

KOMPENSATIONSORDNING TIL NABOER FOR GENER FRA RÅSTOFGRAVE

JURIDISK ANALYSE AF MULIGHEDER FOR KOMPENSATIONSORDNING

INDHOLD

1	Indledning og opdrag	3
1.1	Notatets indhold	3
2	Regionernes erfaring med nabogener fra råstofgravene i praksis	4
3	Afgrænsning af rammerne for en potentiel kompensationsordning	6
3.1	Indledning	6
3.2	Ekspropriation	7
3.3	Forhold omfattet af naboretten	9
3.4	Vilkårsfastsættelse og andre muligheder for at regulere for gener	12
3.5	Råstoflovens § 35	13
4	Kompensationsordninger relateret til anlæg for vedvarende energi (VE-loven).	13
4.1	Værditabsordning og salgsoption	14
4.2	VE-bonusordning	15
4.3	Grøn pulje	16
4.4	Grøn ordning	17
5	Juridisk vurdering af muligheder for etablering af kompensationsordning til naboer / nærområder til råstofgrave	18
5.1	Indledning	18
5.2	Kompensationsordning til særligt udsatte naboer, individuel kompensation	18

PROJEKTNR.
A235733

DOKUMENTNR.
A235733_1

VERSION
1.1

UDGIVELSESDATO
30.09.2022

BESKRIVELSE
Juridisk notat

UDARBEJDET
DKCA

KONTROLLERET
UKJ

GODKENDT
DKCA

5.3	Kompensationsordning til initiativer i nærområder til råstofgrave	21
6	Konklusion	24

1 Indledning og opdrag

Naboer til råstofgrave kan opleve en række gener, som ikke kan hindres gennem vilkårsfastsættelse i indvindingstilladelserne.

Særligt den gennemkørende trafik fra lastbiler i området nær en råstofgrav er et af de forhold, som generer både borgere og kommuner for så vidt angår trafik-sikkerhed, støj og trængsel samt vejslitage. Yderligere kan f.eks. støj og vibrationer fra selve indvindingen opleves som generende for nogle, uanset at indvin-derne overholder de fastsatte vilkår i tilladelserne.

Samtidig er råstofgravene særlige i den forstand, at de i sagens natur på grund af råstofforekomsterne ikke kan placeres andre og mindre generende steder. Derfor må en række naboer i lokalområdet altså tåle at være generede i den år-række, hvor der aktivt graves råstoffer i et udlagt graveområde.

Danske Regioner har på den baggrund bedt COWI beskrive og analysere mulige kompensationsordninger, der målrettet er relateret til disse gener, og som kan komme naboerne i lokalområdet til gode.

Danske Regioner ønsker således at få vurderet, om det er muligt at etablere kompensationsordning(er) for naboer individuelt og/eller generelt til lokalsam-fundet i nærheden af råstofgravene uden for de muligheder, der allerede ligger i ekspropriationsreguleringen og naboretten.

Der er ikke i notatet taget stilling til, hvorledes eventuelle kompensationsordnin-ger skal finansieres, herunder om, hvordan og med hvilken hjemmel, dette kan ske via opkrævning hos indvinderne eller som et statsligt tilskud. Det er yderli-gere ikke taget stilling til, om der skal ske en differentiering i forhold til indvin-dernes størrelse / indvindingens omfang mv. Dette er en omfattende selvstæn-dig problemstilling, der ikke er en del af nærværende vurderings ramme.

I vurderingen behandles compensation for gener vedrørende råstofindvinding på land.

1.1 Notatets indhold

Indledningsvis i afsnit 2 refereres en række af de gener, som regionerne i prak-sis erfarer, at naboer og lokalsamfund har i forbindelse med nærliggende råstof-grave.

I notatets afsnit 3 afgrænses rammerne for en mulig kompensationsordning. Det gennemgås, hvad der efter lovgivning og praksis kan erstattes i medfør af ek-spropriations-lovgivningen og/eller i henhold til de naboretlige grundsætninger, idet det ikke er tanken, at en eventuel kompensationsordning skal tilsidesætte disse erstatningsmuligheder. Yderligere gennemgås overordnet om og i hvilket om-fang fastsættelse af vilkår til indvinderne regulerer gener i forhold til naboer i selve råstoftilladelsen (og evt. efterbehandlingsplanerne), idet dette forhold også spiller ind i muligheden for at etablere kompensationsordninger og afgrænsnin-gen heraf.

I afsnit 4 beskrives overordnet den regulering af kompensationsordninger relateret til vedvarende energi (vindmøller, solcelleanlæg mv.), som findes i lov om fremme af vedvarende energi¹. Det ønskes vurderet, om VE-ordningerne helt eller delvist er potentielt overførbare til råstofområdet. Den overordnede gennemgang skal derfor ses som baggrund for mulige tilsvarende ordninger inden for råstofområdet i det efterfølgende afsnit.

I afsnit 5 ses der herefter på muligheder for og problemstillinger ved en eller flere mulige kompensationsordninger bl.a. vurderes ordningerne for vedvarende energi i en råstofindvindingskontekst. Der ses særskilt på henholdsvis individuelle kompensationer til særligt udsatte naboer samt på muligheden for kompensationsordninger til generelle tiltag i lokalområdet. I afsnittet beskrives også særlige juridiske udfordringer ved disse mulige kompensationsordninger for råstofindvinding, som kan påvirke mulighederne for at sådanne ordninger.

Afslutningsvis er der i afsnit 6 en konklusion, som opsummerer vurderinger og konklusioner fra de foregående afsnit.

2 Regionernes erfaring med nabogener fra råstofgravene i praksis

Der blev afholdt arbejds møde den 4. februar 2022 med deltagelse af en række fagrelevante medarbejdere fra regionerne² og COWI. På mødet blev det drøftet, hvilke erfaringer de enkelte regioner har med naboer til råstofgrave og lokal samfund, herunder hvilke gener, der opleves fra de nærliggende råstofområder i regionerne. Yderligere blev det drøftet, hvordan man evt. kunne forestille sig mulige kompensationsordninger.

Nedenstående er en opsummering af regionernes input på mødet, som inddrages i COWIs vurdering i de efterfølgende afsnit:

- > Der opleves støj- og støvgener både fra indvindingen og i forbindelse med transport på eksterne veje samt vibrationer ved gravning og i forbindelse med transporten på eksterne veje.
- > Kommunerne oplever øget vejslitage ved råstoftransporten på vejene.
- > Trafiksikkerheden reduceres i lokalområdet pga. tung og intensiv lastbiltrafik. Der ønskes sikker trafikadgang til skoler m.m.
- > Nogle naboer oplever reduceret/ændret udsigt fra deres ejendom.
- > For kommuner og lokalsamfund er det en udfordring, at vejnettet ikke har kapacitet til kørsel med råstoffer.
- > Det er ikke altid de direkte naboer, der oplever de største gener, hvilket kan skyldes, at der er en god relation og forståelse mellem indvinder og

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1791 af 2. september 2021 om fremme af vedvarende energi.

² Samtlige regioner var inviteret og deltog på mødet. Der var således deltagelse fra Region Sjælland,

Region Hovedstaden, Region Nordjylland, Region Midtjylland og Region Syddanmark.

naboerne. Fjernere beliggende boliger kan omvendt føle sig stærkt genevold af indvindingen, selvom støjgrænser og vilkår om støvtiltag er overholdt og er mindre længere væk end hos de nære naboer.

Jf. punktet ovenfor blev det drøftet, at kommunikationen og relationen mellem indvinder og de omkringboende er yderst relevant i forhold til, hvordan generne subjektivt opleves af de omkringboende.

En række af de ovenfor oplyste gener (støj og vibrationer) kan reguleres i selve indvindingstilladelsen ved fastsættelse af vilkår for så vidt angår aktiviteterne inde på indvindingsområdet. Ikke desto mindre kan gener som støj og vibrationer opleves som generende uden for indvindingsområdet, uanset at samtlige vilkår herom overholdes. Det er således regionernes overordnede erfaringer, at uanset at der fastsættes støjvilkår mv., som overholdes af indvinder, opleves der gener blandt de omkringboende.

