

MRF 2021.302

Retten i Holstebros dom af 4. juni 2021, sag BS-20266/2020-HOL

Virksomhed 1 v/A (adv. Mie Otzen Møller) mod Miljø- og Fødevarerklagenævnet (adv. Kim Christian Højmark v/adv.fm. Mie Bloch Gundersen)

Ikke grundlag for at tilsidesætte Miljø- og Fødevarerklagenævnets skøn ved afslag på dispensation fra fortidsbeskyttelseslinje til råstofindvinding. Kommunens tidlige tilkendegivelser over for tidligere ejer og aftaler med denne om omlægning af til- og frakørselsvej gav ikke råstofelskab berettigede forventninger på dispensation.

Efter ansøgning meddelte Thisted Kommune den 15. marts 2019 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, dispensation til at indvinde grus på en ejendom inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen (100 meter), jf. lovens § 18, stk. 1, nærmere bestemt henholdsvis indtil 25, 40 og 53 meter fra tre gravhøje. Danmarks Naturfredningsforening påklagede afgørelsen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet (MFK), der den 25. oktober 2019 ændrede den til et afslag. Den ansøgende virksomhed (A) sagsøgte derpå MFK med påstand om, at MFK's afgørelse skulle annulleres. Til støtte herfor gjorde A navnlig gældende, at betingelserne for at meddele dispensation var opfyldte, at A havde en berettiget forventning herom som følge af en tilladelse fra 2012 og en aftale med kommunen om adgangsveje til området. MFK påstod frifindelse og gjorde overordnet gældende, at

afgørelsen var lovlig og ikke behæftet med mangler, der medførte ugyldighed. Retten indledte med at fastslå, at der ved vurdering af, om der kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 18, lægges vægt på fortidsmindets karakter, dets arkæologiske betydning, omgivelserne og berettigede forventninger. Retten fandt, at MFK havde varetaget alle relevante, saglige hensyn. Retten fastslog i den forbindelse, at kommunens tilkendegivelse i en råstofindvindingstilladelse meddelt til den tidligere ejer i 2012 og aftalen mellem A og kommunen om omlægning af adgangsveje til indvindingsområdet, ikke indebar, at A havde en berettiget forventning om at opnå dispensation. Idet bevisførelsen, herunder dronevideoer og luftfotos over området, ikke gav grundlag for at tilsidesætte MFK's skøn, blev frifindelsespåstanden taget til følge.

Kommentar: *Dommen er på linje med den restriktive praksis, der i almindelighed følges med hensyn til at dispensere fra fortidsmindeværnet, jf. fra nyere klagenævnspraksis eksempelvis MAD 2014.160, MAD 2016.37, MAD 2016.217 og MAD 2016.218. Det er ligeledes i overensstemmelse med retspraksis, at klagenævnet ikke i sager om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 18 og andre afgørelser, hvor klagenævnet foretager fuld prøvelse, er bundet af kommunens tidligere praksis, jf. MAD 1998.98 V. Det er derfor ikke overraskende, at nævnet heller ikke i forhold til naturbeskyttelseslovens § 18 er bundet af kommunens aftaler med lodsejer. Om aftalen derimod kan medføre, at lodsejer måtte have et erstatningskrav over for kommunen på grundlag af aftalen eller kommunens tilkendegivelser, berører ikke klagenævnets prøvelse af dispensationens gyldighed. Noget andet er, at der kan være omstændigheder, som alligevel på tillægges vægt, jf. MAD 2016.105 Nmk, hvor der blev meddelt lovliggørende dispensation fra fortidsmindebeskyttelseslinjen til landbrugsbygninger, da bygningerne var opført i god tro på grundlag af kommunens byggetilladelse, og det var tvivlsomt, om kommunen kunne gøres erstatningsansvarlig, hvortil kom, at bygningernes landskabelige påvirkning var beskeden. Disse særlige momenter forelå ikke i sagen fra Thisted.*



RETEN I HOLSTEBRO DOM

afsagt den 4. juni 2021

Sag BS-20266/2020-HOL

Virksomhed 1 v/ A
(advokat Mie Otzen Møller)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(Kammeradvokaten v/advokat Kim Christian Højmark v/advokatfuldmægtig
Mie Bloch Gundersen)

Denne afgørelse er truffet af dommer Christian Schou.

Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen, som er anlagt den 23. april 2020, angår gyldigheden af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af den 25. oktober 2019 om dispensation i en sag om råstofindvinding inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen i Thisted Kommune.

Sagsøgeren, Virksomhed 1 v/ A, har påstået, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2019 om ændring af Thisted Kommunes afgørelse af 25. marts 2019 om dispensation til råstofindvinding inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen på matr. nr. X Skovsted By, Hillerslev beliggende Adr. 1, Skovsted, 7700 Thisted, annulleres.

Sagsøgte, Miljø- og Fødevareklagenævnet, har påstået frifindelse.

Oplysningerne i sagen

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a.

Efter ansøgning fra ^A om tilladelse til at indvinde grus på ejendommen ^X Skovsted By, Hillerslev ^{Adr. 1}, Skovsted, 7700 Thisted, med en del inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen omkring fortidsminderne med fredningsnr. 120542, 120514 og 120510 traf Thisted kommune traf 25. marts 2019 afgørelse, hvorefter...:

”Kommunen meddeler hermed dispensation til, at der kan graves indtil 25 meter fra højfod på fortidsmindet fredningsnr. 12542 og indtil 40 meter fra højfod på fortidsmindet fredningsnr. 120514 og indtil 53 meter fra højfod på fortidsmindet fredningsnr. 120510.”

