

## MRF 2022.89

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 10. marts 2022, j.nr. 19/09367

***Ophævet og hjemvist dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til indvinding af 30.000 m<sup>3</sup> moler i beskyttet overdrev med henblik på fornyet undersøgelse af projektets påvirkning på bilag IV-arter, da det ikke umiddelbart kunne afvises, at der kunne meddeles dispensation, hvis undersøgelsen kunne udelukkes, at overdrevet udgjorde et levested for markfirben, jf. habitatbekendtgørelsens § 10. Dissens.***

Sagen vedrørte en ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer i et beskyttet overdrev. Projektarealet var i Region Nordjyllands Råstofplan 2016 og Råstofplan 2020 udpeget som graveområde med et areal på ca. 4,2 ha. Projektarealet bestod bl.a. af en tidligere råstofgrav, som blev efterladt ubehandlet i 1990'erne. Herefter havde råstofgraven i ca. 25 år ligget uforstyrret hen, hvorved der havde indfundet sig overdrevsvegetation på gravens skrænter. Skrænterne blev i 2013 registreret som beskyttet natur og dækkede ca. 1 ha. Natura 2000-område nr. 16, Løgstør Bredning, lå ca. 200 meter fra det beskyttede overdrev. Regionen havde i marts 2019 i medfør af råstofloven meddelt tilladelse til råstofindvinding i graveområdet, som omfattede indvinding af 30.000 m<sup>3</sup> moler pr. år over en 10-årig periode, dog ikke i det beskyttede overdrev. Morsø Kommune havde i forbindelse med besigtigelse af overdrevet i august 2018 beskrevet overdrevet med vegetation typisk for naturtypen, som indikerede, at der overvejende var tale om kalkholdig bund, men der var imidlertid også fundet græsserne, bølget bunke og fløjlsgræs, som forbindes med overvejende sur bund. Det var kommunens opfattelse, at overdrevet havde en moderat naturtilstand, og at området på grund af dets høje strukturindeks havde potentiale for at udvikle sig til et naturområde af meget høj kvalitet. Kommunen besigtigede i maj 2019 på ny området med henblik på registrering af eventuelle markfirben, men arten blev ikke fundet. Dog blev der observeret digesvaler med yngleadfærd i begge grave. Kommunen meddelte herefter den 26. september 2019 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3, jf. § 65, stk. 2, dispensation til bortgravning af 5.000 m<sup>2</sup> af det beskyttede overdrev med henvisning til den samfundsmæssige interesse i indvinding af moler. Dispensationen var meddelt efter en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, hvor kommunen konkluderede, at råstofindvindingen ikke vil medføre ”udledninger eller forstyrrelser i et så-

dant omfang, at det kan påvirke de arter og naturtyper, der fremgår af områdets udpegningsgrundlag”. Dispensationen var meddelt på vilkår om reetablering af overdrevet samt vilkår om, at der skulle udlægges ca. 13.000 m<sup>2</sup> erstatningsnatur til naturlig succession på skræntarealerne, og at gravearbejdet ikke måtte indledes i perioden 1. april til 31. august af hensyn til digesvalere. Regionen udvidede på denne baggrund i afgørelse af 30. september 2019 råstofindvindingsstilladelsen til at omfatte 0,5 ha af overdrevet. Dispensationen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling, der bl.a. anførte, at der ikke var en samfundsmæssig interesse i at indvinde moler i overdrevet, og at dispensationen var i strid med habitatbekendtgørelsen § 10 om beskyttelse af bilag IV-arter. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde til grund, at arealet opfyldte kriterierne for at være et beskyttet overdrev, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, hvorfor der gjaldt et generelt forbud mod at ændre tilstanden af overdrevet, herunder i form af råstofindvinding. Da der i dispensationen var stillet vilkår om, at gravearbejdet ikke måtte påbegyndes i perioden 1. april til 31. august af hensyn til digesvalere, fandt nævnet, kommune i tilstrækkelig grad havde sikret sig, at digesvalen ikke ville forstyrres mv. i yngleperioden, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 6, stk. 5. Nævnet fandt dog, at det ikke kunne udelukkes, at overdrevet var et egnet yngle- eller rasteområde for bilag IV-arten markfirben, og da lokaliteten generelt opfyldte kriterierne for at være levested for arten, skulle kommunen derfor have foretaget en undersøgelse af, om dette faktisk gjorde sig gældende. Da kommunen kun havde foretaget én besigtigelse af lokaliteten, og da det ikke fremgik nærmere, hvordan besigtigelsen var foretaget, fandt nævnet, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde foretaget undersøgelser, der kunne udelukke, at overdrevet udgjorde levested for markfirben. Flertallet (5 mod 1) fandt imidlertid, at der efter en foreløbig vurdering kunne være tale om sådanne særlige om-

stændigheder, at det ikke umiddelbart kunne afvises, at der ville kunne meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til det ansøgte, forudsat at der ved en fornyet undersøgelse af projektets indvirkning på bilag IV-arter ikke fremkom nye oplysninger, der ændrede herpå. Flertallet lagde herved vægt på, at der var tale om et landskab, som i forvejen var præget af råstofindvinding i form af råstofgrave, at overdrevet havde en forholdsvis ung alder med en moderat naturtilstand, og at der med vilkårene om etablering af

erstatningsnatur og retablering af overdrevet var mulighed for at skabe et sammenhængende landskab med fine naturværdier med henblik på formidling af de naturmæssige og geologiske værdier i området. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede herefter afgørelsen og hjemviste sagen til behandling med henblik på en fornyet undersøgelse af det ansøgte projekts indvirkning på bilag IV-arter.