Andre af de oplyste forhold kan være omfattet af muligheden for erstatning efter ekspropriationsreglerne og/ eller naboretten (erstatning for herlighedsværdi). Dette afgrænses nærmere i afsnit 3.

Det blev også drøftet på mødet, hvad kompensationsordninger kan bruges til og hvordan de virker og kan anvendes samt problemstillinger ved kompensationsordninger. Nedenfor oplystes input i den forbindelse:

- > Allerede under råstofplanlægningen møder regionerne ønsket om en kompensation fra borgere.
- > Hvis der laves kollektive forbedringer ift. vejene, vil geneomfanget kunne reduceres generelt i området. Dette sker ikke ved kompensation af enkelte naboer. Naboerne vil stadig føle sig generet, uanset at de har modtaget en kompensation.
- > Indvindingen i en råstofgrav udvikler sig over tid. Der startes et sted og påvirkningen fra gravningen flytter sig herefter løbende med indvindingen. Der er også forskel på generne fra indvinding af ler, kalk og grus.
- > I mange tilladelser stilles krav om, at indvinding skal foregå i etaper med løbende efterbehandling, hvorved der ud fra tilladelsens regulering ikke vil være samme intensitet i perioden i det samme område.
- > Der kan skabes incitament hos indvinderen til at skabe blivende forbedringer lokalt, f.eks. ved en forpligtelse til at investere lokalt for at få adgang til at indvinde råstoffer. På den måde kunne man få indvinderen engageret i at håndtere gener ved indvinding.
- > Der findes gode eksempler på indvindere, der frivilligt engagerer sig i forskning af lokalområder, hvilket giver en mere positiv holdning til indvindingen i lokalområdet.
- > Udfordring med direkte kompensation kan være, at den reducerede gevinst ved indvinding i mindre råstofgrave kan begrænse udnyttelsen. Hvis

indvinder skal kompensere naboer eller finansiere en cykelsti, uden at der samtidig ses på, hvor stor indvindingen er i forhold til den kompensation, indvinderen evt. pålægges at betale, kan dette betyde, at indvinderen opgiver indvinding.

3 Afgrænsning af rammerne for en potentiel kompensationsordning

3.1 Indledning

For at komme frem til rammerne for en eventuel kompensationsordning, er det væsentligt at holde sig for øje, hvad der allerede i dag kan kræves erstattet efter anden regulering og hvordan disse processer foregår.

Det drejer sig overordnet om afståelse af ejendom efter ekspropriationsreglerne, og gener, der vurderes at være over den naboretlige tålegrænse, og som derfor begge udløser erstatningskrav ad den vej. Disse to muligheder skal derfor indledningsvis afgrænses specifikt i forhold til råstofgravning.

Ved råstofindvinding er der tale om midlertidige aktiviteter. Der kan gives indvindingstilladelser i op til 10 år ad gangen, og disse forlænges i en række tilfælde, nogle gange op til 30 år eller mere. Det er naturligvis en lang periode, men samtidig en periode, der trods alt er begrænset, og en gene som på et tidspunkt definitivt ophører, hvorefter arealerne i en række tilfælde bliver til rekreative områder¹, der således i sig selv er til fordel for lokalområdet.

Midlertidigheden og den efterfølgende fordel, hvis der etableres rekreative områder, vil spille ind i forhold til naboernes mulighed for erstatning efter ekspropriationsretten og naboretten. Herudover vil begge erstatningsmuligheder kræve gennemførelse af en lang proces.

For at indramme en eventuel kompensationsordning er det nødvendigt at forstå principperne om den erstatningsberegning, der udgør ekspropriationserstatningen og ulempeerstatning efter naboretten, så der ved en potentiel kompensationsordning ikke betales f.eks. en nabo for det tab, som naboen kan få udbetalt efter ekspropriationsreguleringen som erstatning.

En kompensationsordning vil i modsætning til erstatning efter ekspropriationsreglerne og naboretten være en ordning, hvor en kompenserende foranstaltning skal betales på baggrund af nogle lovfastsatte kriterier, og som andre anlæg, der opføres i henhold til planloven, ikke pålægges. Der gives som udgangspunkt ikke erstatning efter ekspropriationsreglerne eller naboretten, når der f.eks. opføres en motorvej, alene på baggrund af nærhed eller ændret udsigt.

Herudover skal der ses på, hvad der kan reguleres og håndhæves i selve råstofindvindingstilladelsen og evt. i efterbehandlingsplanen. Det vil være relevant, da

¹ I gennemsnit stilles der i tilladelser udstedt i f.eks. 2019 vilkår om efterbehandling til natur i ca. 64% af alle tilladelser (det understreges at dette tal stammer fra en stikprøveanalyse og den faktiske trend kendes ikke). Der er dog fortsat en del arealer, der retableres til forskellige landbrugsformer. Årsagen hertil er, at mange vilkår om retablering er fastlagt i tilladelser, der er udstedt for mange år siden

kompensation for forhold, f.eks. støjgrænser, som er reguleret i tilladelsen, ved overtrædelse skal håndhæves med hjemmel i råstofloven. Hvis vilkårene derimod overholdes, men forholdet, f.eks. støj fra indvindingen, alligevel opleves som en gene for de omkringboende, vil der være en række problemstillinger, der skal iagttages, hvis der alligevel skal kompenseres for disse gener.

3.2 Ekspropriation

I henhold til grundlovens § 73 er den private ejendomsret ukrænkelig. I særlige tilfælde kan staten dog ved ekspropriation opkøbe privat ejendom til et alment formål, således at ejeren skal afstå sin ejendom tvangsmæssigt helt eller delvist. Ekspropriation kan alene ske med hjemmel i lov og mod fuld erstatning. Det er tillige et krav, at "almenvællet kræver det".

I råstoflovens kapitel 5 er der hjemmel til, at regionerne kan ekspropriere fast ejendom i relation til råstofindvinding. Det fremgår således af § 27:

§ 27

Regionsrådet kan ekspropriere fast ejendom, der ikke tilhører staten, og rettigheder over sådan ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for at realisere en planlægning til fremme af de formål, der er nævnt i § 1. Stk. 2. Ved ekspropriation til erhvervelse af ejendomsret bortfalder alle rettigheder over det eksproprierede, medmindre andet bestemmes i det enkelte tilfælde.

Stk. 3. Ved ekspropriationens gennemførelse finder bestemmelserne i lov om offentlige veje §§ 100-102 tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Taksationsmyndighederne efter lov om offentlige veje fastsætter erstatning for ekspropriation efter stk. 1.

Stk. 5. Om sagens behandling for taksationsmyndighederne og om erstatningens fastsættelse og udbetaling finder bestemmelserne i lov om offentlige veje §§ 103, 104 og 108-122 tilsvarende anvendelse.

Det fremgår af Miljøministeriets vejledning om administration af råstofloven³, at anvendelsen af § 27 i råstofloven forudsætter, at regionsrådet har udarbejdet en råstofplan, hvori det pågældende område indgår. Ekspropriationsgrundlaget kan f.eks. være en plan for indvinding og efterbehandling, et større sammenhængende graveområde eller anden planlægning, der nærmere fastlægger rammerne for indvindingens forløb, efterbehandlingen og områdets fremtidige anvendelse.

En grundlæggende betingelse for ekspropriation efter råstoflovens § 27 er, at ekspropriationen skal være "af væsentlig betydning" for at realisere planlægningen. Det er altså en betingelse for at kunne foretage ekspropriation, at det er nødvendigt for regionen at få rådighed over det pågældende areal for at realisere den planlagte udvikling i området. Det er også en betingelse, at den konkrete anvendelse af det pågældende areal er nært forstående, jf. aktualitetskravet i relation til ekspropriationsbetingelserne.

Som en yderligere ekspropriationsbetingelse er væsentlighedskravet, som betyder, at ekspropriation ikke kan finde sted, hvis formålet med ekspropriationen kan realiseres på en mindre indgribende måde, og hvis

³ Miljøministeriets vejledning af 3. september 2012 "Administration af råstofloven, En vejledning til regioner og kommuner".

f.eks. ejeren selv kan og vil realisere ekspropriationsformålet.

