

MRF 2023.146

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 28. april 2023, j.nr. 20/07700

Ophævet og hjemvist afslag på tilladelse efter råstoflovens § 7 til indvinding af moler i graveområde Stærhøj, da det ikke var godtgjort, at der forelå samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt, der kunne begrunde afslag på tilladelse, idet den i 1973 anmeldte ret gav ”ret til indvinding”.

Region Nordjylland meddelte i april 2020 afslag efter råstoflovens § 7, stk. 1, på tilladelse til indvinding af moler på fire matrikler i graveområde Stærhøj (G) i Morsø Kommune efter et længere sagsforløb. På tidspunktet for ansøgningen i marts 2009 var G udlagt i Råstofplan 2008. En mindre del af det ansøgte areal lå uden for det eksisterende graveområde. Kommunen foreslog på baggrund af ansøgningen en udvidelse af G mod syd, hvilket blev vedtaget ved Råstofplan 2012. Ved Råstofplan 2016 blev den vestlige del af G udtaget, mens den østlige del, der omfattede det ansøgte areal, blev fastholdt ud fra en vurdering af den landskabelige og geologiske påvirkning, og der blev i øvrigt udlagt en række nye graveområder. På en del af det ansøgte areal var ansøgeren (A) indehaver af en i 1973 anmeldt ret efter råstofloven fra 1972 til indvinding af moler, som var gældende frem til 2028. Regionens afslag på indvindingstilladelse fra april 2020 var begrundet med, at Råstofplan 2016 udlagde tre nye graveområder, hvoraf G kun udgjorde 3,5 % og at G udgjorde et specielt geologisk område, hvor tilladelse ville true optagelse på UNESCO's verdensarvsliste. Regionen henviste tillige til, at de tre nye udlagte områder udgjorde alternative placeringer til G, og til trafikale hensyn. Afslaget blev påklaget af E, der navnlig anførte, at afgørelsen var begrundet i hensynet til infrastruktur og trafik, der udgjorde usaglige hensyn, og at A havde opnået en berettiget forventning på baggrund af ”Molerrapporten” fra 1985, der gav industrien ret til at indvinde på en række områder, herunder G, mod at afstå en række øvrige rettighedsarealer. Miljø-

og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt alene anledning til at behandle forholdet om afgørelsens begrundelse i forhold til den anmeldte ret om råstofindvinding, hvor der efter råstoflovens § 3 skal foretages en afvejning, hvorefter der på den ene side bl.a. skal lægges vægt på erhvervsmæssige hensyn og på den anden side hensyn til miljøet, landskabelige værdier mv. Med henvisning til forarbejderne til råstofloven lagde nævnet til grund, at afslag på råstofstilladelse til anmeldte rettigheder kun bør meddeles, når indvinding kan komme i strid med samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt. Nævnet fandt, at regionen ikke havde godtgjort, at der forelå hensyn, der kunne begrunde et afslag. Regionens henvisning til, at der var udlagt tre alternative områder ved Råstofplan 2016, og at indvinding ville have en væsentlig negativ miljøkonsekvens for geologiske og landskabelige interesser, indeholdt ikke i sig selv angivelse og vurdering af samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt, som skulle gå forud for den anmeldte ret til at indvinde råstoffer. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt, at en sådan manglende afvejning og begrundelse for, at der forelå samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt, udgjorde en væsentlig retlig mangel, hvorfor nævnet ophævede afslaget på indvindingstilladelse og hjemviste sagen til fornyet behandling med bemærkning om bl.a., at selvom Molerrapporten ikke er retligt bindende, har den alligevel en betydning for A's berettigede forventning, og at trafikale hensyn ikke udgør saglige hensyn efter råstofloven.

Kommentar: Afgørelsen er i overensstemmelse med den særlige ordning, der gælder for de ejendomme, hvor der efter den første råstoflov fra 1972 skete anmeldelse, hvilket tillige illustreres af, at Højesteret i U 1997.157 H og U 1999.1538 H tilkendte erstatning på grundlag af grundlovens § 73 for afslag på råstofindvinding på arealer omfattet af anmeldte rettigheder. I relation til hjemvisningen kan det dog undre, at nævnet ikke oplyser, at der i forbindelse med genoptagelsen skal ske en vurdering af, om tilladelsen påvirker bilag IV-arters yngle- og rasteområder, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, jf. § 7, stk. 3, nr. 1.