Dispensationen blev givet i henhold til Naturbeskyttelseslovens § 65, idet der blev dispenseret fra naturbeskyttelseslovens § 18 om fortidsmindebeskyttelseslinjer.

Det fremgår af afgørelsen:

”Sagsfremstilling og begrundelse

Det ansøgte ligger mindre end 100 meter fra et fortidsminde og kræver derfor Kommunens dispensation fra Naturbeskyttelseslovens § 18. Ifølge denne bestemmelse må der ikke uden kommunens dispensation ændres i tilstanden af arealet inden for 100 meter fra fortidsminder. Der må heller ikke plantes træer eller buske, opsættes faste hegn, placeres bebyggelse, campingvogne og lignende. Forbuddet gælder også for midlertidige terrænændringer. Formålet med fortidsmindebeskyttelseslinjen er at sikre fortidsmindernes værdi som landskabslementer, herunder ikke mindst indsynet til og udsynet fra fortidsminderne. Samtidig skal bestemmelsen sikre de arkæologiske lag i området omkring fortidsminderne.

Der er søgt om tilladelse til at indvinde grus på matr.nr. ^X Skovsted By, Hillerslev der udpeget som et råstofindvindingsområde, og Region Nordjylland har i 2016 meddelt råstof tilladelse. Tilladelsen er ikke udnyttet endnu, men man agter at påbegynde gravearbejdet, hvorfor der søges om dispensation for gravning inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen ved fortidsminderne med fredningsnr. 120542, 120514 og 120510. Ifølge graveplanen ønskes der gravet indtil 25 meter fra fredningsnr. 120542, og indtil 40 meter fra fredningsnr. 120514 og indtil 53 meter fra fredningsnr. 120510, Det fremgår af graveplanen at den egentlige gravegrænse er 30-75 meter længere fra fortidsminderne og minimumsafstandene angiver grænsen for hvor skråningen må begynde. Ved efterbehandlingen må der ikke etableres skråninger med stejlere hældning end 1:8.

Fortidsminderne 120542, 120514 og 120510 ligger på toppen og sydsiden af et højdedrag, hvor fredningsnr. 120542 ligger på toppen mens de andre ligger ned ad sydsiden af højdedraget. Fortidsminderne kan kun ses i landskabet, når man kommer fra syd. Terrænets form og beplantningen i området gør, at fortidsminderne ikke kan ses fra nord, øst og vest. Råstofindvindingen vil kun ske nord og vest for fortidsminderne og vil således ikke påvirke indsigten til gravhøjene. Råstofindvindingen vil på grund af terrænforskellen ikke kunne ses når fortidsminderne ses fra syd. Efter endt gravning og reetablering af området er det muligt at fortidsminderne vil kunne ses fra nord, da terrænet sænkes.

Fortidsmindet 120542 er en ødelagt udfladet høj med et stort krater efter gravning. Højen er ikke særlig markant i landskabet. Fortidsmindet 120514 er ca. 1,5 meter høj og har en irregulær form på grund af tidligere gravninger i højen. Højen er ikke markant i landskabet. Fortidsmindet 120510, der er den høj, der [er] længst fra råstofgraven, er 2,3 meter høj og afladet på toppen og er tydeligere i landskabet uden at fremstå markant.

Efter besigtigelse af forholdene er det vurderet at den ansøgte råstofindvinding inden for fortidsbeskyttelseslinjen vil ikke påvirke ind- eller udsynet fra fortidsminderne væsentligt. Da der er en samfundsmæssig interesse i at udnytte råstofforekomster mest effektivt, vurderer Thisted Kommune, at der kan meddeles dispensation uden at de pågældende fortidsminder mister deres værdi som værdifulde landskabselementer.

..."

Afgørelsen blev af Danmarks Naturfredningsforening den 23. april 2019 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som den 25. oktober 2019 efter naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, jf. § 65, stk. 2, jf. § 78, stk. 1, 1. pkt., ændrede Thisted Kommunes afgørelse til et afslag.

Begrundelsen for Miljø- og Fødevarerklagenævnets var:

"Efter naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, må der ikke foretages ændring i tilstanden af arealet inden for 100 meter fra fortidsminder, der er beskyttet efter bestemmelserne i museumsloven. Der må ikke etableres hegn, placeres campingvogne og lignende.

Formålet med fortidsmindebeskyttelseslinjen er at sikre fortidsmindernes værdi som landskabselementer. Både den generelle betydning af fortidsminderne i landskabsbilledet, indsyn til og udsyn fra fortidsminderne skal sikres med bestemmelsen. Samtidig skal bestemmelsen sikre de arkæologiske lag i området

omkring fortidsminderne, idet der ofte er særlig mange kulturhistoriske levn i områderne tæt ved de fredede fortidsminder.

Det følger af nævnets praksis, at det forhold, at en gravhøj ikke umiddelbart er synlig i landskabet, f.eks. på grund af eksisterende beplantning ikke gør en gravhøj til et "ikke synligt fortidsminde", som er undtaget fra forbudsbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, jf. stk. 3.

