019, som Nymølle Stenindustrier var bekendt med, da afgørelsen blev meddelt den 27. november 2019, er de nævnte hensyn også anført, og der er yderligere henvist til "det nærliggende Natura 2000 område og de store vandindvindingsområder".

Højesteret finder, at de anførte hensyn er saglige, idet hensynet til miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse skal indgå ved administrationen af vandforsyningsloven, jf. lovens § 2.

Spørgsmålet er herefter, om kommunen havde fornødent grundlag for i afgørelsen af 27. november 2019 at lægge vægt på en risiko for hydrologien (vandets bevægelser) og kvaliteten af grundvandet i Bagholt Mose.

Det fremgik af det materiale, der forelå, da kommunen traf afgørelse i sagen, at Bagholt Mose er et særligt naturområde, der er følsomt over for ændringer i hydrologien. Endvidere fulgte det af materialet, at en råstofindvinding i Bjerrede graveområde indebar en vis risiko for hydrologien og kvaliteten af grundvandet i Bagholt Mose.

På den anførte baggrund tiltræder Højesteret, at Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 ikke er usaglig.

Endvidere tiltræder Højesteret af de grunde, som landsretten har anført, at der ikke er grundlag for at anse kommunens afgørelse for mangelfuldt begrundet. Det, som Nymølle Stenindustrier har anført for Højesteret, kan ikke føre til et andet resultat.

Inhabilitet

Spørgsmålet om inhabilitet angår, om A var inhabil, da han deltog i kommunens behandling af Nymølle Stenindustriers ansøgning om tilladelse til midlertidig grundvandssænkning.

A var medejer af nogle ejendomme, der lå placeret i kort afstand fra det mulige graveområde. Han boede der ikke selv. Han var desuden medunderskriver af et høringssvar til Region Sjælland, som blev afgivet i sidste kvartal af 2018. Høringssvaret indeholdt en række generelle argumenter imod at give tilladelse til råstofindvinding i medfør af råstofloven, herunder vedrørende jordforurening, drikkevandsressourcer, grundvandsbeskyttelse og trafikale forhold. Høringssvaret indeholdt også et afsnit om påvirkning af kommunens borgeres økonomi, hvis regionen gav gravetilladelse, og her var afslutningsvis anført: "Ændringer vil påvirke vores families økonomi drastisk".

Nymølle Stenindustrier har med henvisning til bl.a. As medejerskab af ejendommene og udsagnet i høringssvaret om påvirkning af familiens økonomi gjort gældende navnlig, at han på grund af sin privatøkonomiske interesse i sagen var inhabil i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og nr. 5.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, er den, der virker inden for den offentlige forvaltning, inhabil, hvis vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald. Alene en individuel interesse, der har en vis styrke, kan medføre inhabilitet.

Der foreligger ikke inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, jf. stk. 2, hvis der ikke er grundlag for at antage, at den pågældende interesse indebærer fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Dette beror på en konkret bedømmelse, hvori indgår bl.a. en vurdering af interessens karakter og styrke samt forvaltningsorganets og afgørelsens karakter.

Højesteret finder, at der ved vurderingen af, om A var inhabil, må lægges vægt på, at han ikke var direkte eller individuelt berørt af kommunens afgørelse, og

at det som omtalt af landsretten på daværende tidspunkt var usikkert, om ejendommens værdi ville falde, hvis regionen senere måtte give tilladelse til råstofindvinding, jf. herved Region Sjællands høringsnotat af 1. maj 2019. Hertil kommer, at der var tale om en afgørelse truffet af en mindre kommune, hvor spørgsmål om anvendelsen af konkrete arealer må forventes jævnlige at kunne berøre kommunalbestyrelsens medlemmer i større eller mindre grad.

Højesteret finder på denne baggrund, at A ikke på grund af medejerskabet af ejendommene havde en særlig økonomisk interesse i sagen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

At det i høringssvaret til regionen var anført, at en tilladelse til indvinding af råstoffer "vil påvirke vores families økonomi drastisk", kan under de anførte omstændigheder ikke føre til en anden vurdering.

Højesteret finder, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at der i øvrigt forelå omstændigheder, som var egnede til at vække tvivl om As upartiskhed, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Ved vurderingen af udsagnet i høringssvaret til regionen om, at familiens økonomi ville blive påvirket drastisk, må der lægges vægt på, at høringssvaret som nævnt navnlig indeholdt en række generelle argumenter imod at give tilladelse til indvinding af råstoffer, og at udsagnet om familiens økonomi ikke var nærmere underbygget. Hertil kommer, at høringssvaret blev sendt til regionen som led i regionens behandling af Nymølle Stenindustriers ansøgning om tilladelse til råstofindvinding og ikke til kommunen i forbindelse med behandlingen af sagen om grundvands-senkning.

Konklusion og sagsomkostninger

Højesteret stadfæster landsrettens dom, således at Faxe Kommune frifindes.

Efter sagens karakter, omfang og værdi finder Højesteret, at Nymølle Stenindustrier i sagsomkostninger for Højesteret skal betale 150.000 kr. til Faxe Kommune til dækning af advokatudgift.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Nymølle Stenindustrier A/S betale 150.000 kr. til Faxe Kommune.

Sagsomkostningsbeløbene skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.