Ophævelse og hjemvisning i sag om afslag på ansøgning om tilladelse til indvinding af moler i graveområde Stærhøj i Region Nordjylland

20/07700

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter råstoflovens § 7, stk. 1, jf. § 13, stk. 1. [1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 24. april 2020 om afslag på ansøgning om tilladelse til indvinding af moler på matr.nr. [PN1], [PN2] og [PN3] Klitgård, Sundby, og matr.nr. [PN4] Fårtoft by, Sundby, i Morsø Kommune og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. råstoflovens § 43, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 18. maj 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ansøger (herefter klager).

Klager har navnlig anført, at

- Region Nordjyllands begrundelse for at meddele afslag på ansøgning om indvindingstilladelse er usaglig, og
- klager har haft en berettiget forventning om at opnå tilladelse til indvinding i graveområde Stærhøj.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.6.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Graveområde Stærhøj er beliggende på den nordlige del af Mors i et område, der i Morsø Kommunes kommuneplan er udpeget som et område med særligt geologisk bevaringsværdi og bevaringsværdigt landskab. Den største del af det ansøgte indvindingsområde dyrkes som landbrugsjord, mens en mindre del af området er en tidligere molergrav.

Øst for graveområdet ligger Hanklit, der er optaget på UNESCOs tentative liste med henblik på optagelse på verdensarvslisten.

2.2 Planforhold

Det fremgår af sagens oplysninger, at graveområde Stærhøj på ansøgningstidspunktet var udlagt i Råstofplan 2008, men at en mindre del af det ansøgte areal lå uden for det eksisterende graveområde. Det fremgår endvidere, at Morsø Kommune på baggrund af ansøgningen om molerindvinding ved revision af Råstofplan 2008 foreslog en udvidelse af graveområde Stærhøj mod syd, hvilket blev vedtaget i Råstofplan 2012.

Ved vedtagelsen af Råstofplan 2016 den 25. april 2017 blev det besluttet at udtage den vestlige del af graveområde Stærhøj af planen, men samtidig at fastholde den østlige del af området, der omfatter det ansøgte areal, da Region Nordjylland vurderede, at den landskabelige og geologiske påvirkning som følge af råstofindvinding i dette område er væsentlig mindre. Samtidig udlagde Råstofplan 2016 nye graveområder til fremtidig molerindvinding, herunder graveområde Hesselbjerg og Harhøj samt en mindre udvidelse af graveområde Skarrehage. Endvidere blev interesseområde Erslev udlagt.

2.3 Sagens forhistorie

Klager ansøgte den 2. marts 2009 om tilladelse til molerindvinding i graveområde Stærhøj. Ansøgningen omfattede et projektområde på 16 ha, med et sydligt og et nordligt gravefelt på i alt ca. 6,7 ha, og med indvinding i en periode på 20 år.

Det fremgår af sagens oplysninger, at der er anmeldte rettigheder på matr.nr. [PN1] og [PN2], Klitgård, Sundby.

Det fremgår endvidere af sagens oplysninger, at ansøgningen omfattede et mindre areal, der lå uden for graveområde Stærhøj i Råstofplan 2008, og at sagsbehandlingen derfor i første omgang afventede vedtagelsen af Råstofplan 2012, hvor graveområdet på baggrund af klagers ansøgning om indvindingstilladelse blev udvidet med 0,5 ha mod syd.

Region Nordjylland udarbejdede herefter en VVM-redegørelse i oktober 2015 og et udkast til tilladelse til råstofindvinding, der blev godkendt af Regionsrådet den 27. september 2016. På mødet bemyndigede Regionsrådet således administrationen til at meddele tilladelse til indvinding bl.a. under forudsætning af, at Morsø Kommune ville meddele dispensation efter naturbeskyttelsesloven § 3 til bortgravning af et overdrev inden for det nordlige gravefelt.

Den 1. september 2017 traf Morsø Kommune afgørelse om dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3. Afgørelsen blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet og nævnet ændrede den 18. januar 2019 afgørelsen til et afslag på ansøgning om bortgravning af beskyttet overdrev efter naturbeskyttelseslovens § 3. Klager valgte på den baggrund i februar 2019 at udtage det nordlige gravefelt af ansøgningen om tilladelse til råstofindvinding.