Uanset kravet om almene hensyn kan ekspropriation også ske til fordel for private (i råstofindvindingstilfælde til en privat indvinder), hvis det vurderes, at indvindingen af råstofferne er et alment hensyn. Det er altså ikke nogen betingelse, at det er regionen, der realiserer ekspropriationsformålet for at der kan eksproprieres efter § 27. Bestemmelsen i § 27 giver i øvrigt også hjemmel til ekspropriation af private rettigheder over fast ejendom, f.eks. brugsrettigheder.

Herudover skal eventuelle nødvendige tilladelser efter anden lovgivning være meddelt. Det vil derfor som udgangspunkt ikke være tilstrækkeligt til at ekspropriere efter § 27, at der blot er udlagt et område til råstofindvinding.

Ovennævnte gennemgang indeholder betingelserne for at ekspropriere arealer til brug for selve råstofindvindingen.

Der kan også foreligge ekspropriation, selvom ejendomsretten ikke overdrages, men hvor ejerens adgang til at benytte sin ejendom begrænses. Ikke enhver begrænsning vil dog være ekspropriation. Det afhænger af en konkret vurdering af karakteren af indgrebet, om der er tale om ekspropriation.

Planlægningen for et areals fremtidige anvendelse er som udgangspunkt i dansk ret erstatningsfri regulering, og vil ikke anses som ekspropriation, uanset at planlægningen fremadrettet begrænser en ejers mulighed for råden over ejendommen⁴.

Planlægning pålægger ikke en ejer en handlepligt men regulerer arealanvendelsen fremadrettet. Lovlig anvendelse af en ejendom på tidspunktet for planlægningen kan derfor som udgangspunkt fortsætte uanset ny planlægning, hvilket er en af grundene til, at f.eks. lokalplanlægning ikke anses som ekspropriation, uanset at fremtidige og ændrede anvendelsesmuligheder kan spille væsentligt ind i forhold til en ejendoms værdi.

Det betyder også, at udlæg af arealer til råstofindvinding eller til råstofinteresseområde ikke medfører, at dette i sig selv kan anses for et ekspropriativt indgreb.

Hvis der efterfølgende konkret skal inddrages areal fra en privat person til indvindingen, vil dette derimod skulle ske ved ekspropriation i henhold til råstoflovens § 27, mens tab af herlighedsværdi mv. skal vurderes som ovenfor beskrevet i forhold til indgrebets karakter.

⁴ Undtaget er udlæg af arealer til offentligt formål (eller tilsvarende) i en lokalplan. I et sådant tilfælde kan ejendommen kræves overtaget af kommunen efter begæring, jf. planlovens § 48, efter en konkret vurdering af en række økonomiske forhold.

3.2.1 Erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation

Hvis der eksproprieres, skal der som nævnt betales fuldstændig erstatning svarende til værdien af rettigheden på tidspunktet for ekspropriationen.

I dette afsnit gennemgås kort principperne om erstatningsfastsættelse ved ekspropriation. Udover tab for det afståede areal/den afståede rettighed kan der endvidere blive tale om ret til erstatning for ulemper. En beskyttet rettighed kan således udover selve arealet i nogle tilfælde også være en ret til udsigt, herlighedsværdi mv.

Ekspropriation i medfør af råstofloven sker efter procesreglerne i vejlovens kapitel 10. Der skal herefter afholdes åstedsforretning, inden ekspropriationen kan besluttes, og der kan gøres indsigelser over ekspropriationen og fremsættes ændringsforslag mv. fra parterne fire uger efter åstedsforretningen. Erstatningsfor- slag kan fremsættes på åstedsforretningen eller kan tages til taksationsmyndig- heden.

Der skal ved fastsættelsen også ses på, hvilke eventuelle værdiforøgelser, den tilbageblivende ejendom skønnes at opnå på grund af ekspropriationen. Dette beløb skal fradrages en eventuel erstatning, jf. vejlovens § 103, stk. 2. Dette er princippet om fradrag for fordele. Fordelen skal opnås "inden for rimelig tid".

Det vil i henhold til vejlovens § 103, stk. 2, altså kunne inddrages i vurderingen af opgørelse af en eventuel ekspropriationserstatning, at råstofindvindingen sker i et begrænset antal år, hvorefter der i en række tilfælde vil ske efterbehandling af området til rekreative formål, hvilket i sidste ende kan forskønne nærområdet. En sådan forskønnelse kan betyde, at der ikke ses at være lidt et tab (fra- drag for fordele), idet ejendomsværdien på dette tidspunkt (måske) dermed vil stige.

En ejer af en fast ejendom kan også få erstattet midlertidige arealafståelser. Erstatningen skal hér dække ejeren af ejendommens tab som følge af, at ejeren ikke kan disponere over arealet i den pågældende periode. Ligeledes vil tab af beplantning, haveforstyrrelse og afgrødetab også skulle erstattes som en del af den midlertidige arealafståelse, hvis der f.eks. skal fældes træer ifm. udnyttelse af arealet midlertidigt.

3.3 Forhold omfattet af naboretten

Udover retten til erstatning som følge af ekspropriation, jf. ovenfor, kan naboer til råstofgrave i nogle tilfælde også have ret til erstatning for naboretlige ulemper. Naboretlige ulemper kan være støj- og støvgener, forringet udsigt og forringede adgangsforhold.

Med "naboer" forstås inden for naboretten ikke alene de umiddelbare ejendoms- ejere. Også fjernereliggende ejendomme kan omfattes efter en konkret vurdering af generne.

Erstatningen beregnes som den del, der overstiger tålegrænsen, og der fratrækkes dermed den del af tabet, som må anses som værende under tålegrænsen og derfor bør tåles uden erstatning.

Erstatning i henhold til naboretten kan tilkendes naboer, der er blevet eksproprieret delvis, og som herudover har ulemper. Det kan også være naboer, der ikke har fået inddraget dele af deres ejendom, men som har ulemper, der går udover hvad der med rimelighed må påregnes som en del af den samfundsmæssige udvikling i det pågældende område.

Naboretten følger af praksis, og vurderingen går i sådanne sager på, hvad en nabo må tåle ud fra konkret rimelighedsvurdering af ulempens karakter m.v. Det er derfor ikke muligt på objektivt grundlag at sige, hvad der vil være omfattet af naboretten. Som udgangspunkt vil tvister om erstatningskrav efter naboretten løses ved civilt søgsmål. Nogle naboretlige krav vil dog også kunne indbringes i en eventuel ekspropriationsproces.

Udgangspunktet er ved en overskridelse af tålegrænsen, at genen eller begrænsningen skal bringes ned til tålegrænsen. Hvis almene samfundsinteresser gør, at en virksomhed skal opretholdes med genevirkningerne for naboerne til følge, kan naboerne i stedet kræve erstatning for den ulempe, de påføres. De naboretlige regler kan altså give en ejendomsejer krav på erstatning for de ulemper og begrænsninger, der følger af indvindingsråden over indvindings-arealet, men som giver ulemper for de omkringliggende ejendommers ejere.

Kendskab til et kommende projekt kan gøre, at erstatningskrav bortfalder (jf. "hvad der må forventes"), men der foreligger også praksis, hvor ejendomsejere kendte til projekter, men alligevel fik erstatning. Evt. kendskab beror altså på en konkret vurdering i den enkelte sag.

I forhold til råstofgravning vil en vurdering efter naboretten bero på et skøn over, hvad man må tåle af ulemper som nabo til en råstofgrav, og hvornår denne tålegrænse er overskredet.

Der lægges vægt på, hvad der er sædvanligt på det pågældende sted og som en del af den samfundsmæssige udvikling. Det kan her spille ind, at området har været udlagt til råstofområde i længere tid, herunder i den periode, hvor de enkelte ejendomme er handlet.

For så vidt angår støjgener, er vejledende grænseværdier relevante at inddrage for en vurdering af, om tålegrænsen er overskredet. Hvis grænseværdierne er overholdt, er den naboretlige tålegrænse som altovervejende udgangspunkt ikke overskredet, og der kan ikke ydes erstatning.