Kommunen kan i særlige tilfælde meddele dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer, jf. naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2. I overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd er praksis meget restriktiv.

Hensynet til råstofforsyning vejer generelt ikke tungere end de hensyn, der er grundlaget for bestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 18. Det forhold at sagen vedrører et i regionplanen udlagt graveområde kan således ikke i selv begrundede en dispensation fra forbudsbestemmelsen.

I den enkelte sag skal der derfor foretages en konkret vurdering af, om formålet med det ansøgte er så væsentligt, at den generelle beskyttelsesinteresse og hensynet til sikring af de arkæologiske lag bør vige, og en konkret vurdering af det ansøgte påvirkning af de beskyttede fortidsminder.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets finder, at terrænændringerne med henblik på råstofindvinding i den konkrete sag ikke kan anses for at være et sådant særligt tilfælde, at der kan meddeles dispensation. Nævnet vurderer således, at hensynet til råstofindvinding i det konkrete tilfælde ikke er tilstrækkeligt tangerende til at opveje hensynene til de landskabelige og kulturhistoriske interesser i området omkring gravhøjene.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen navnlig lagt vægt på, at den samfundsmæssige interesse i råstofindvinding fra et forholdsvist lille areal, inden for beskyttelseslinjerne, på ca. 1,6 ha må anses for begrænset og derfor ikke kan opveje de hensyn, der skal varetages med fortidsmindebeskyttelseslinjen. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at råstofindvindingen vil påvirke landskabet omkring højene og dermed forstyrre oplevelsen og forståelsen af dem som landskabelementer. Det er ligeledes tillagt vægt, at der er tale om en sammenhængende række af fem fredede oldtidsgravhøje, hvilket efter nævnets opfattelse gør området særdeles bevaringsværdigt og kulturhistorisk interessant. Det er endvidere indgået i vurderingen, at praksis på området er restriktiv, og at en dispensation efter nævnets opfattelse ville kunne få en uønsket præcedensvirkning i strid med bestemmelsens formål.

Videre har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at arealet inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen alene udgør en mindre del af det samlede råstofgraveområde.

Herudover har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at hensynet til sikring af de arkæologiske lag omkring fortidsmindet i denne sag, uagtet de af kommunen indsatte vilkår, vejer tungere end hensynet til råstofforsyning.

Hertil har nævnet lagt vægt på, at gravearbejdet kan medføre ødelæggelse af de arkæologiske lag, navnlig fordi gravearbejdet ønskes foretaget særligt tæt på fortidsminde fredningsnr. 1-50542.

Det forhold, at gravhøjene ikke er særligt synlige i landskabet pga. eksisterende bevoksning, er ikke indgået i nævnets vurdering, da bevoksning altid kan fjernes. Det er som følge af nævnets praksis heller ikke indgået i nævnets vurdering, at terrænreguleringen muligvis vil forbedre indsynet til den nordligste gravhøj efter endt gravning, idet gravhøjenes autenticitet ikke bør tillades ændret alene under henvisning til, at terrænreguleringen landskabeligt ville være en fordel.

Det kan ej heller medføre et andet resultat, at gravhøjene ikke er synlige fra råstofgraveområdet nord for fortidsminderne, da fortidsmindebeskyttelseslinjen også tager sigte på at beskytte udsynet fra gravhøjene, og idet netop udsynet i nordlig retning bliver påvirket væsentligt som følge af råstofindvindingen.”

31. juli 2012 modtog den tidligere ejer råstofindvindingstilladelse på samme ejendom. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

Udtalelser i sagen: Gravearbejder inden for fortidsmindebeskyttelseszone Gravhøjsbeskyttelseslinjen administreres meget restriktivt og der skal foreligge særlige forhold før der kan meddeles dispensation. Da der er en samfundsmæssig interesse i at udnytte råstofforekomsterne mest effektivt, er der praksis for at dispensere indtil en afstand af 25 meter fra gravhøje med mindre, det har væsentlige negative konsekvenser rent landskabeligt.

Det må konkluderes at det i forbindelse med den ansøgte indvinding vil kunne dispenseres til at grave indtil en afstand af 25m fra den nordlige høj og ind til det vest for liggende skel for så vidt angår de to sydlige høje.

Ifølge graveplanerne vil der først blive tale om at grave indenfor beskyttelseslinjerne i fase II efter 3 til 4 år. Da en dispensation kun gælder i 3 år vil det ikke være hensigtsmæssigt at meddele dispensation på nuværende tidspunkt, da den ikke vil kunne udnyttes, før den er udløbet.”

Forklaringer

Der er afgivet forklaring af A , B og C .

A har forklaret, at han siden 1976 har ejet grusværket, som blev startet for 83 år siden af hans far. Han har i alt haft 13 grusgrave forskellige steder omkring Thisted og i Nordjylland. Tidligere har han fået dispensation på ejendommen Adr. 3 . I tilladelserne indgår nogle vilkår om, at museet foretager graveprøver, som han som grundejer skal betale. De har ikke undersøgt inden for fredningslinjerne. Det måtte de ikke. Hans gravetilladelse til denne ejendom har han købt af et dødsbo. Hvis han får dispensation, får museet lov til at foretage prøver for hans regning.