Det fremgår bl.a. om den videre behandling af sagen, at administrationen i Region Nordjylland herefter orienterede Klima- og Miljøudvalget om, at alle forudsætninger for at sende udkast til tilladelse i høring var opfyldt. Udvalget besluttede den 18. december 2019 at indstille til Forretningsudvalget og Regionsrådet, at administrationens indstilling om tilladelse til molerindvinding ikke kunne godkendes, og at Regionsrådets beslutning af 27. september 2016 om tilladelse til indvinding skulle ændres til et afslag.

2.4 Den påklagede afgørelse

Region Nordjylland har den 24. april 2020 meddelt afslag på ansøgning om tilladelse til indvinding af moler på matr. nr. [PN1], [PN2] og [PN3] Klitgård, Sundby og matr. nr. [PN4] Fårtoft by, Sundby, graveområde Stærhøj i Morsø Kommune. Som begrundelse for afgørelsen har regionen gengivet begrundelserne fra beslutningsreferaterne fra møde i henholdsvis Forretningsudvalget den 13. januar 2020 og i Regionsrådet den 28. januar 2020.

Det fremgår af afgørelsen, at Forretningsudvalget på møde den 13. januar 2020 har indstillet til Regionsrådet, at Regionsrådets beslutning af 27. september 2016 skulle omgøres, og udvalget har angivet som begrundelse herfor, at Region Nordjylland efterfølgende har vedtaget Råstofplan 2016, hvor tre nye graveområder for moler er udlagt, hvorfor graveområde Stærhøj derefter kun udgør ca. 3,5 % af de godkendte graveområder. Herudover er indstillingen begrundet i, at graveområde Stærhøj udgør et meget specielt geologisk område, hvor en tilladelse kan true optagelsen af det nordlige Mors på UNESCO's verdensarvsliste, og at indvinding i graveområde Stærhøj vil medføre store trafikale problemer.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at Regionsrådet på møde den 28. januar 2020 har tiltrådt Forretningsudvalgets indstilling med henvisning til, at den kritiske råstofforsyning af moler, som VVM-redegørelsen fra 2015 beskrev, ikke længere er aktuel efter vedtagelsen af Råstofplan 2016, der udlagde tre nye molergraveområder, der dækker det nuværende råstofbehov i ca. 50 år, og at der i to af områderne i 2018 er udstedt indvindingstilladelse, ligesom der er udlagt et interesseområde.

Endvidere har Regionsrådet begrundet beslutningen med henvisning til, at de nyudlagte graveområder i Råstofplan 2016 har en mindre trafik- og miljømæssig belastning fra landevejstransport i forhold til graveområde Stærhøj, at VVM-redegørelsen og hvidbøgerne beskriver vanskelige trafikale forhold omkring Stærhøj, og at det er vurderet, at den samlede miljøkonsekvens for trafikken er væsentlig negativ. Endvidere har regionen som begrundelse oplistet en oversigt over afstandene fra de fire graveområder til klagers molerfabrik på Skarrehage og har henvist til, at de nyudlagte graveområder ligger i væsentlig kortere afstand hertil end graveområde Stærhøj.

Som en del af begrundelsen har Regionsrådet endelig lagt vægt på de geologiske og landskabsmæssige påvirkninger og anført, at der med de tre nyudlagte graveområder i Råstofplan 2016 er alternativer til graveområde Stærhøj, hvor indvinding ikke vil have væsentlige negative miljøkonsekvenser i modsætning til graveområde Stærhøj, og at det er en tungtvejende grund til at revurdere afvejningen mellem erhvervmæssige interesser og geologiske- og landskabelige interesser. Regionsrådet har gengivet uddrag af den sammenfattende VVM-redegørelse fra juni 2016 om den geologiske påvirkning i graveområde Stærhøj, herunder at omfanget af den geologiske påvirkning vurderes at være af regional eller national betydning, da det nærliggende Hanklit-område er kandidat til UNESCO-

verdensarvsliste, og dermed må betegnes som et område af international betydning. Endvidere er anført, at bortgravning af en del af de markante morænebuer på Nordmors vil være den mest betydende negative påvirkning af de geologiske interesser i området.

2.5 Anmeldte rettigheder

Med vedtagelsen af råstofloven i 1972 blev der indført en egentlig tilladelsesordning for indvinding af råstoffer.[4] Med 1972-råstofloven blev der tillige indført en overgangsordning, hvorefter visse eksisterende rettigheder til indvinding af andre råstoffer end sand, sten og grus ved anmeldelse til råstofmyndigheden ikke var underlagt lovens tilladelseskrav. Disse rettigheder blev betegnet som "anmeldte rettigheder".