Modsat kan man dog ikke uden videre slutte, at overskridelse af de vejledende grænseværdier betyder, at der er krav på erstatning. Der skal dog samtidig være lidt et tab, enten i form af f.eks. værdiforringelse af ejendommen eller et driftstab (ved hoteldrift el.lign.).

Der skal i praksis meget til, før midlertidige støjgener giver krav på erstatning efter naboretten, mens varige støjgener fra f.eks. motorveje udløser ulempe-erstatning oftere. Dette skal naturligvis også ses i lyset af, at de vejledende grænseværdier for støj tages i betragtning, når der gives tilladelser til støjende midlertidige aktiviteter.

I naboretligt regi håndteres også ofte midlertidige forringelser af adgangsforhold til ejendomme i forbindelse med anlægsarbejder. Her skal der i praksis også en del til, for at sådanne gener udløser erstatning efter naboretten.

Forøget færdsel ad eksisterende veje udløser i praksis som udgangspunkt ikke erstatning i henhold til naboretten, idet det antages, at naboer til veje må tåle øget trafik som en del af den samfundsmæssige udvikling.⁵ Da det dog er en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om en øget trafikmængde er forudsigelig ift. naboretten, kan der i nogle tilfælde tilkendes erstatning. Dette kan ske, hvis der f.eks. sker en væsentlig intensivering af trafikken på en privat vej, der hidtil alene har tjent som adgangsvej for et begrænset antal ejendomme. Erstatningen er dog i praksis beskedent. Igen vil et evt. kendskab til denne udvikling være relevant at inddrage.

I vurderingen vil der konkret skulle indgå elementer som nærhed ift. indvindingsområdet, generens karakter (støj, vibrationer, støv, trafikale gener, indbliksgener) samt intensiteten af aktiviteterne (herunder hvor længe, aktiviteterne skal foregå). Yderligere skal områdets karakter, den pågældende ejendoms beliggenhed (er der f.eks. tale om fredelige omgivelser) og ejendommens karakter samt ejerens eventuelle kendskab til projektet inddrages. Hvis der dernæst kan konstateres overskridelse af tålegrænsen, og der kan bevises et tab i form af en ejendomsværdiforringelse, kan det udløse ulempeerstatning for den del af værdiforringelsen, der går udover tålegrænsen.

Opsamlende i forhold til naboer til råstofgrave kan det opsummeres, at muligheden for at få erstatning efter naboretten beror på en konkret helhedsvurdering i hvert enkelt tilfælde af, hvorvidt ulemperne overstiger, hvad der med rimelighed må påregnes som led i den almindelige samfundsudvikling.

Det er samtidig konstateret, at det i praksis er et overordnet udgangspunkt, at støjgener ikke anses for at være en naboretlig ulempe der udløser erstatning, hvis de vejledende grænseværdier overholdes. I indvindingstilladelsen vil der ofte fastsættes støjvilkår, der bevirker at grænseværdierne i nærområdet overholdes. Yderligere ses i den naboretlige praksis, at forøgelse af trafikintensiteten meget sjældent (om overhovedet) udløser ulempeerstatning.

Samtidig skal det inddrages i vurderingen, at råstofindvindingen sker i et begrænset antal år, hvorefter der vil ske efterbehandling af området, hvilket i sidste ende kan forskønne nærområdet.

Ligeledes er indvindingen i perioden fordelt på et ofte større område, og indvindingen flytter sig således rundt i området. Dermed opleves generne således forskelligt i de konkrete nærområder og i forskellig grad, hvilket også kan gøre det svært at dimensionere en gene set i forhold til naboretten.

Det vil derfor i henhold til naboretten være vanskeligt at bevise ulemper over den naboretlige tålegrænse, og der ses således heller ikke umiddelbart at være trykte afgørelser herom fra praksis.

⁵ Ekspropriation i praksis, side 159-160

3.4 Vilkårfastsættelse og andre muligheder for at regulere for gener

Råstoflovens § 3 opregner udtømmende de hensyn, der kan varetages i forbindelse med administration af råstofloven. Det er således alene disse hensyn, der kan inddrages, når der udstedes indvindingstilladelser i henhold til råstoflovens §§ 7 og 10.

Der kan i indvindingstilladelsen med hjemmel i råstoflovens § 10 fastsættes vilkår. Som udgangspunkt vil det være vilkår, der vedrører driften og relaterer sig til indvindingsområdet, dvs. til selve indvindingen og efterbehandlingen på området.

En indvindingstilladelse omfatter selve gravningen, og alle de processer, der er dele af indvindingsprojektet, herunder etablering og brug af interne adgangsveje, driftstid, behandlingsanlæg og placering af lagerpladser samt afslutning med efterbehandling, herunder eventuel tilplantning m.m.

Herudover kan regionerne fastsætte vilkår, der varetager hensyn nævnt i råstoflovens § 3, jf. § 10, stk. 3.

En regulering af driften på indvindingsområdet giver i sagens natur også indirekte en regulering af påvirkningen uden for området, f.eks. når der stilles vilkår vedrørende støj, driftstider mv. Det gælder også, når der fastsættes vilkår til efterbehandlingen og dermed til arealets mulige anvendelse efterfølgende.

Der kan derimod ikke i indvindingstilladelsen direkte fastsættes vilkår relateret til områder uden for indvindingsområdet, såsom til trafikale forhold uden for råstofgraven. Forhold uden for indvindingsområder kan som udgangspunkt ikke reguleres i indvindingstilladelse. Der foreligger således en afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet⁶, hvor det blev prøvet, om vejadgang fra det eksisterende vejnet til graveområdet kunne reguleres efter råstofloven. Dette blev afvist af nævnet.

Forhold vedrørende adgangsveje mv. skal således reguleres via vejlovgivningen eller evt. efter miljøvurderingsloven. Herudover kan vejmyndigheden også vurdere den trafiksikkerhedsmæssige situation i forbindelse med den tunge trafik til og fra råstofgravene, men det er umiddelbart ikke muligt at kræve tiltag udført af indvinderen.

Udgifter til vejvedligehold eller andre trafiksikkerhedsmæssige tiltag er der ikke umiddelbart hjemmel til at overføre til indvinderen i dag.

Ligeledes er der ikke mulighed for at stille egentlige vilkår om f.eks. støjisolering af boliger i nærområderne. Dette kan alene reguleres ved regulering af støjgrænser og driftstider mv.

⁶ NMK-220-00032

3.5 Råstoflovens § 35

Der er i råstoflovens § 35 en egentlig objektiv erstatningsnorm, hvorefter indvinderen skal erstatte skader forvoldt ved råstofindvindingen, uanset at skaden er hændelig.

Anvendelse af bestemmelsen kræver dog, i sagens natur, at der er lidt et tab i form af en skade. I et sådant tilfælde skal råstofindvinderen erstatte skaden på objektivt grundlag, dvs. uden at der behøver at være et ansvarsgrundlag (culpa). Skaden kan derfor godt være sket ved et hændeligt uheld, som normalt ikke erstattes.

Skader på f.eks. veje uden for råstofområdet vil umiddelbart være omfattet af § 35. Der skal være tale om egentlige skader, og forringede forhold f.eks. vejslidtage, vil ikke være omfattet af bestemmelsen.

4 Kompensationsordninger relateret til anlæg for vedvarende energi (VE-loven).

I lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven)⁷ er der i kapitel 2 fastsat regler, der skal fremme udbygning af vedvarende energi i form af vindmøller, solcelleanlæg, bølgekraftanlæg og vandkraftværker (i det følgende alle benævnt "VE-anlæg"). Formålet med reglerne er at sikre, at den lokale og kommunale opbakning til fremtidens udbygning med vedvarende energi som væsentligt element i at sikre Danmarks fortsatte grønne omstilling. Anlæggene er nemlig ikke altid populære naboer uanset deres gode formål.

Med loven blev vilkårene for naboer til fremtidige VE-anlæg forbedret. Også de kommuner, der medvirker til opstilling af vindmøller og solcelleanlæg, fik med loven bedre forhold.