**Kommentar:** Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endnu et eksempel på, at nævnet tilsyneladende udelukker, at der kan meddeles råstof tilladelse, hvis projektet vil have skadelig virkning på bilag IV-arter. Der savnes således i afgørelsen oplysning om muligheden for at anvende undtagelsen i habitatbekendtgørelsens § 11, som svarer til habitatdirektivets art. 16. Hertil kommer det selvstændige problem, at hvis råstofindvindingen sker i digesvalers yngleområde, er det efter dommen i sag C-661/20 (**MRF 2022.152**) tvivlsomt, om det er muligt at meddele tilladelse uden at anvende undtagelsen i habitatbekendtgørelsens § 11. Det kan i øvrigt undre, at afgørelsen ikke nærmere belyser projektets påvirkning af det nærliggende Natura 2000-område. Derimod var det velbegrundet, at nævnet hjemviste sagen med henblik på kommunens nærmere vurdering af projektets påvirkning af bilag IV-arter som førsteinstans, jf. på linje hermed bl.a. KFE 2020.987 Mfk, **MRF 2021.173 Mfk** og **MRF 2021.312 Mfk**. Anderledes derimod KFE 2020.1013 Mfk, hvor nævnet under klagesagen selv foretog en væsentlighedsvurdering og vurdering af påvirkningen af bilag IV-arter, og **MRF 2021.342 Mfk**, hvor nævnet på baggrund af nye oplysninger tilvejebragt under klagesagen fandt det godtgjort, at udbygningen af Amager Fælled ikke ville have en væsentlig påvirkning på et Natura 2000-område eller bilag IV-arten stor vandsalamander.

---

# Ophævelse af dispensation til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer i beskyttet natur i Morsø Kommune

19/09367

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, jf. § 65, stk. 2, jf. § 78, stk. 1, 1. pkt., jf. habitatbekendtgørelsens § 10, jf. § 7, stk. 2, nr. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Morsø Kommunes afgørelse af 26. september 2019 om dispensation til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer i et beskyttet overdrev på matr. nr. [A1] Hesselbjerg By, Sejerslev, beliggende [A1], 7900 Nykøbing Mors, og hjemviser sagen til behandling med henblik på en fornyet undersøgelse af det ansøgte projekts indvirkning på bilag IV-arter.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling 9, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 23. oktober 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, lokalafdeling Morsø.

Klager har navnlig anført, at

- der ikke foreligger en samfundsmæssig interesse i at indvinde moler på det pågældende overdrev,
- vilkårene om reetablering af graveområdet og udlægning af erstatningsnatur ikke vil føre til udvikling af et overdrev med tilsvarende naturmæssig værdi som det nuværende, og
- dispensationen er i strid med habitatbekendtgørelsen § 10 om beskyttelse af bilag IV-arter.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Ejendommen og området

Projektarealet omfatter en mindre del af matr. nr. [A1] Hesselbjerg By, Sejerslev, som er beliggende på den nordlige del af Morsø i forbindelse med [V1]. På ejendommen ligger [V1] samt både efterladte og aktive råstofgrave. Området i øvrigt har karakter af dyrkede marker med spredt mosaik af mindre naturområder, store sammenhængende engdrag, Skarresøerne, diger og overdrev.

Projektarealet er i Region Nordjyllands Råstofplan 2016 og Råstofplan 2020 udpeget som graveområde (råstofgraveområde Skarrehage Nord) med et areal på ca. 4,2 ha. Området grænser mod sydvest op til det aktive råstofgraveområde Skarrehage, der er på i alt ca. 15,1 ha. Mod vest grænser området op til graveområde Skarrehage Øst, som dækker et areal på 36,4 ha.[4]

Projektarealet består bl.a. af en tidligere råstofgrav, som blev efterladt ubehandlet i 1990'erne. Herefter har råstofgraven i ca. 25 år ligget uforstyrret hen, hvorved der har indfundet sig overdrevsvegetation på gravens skrænter. Skrænterne blev i 2013 registreret som beskyttet natur i forbindelse med statens generelle naturovervågning. Registeringen af beskyttet overdrev omfatter gravens skrænter og dækker ca. 1 ha. Råstofgravens bund er registreret som beskyttet mose med et areal på ca. 2.000 m<sup>2</sup>.

Overdrevet i den tidligere råstofgrav har meget stejle, stedvist eroderende skrænter med skrænthældning på mellem 1:1 og 1:2. Indvindingen vil medføre bortgravning af et 5.000 m<sup>2</sup> stort overdrevsareal, omfattende den sydvendte og den østvendte skrænt.

Natura 2000-område nr. 16 Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg (Habitatområde H16, Fuglebeskyttelsesområder F8, F12, F13, F19 og F20) ligger ca. 200 m fra det beskyttede overdrev. I udpegningsgrundlaget for habitatområdet indgår bl.a. kalkoverdrev\* (6210), surt overdrev\* (6230) og odder.