De pågældende anmeldte rettigheder blev ved en lovændring i 1977 ifølge lovens ordlyd tidsbegrænsede, således at de ville udløbe i 2003.[5] Ved en lovændring i 2002 blev der imidlertid vedtaget en forlængelse af de pågældende anmeldte rettigheder,[6] således at råstofmyndigheden (amterne) på baggrund af en henvendelse fra den berettigede indvinder havde mulighed for at forlænge disse anmeldte rettigheder i 25 år.

Indtil ændringen af råstofloven i 2002 kunne en indehaver af anmeldte rettigheder som udgangspunkt foretage råstofindvinding alene på baggrund af den anmeldte rettighed. Efter ændringen af råstofloven i 2002 blev det en forudsætning for at udnytte en anmeldt rettighed, at der kunne opnås indvindingstilladelse efter råstofloven.

Klager er indehaver af en anmeldt ret til råstofindvinding på matr.nr. [PN1], og [PN2], Klitgård, Sundby, og således en del af det ansøgte areal. Retten til indvinding af moler på disse arealer blev godkendt i 1973 som anmeldt rettighed i forbindelse med råstoflovens ikrafttræden, og rettigheden blev i 2003 forlænget til den 1. juli 2028.

2.6 Klagens indhold

Klager har anført, at begrundelsen for at meddele afslag på ansøgning om indvindingstilladelse er usaglig, og at afgørelsen derfor bør hjemvises til fornyet behandling.

Klager har henvist til, at afgørelsen begrundes med, at der er i Råstofplan 2016 er udlagt tre nye graveområder for moler, der ifølge Region Nordjylland sikrer molerressourcer i tilstrækkelige mængder og kvalitet i ca. 50 år. Klager har i den forbindelse anført, at ansøgningen om indvindingstilladelse skal behandles efter den råstofplan, der var gældende på ansøgningstidspunktet, og at det derfor ikke er sagligt, at regionen tager de i Råstofplan 2016 nyudlagte molerområder i betragtning. Klager har endvidere henvist til, at molerforekomsten i de nyudlagte områder hele tiden har været kendt af både industrien og råstofmyndigheden, herunder bl.a. med baggrund i rapporten "Molerindvinding på Mors" fra 1985.[7]

Endvidere har klager anført, at Region Nordjyllands hensyntagen til infrastruktur og trafikale forhold er usaglig. Klager har henvist til, at VVM-redegørelsen fra 2015 vurderer flere alternative ruter mellem Stærhøj og fabrikken på Skarrehage, at denne redegørelse er godkendt af Regionsrådet den 27. september 2016, og at det ikke har ført til, at regionen har

udtaget graveområde Stærhøj af Råstofplan 2016. Ifølge klager kan regionen dermed ikke have fundet de trafikale forhold så problematiske, at der ikke vil kunne meddeles indvindingstilladelse i området.

Det er tillige klagers vurdering, at Region Nordjyllands argumentation om, at udlægning af tre nye graveområder for moler i Råstofplan 2016 medfører tungtvejende grunde til at revurdere afvejningen mellem erhvervsmæssige og geologiske- og landskabsmæssige interesser, ikke er saglig. Det er klagers opfattelse, at udlægningen af tre nye molerområder i Råstofplan 2016 ikke ændrer den erhvervsmæssige interesse i Stærhøj, ligesom der ikke er sket ændringer af de geologiske og landskabelige interesser. Klager har hertil anført, at VVM-redegørelsen fra 2015 grundigt behandler de geologiske og landskabsmæssige forhold, at Regionsrådet har godkendt denne redegørelse den 27. september 2016, og at dette ikke har givet anledning til, at regionen har udtaget graveområde Stærhøj ved vedtagelsen af Råstofplan 2016. Ifølge klager må regionen således have vurderet, at de geologiske og landskabsmæssige forhold ikke er så problematiske, at der ikke ville kunne meddeles indvindingstilladelse i området. Klager har endvidere henvist til, at der i det tidligere udkast til tilladelse er stillet vilkår, der så godt som muligt afbøder påvirkningen af landskabet.

I forlængelse heraf har klager henvist til, at der i januar 2010 blev indsendt en anmodning til UNESCO om optagelse af molerområdet på verdensarvslisten, og at området fortsat findes på tentativlisten, hvorfor det ikke er relevant at tage forholdet til UNESCOs verdensarvsliste i betragtning ved spørgsmålet om indvindingstilladelse i graveområde Stærhøj.