Der er således i dette kapitel i loven fastsat regler om flere mulige kompensationer til naboer og lokalsamfund:

- > en værditabsordning der giver de omkringboende en fuld værditabs-erstatning, hvis der er værditab på over 1% på deres ejendomme;
- > salgsoptioner for de nærmeste naboer, hvis ejendom har værditab på over 1%;
- > en årlig bonusordning (VE-bonus) til de nærliggende boliger baseret på anlæggets produktion,
- > en grøn pulje, hvor opstilleren indbetaler et årligt beløb til den kommune, hvor anlægget er opstillet, for producerede kilowatt-timer et givent år. Den grønne pulje kan bruges til en række grønne tiltag af borgerne i kommunen via ansøgningsproces;
- > en statslig tilskudsordning "grøn ordning", hvor staten via ansøgningsordning kan give tilskud til en række lokale initiativer, der fremmer den vedvarende energi.

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1791 af 2. september 2021 om fremme af vedvarende energi

Nedenfor gennemgås kort de enkelte ordninger med fokus på de områder, hvor ordningerne kunne give inspiration til eller begrænsninger i forhold til lignende ordninger på råstofområdet.

4.1 Værditabsordning og salgsoption

Værditabsordningen gælder i dag for⁸:

- > Vindmøller over 25 m, der opstilles på land
- > Havvindmøller⁹
- > Solcelleanlæg med nærmere definerede effektkrav / regulering ift. terræn / tag placering
- > Bølgekraftanlæg eller vandkraftværk¹⁰
- > Hybridanlæg

I korte træk går værditabsordningen ud på, at opstilleren af et VE-anlæg skal erstatte værditab til ejere af beboelsesejendomme. Det fulde værditab skal betales af opstilleren af VE-anlægget, når værditabet vurderes at være over 1%, jf. § 6, stk. 5.

Værditabsordningen er en kompenserende foranstaltning, der udbetales udenfor ekspropriationsretligt regi.

Kompensation for værditabet i værditabsordningen er en engangsydelse, der betales til den pågældende ejer af beboelsesejendommen på tidspunktet for opstilling af VE-anlægget.

Det er taksationsmyndigheden, der vurderer værditabets størrelse i henhold til ordningen, jf. VE-lovens § 7, og det kræver således en individuel vurdering, herunder besigtigelse mv.

Der er tillige i VE-lovens § 7 fastsat regler om en salgsoption i stedet for betaling af værditab til de ejere af beboelsesejendomme, der ligger i en i loven defineret nærhed til VE-anlæggene. Salgsoptionen kan udnyttes, hvis taksations- myndigheden er kommet frem til, at der er et værditab på over 1%.

De nærmere regler om værditabs- og salgsoptionsordningen, herunder anmeldelse af krav, taksationsmyndighedens afgørelsesprocedure mv. er fastsat i bekendtgørelse om værditabsordningen, salgsoptionsordningen og taksationsmyndigheden¹¹.

De to muligheder gør det nemmere for ejere af beboelsesejendomme at få erstatning for værditab eller overtagelse af ejendommen end den generelle

⁸ Der er en række undtagelser i forhold til de oplistede anlæg. Dette har dog ikke relevans for konteksten med kompensation for gener ved råstofgravning, hvorfor undtagelserne ikke gennemgås nærmere hér. Der henvises til VE-lovens § 6, stk. 4, og § 6a, stk. 3.

⁹ Nærmere defineret ift. udbudspligt mv.

¹⁰ Nærmere defineret ift. udbudspligt mv.

¹¹ Bekendtgørelse nr. 744 af 30. maj 2020 om værditabsordningen, salgsoptionsordningen og taksationsmyndigheden.

ekspropriations- og naboretsproces gør. Hvis taksationsmyndigheden vurderer, at der er et værditab på over 1%, erstattes værditabet fuldt ud.

Ligeledes betyder salgsoptionsmuligheden, at nære naboer til VE-anlæggene ikke behøver at gå igennem en egentlig ekspropriationsproces.

Muligheden for overtagelse af ejendommen i en ekspropriationsproces vil kræve en nærmere vurdering af de konkrete gener, før man kunne kræve fuld overtagelse af ens ejendom, mens der ved salgsoptionsordningen kan kræves overtagelse, når VE-anlægget ligger tilpas tæt på, og der er konstateret værditab på over 1%.

De almindelige ekspropriationsregler gælder i forhold til ejendomme, der er placeret inden for en radius af påtænkte VE-anlæg, som gør, at ekspropriation og overtagelse af ejendomme i den forbindelse kan være påkrævet. Ekspropriation er en væsentlig anderledes ordning end værditabsordningen i og med, at ekspropriationskommissionen kan påvirke det pågældende VE-projekt, mens dette ikke vil være tilfældet ved værditabsordningen.

Samlet set kan man sige, at værditabsordningen fastsætter en "objektiv grænse" for, hvornår en ejer af en beboelsejendom kan få erstatning for værditab på sin ejendom og evt. kan kræve ejendommen overtaget af opstilleren. Tillige fastsættes procesregler, der gør det forholdsvis enkelt at få kompenseret et værditab.

Ordningen betyder også, at en nabo, der oplever gener ved VE-anlæg, ikke behøver at anlægge sag om naboretlige gener, og bevise at generne ligger over den naboretlige tålegrænse, for at få et evt. værditab erstattet. Tillige vil ulempe-erstatning i naboretligt regi kun udgøre den del af værditabet, der vurderes at ligge over den naboretlige grænse, og dermed kompenseres det fulde beløb altså ikke. Hertil kommer usikkerheden i, hvad man som nabo "må forvente" i forhold til udviklingen i området. VE-anlæg bliver mere almindeligt og derfor kunne praksis i den henseende på sigt udvikle sig til, at beboere i åbent land kunne forvente den slags anlæg i nogen grad. Ved at lovfastsætte krav på værditab som en kompensationsordning undgås denne usikkerhed.

4.2 VE-bonusordning

Udover muligheden for at få erstatning for værditabet på beboelsejendomme er der i dag fastsat regler i VE-lovens § 13 om en opstillers pligt til at tilbyde husstande, der er naboer til de omfattede VE-anlæg, en årlig "VE-bonus".

De husstande, der har ret til at modtage VE-bonus, er husstande i beboelsejendomme inden for en fastsat radius af hhv. vindmøller (8 x møllens højde) og solcelleanlæg, bølgekraftanlæg eller vandkraftværk (200 m fra anlægget), jf. bekendtgørelse om VE-bonusordning til naboer til vindmøller, solcelleanlæg, bølgekraftanlæg og vandkraftværker¹² § 4. Hvis der er flere møller/anlæg, er det

¹² Bekendtgørelse nr. 2161 af 14. december 2020 om VE-bonusordning til naboer til vindmøller, solcelleanlæg, bølgekraftanlæg og vandkraftværker

det nærmest placerede, der er afgørende i forhold til afstanden til beboelses-ejendommen.

VE-bonussen skal tilbydes af opstilleren og accepteres af de berettigede husstande, før ordningen træder i kraft. Når dette er sket, ydes VE-bonussen som en årlig betaling, som udbetales bagudrettet i hele anlæggets levetid.

Bonussen ophører, hvis beboeren flytter, hvorefter bonusmuligheden går videre til en evt. ny beboer. Bonus betales alene til husstande i beboelsesejendomme, som var opført (eller havde fået udstedt byggetilladelse) på tidspunktet for lovpligtigt afholdt offentligt møde, hvor opstilleren har orienteret om projektet.

Opgørelsen sker månedligt og baserer sig på anlæggets andel af elproduktion, elpriserne og produktionen, jf. § 12 i bekendtgørelse om VE-bonusordning til naboer til vindmøller, solcelleanlæg, bølgekraftanlæg og vandkraftværker. VE-bonussen vil således variere fra år til år afhængigt af både anlæggets produktion og elpriserne.

Der er, jf. bekendtgørelsens § 12, stk. 4, fastsat et loft på VE-bonussatsen (kW), således at denne maksimalt kan udgøre 1,5 % af anlæggets kapacitet.

4.3 Grøn pulje

Yderligere skal opstilleren af et VE-anlæg betale et beløb til en kommunal "grøn pulje".