### 2.2 Sagens forhistorie

Morsø Kommune meddelte i afgørelse af 29. marts 2019 afslag på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til erhvervsmæssig råstofindvinding af moler fra det pågældende overdrev. Kommunen begrundede dette med, at mængden af moler, der findes i det beskyttede overdrev, udgør en så lille del af den samlede mængde af moler i råstofgraveområdet, at det ikke er af afgørende betydning for det økonomiske udbytte af råstofgravningen i området.

Ansøger (indvindingselskabet) oplyste efterfølgende til Morsø Kommune, at 35 til 38 % af den tilgængelige mængde moler inden for graveområdet ligger i forbindelse med de omhandlede overdrevsarealer, hvorfor skræntarealerne udgør en væsentlig del af det samlede graveområde. På baggrund af denne oplysning besluttede Morsø Kommune at genoptage sagen til fornyet behandling.

Sagen blev forelagt Morsø Kommunes udvalg for Teknik og Miljø på et møde den 15. maj 2019, hvor det blev besluttet at meddele en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til den ansøgte råstofindvinding.

### *2.3 Den påklagede afgørelse*

Morsø Kommune har i afgørelse af 26. september 2019 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3, jf. § 65, stk. 2, meddelt dispensation til bortgravning af 5.000 m<sup>2</sup> beskyttet overdrev med henblik på indvinding af moler på matr. nr. [A1] Hesselbjerg By, Sejerslev.

Dispensationen er meddelt på vilkår af, at der udlægges ca. 13.000 m<sup>2</sup> erstatningsnatur til naturlig succession på skræntarealerne uden tilførsel af overjord, dels i det nye graveområde, dels i det eksisterende graveområde, at gravearbejdet ikke må indledes i perioden 1. april – 31. august af hensyn til digesvalereder, at den nordlige skrænt efterlades uden tilførsel af muld- eller overjord i forbindelse med reableringen, og at den nordlige skrænt efterlades med en hældning på højst 1:1. Reableringen af graven skal være afsluttet senest 12 måneder efter afslutningen af gravearbejdet.

#### *2.3.1 Det ansøgte*

Det fremgår af afgørelsen, at Region Nordjylland den 28. juni 2018 har sendt en kopi af ansøgning af 30. maj 2018 om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af moler i høring hos Morsø Kommune, jf. råstoflovens § 8.[5] Projektarealet udgør 4,9 ha. Området, hvor indvindingen må ske, er på 2,9 ha. De resterende 2 ha vedrører alene efterbehandling.

Region Nordjylland har i afgørelse af 25. marts 2019 i medfør af råstofloven meddelt tilladelse til råstofindvinding i graveområdet frem til den 25. april 2029. Tilladelsen gælder indvinding af 30.000 m<sup>3</sup> moler pr. år over en 10-årig periode og omfatter ikke det beskyttede overdrev. Estimereret molermængde er på tilladelsens side 22 angivet til 150.000 m<sup>3</sup>. Der er ansøgt om udvidelse af et område, hvor der i forvejen foregår molerindvinding. Region Nordjylland har i afgørelse af 30. september 2019 ændret et vilkår i råstofindvindingstilladelsen, idet indvindingsarealet er udvidet til at omfatte et 0,5 ha stort beskyttet overdrev som følge af, at Morsø Kommune den 26. september 2019 har meddelt dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Indvindingen starter i den aktive grav sydvest for det pågældende overdrev og fortsætter i nordøstlig retning, hvorved den kommer til at omfatte hele den sydvendte og den østvendte skrænt i den efterladte råstofgrav.

Der er ansøgt om indvinding af moler indtil ca. 25 m under terræn, dog ikke under grundvandsspejl, idet en brydning af grundvandsspejlet vil medføre risiko for voldsomme vandmængder ved indvindingen. Det forventes i henhold til den påklagede afgørelse, at der kan indvindes op til 300.000 m<sup>3</sup> moler i en graveperiode på op til 10 år.

I løbet af den 10-årige graveperiode forudsættes det, at overjord løbende deponeres syd for arealet samtidig med, at en stor del af jorden bruges til efterbehandling af det færdiggravede areal nord for "det gule hus". I den nordlige del af graven efterlades en større u-formet, sydvendt skræntprofil med anlæg 1:1-1:2 til naturlig succession. Efter endt gravning føres overjorden tilbage i bunden af graven og der vil efterlades en skrænt på ca. 7.000 m<sup>2</sup> i den

nordlige del af området, foruden to eksisterende områder, samt en anden skrænt i den sydlige del af området. Sammenlagt vil der udlægges ca. 13.000 m<sup>2</sup> erstatningsbiotop for de 5.000 m<sup>2</sup>, der bortgraves.

### *2.3.2 Morsø Kommunes besigtigelser af overdrevet*

Morsø Kommune har besigtiget det omhandlede overdrevarsareal den 2. august 2018 og den 13. maj 2019.

Morsø Kommune har i forbindelse med besigtigelse af overdrevet den 2. august 2018 beskrevet det omhandlede overdrev som et ca. 1 ha stort overdrev med meget stejle, delvist eroderede skrænter, og at det har ligget uforstyrret hen i ca. 25 år efter endt råstofgravning. De observerede arter er domineret af nøjsomme, tørkeelskende arter, typisk rosetplanter med lav vækst, herunder otte stjernearter. Artsindekset er beregnet til 0,23, strukturindekset til 0,79 og naturtilstandsindekset er beregnet til 0,45 med fund af otte stjernearter. Kommunen har i den forbindelse bemærket, at det lave artsindeks afspejler overdrevets relativt unge alder samt manglede afgræsning. Det høje strukturindeks er udtryk for, at arealet har gode forudsætninger for at udvikle sig til et overdrev med høj naturtilstand.