Der er i alt 5 gravhøje, heraf 3 på række. Den første høj er "røvet", dvs. gravet op. Han vil gerne have ret til at grave ind til 20-25 meter fra gravhøjenes midte. Når han har gravet grus, kan graven fyldes med kridt, jord og ler, så det ikke kan ses, at de har været der.

På luftfoto, sagens bilag 3, side 2, ses en vej, som er markeret med blå farve. Da han købte ejendommen i 2018, kørte de via det røde areal, hvilket gav megen trafik i selve byen. Derfor fik han efter ansøgning til kommunen tilladelse til at køre ad den med blå markerede vej. Kommunen fik det røde areal som § 3-jord.

Gruset køres til Thisted og Hanstholm, hvor der fx er havneudvidelse. Herfra har de kun 4 km til Thisted. Han leverer også til Nordjylland. Gruset fra denne grav har et stort indhold af sten og er derfor af god kvalitet, fx også til perlegrus. Grus bliver en mangelvare fremover.

En dispensation vil betyde ca. 700.000 kubikmeter grus og sand, hvilket vil give arbejde til to mand i 11 år. Derudover vil det give statskassen en anslået indtægt på afgifter for 3,5 mio. kr.

Dialogen med Thisted Kommune og museet har været rigtig god. De stiller af og til en gravemaskine til rådighed for museet. De er ikke stødt på oldtidsfund i denne grusgrav. I en grusgrav i Hjardemål har de fundet to kampesten til at male mele med.

Renhedsgraden i denne grusgrav er højere end i den andre grusgrave, han ejer. Ingen af hans tidligere dispensationer har været påklaget, så vidt han ved.

B har forklaret, at hun er geolog og har arbejdet i Region Nordjylland med råstofplanlægning siden 2010. Hun skal sikre, at man i regio-

nen hele tiden har de råstofressourcer, som der er brug for. I den proces er der også en inddragelse af råstof erhvervet. Der skal tages hensyn både til erhvervet og andre parter, som er omfattet af råstoflovens § 3.

Behovet i Danmark for råstoffer er meget stort. Vi har mange råstoffer til rådighed. I Skovsted er råstofsituationen god, herunder i det mindre område, som denne sag vedrører. Thy betegner de som selvforsynende, og den tilstand vil de gerne bevare. Når et område er udlagt i råstofplanen, kan lodsejere ansøge om tilladelse til indvinding. En tilladelse vil indeholde en del vilkår, herunder om afstand til gravhøje. Ved fastsættelse af vilkår tages der højde for alle tænkelige scenarier. I råstofplanen vil det være fastsat, at hensigten er, at der graves færdig i området, men de kan ikke stille et sådant krav til lodsejerne. Der kan være økonomiske grunde for de pågældende til ikke at fortsætte udvindingen. Man kan altid få en ny 10-årig tilladelse, hvis man ikke har gravet færdig.

Hun kender til ét tilfælde ved Hjørdemål, hvor der blev udarbejdet et tillæg til råstofplan 12. Argumentationen var, at man kunne foretage en bedre efterbehandling ved at give dispensationen. Efterbehandling er at få det efterladte hul til at passe så godt ind i landskabet som muligt. Det kan aldrig blive fuldstændig reableret, men man kan lave blødere kurver i landskabet, så det bliver harmonisk. Et dige kan reableres, men hun har ikke eksempler på, at det er tilladt. Den garanti, som indehaveren af tilladelsen indbetaler, sikrer, at regionen kan foretage reablering, hvis indehaveren går konkurs. Ved råstofplanlægningen ser man altid på, om der er fortidsminder. Hvis disse ligger i kanten af graveområdet, kan der godt laves et overlap, fordi man ved, at vilkår i tilladelserne vil tage højde for dette. Hvis fortidsminderne er placeret, så det ikke giver mening at indvinde råstoffer, vil dette område slet ikke blive inddraget i planen.

C har forklaret, at han tidligere var landinspektør ved Thisted Kommune i 10-12 år. Før var han i et privat landinspektørfirma og dernæst i flere amter og kommuner. Nu er han graver ved Nørre Nissum kirke.

Han var primær sagsbehandler på dispensationen til Virksomhed 1 og har været på besigtigelse på ejendommen. Der ligger en høj gruppe med 3 høje, hvor den nordligste høj ligger på en bakketop. De øvrige høje ligger mod syd. Grusgravningen foregår på nordsiden og lidt på vestsiden af skråningen. Beskyttelsen indebærer bl.a. ind- og udsyn fra gravhøjene. Derfor så de efter dette set fra offentlige veje. Man kan ikke se højene fra nord. Den nordligste høj er af meget ringe kvalitet og meget lav. De andre høje er "runderne i toppen". Det havde også indflydelse på deres afgørelse om at meddele dispensation.

Gravningen sker ned ad skråningen, så man kan ikke se grusgraven, når man kommer sydfra. Når en gravning er slut, skal landskabet reableres. Det bliver ikke intakt som tidligere, men det skal aftales med regionen, hvordan reable-

ringen kan ske. Det er svært at vurdere, om der kunne indgås en aftale med regionen. Han kan ikke sige med sikkerhed, om det kunne undgås, at der var indblik fra nord efter retableringen. Udsynet fra højene ville opleves i graveperioden. Efter retableringen ville det ikke give nogen forskel, om skråningen startede 25 eller 100 meter fra højens midte.