Beløbet, som skal betales, beregnes på baggrund af producerede kilowatt-timer et givent år, jf. VE-lovens § 14, stk. 4:

- > 125.000 kr. pr. MW ved landvindmøller,
- > 165.000 kr. pr. MW ved havvindmøller,
- > 40.000 kr. pr. MW ved solcelleanlæg, og
- > 92.000 kr. pr. MW ved vandkraftværker.

Betalingen afhænger altså af opstillersens produktion og kan variere fra år til år. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at beløbet er differentieret for de fire teknologier, fordi fuldlasttimerne (antallet af timer på et år, hvor produktionskapaciteten producerer ved maksimal effekt) er forskellige.

Beløbet betales af opstilleren til den kommune, hvori anlægget er opstillet.

Kommunerne yder herefter tilskud fra grøn pulje til en række lokale projekter, hvorom der i bekendtgørelse om grøn pulje¹³ er fastsat ansøgningsprocedure, regler om kredsen af ansøgningsberettigede mv. Anvendes de indbetalte beløb ikke til tilskud over en 3-årig periode overføres resterende beløb til statskassen.

Ansøgningsberettigede (både fysiske og juridiske personer) er i henhold til bekendtgørelsens § 4:

¹³ Bekendtgørelse nr. 742 af 30. maj 2020 om grøn pulje

- 1) Naboer inden for seks gange møllehøjde.
- 2) Naboer inden for 200 meter fra et solcelleanlæg og et vandkraftværk.
- 3) Lokale i øvrigt i kommunen.

De projekter, der kan komme i spil til tilskud fra grøn pulje, er i henhold til bekendtgørelsens § 5 følgende, i prioriteret rækkefølge:

- 1) Projekter nær naboer til vedvarende energianlæg.
- 2) Projekter vedrørende grønne tiltag i kommunen.
- 3) Projekter fra naboer til vedvarende energianlæg.
- 4) Projekter vedrørende tiltag i kommunen.

Det nærmere formål med projekterne eller en eksemplificering af, hvilke typer af projekter, der kan gives tilskud udover ovenstående oplysninger, er ikke reguleret i bekendtgørelsen.

4.4 Grøn ordning

I VE-lovens § 18 er der fastsat regler om en statslig tilskudsordning, "grøn ordning", til styrkelse af lokale landskabelige og rekreative værdier.

Ordnningen vedrører alene vindmøller på land, der er nettilsluttet og opsat i perioden fra 2008 til 2018. Det indebærer, at der ikke kan ydes tilskud på grundlag af opstillede vindmøller, der nettilsluttes efter denne dato. Tilsagn om tilskud skal ligeledes være givet senest den 20. februar 2018, jf. § 18, stk. 1.

Begrundelsen for den afgrænsede periode er, at støtteordningen var statsstøttegodkendt af EU-Kommissionen til og med 20. februar 2018. Herefter blev det besluttet, at ordningen ikke skulle fortsætte.

Grunden til, at ordningen ikke blev forlænget skyldes, at det ansås for konkurrenceforvridende at fortsætte ordningen, idet ordningen favoriserede vindmøller. Efterfølgende er VE-lovens kapitel om fremme af vedvarende energi således udvidet til også at gælde andre former for vedvarende energianlæg.

Ordnningen gennemgås dog alligevel kort hér, idet det kan være relevant at vurdere, om en sådan statslig tilskudsordning a la grøn ordning er gangbar i forhold til råstofgravning.

Gennem ordningen blev der givet der statsligt tilskud til at iværksætte anlægsarbejder til styrkelse af landskabelige eller rekreative værdier i de kommuner, hvor vindmøllerne blev opstillet, samt og til kulturelle og informative aktiviteter i lokale foreninger mv. Dette skete med henblik på at fremme accepten af udnyttelsen af vedvarende energikilder (dog kun fra vindmøller) i kommunen.

Der blev ydet et fastsat tilskud i forhold til producerede kWh af vindmøllerne i kommunen svarende til 0,4 øre pr. kWh.

5 Juridisk vurdering af muligheder for etablering af kompensationsordning til naboer / nærområder til råstofgrave

5.1 Indledning

I nedenstående afsnit foretages en vurdering af muligheden for at indføre kompensationsordninger til henholdsvis nære naboer til råstofgrave og lokalsamfund påvirket af råstofindvinding.

Udover VE-ordningerne beskrevet ovenfor, gives der som udgangspunkt ikke kompensation, når der påbegyndes råstofgravning, opføres en motorvej eller en jernbane ved siden af en bolig, alene på baggrund af nærhed eller ændret udsigt. Der kræves hér enten hel eller delvis afståelse af ejendom for at få udbetalt ekspropriationserstatning, eller der skal føres bevis for, at generne overstiger den naboret- lige tålegrænse.

Med en eller flere former for kompensationsordninger ville naboer til råstofgrave og nærliggende lokalsamfund udenom disse processer kunne få en kompensation for de gener, som råstofgravene vurderes at generere i nærområdet.

I den henseende er det væsentligt at sondre mellem muligheden for at kompensere på individuelt niveau til særligt udsatte naboer og en mere generel kompensation til lokalsamfund, der generelt forbedrer naboernes forhold relateret til råstofgravning.

Overordnet er der dog en række udfordringer i forhold til kompensationsordninger relateret til råstofgravning generelt, og som indledningsvis skal nævnes.

Hvis kompensationerne skal betales af indvinderen, bør beløbet fastsættes proportionalt med den gene, der opleves i nærområderne. Ofte er det dog ikke muligt at forudsige, hvor lang tid indvindingen kommer til at foregå, hvilket også gør det sværere at arbejde med kompensationsordninger og kompensationens størrelse for at den er proportional med generne.

Når den tidsmæssige udstrækning af indvindingen (og generne) ikke kendes, kan det være svært at vurdere "graden" af generne i nærområdet endeligt og dermed at fastsætte en kompensationsordning, der rammer proportionalt.

Ligeledes er indvindingen i perioden fordelt på et ofte større område og indvindingen flytter sig således rundt i området. Dermed opleves generne forskelligt i de konkrete nærområder og i forskellig grad, hvilket også kan gøre det svært at dimensionere, særligt en individuel kompensationsordning rimeligt og proportionalt, både i forhold til naboerne og i forhold til indvinderne.

5.2 Kompensationsordning til særligt udsatte naboer, individuel kompensation

Nedenfor vurderes det, om ordninger lignende dem, der er for VE-anlæg kan indføres for de naboer til råstofgrave, som særligt oplever gener ved indvindingen pga. deres placering tættest på områderne.

5.2.1 Værditabsordning

Som gennemgået ovenfor i afsnit 4.1 er der i VE-loven indført en værditabs- og salgsoptionsordning relateret til VE-anlæg og naboer hertil. Ordningerne baserer sig på en individuel vurdering af værditabet for beboelsesejendomme i nærområdet til de placerede VE-anlæg.

Værditabet vurderes konkret af taksationsmyndigheden, hvorefter alle værditab, der overstiger 1 % erstattes og hvorefter beboelsesejendomme særligt tæt på anlæggene kan kræve deres ejendomme overtaget, hvis værditabet overstiger de 1%.

Det skal undersøges, om en sådan ordning kan gennemføres i forhold til beboelsesejendomme nær råstofindvindingsområder.

Den konkrete vurdering af værditabet i VE-ordningen vil umiddelbart ikke kunne overføres 1:1 til råstofindvindingsområder. Det skyldes, at råstofindvindingen inde i området ofte flytter rundt i den samlede indvindingsperiode. Generne ved støj og vibrationer, som ofte vil være en af årsagerne til et værditab, vil derfor også variere i forhold til naboområderne, hvilket gør det vanskeligt at vurdere et værditab. Samtidig kan man også argumentere for, at der netop ikke er tale om et varigt værditab, når generne ikke er kontinuerlige.

Det vil yderligere ikke være muligt at fastlægge objektive kriterier for nærheden til indvindingsområderne, som kan inddrages ved en evt. salgsoptionsordning, som der er gjort i VE-ordningerne.

Yderligere foregår råstofindvindingen i en begrænset periode, hvorimod opstilling af VE-anlæg som udgangspunkt ikke er tidsbegrænset.