I bunden af den tidligere råstofgrav er der en beskyttet mose, der på det laveste sted ligger i ca. kote 2. Mosen blev i forbindelse med ovennævnte besigtigelse beskrevet som tilgroet med et artsindeks på 0,2. Der blev bl.a. registreret smalbladet kæruld, strandkogleakt, enskællet sumpstrå og marehalm.

Den 13. maj 2019 blev området besigtiget af Morsø Kommune med henblik på registrering af eventuelle markfirben. Arten blev imidlertid ikke fundet, hverken i den store Skarrehagegrav vest for eller i selve den lille berørte grav. Ved besigtigelsen blev der observeret digesvaler med yngleadfærd i begge grave. Kommunen har i den forbindelse bemærket, at digesvalere der er beskyttet efter artsfredningsbekendtgørelsen, og at de derfor ikke må ødelægges i perioden fra den 1. april til den 31. august. Digesvalen er almindelig i Danmark og udbredt i det meste af landet. Den er rødlistekategoriseret i kategorien LC (ikke truet/livskraftig).

### *2.3.3 Morsø Kommunes vurdering af det ansøgte i forhold til naturbeskyttelseslovens § 3*

Det er Morsø Kommunens opfattelse, at der er tale om et overdrev med moderat naturtilstand, jf. det beregnede naturtilstandsindeks på 0,45, og at området på grund af dets høje strukturindeks har et potentiale for at udvikle sig til et naturområde af meget høj kvalitet. Det ansøgte har ifølge kommunen karakter af et meget omfattende indgreb, der indebærer total bortgravning af ca. halvdelen af overdrevet, herunder hele den øst- og sydvendte skrænt, som har de bedste topografiske forudsætninger for et overdrev af høj naturkvalitet.

Morsø Kommune har efter en samlet afvejning af områdets naturtilstand, indgrebets omfang samt de samfundsøkonomiske interesser i den ansøgte molerindvinding vurderet, at der foreligger et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation til bortgravning af det beskyttede overdrev.

Morsø Kommune har herved lagt vægt på, at den ansøgte indvinding af moler har samfundsmæssig interesse, da det anvendes til samfundstjenlige formål. Det er oplyst af ansøger, at der findes ca. 300.000 m<sup>3</sup> brydeværdigt moler i hele graveområdet, hvoraf 35-38 % findes i de øst- og vestvendte skrænter i det beskyttede overdrev. Det er derfor kommunens vurdering, at der er en så væsentlig samfundsmæssig betydning forbundet med indvinding af den – relativt set - store forekomst af moler i projektområdet, at det opvejer fjernelsen af overdrevet med moderat naturtilstand, hvor der ikke forekommer sjældne eller uerstattelige arter.

Det er desuden indgået i vurderingen, at det fjernede overdrev efter endt gravning og over en længere årrække forventes erstattet af op mod 7.000 m<sup>2</sup> overdrev med tilsvarende naturkvalitet og topografiske forhold. De nye områder udlægges således, at der på sigt skabes et stort sammenhængende område af beskyttet natur.

#### *2.3.4 Morsø Kommunes vurdering af det ansøgte i forhold til habitatbekendtgørelsen*

Morsø Kommune har vurderet, at den ansøgte råstofindvinding ikke vil påvirke Natura 2000-område nr. 16 væsentligt, da der ikke vil komme udledninger eller forstyrrelser i et sådant omfang, at det kan påvirke de arter og naturtyper, der fremgår af områdets udpegningsgrundlag.

Morsø Kommune har derudover vurderet, at det ansøgte ikke vil medføre en negativ påvirkning af bilag IV-arter og deres levesteder, da der ikke er registreret sådanne arter i området.

I forhold til bilag IV-arter har Morsø Kommune vurderet, at graveområdet ligger inden for det naturlige udbredelsesområde for odder, markfirben, stor vandsalamander, strandtudse og flere flagermusarter, men at kommunen ikke aktuelt har kendskab til bilag IV-arter inden for eller i nærheden af graveområdet. Nærmeste registrering af bilag IV-arter er en Novana registrering af odderspor i 2017 ca. 800 m sydvest for området.

Særligt i forhold til markfirben har Morsø Kommune anført, at arten er almindelig i Danmark og mest udbredt ved kysterne på klitter og heder. Den yngler på solvendte skrånninger med veldrænede løse jordtyper og lav bevoksning. Markfirben har efter kommunens vurdering en meget begrænset udbredelse på Mors, idet nærmeste fund er gjort i 2014 med et enkelt individ cirka fire km sydøst for projektarealet. De øvrige Novana-registreringer i 2008 og 2014 har ikke påvist markfirben, og der foreligger ikke kendte registreringer af markfirben på Mors siden 1970'erne.

Der er ved besigtigelsen i maj 2019 søgt efter markfirben i området, men arten blev ikke observeret.

#### *2.4 Klagens indhold*

Klager har anført, at der i den konkrete sag ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder, der kan begrunde en dispensation til bortgravning af beskyttet overdrev med henblik på indvinding af moler.