Til- og frakørselsmuligheder blev forbedret ved en ny vej mod vest, så trafikken er blevet begrænset igennem byen. Ved grusgravning skal der foretages en arkæologisk afsøgning først, hvorefter museet frigiver området til gravning.

Parternes synspunkter

Virksomhed 1 v/ A har i sit påstandsdokument anført følgende:

" ...

2. ANBRINGENDER

Til støtte for den nedlagte påstand gøres følgende gældende:

- 2.1. Anvendelse af Naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2
 - 2.1.1. Overordnet gøres det gældende, at der kan gives dispensation i henhold til Naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.
 - 2.1.2. Miljø- og Fødevarerklagenævnet gør gældende, at bestemmelsen i Naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2 skal anvendes restriktivt. Miljø- og Fødevarerklagenævnet henviser i den forbindelse til fire afgørelser, der efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse er udtryk for denne restriktive anvendelse af bestemmelsen.
 - 2.1.3. Det bemærkes i den forbindelse, at afgørelserne MAD 2016.217, MAD 2016.218 og afgørelsen, der er fremlagt som bilag F, alle omhandler afslag på dispensation til hel eller delvis fjernelse af diger og ikke blot dispensation til råstofindvinding i en kortere radius ind mod fortidsmindet end den i loven foreskrevne, hvilket derimod er genstand for nærværende tvist.
 - 2.1.4. Det bestrides, at ovennævnte afgørelser er udtryk for en restriktiv anvendelse af bestemmelsen i Naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, ligesom det bestrides, at afgørelserne kan være retningsgivende i nærværende sag. Ovennævnte afgørelser omhandler en indgriben i selve fortidsmindet i modsætning til nærværende sag, hvor dispensationen alene skal gives til at grave i en kortere

radius til fortidsmindet, og hvor alle tre fortidsminder bevares i sin helhed.

2.1.5. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i Naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, jfr. Naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2. Ved vurderingen af, om der skal gives dispensation fra Naturbeskyttelseslovens § 18, skal der lægges vægt på:

- a) fortidsmindets karakter,
- b) fortidsmindets arkæologiske betydning,
- c) omgivelserne, herunder det landskab, hvor fortidsmindet er beliggende, og
- d) berettigede forventninger.

2.2. Ad. a) Fortidsmindets karakter

2.2.1. Thisted Kommune har efter besigtigelse af området blandt andet konstateret, at ingen af de tre rundhøje er markante i landskabet.

Følgende fremgår af dispensationen i bilag 1:

"Efter endt gravning og retablering af området er det muligt at fortidsminderne vil kunne ses fra nord, da terrænet sænkes".

Det er således lagt til grund i dispensationen, at området retableres efter endt gravning, hvilket Virksomhed 1 naturligt vil efterleve. Virksomhed 1 har netop modtaget et udkast til en afgørelse (bilag 10), der netop giver mulighed for denne retablering af området.

2.2.2. Det gøres gældende, at fortidsminderne og det omkringliggende areal er af en sådan karakter, at der kan gives dispensation til udvinding af grus ind til en kortere afstand til rundhøjene.

Det kan tiltrædes, at Kommunens skøn er udøvet på et korrekt grundlag, hvorfor det gøres gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesættes Kommunens skøn i denne sammenhæng.

2.3. Ad. b) Fortidsmindets arkæologiske betydning

2.3.1. Det gøres gældende, at der ikke er sådanne hensyn til fortidsmindernes arkæologiske betydning, der kan begrunde, at der ikke kan gives dispensation i henhold til Naturbeskyttelseslovens §

65, stk. 2, idet Museum Thy allerede har foretaget forundersøgelser og ikke i den forbindelse har fundet arkæologiske spor. Det gøres således gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Kommunens skøn i den forbindelse.

2.4. Ad. c) Omgivelserne, herunder det landskab, hvor fortidsmindet er beliggende

2.4.1. Grundet rundhøjenes placering og det forhold, at den ene høj ikke længere kan karakteriseres som "en høj", kan fortidsminderne på nuværende tidspunkt alene ses fra syd. Opnår Virksomhed 1 dispensation, vil højene efter endt udgravning og retablering af arealet endvidere kunne ses fra nord. På den baggrund gøres det gældende, at en dispensation ikke vil forringe udsynet til gravhøjene, men derimod forbedre udsynet hertil.

2.4.2. Det gøres gældende, at der ved vurderingen af, hvorvidt der kan dispenseres fra 100 meter zonen, skal lægges vægt på de landskabelige omgivelser, som fortidsminderne er placeret i. Det gøres derudover gældende, at der er praksis for at meddele dispensation, når dispensationen ikke medfører væsentlige negative konsekvenser for landskabet.

Der henvises i den forbindelse til bilag 9, den tidligere givne tilladelse vedrørende samme ejendom, hvoraf følgende fremgår:

"Da der er en samfundsmæssig interesse i at udnytte råstofforekomsterne mest effektivt, er der praksis for at dispensere indtil en afstand af 25 meter fra gravhøje med mindre, det har væsentlige negative konsekvenser landskabeligt."

Thisted Kommune har således såvel i 2012 (bilag 9) som i 2019 (bilag 1) ud fra et skøn vurderet, at en dispensation ikke har væsentlige konsekvenser for det omkringliggende landskab, ligesom Thisted Kommune har skønnet, at den samfundsmæssige interesse i at udnytte råstofforekomsterne mest effektivt, sammenholdt med de landskabelige konsekvenser, skulle medføre en dispensation.