Hertil kommer, at en indvindingstilladelse alene som udgangspunkt kan gives i op til 10 år ad gangen, jf. råstoflovens § 9, stk. 1. Der kan gives tilladelse til fortsat indvinding i tilfælde, hvor indvindingen ikke har været afbrudt, hvilket ofte sker, men vurderingen af et værditab for en ejendom vil som udgangspunkt skulle tage udgangspunkt i den gældende tilladelse på tidspunktet for værditabsvurderingen. Inddragelse af et potentielt værditab på baggrund af en estimeret forlængelse i et ukendt antal år og på et ukendt intensitetsniveau i de forskellige områder af råstofgravene vil ikke være muligt at værdifastsætte på tidspunktet for en vurdering af et værditab i forbindelse med udstedelse af indvindingstilladelsen.

Områdets efterbehandling vil også spille ind i en eventuel værdiansættelse. Ofte etableres rekreative områder efter endt indvinding, hvilket kan give en værdiforøgelse til ejendommene i nærområdet. Idet råstofindvindingen ofte ikke foregår mere end 30 år vurderes det, at en sådan værdiforøgelse også vil skulle inddrages i en ansættelse af et værditab, da ejerne af beboelsesejendommene ellers opnår en egentlig berigelse, idet deres midlertidige værditab erstattes, mens den kommende værdiforøgelse giver dem en sådan berigelse.

Det må derfor konkluderes, at en kompensation til nærliggende naboer til råstofgraveområder næppe kan etableres som en værditabsordning, fordi værditabet på grund af indvindingens særlige kendetegn kun meget vanskeligt kan opgøres på basis af generelle regler. Dette står i modsætning til den værditabsordning der gælder for vindmøller, hvor det netop har været muligt at tilvejebringe generelle regler for opgørelsen af værditabet. Ligeledes vil en salgsoptionsordning heller ikke være mulig at indføre i forhold til naboerne.

5.2.2 Engangskompensation

Det skal herefter vurderes, om en engangskompensation til nærliggende naboer plaget af støj fra indvindingsområdet fastsat på et objektivi grundlag og ikke ud fra et konkret opgjort værditab er en mulighed. En sådan ydelse ville eventuelt kunne gøres betinget af, at kompensationen alene udbetales til støjisolering af ejendomme.

Der ses dog også hér en problemstilling i forhold til afgrænsningen af de naboer, der i så fald på objektivi grundlag skulle kompenseres. Generne ved støj og vibrationer vil variere i de enkelte nærområder, hvorfor opgørelse af en "generadius" i så fald skulle laves løbende eller tage en række naboer med ved indvindingens start, som først efterfølgende reelt vil få generne.

I sidstnævnte tilfælde kan disse naboer, der har fået udbetalt erstatningen for lods, være flyttet og har dermed fået et gode, men ingen gene, mens de nye ejere alene får genen, men ikke godet. Dermed kan kompensationen synes ligegyldig eller ligefrem uretfærdig, særligt hvis det er råstofindvinderen, der skal betale den.

Hvis ordningen betinges af, at kompensationen benyttes til f.eks. støjisolering, og der således alene betales et beløb svarende til de dokumenterede udgifter en ejendomsejer har haft til støjisolering, vil kommende ejere også få gavn af kompensationen. Til denne løsning vil der dog være en yderligere problemstilling relateret til det faktum, at der som udgangspunkt er fastsat støjvilkår i indvindingstilladelsen, som indvinderen skal overholde. Støjvilkårene er fastsat af regionerne med inddragelse af støjudbredelsens acceptable niveau i nærområdet i forhold til de vejledende grænseværdier.

Ved udbetaling af en kompensation, der giver ret til støjisolering, tilsidesættes de vejledende grænseværdier indirekte, idet det anerkendes, at overholdelse af grænseværdierne ikke anses for tilstrækkelig. Dette vil kunne skabe en uheldig præcedens på en lang række andre områder.

En objektivi baseret engangskompensation til nærliggende ejendomme vurderes derfor også pga. en række problemstillinger som nævnt ovenfor at være ramt af en række udfordringer baseret på indvindingens særlige karakter.

5.2.3 Bonusordning til særligt udsatte naboer

Der skal også ses på muligheden for en kompensationsordning i form af en årlig råstof-bonus fra indvinderen til de omkringliggende naboer til råstofområderne, lig den nuværende VE-bonus i VE-loven.

Indvinderens indbetaling til en sådan bonusordning ville i så fald skulle baseres på mængden af indvundne råstoffer i det forgangne år.

Igen vil afgrænsningen af de naboer, der skulle have bonussen udbetalt, dog igen være en udfordring i relation til råstofgravning.

I bekendtgørelsen om VE-bonusordningen er de berettigede naboer til bonussen defineret som beliggende med en bestemt maksimal afstand fra anlæggene, idet anlæggene er stationære. Det er disse naboer, der anses for at have gener og derfor skal have en bonus udbetalt fra den, der generer dem. VE-bonussen udbetales alene til de beboelsesejendomme, der var opført på tidspunktet, hvor VE-anlægget bekendtgjordes opført. Når indvindingen af råstofferne rykkes rundt inde på indvindingsområdet, vil en sådan fast afgrænsning ikke kunne lade sig gøre, hvis bonussen skal kompensere for gener i form af larm, vibrationer mv., da generne vil variere.

Alternativt skulle man lave en radius uden om hele området, som derefter berettiger til en bonus. Da bonussen betales af indvinderen og med bonussens formål in mente: at kompensere naboerne for gener, vil indvinderen formentlig kunne påberåbe sig manglende opfyldelse af formålet og manglende proportionalitet, hvis indvindingen er rykket til et nyt område og de bonusberettigede naboer dermed ikke har reelle gener.

En sådan bonus vil samtidig ikke være egnet til at opveje de trafikale gener, der opleves i råstofområderne, da sådanne gener ikke kun opleves af de nære naboer men af alle, der færdes på vejene.

Råstofområderne udlægges ofte mange år i forvejen. Hvis man tillige skulle indføre VE-lovens princip om, at kendskab til generne gør, at der ikke er ret til en bonus (jf. regulering af, at alene ejendomme, der var opført eller havde byggetilladelse på tidspunktet, hvor ejerne fik kendskab til et nyt VE-anlæg), ville lignende bonusordning for råstofnærområder begrænses en del.

5.3 Kompensationsordning til initiativer i nærområder til råstofgrave

En lang række undersøgelser viser¹⁴, at støj kan opleves subjektivt meget forskelligt hos dem, der er i nærheden af en støjkilde, afhængigt af, hvordan det indbyrdes forhold mellem f.eks. den støjende virksomhed og borgerne er.

Det er derfor ikke altid de direkte naboer til råstofgravene, der oplever de største gener. Det kan til dels skyldes, at der er etableret en relation og forståelse mellem indvinder og de nærmeste naboer gennem dialog. Ejere af fjernereliggende ejendomme kan derimod føle sig stærkt generede af indvindingen selvom støj mv. er mindre hos dem end hos de umiddelbare naboer.

Det er bl.a. med dette in mente, at VE-ordningerne er etableret: for at fremme accepten af anlæggene i nærområdet, og således at støj og visuelle gener potentielt accepteres ad kompensationsordningernes vej.

¹⁴ Se bl.a. World Health Organization, Regional office for Europe, "ENVIRONMENTAL NOISE GUIDELINES for the European Region, 2018

I dette afsnit undersøges på den baggrund om det er muligt at lave en kompensationsordning, der forbedrer beboernes forhold til råstofgravning i deres nærområde. Kompensationen kunne f.eks., som foreslået af regionerne, anvendes til:

- > Øget vejvedligeholdelse, også af private fællesveje, som benyttes i lokalområdet.
- > Etablering af cykelstier særligt til skoleveje til børn, der bor i lokalområdet.
- > Øvrige generelle foranstaltninger, der kan forskønne og/eller bidrage til en fredeliggørelse af området.

Yderligere har det været et ønske fra regionernes side, at der ses på muligheden for at indføre en forpligtelse hos indvinder (eller ejeren af ejendommen, hvis dette ikke er indvinderen), kommune m.fl. for at sikre et endnu bedre område naturmæssigt og med mere biodiversitet, når råstofindvindingen er færdiggjort, samt at der ses på muligheden for at kræve offentlig adgang til arealerne.