Klager har bl.a. gjort gældende, at molerindvinding generelt ikke er af væsentlig samfundsmæssig betydning, da der findes en bred portefølje af funktionelt ligeværdige alternativer til de molerbaserede produkter, da indvindingen alene tilgodeser rent privatøkonomiske interesser, og da ansøger har udenlandsk ejerskab. Der findes desuden en væsentlig mængde tilgængeligt moler i regionen, herunder i graveområdet, Hesselbjerg, hvor der ikke gør sig de samme naturbeskyttelsesmæssige forhold gældende. Der er en estimeret forekomst på ca. 2-3 mio. m<sup>3</sup> moler i god kvalitet i Hesselbjerg graveområde. Ejeren af matr. nr. [A2] Hesselbjerg By, Sejerslev, hvor der ifølge klager findes 1-2 mio. m<sup>3</sup> kvalitetsmoler, har ifølge klager afgivet et konkret salgstilbud til ansøger, hvilket ansøger imidlertid har afslået.

Klager har desuden stillet sig uforstående over for, at Morsø Kommune har tilbagekaldt sit oprindelige afslag af 29. marts 2019, uden at der er kommet nye oplysninger af væsentlig betydning for sagen. Det er ifølge klager heller ikke dokumenteret, at 35-38 % af molerforekomsten i Skarrehage Nord ligger under det § 3-beskyttede overdrev.

Videre har klager anført, at dispensationen er i strid med habitatbekendtgørelsen, idet det omhandlede overdrev ligger inden for det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arten, markfirben, som i øvrigt er registreret på en lokalitet ca. fire km fra Skarrehage Nord. Overdrevets fysiske egenskaber med tør og porøs mineraljord og en beskeden vegetation udgør efter klagers vurdering ideelle betingelser som yngle- eller rasteområde for markfirben.

Den i dispensationen forudsatte etablering af erstatningsnatur vil ifølge klager ikke kunne fungere som en tilfredsstillende erstatningsbiotop for markfirben. Klager har i den forbindelse fremhævet, at erstatningsarealerne under den 10-årige graveperiode vil være under konstant forandring (løbende tilførsel af jord fra råstofgraven), og at en væsentlig del af arealerne vil være nord- eller vestvendte og skyggefulde, hvilket ikke harmonerer med markfirbens krav til yngle- og rasteområder.

Der er efter klagers opfattelse ikke i den konkrete sag mulighed for i medfør af habitatbekendtgørelsens § 11 at fravige beskyttelsen i bekendtgørelsens § 10.

### *2.5 Andre bemærkninger til klagen*

Ansøger er i brev af 11. august 2021 kommet med bemærkninger til den indgivne klage foranlediget af sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnets høringsbrev af 7. maj 2021 til Morsø Kommune.

Ansøger har oplyst, at ansøgningen om molerindvinding i Skarrehage Nord blev indsendt til Region Nordjylland den 31. maj 2018 i henhold til den dagældende Råstofplan 2016. Forsyningssituationen var meget kritisk, idet man var ved at løbe tør for moler af god kvalitet i de aktive grave, Ejerslev United og Skarrehage Museumsgraven.

Ansøger fik i 2017 tilladelse af Region Nordjylland til indvinding af moler i graveområdet Harhøj molerfelt, men tilladelsen blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som i afgørelse af 22. december 2020 stadfæstede tilladelsen med en ændring af et enkelt vilkår.[6] Derudover har ansøger endnu ikke opnået en endelig tilladelse til indvinding i graveområdet, Stærhøj Øst, da regionens afslag på tilladelse til indvinding er til behandling i Miljø- og Fødevareklagenævnet.[7] Hesselbjerg graveområde er først blevet tilgængeligt for ansøgning om indvinding i 2020. Erslev molerfelt er efter ansøgers opfattelse ikke et potentielt indvindingsområde.

Ansøger er af den opfattelse, at Region Nordjyllands angivelse af moler-mængder i de udlagte graveområder generelt er væsentligt overestimeret. Ansøger har gjort regionen opmærksom herpå, hvilket har ført til, at estimerterne for flere graveområder er blevet ændret i Råstofplan 2020 sammenlignet med Råstofplan 2016.

Ansøger har fremhævet, at der i forbindelse med ansøgning om tilladelse til indvinding af moler i Skarrehage Nord også blev søgt om at ændre efterbehandlingsvilkårene i Skarrehage Museumsgraven. Årsagen hertil var bl.a. et ønske fra ansøger i samarbejde med lodsejer, Museumsfonden, at skabe en landskabeligt sammenhængende efterbehandling af Skarrehagegravene med mulighed for, at området kan anvendes til formidling af den unikke geologi og udvikling af næringsfattig natur.

Ansøger har konkluderet følgende:

”Den kritiske forsyningssituation og udsigten til, at en betydelig moler-mængde ikke kunne indvindes omkring overdrevet i Skarrehage Nord, at der var mulighed for at skabe en betydelig mængde erstatningsarealer, og at der var mulighed for at udføre en langt mere hensigtsmæssig efterbehandling af landskabet i både Skarrehage Nord og i Skarrehage Museumsgraven, er de primære grunde til, at der er søgt dispensation til at bortgrave overdrevet, hvis tilstand i øvrigt er af moderat kvalitet.”