Der henvises derudover til yderligere praksis på området - bilag 6 og 8, tilladelser vedrørende henholdsvis ejendommen, beliggende Adr. 2 og Adr. 3, Thisted, hvoraf følgende fremgår:

Bilag 6: (...) Når området er efterbehandlet vil der forekomme en mindre lavning mellem vejen og højen. Oplevelsen af højen vil ikke blive væsentligt påvirket af ændringen af landskabet."

Bilag 8: "Efter afsluttet reetablering udlægges de enkelte etaper med vedvarende græs i overensstemmelse med den overordnede plan for efterbehandling af Skovsted-området."

Også her har Kommunen således vurderet oplevelsen af en gravhøj i forbindelse med meddelelse af dispensation.

Der henvises til hjælpebilag 1, første og anden sekvens, hvoraf det tydeligt fremgår, at der på ejendommen forekommer et stort areal fra 100 meter zonen og helt op til de tre gravhøje, hvor der er stor mulighed for at udnytte området. Det gøres i den forbindelse gældende, at råstofferne i dette område kan udnyttes uden væsentlige konsekvenser for det landskabelig.

- 2.4.3. Miljø- og Fødevarerklagenævnet henviser til MAD 2019.63, hvor der ikke blev givet dispensation, idet gravearbejdet ville forringe oplevelsen af fortidsmindet og beskadige de arkæologiske lag. Det gøres gældende, at gravearbejdet, som nærværende sag omhandler, ikke vil forringe oplevelsen af fortidsminderne, hvorfor den nævnte afgørelse ikke kan tillægges betydning.
- 2.4.4. Der henvises til afgørelse trykt i MAD 2014.161, der netop er udtryk for, at der kan gives dispensation, såfremt udsynet til fortidsmindet ikke bliver væsentlig forandret.
- 2.4.5. Det gøres derudover gældende, at A forinden ansøgning om dispensation har foretaget de nødvendige foranstaltninger, således at beboere i byen ikke bliver unødigt belastet af transporten forbundet med råstofindvindingen.
- 2.4.6. Det gøres endvidere gældende, at der kan gives dispensation uden at fortidsminderne mister deres værdi som værdifulde landskabelementer.
- 2.5. Ad. d) Berettigede forventninger
 - 2.5.1. Det omhandlede areal er beliggende i et område, der af Region Nordjylland er udpeget som råstofindvindingsområde. Det gøres gældende, at Virksomhed 1 på den baggrund og på baggrund af den først opnåede tilladelse samt det forhold, at

Virksomhed 1 indgik aftale med Thisted Kommune om adgangsveje til området, havde en berettiget forventning om, at der kunne graves i en kortere radius af fortidsminderne. Det gøres i den forbindelse gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte det skøn, som Kommunen har udøvet i forbindelse med dispensationen.

- 2.5.2. Det fastholdes, at Virksomhed 1 havde en berettiget forventning om at kunne opnå dispensation til at grave tættere ind mod de tre gravhøje end 100 meter, idet følgende er anført i tilladelse givet i 2012 (bilag 9):

”Det må konkluderes at det i forbindelse med den ansøgte indvinding vil kunne dispenseres til at grave indtil en afstand af 25m fra den nordlige høj ind til det vest for liggende skel for så vidt angår de to sydlige høje.”

Det forhold, at dispensationen ikke blev givet i 2012, skyldes alene, at fase II af udgravningen – hvor arealet skulle bringes i anvendelse – ikke ville blive påbegyndt inden for den 3-årige periode, hvor en dispensation er gældende.

2.6. Retablering af området

Der henvises til hjælpebilag 1, tredje og fjerde sekvens, samt hjælpebilag 2, hvoraf det fremgår, hvordan Virksomhed 1 har reableret et område omkring en gravhøj (en langhøj), hvor der var gravet ind til 25 meter til foden. Der henvises derudover til hjælpebilag 3, der viser en igangværende reablering af et område, hvor Virksomhed 1 har opnået dispensation til at grave ind til 20 meter fra gravhøjens fod.

Det gøres gældende, at der, ligesom det gør sig gældende for ejendommene, beliggende Adr. 2 og Adr. 3, er mulighed for at reablere området på ejendommen, beliggende Adr. 1, Skovsted, 7700 Thisted – som nærværende sag omhandler – på en sådan måde, at det ikke har negative landskabelige konsekvenser, men tværtimod påvirker landskabet positivt. Dette understøttes af udkast til afgørelse, der er fremlagt som sagens bilag 10.

2.7. Samfundsmæssig betydning

- 2.7.1. Det gøres gældende, at der er en samfundsmæssig interesse i at udnytte råstofforekomster mest effektivt, ligesom der er en væsentlig samfundsmæssig interesse i, at den af Region Nordjylland meddelte råstoffilladelse udnyttes.
- 2.7.2. Miljø- og Fødevareklagenævnet anfører i svarskriftet, at det omhandlede areal udgør et så forholdsmæssigt lille areal, at den samfundsmæssige interesse er begrænset. Dette bestrides. Det fremgår, at det udlagte graveområde, som falder inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, udgør omkring 1,6 hektar. Med en hældningsgrad på 22.000 m² og en gennemsnitlig gravedybde på 20 m giver det 550.000 m³ grus. Virksomhed 1 har tilladelse til udvinding af 50.000 m³ årligt og vil derved have ressourcer til produktion i 11 år.