Et krav om offentlig overtagelse af arealerne eller et krav om offentlighedens adgang, således at arealerne ikke frit kan anvendes af ejeren efter endt indvinding, vil umiddelbart være egentlig ekspropriation. Det er således uden for dette notats ramme at vurdere disse muligheder nærmere.

Derimod skal der hér vurderes, om en mulig kompensationsordning, som indbetales til en pulje, der uddeles til initiativer som oplyst ovenfor via en kompensationsordning, kan begrundes.

Igen vil en række overordnede forskelle ift. VE-anlæg være relevante at inddrage i vurderingen:

Overordnet set er der – i modsætning til placeringen af VE-anlæg – tale om, at råstofgravning foregår midlertidigt i et område. Generne er således tidsmæssigt begrænsede. Samtidig rykker dele af aktiviteterne (typisk gravefronten) særligt inde i de større råstofområder rundt, og generne er derfor ikke lige store eller ens i hele perioden.

Der er ofte tale om langvarige indvindinger i op til 30 år, men den endelige periode kendes som udgangspunkt ikke ved indvindingens start, idet der i råstofloven er fastsat et maksimum på 10 år til gravetilladelserne, jf. råstoflovens § 9, stk. 1.

Hertil kommer, at området efter endt indvinding i en række tilfælde efterbehandles til rekreative områder, som i sig selv forskønner området. Alternativt går områderne tilbage til landbrugsmæssig drift, hvilket ikke medfører yderligere gener end før indvindingen.

Der vil derfor som udgangspunkt, hvis en kompensationsordning indføres, rimeligvis skulle være tale om en midlertidig ordning baseret på (forventet) varighed af indvindingen.

Man kan argumentere for, at i den periode, hvor der rent faktisk indvindes råstoffer, er der en række gener, som ikke kan afbødes med hverken vilkår i indvindingstilladelsen eller i f.eks. vejlovgivningen. Lokalsamfundet og kommunen har som sådan ingen særskilte lokale fordele af indvindingen, mens den foregår, hvorfor indvindingen da ofte også opleves som en gene uden fordele.

Råstofferne anses som en værdifuld ressource, og det er dermed af samfundsmæssig betydning, at der indvindes råstoffer i Danmark. Det taler for, at de gener, som lokalområdet må tåle i almenvellets interesse, bør kunne kompenseres via en grøn pulje à la den, der er indført for VE-anlæg.

Man kunne med henvisning hertil derfor godt begrunde lovregulering, der muliggør, at der i indvindingsperioden skal betales en kompensation til en pulje til tiltag i lokalsamfundet, som kan imødegå dele af generne.

Ligesom i VE-ordningen vil det være muligt at fastsætte en ordning, som den nuværende i VE-regi, "Grøn pulje", hvor lokale borgere kan ansøge om beløb fra kompensationspuljen, der ligger i kommunen. Alternativt kunne man indføre en ordning som den tidligere "Grøn ordning", hvor kommunerne kan ansøge staten om projekter.

For begge ordninger vil der skulle fastsættes ansøgningskriterier. Man kunne i den forbindelse rimeligvis begrunde, at naboer tættest på indvindingsområderne, kunne få en prioriteret mulighed for at få adgang til midlerne. Der vil ligeledes kunne fastsættes kriterier for, hvad kompensationspuljen kan anvendes til.

Lokale initiativer, der forskønner nærområdet og evt. særligt mindet på støjnedbringelse, vil umiddelbart godt kunne omfattes af en kompensationsordning overordnet set.

En pulje til fordeling til lokale initiativer, som også skulle rumme mulige forbedring af veje og trafiktiltag, vil dog skulle afgrænses i forhold til kommunernes forpligtelser som vejmyndighed till f.eks. vejvedligehold og indsatser for trafiksikkerheden, herunder etablering af cykelstier. Der må således ikke være tale om en indirekte og skjult skat, som en indvinder forpligtes at betale via en kompensationsordning.

Anvendelse af kompensationsordningen vil således ikke kunne ske i forhold til tiltag, som kommunen som vejmyndighed er forpligtet til at varetage.

En kompensationsordning skal indføres ved lov, og det skal besluttes politisk, om kompensation til kommunerne skal ske via betaling fra staten eller fra indvinderne. Førstnævnte løsning kræver bl.a. en udredning i forhold til EU-statsstøttereglerne, som den tidligere grøn ordning i VE-regi.

Hvis det er indvinderen, der skal betale ind til ordningen, bør kompensationsbeløbet, som opkræves af indvinderen, basere sig på mængden indvundne råstoffer og evt. også en sondring ift. de enkelte råstoffers værdi. På den måde vil beløbet, der skal betales af indvinderen, være økonomisk proportionalt med indvinders indtjening, og dermed vil mindre indvindere ikke blive ramt hårdere.

Det er dog den overordnede vurdering, at en kompensationsordning, der oprettes som en pulje til lokale initiativer overordnet set godt vil kunne indføres ved lov, hvis der er politisk vilje hertil.

6 Konklusion

Det er COWIs vurdering, at kompensationsordninger, hvormed naboer til råstofområder kompenseres individuelt, indebærer en række udfordringer baseret på indvindingens særlige karakter: en begrænset indvindingsperiode (fra 10- 30 år), genernes varierende intensitet i denne periode samt genernes skiftende placering – og dermed påvirkning - i løbet af indvindingsperioden. Hertil kommer, at området efter indvindingsperioden kan etableres som rekreative arealer, der forskønner lokalområdet.

En kompensation til naboer til råstofgrave som en værdi- tabsordning, vurderes således ikke at kunne indføres, idet værditabet på grund af indvindingens særlige kendetegn, som nævnt ovenfor, ikke kan gøres op på baggrund af generelle regler/kriterier.

En engangskompensation særligt til støjisolering ses ikke at kunne indføres, idet støj fra indvindingsområderne reguleres i vilkår i indvindingstilladelsen. Ved udbetaling af en kompensation, der giver ret til støjisolering, tilsidesættes de vejledende grænseværdier indirekte, idet det anerkendes, at overholdelse af grænseværdierne ikke anses for tilstrækkelig. Dette vil kunne skabe en uheldig præcedens på en lang række andre områder.

En engangskompensation, der ikke er dedikeret til støjisolering, ses ikke at kunne begrundes i forhold til afgrænsningen af de naboer, der i så fald på objektivt grundlag skal kompenseres. Generne ved støj og vibrationer vil variere i de enkelte nærområder, hvorfor opgørelse af en "gene-radius" i så fald skal laves løbende eller tage en række naboer med ved indvindingens start, som først efterfølgende reelt vil få generne, men som måske ikke længere bor i området.

En bonusordning til de nære naboer vil have en særlig problemstilling i, at bonussen skal kompensere for gener i form af larm, vibrationer mv., når der samtidig henvises til, at generne varierer. Dermed vil de bonusberettigede ejendomme være vanskelige at fastlægge.

Alternativt skal man lave en radius uden om hele området, som derefter berettiger til en bonus. Da bonussen betales af indvinderen og med bonussens formål in mente: at kompensere naboerne for gener, vil indvinderen formentlig kunne påberåbe sig manglende opfyldelse af formålet og manglende proportionalitet, hvis indvindingen er rykket til et nyt område og de bonusberettigede naboer dermed ikke har reelle gener.

Derimod vil en kompensationsordning i form af en pulje som kunne bruges til lokale initiativer i nærområdet med fokus på generne ved indvinding formentlig kunne indføres, hvis der er politisk vilje hertil. Hvis man lægger sig op ad VE-ordningens grønne pulje, vil det således være indvinderne, der på baggrund af mængder og værdier af råstofferne indbetaler et årligt beløb til en sådan pulje, der herefter kan forvaltes af region eller kommuner til brug for initiativer, der til lige skal fastsættes mere eller mindre detaljeret ved lov.

Hvilke initiativer, der kan omfattes af en sådan pulje, kan være begrænset af anden lovgivning, herunder kan kommunens forpligtelser i henhold til vejlovgivningen gøre, at puljen ikke kan anvendes til tiltag, som kommunen er forpligtet til at gennemføre som vejmyndighed.