## *2.6 Nye oplysninger under sagens behandling*

Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet har i brev af 7. maj 2021 anmodet Morsø Kommune om at fremsende supplerende sagsakter i form af besigtigelsesnotater, ansøgning om gravetilladelse, grave- og efterbehandlingsplan mv. Derudover er kommunen blevet bedt om at redegøre for, evt. ved høring af Region Nordjylland, om estimeret molerforekomst i samtlige udlagte og foreslåede graveområder i Region Nordjylland, herunder hvor stor volumen molerforekomst, der er inden for graveområdet, Skarrehage Nord. Endelig har sekretariatet bedt kommunen om at oplyse, på hvilket grundlag kommunen har vurderet, at 35-38 % af molerforekomsten i det pågældende graveområde ligger under det § 3-beskyttede overdrev, der ønskes bortgravet.

Morsø Kommune har i høringssvar af 7. juni og 23. august 2021 fremsendt de efterspurgte akter samt en udtalelse fra ansøger i forhold til høringsbrevet.

Morsø Kommune har forklaret, at der er udfordringer vedrørende kvaliteten af den indvundne moler, hvorfor det er nødvendigt at kunne indvinde moler fra mindst tre forskellige grave for at kunne producere et slutprodukt med en tilfredsstillende kvalitet.

Videre har Morsø Kommune forklaret, at den ved sin behandling af ansøgningen om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 har lagt de oplysninger om estimeret molerforekomst indeholdt i Råstofplan 2016 til grund. Sidenhen er der udarbejdet en Råstofplan 2020, hvori den estimerede forekomst af moler i Region Nordjylland samt udlagte graveområder i et vist omfang er ændret i forhold til 2016, men dog ikke for så vidt angår Skarrehage Nord, hvor der fortsat er estimeret 40.000 m<sup>3</sup>. Graveområdet, Skarrehage Øst, som ifølge Råstofplan 2020 har en forekomst på 3,5 mio. m<sup>3</sup>, fremgik ikke af Råstofplan 2016, hvorfor det ikke er indgået i kommunens behandling af dispensationsansøgningen.

Morsø Kommune har oplyst, at ansøger i 2009 og i 2017 har søgt om råstofindvindingstilladelse til henholdsvis Stærhøj Øst og Harhøj molerfelt (sidstnævnte med estimeret forekomst på 40.000 m<sup>3</sup>, jf. Råstofplan 2016). Region Nordjylland gav indvindingstilladelser, men begge blev påklaget og var ikke færdigbehandlet i Miljø- og Fødevarerklagenævnet inden ansøgningstidspunktet, hvorfor kommunen ikke har betragtet dem som aktuelle. Stærhøj Øst er i Råstofplan 2020 ikke medtaget som et graveområde og regionen har efterfølgende meddelt afslag på ansøgning om indvindingstilladelse.

For så vidt angår graveområdet Hesselbjerg har Morsø Kommune oplyst, at ansøger i 2019 er blevet enige med lodsejer om vilkårene for råstofindvinding på det sydlige delområde. Der er desuden sendt en ansøgning om indvindingstilladelse for matr. nr. [A2] Hesselbjerg By, Ejerslev i december 2020, men ansøgningen er ikke færdigbehandlet.

Graveområdet Erslev var i Råstofplan 2016 alene udpeget som et interesseområde, hvorfor Morsø Kommune ikke har taget dette område i betragtning ved behandlingen af ansøgningen. Hertil kommer, at ansøger har vurderet, at Erslev ikke er et potentielt indvindingsområde. De aktive graveområder Ejerslev United og Skarrehage Museumsgraven nærmer sig efterbehandling og sikrer kun forsyning til et begrænset antal år.

På ovenstående baggrund er det Morsø Kommunes vurdering, at ansøger på ansøgningstidspunktet ikke havde mulighed for at sikre de tilgængelige ressourcer ved graveområderne Ejerslev Harhøj, Stærhøj Øst, Erslev, Skarrehage Øst og Hesselbjerg. Hertil kommer, at der ifølge ansøger er et behov for at indvinde fra forskellige områder for at kunne sikre tilstrækkelig kvalitet.

Morsø Kommune har i brev af 19. november 2021, efter forespørgsel herom fra sekretariatet, oplyst, at den har lagt til grund, at der er en forekomst på 300.000 m<sup>3</sup> moler i graveområdet og ikke 40.000 m<sup>3</sup>, som det er angivet i råstofplanerne. Kommunen har begrundet dette med, at der i råstofplanen alene er tale om et skøn, at ansøger selv har oplyst forekomsten, og at Region Nordjylland, i udkast til tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding, ligeledes har lagt ansøgers estimat til grund for sagsbehandlingen.

### 3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Birgitte Egelund Olesen (formand), landsdommerne Eva Staal og Anne Bendfeldt Westergaard samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen og Jens Vibjerg.

#### 3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

##### 3.1.1 Det retlige grundlag

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af biologiske overdrev, når det alene eller sammen med andre beskyttede naturtyper udgør mere end 2.500 m<sup>2</sup>.

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, at der i særlige tilfælde kan dispenseres fra naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3.