På baggrund heraf gøres det gældende, at der er en væsentlig samfundsmæssig interesse i at udnytte de ressourcer, der er til stede i arealet, selvom arealet forholdsmæssigt udgør en mindre del.

2.8. Sammenfattende

- 2.8.1. Sammenfattende gøres det gældende, at Thisted Kommune er relevant myndighed for at udøve skønnet – herunder i forbindelse med stillingtagen til a) fortidsmindets karakter, b) fortidsmindets arkæologiske betydning, og c) de landskabelige omgivelser. Det gøres gældende, at Miljø- og Fødevareklagenævnet alene under hensyntagen til retlige forhold, kan tilsidesætte Kommunens afgørelse.

Det gøres på den baggrund gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte det skøn, som Kommunen har udøvet i forbindelse med dispensationen.

..."

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i sit påstandsdokument anført følgende:

" ...

4. ANBRINGENDER

Overordnede anbringender

Til støtte for den nedlagte påstand om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2019 er lovlige og gyldige. Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt el-

ler fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette ændret Thisted Kommunes afgørelse af 25. marts 2019 om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, til et afslag. Der er således ikke tale om et særligt tilfælde, som bør meddeles dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.

Der er ikke i forbindelse med nærværende retssag fremkommet nye oplysninger, der bør føre til en tilsidesættelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets skønsmæssige afvejning af hensynet til den samfundsmæssige interesse i råstofindvinding over for de hensyn, som skal varetages ved administrationen af beskyttelsesreglerne i naturbeskyttelsesloven.

Anbringender vedrørende nævnets skønsmæssige afvejning

Sagsøgeren har i sine processkrifter bl.a. gjort gældende, at en dispensation ikke vil forringe udsynet til gravhøjene, men derimod forbedre udsynet hertil, at en dispensation ikke vil medføre, at fortidsminderne mister deres værdi som værdifulde landskabselementer, og at der er en samfundsmæssig interesse i at udnytte råstofforekomster mest effektivt, jf. stævningen, side 4. Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at ingen af de tre rundhøje er markante i landskabet, at fortidsminderne og det omkringliggende areal er af en sådan karakter, at der kan gives dispensation til råstofindvinding ind til en kortere afstand til rundhøjene, og at der kan gives dispensation, såfremt udsynet til fortidsmindet ikke bliver væsentligt forandret, jf. replikken, side 3-5.

Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at det er muligt at reetablere området på en sådan måde, at det ikke har negative landskabelige konsekvenser, men tværtimod påvirker landskabet positivt, jf. processkrift 1, side 6.

Sagsøgeren har til støtte for sine anbringender sammen med processkrift 1 fremsendt hjælpebilag 1-3, som efter det oplyste er en dronevideo af det omhandlede område (hjelpebilag 1, 1. og 2. videosekvens), samt dronevideoer og billeder af to andre tidligere graveområder i Thisted Kommune (hjelpebilag 1, 3. og 4. videosekvens samt hjelpebilag 2 og 3).

Det af sagsøgeren anførte, herunder de fremsendte hjælpebilag, kan ikke føre til en tilsidesættelse af nævnets afvejning, hvorefter hensynet til råstofindvinding ikke er tilstrækkeligt tungtvejende til at opveje hensyn-

nene til de landskabelige og kulturhistoriske interesser i området omkring gravhøjene.

Det nærmere indhold af Miljø- og Fødevareklagenævnets skønsmæssige afvejning fremgår af den indbragte afgørelse (bilag 2), side 5-6, hvortil der henvises.

Til sagsøgerens anbringender vedrørende nævnets skønsmæssige afvejning bemærkes:

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette vurderet, at terrænændringerne med henblik på råstofindvinding i den konkrete sag ikke kan anses for at være et sådant særligt tilfælde, at der kan meddeles dispensation. Råstofindvindingen vil påvirke landskabet omkring højene og dermed forstyrre oplevelsen og forståelsen af dem som landskabselementer, ligesom der er tale om en sammenhængende række af fem fredede oldtidsgravhøje, hvilket gør området særdeles bevaringsværdigt og kulturhistorisk interessant.

Gravhøjenes autenticitet bør således ikke tillades ændret alene under henvisning til, at terrænreguleringen landskabeligt muligt vil være en fordel. Det har heller ingen betydning, at gravhøjene i dag ikke er særligt synlige i landskabet grundet den eksisterende bevoksning, idet bevoksningen altid kan fjernes.

Fortidsmindebeskyttelseslinjen i naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, tager både sigte på at sikre indsyn til og udsyn fra fortidsminder, og råstofindvindingen i det planlagte område vil i strid med bestemmelsen påvirke udsynet fra gravhøjene i nordlig retning væsentligt.

For så vidt angår nævnets afgørelse trykt i MAD 2014.161 – som sagsøgeren har henvist til i replikken – bemærkes, at nævnet i den pågældende sag, i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, foretog en konkret vurdering, og i den forbindelse tillagde en række konkrete forhold vægt, som ikke er gældende i den aktuelle sag. Det forhold, at indsigten til og udsynet fra fortidsmindet ikke blev væsentligt forandret, indgik blot som et forhold blandt mange.