Det følger af de almindelige bemærkninger til naturbeskyttelsesloven, at der skal foreligge særlige omstændigheder, før der kan meddeles dispensation til foranstaltninger, som ændrer tilstanden i de beskyttede naturtyper, når ændringerne er væsentlige eller i strid med ønsket om at opretholde de pågældende naturtyper som sådanne, idet reglerne er udtryk for en generel samfundsmæssig interesse i, at de beskyttede naturtyper opretholdes. En væsentlig jordbrugs- eller anden almindelig økonomisk interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en dispensation. Der må, for at et indgreb i områdets tilstand eventuelt kan accepteres, tillige være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelsesmæssige hensyn vurderes som uden særlig interesse, eller om et indgreb, der i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området. Det fremgår tillige af lovbemærkningerne, at en særlig omstændighed, der kan begrunde en dispensation, kan være, at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.[8]

De anførte bestemmelser er under ét udtryk for en generel samfundsmæssig interesse i, at de beskyttede naturtyper opretholdes og ikke løbende forringes. Dog vil det ikke kunne udelukkes, at andre særlige interesser må tages i betragtning, herunder særlige samfundsmæssige interesser i et projekt samtidig med, at den pågældende naturlokalitet er af mindre interesse.

Det beror på et konkret skøn, om der er tilstrækkeligt grundlag for at meddele dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Ved vurderingen lægges bl.a. vægt på, om der er tale om et nødvendigt formål, som bør gå forud for den generelle beskyttelsesinteresse i området. I vurderingen indgår også overvejelser om en dispensation vil skabe en uheldig og uønsket præcedens for fremtidige lignende sager. Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis er i overensstemmelse med lovbemærkningerne restriktiv.

I vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3 er det anført, at bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3 ikke kan fortrænges af, at noget tillades eller er udtrykkeligt tilladt efter anden lovgivning, og at råstofindvinding i et område med § 3-beskyttede naturtyper kræver tilladelse, uanset om der er tale om en ansøgning om tilladelse til råstofindvinding, anmeldelse af ikke-erhvervsmæssig indvinding eller anmeldelse af prøvegravning.[9]

I vejledning om administration af råstofloven er det anført, at en tilladelse til råstofindvinding kan forudsætte dispensation efter bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, og at der ved administration af naturbeskyttelsesloven generelt må tages hensyn til indvinding og efterbehandling i råstofgraveområder, således at råstofforekomsten kan udnyttes optimalt på en bæredygtig måde, jf. råstoflovens § 3.[10]

Det forhold, at arealet ligger i et udlagt råstofgraveområde kan efter praksis ikke i sig selv begrunde en dispensation fra forbudsbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 3.[11]

### *3.1.2 Miljø- og Fødevareklagenævnet vurdering af den konkrete sag*

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger ud fra det oplyste om arealets beliggenhed, jordbund, vegetation og driftshistorie til grund, at arealet opfylder kriterierne for at være et beskyttet overdrev, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4. Der gælder således et generelt forbud mod at ændre tilstanden af overdrevet, herunder i form af råstofindvinding.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderer på baggrund af luftfotos og Morsø Kommunes oplysninger, at det pågældende overdrev har henligget urørt i omtrent 25 år efter endt råstofgravning, hvorefter overdrevsvegetationen har indfundet sig i råstofgraven. Den ved kommunens besigtigelse registrerede vegetation er typisk for naturtypen og indikerer, at der overvejende er tale om kalkholdig bund (alm. knopurt, hulkravet kodrive, vild gulerod). Der er imidlertid også fundet græsserne, bølget bunke og fløjlsgræs, som forbindes med overvejende sur bund.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet er på baggrund af overdrevets forholdsvis unge alder og de registrerede arter, enigt med Morsø Kommune i, at der aktuelt er tale om et overdrev med moderat naturtilstand. Nævnet er endvidere enigt med kommunen i, at overdrevet grundet det høje strukturindeks dog har gode betingelser for på længere sigt at udvikle en høj naturtilstand, hvis det henligger uberørt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan desuden tiltræde Morsø Kommunes vurdering af, at det med de tilknyttede vilkår for dispensation er sandsynligt, at der inden for en periode på 20-30 år vil kunne etableres et overdrev med nogenlunde samme naturtilstand og successionstadiet som det nuværende.

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der efter en *foreløbig* vurdering kan være tale om sådanne særlige omstændigheder i den foreliggende sag, at det ikke umiddelbart kan afvises, at der ud fra en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder, vil kunne meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til det ansøgte, forudsat at der ved en fornyet undersøgelse af det ansøgte projekts indvirkning på bilag IV-arter ikke fremkommer nye oplysninger, der ændrer herpå.

Flertallet finder således efter en samlet afvejning af hensynet til udnyttelse af råstofforekomsten og de landskabelige hensyn i form af en hensigtsmæssig efterbehandling af det samlede indvindingsområde over for hensynet til de naturmæssige værdier, der er knyttet til det omhandlede overdrevsareal, at der er tale om et sådant særligt tilfælde, at der undtagelsesvist kunne meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, forudsat at der ikke fremkommer nye oplysninger vedrørende det ansøgte projekts indvirkning på bilag IV-arter, som ændrer herpå.

Flertallet har herved vægt på, at der er tale om et landskab, som i forvejen er præget af råstofindvinding i form af råstofgrave, at overdrevet har en forholdsvis ung alder med en moderat naturtilstand, og at der med de stillede vilkår om etablering af erstatningsnatur og reetablering af overdrevet efter endt råstofgravning er mulighed for at skabe et sammenhængende landskab med fine naturværdier med henblik på formidling af de naturmæssige og geologiske værdier i området.

Mindretallet (Pelle Andersen-Harild) finder, at der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder i form af en samfundsmæssig interesse, der kan begrunde en dispensation til det ansøgte. Mindretallet har herved lagt vægt på, at indvinding af moler generelt har en begrænset samfundsmæssig betydning, at der i forhold til den konkrete beskyttede natur er estimeret en beskeden molerressource, og at der i Region Nordjylland findes alternative graveområder med en væsentligt større estimeret molerforekomst.

### 3.1.3 Artsfrednings- og habitatbekendtgørelserne

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Morsø Kommune i tilstrækkelig grad har sikret sig, at digesvalen ikke forstyrres mv. i yngleperioden, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 6, stk. 5. [12] Nævnet har lagt vægt på, at der i dispensationen er stillet vilkår om, at gravearbejdet ikke må påbegyndes i perioden 1. april – 31 august af hensyn til digesvalereeder.

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, jf. § 7, stk. 2, nr. 1, at der ikke kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a. Vurderingen i forhold til bilag IV-arter skal fremgå af de afgørelser, der bliver truffet efter de i §§ 7-8 nævnte bestemmelser, jf. bekendtgørelsens § 10, stk. 2.[13]

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering bl.a. på baggrund af beskrivelser af markfirbens levevis og biotopkrav sammenholdt med luftfotos over området, kommunens beskrivelser af overdrevet og højdeprofiler, at det ikke kan udelukkes, at overdrevet er et egnet yngle- eller rasteområde for markfirben. Det bemærkes herved, at der er forekomst af syd- og østvendte skråninger med blottet sand, at der findes spredte småbuske, som kan give skygge for arten på varme dage og kan anvendes som hævet solplads, når solen står lavt morgen og aften, og at der findes partier med løs, veldrænet, soleksponeret jord, som er velegnede æglægningslokaliteter for markfirben. Hertil kommer, at det fremgår af Danmarks Miljøportal, at Miljøstyrelsen ved en besigtigelse i juni 2014 har registreret markfirben ved Ejerslev Lyng på Mors, hvorfor det må lægges til grund, at der findes markfirben på Mors.

Da lokaliteten generelt opfylder kriterierne for at være levested for markfirben skal Morsø Kommune derfor foretage en nærmere undersøgelse af, om det faktisk gør sig gældende. I den forbindelse bør anbefalingerne i forvaltningsplanen for markfirben følges.[14]

På baggrund af sagens oplysninger konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet, at der kun er foretaget én besigtigelse af lokaliteten i maj 2019, og at det ikke fremgår nærmere, hvordan besigtigelsen er foretaget.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at Morsø Kommune ikke i tilstrækkelig grad har foretaget undersøgelser, der kan udelukke, at det pågældende overdrev udgør et levested for markfirben, jf. habitatbekendtgørelsens § 10. Afgørelsen ophæves og hjemvises således til fornyet behandling med henblik på, at kommunen foretager nye besigtigelser af lokaliteten i overensstemmelse med anbefalingerne i forvaltningsplanen for markfirben.

### *3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Morsø Kommunes afgørelse af 26. september 2019 om dispensation til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer i et beskyttet overdrev på matr. nr. [A1] Hesselbjerg By, Sejerslev, beliggende [A1], 7900 Nykøbing Mors, og hjemviser sagen til behandling med henblik på en fornyet undersøgelse af det ansøgte projekts indvirkning på bilag IV-arter.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1986 af 27. oktober 2021 om naturbeskyttelse og bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Råstofplan 2020 for Region Nordjylland, s. 54

([https://rn.viewer.dkplan.niras.dk/media/330582/raastofplan2020\\_small\\_final.pdf](https://rn.viewer.dkplan.niras.dk/media/330582/raastofplan2020_small_final.pdf)  
([https://rn.viewer.dkplan.niras.dk/media/330582/raastofplan2020\\_small\\_final.pdf](https://rn.viewer.dkplan.niras.dk/media/330582/raastofplan2020_small_final.pdf))).

[5] Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om råstoffer med senere ændringer.

[6] Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 18/05189, tidl. NMK-220-0155. Der er meddelt tilladelse til indvinding af op til 60.000 m<sup>3</sup> moler pr. år over en 10-årig periode.

[7] Miljø- og Fødevareklagenævnet sagsnr. 20/07700.

[8] Lovforslag nr. 70 fremsat den 24. oktober 1991, afsnit 7.

[9] Vejledning nr. 40 fra december 2019 om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, afsnit 5.3.

[10] Vejledning nr. 10149 af 3. september 2012 om administration af råstofloven, afsnit 9.3.3.

[11] Se f.eks. NMK-510-01097 og NMK-510-00876.

[12] Bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

[13] Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[14] Forvaltningsplan for markfirben kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside:

<https://mst.dk/service/publikationer/publikationsarkiv/2016/jan/forvaltningsplan-for-markfirben/> (<https://mst.dk/service/publikationer/publikationsarkiv/2016/jan/forvaltningsplan-for-markfirben/>).

**Sag:**

19/09367

**Dato:**

10. marts 2022.

**Emner:**

NBL - beskyttede ...

Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.dgst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)