De dronevideoer af det omhandlede område, som sagsøgeren har fremsendt i nærværende sag, ændrer ikke ved, at Miljø- og Fødevareklagenævnet i den konkrete sag korrekt har vurderet, at terrænændringerne med henblik på råstofindvinding ikke kan anses for at være et sådant særligt tilfælde, at der kan meddeles dispensation.

For så vidt angår det af sagsøgeren anførte om reetablering af området, bemærkes, at gravearbejdet kan medføre ødelæggelse af de arkæologiske lag, navnlig fordi gravearbejdet ønskes foretaget særligt tæt på fortidsminde fredningsnr. 150542, og at hensynet til sikring af de arkæologiske lag omkring fortidsmindet vejer tungere end hensynet til råstof-forsyning. Dette er tilfældet, også selvom kommunen i sin dispensation til sagsøger af 25. marts 2019 (bilag 1) har indsat vilkår om, at der ved fund af spor af fortidsminder under jordarbejdet skal ske anmeldelse til Museum Thy. Der kan i denne forbindelse henvises til nævnets afgørelse i MAD2019.63.

Til det af sagsøgeren anførte om de samfundsmæssige interesser i at udnytte råstofforekomster mest effektivt, bemærkes, at arealet inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen alene udgør en mindre del af det samlede råstofgraveområde. Den del af det udlagte graveområde, som falder inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, udgør omkring 1,6 ha. Det samlede udlagte graveområde i Skovsted udgør i alt omkring 150 ha, heraf 6,3 ha på sagsøgers grund, jf. bilag C. Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på den baggrund, at den samfundsmæssige interesse i råstofvindingen fra et så forholdsvis lille areal må anses for begrænset. Det kan derfor ikke opveje de hensyn, der skal varetages med fortidsmindebeskyttelseslinjen.

Øvrige anbringender

Til sagsøgerens anbringende i replikken, side 5, hvorefter udpegningen som råstofvindingsområde og kommunens dispensation gav sagsøger en berettiget forventning om at kunne grave inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, bemærkes, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, foretager fuld prøvelse af kommunens dispensation, og hverken udpegningen i medfør af råstofloven eller kommunens dispensation giver sagsøgeren nogen berettiget forventning om at få dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen.

Til det af sagsøgeren fremlagte bilag 9, som er Thisted Kommunes oprindelige tilladelse af 31. juli 2012 til indvinding af råstoffer i det omhandlede område, bemærkes, at tilladelsen er bortfaldet, og at sagsøgeren allerede derfor ikke kan støtte ret på indholdet heraf, ligesom tilladelsen heller ikke giver sagsøgeren en berettiget forventning om at kunne grave inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen. Der henvises til det anførte herom i processkrift A, side 2-3.

Det forhold, at Thisted Kommune i andre områder har meddelt dispensation fra fortidsmindebeskyttelseslinjen til råstofvindingsområde (bilag 6),

giver ikke sagsøgeren en ret til at få dispensation i nærværende sag. Miljø- og Fødevareklagenævnet er hverken ud fra lighedsbetragtninger eller øvrige retsgrundsætninger bundet af (sammenlignelig) praksis fra en førsteinstans, som ikke efterfølgende har været prøvet af nævnet. Nævnets praksis er som anført restriktiv og dispensation til fortidsmindebeskyttelseslinjen kan alene meddeles efter en konkret vurdering. ...”

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen.

Rettens begrundelse og resultat

Efter naturbeskyttelseslovens § 18 må der ikke foretages ændring i tilstanden af arealet inden for 100 m fra fortidsminder, der er beskyttet efter bestemmelserne i museumsloven.

Kommunalbestyrelsen kan efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, i særlige tilfælde gøre undtagelse fra denne bestemmelse. Afgørelsen kan efter § 71, stk. 1, 1. pkt., påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Ved vurderingen af, om der skal gives dispensation fra § 18, lægges der vægt på fortidsmindets karakter, dets arkæologiske betydning, omgivelserne, herunder det landskab, hvor fortidsmindet er beliggende, og berettigede forventninger.

Retten finder, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ved sin afgørelse har varetaget alle relevante, saglige hensyn.

Kommunens tilkendegivelse i en råstofindvindingstilladelse til den tidligere ejer af ejendommen i 2012 og aftaler mellem A med kommunen om omlægning af til- og frakørselsvejen til indvindingsområdet giver således heller ikke grundlag for, at A Nielsen har haft en berettiget forventning om, at han fra Miljø- og Fødevareklagenævnet ville opnå en dispensation fra forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 18.

Bevisførelsen, herunder dronevideoer og luftfotos over området, giver heller ikke i øvrigt grundlag for at tilsidesættes Miljø- og Fødevareklagenævnets skøn om, at der ikke foreligger et sådant særligt tilfælde, at der kan gøres undtagelse fra bestemmelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet frifindes derfor.

A skal betale sagsomkostninger til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Sagsomkostningerne er efter sagens værdi på 2 mio. kr., som par-

terne har været enige om, samt forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift med 125.000 kr. inkl. moms. Miljø- og Fødevareklagenævnet er ikke momsregistreret.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevareklagenævnet frifindes.

A skal til Miljø- og Fødevareklagenævnet inden 14 dage betale sagsomkostninger med 125.000 kr.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.