Klager har endvidere anført, at klager har en berettiget forventning om at opnå indvindingstilladelse i graveområde Stærhøj. Klager har henvist til, at rapporten "Molerindvinding på Mors" fra 1985 er en aftale mellem industrien og råstofmyndigheden, der giver industrien en ret til at indvinde på en række områder, herunder Stærhøj, mod at have afstået visse øvrige rettighedsarealer, og at rapporten, uanset at det er den til enhver tid gældende råstofplan, der er grundlag for indvindingstilladelser, anvendes af industrien og råstofmyndigheden som en guideline og strategiplan for en langsigtet molerindvinding.

Klager har endvidere henvist til, at Regionsrådets godkendelse af VVM-redegørelsen fra 2015 og beslutningen den 27. september 2016 om at meddele tilladelse til råstofindvinding, samt regionens sammenfattende redegørelse fra oktober 2019 og det meget lange sagsforløb har bidraget til klagers forventning om, at der vil blive meddelt indvindingstilladelse på vilkår, når de fornødne dispensationer forelå.

Til støtte for anbringende om berettigede forventninger, har klager, som bilag til klagen, vedlagt en kopi af sin kommentar til Region Nordjylland vedrørende Stærhøj, sendt til regionen den 8. juli 2019. Det fremgår heraf bl.a., at klager har anmeldte rettigheder på matr.nr. [PN1] og [PN2], Klitgård, Sundby, at det tidligere Viborg Amt har godkendt en forlængelse af de anmeldte rettigheder til 1. juli 2028, og at klager derfor klart har forventet, at der vil kunne gives tilladelse til indvinding på arealerne.

2.7 Region Nordjyllands bemærkninger til klagen

Region Nordjylland har den 6. juli 2020 indsendt bemærkninger til klagen.

Region Nordjylland har oplyst, at sagsbehandlingen er foretaget med udgangspunkt i Råstofplan 2012, da klagers ansøgning i 2009 omfattede et område, der lå uden for graveområde Stærhøj i Råstofplan 2008, og at Råstofplan 2012 udvidede graveområdet i overensstemmelse med det ansøgte. Regionen har oplyst, at der er anmeldte rettigheder på en del af det ansøgte areal.

Region Nordjylland har samtidig oplyst, at VVM-redegørelsen fra 2015 beskrev en kritisk forsyningssituation af moler, og at der ved den politiske behandling af sagen i 2020 blev lagt vægt på, at der på baggrund af de tre nyudlagte molergraveområder i Råstofplan 2016 ikke længere er denne kritiske forsyningssituation. Regionen har anført, at behandlingen af ansøgningen dog fortsat skal ske efter Råstofplan 2012.

For så vidt angår berettigede forventninger til at opnå indvindingstilladelse i graveområde Stærhøj, har Region Nordjylland anført, at Molerrapporten fra 1985 juridisk set vurderes alene at være en beretning, der skaber rammer og administrationsgrundlag for molerindvinding på Mors i den tid, hvor anmeldte rettigheder i sig selv gav anledning til råstofindvinding. Råstofindvinding kan kun finde sted på baggrund af en råstoftilladelse, uanset om der er en anmeldt rettighed på arealet, og Molerrapporten kan dermed ikke anses for at være bindende.

For så vidt angår Regionsrådets beslutning af 27. september 2016, har Region Nordjylland anført, at beslutningen ikke har karakter af en afgørelse, men at det er en procesledende beslutning, der ikke kan medføre en berettiget forventning om at opnå tilladelse til det ansøgte. Regionen har henvist til, at Regionsrådets beslutning var, at administrationen med udgangspunkt i Råstofplan 2012 bemyndigedes til at udfærdige og udstede tilladelse til indvinding af moler med forbehold for en række afgørelser fra øvrige myndigheder.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle forholdet om afgørelsens begrundelse i forhold til den anmeldte ret til råstofindvinding.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Region Nordjylland vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.2.1.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

I henhold til råstofloven skal der ved afgørelse om tilladelse til råstofindvinding, jf. råstoflovens § 7, stk. 1, foretages en afvejning mellem råstofinteresserne og en række andre hensyn. Efter lovens § 3 skal der på den ene side skal lægges vægt på råstofressourcernes omfang og kvalitet og en sikring af råstofressourcernes udnyttelse samt tages erhvervsmæssige hensyn.

På den anden side skal der lægges vægt på miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser, beskyttelse af arkæologiske og geologiske interesser, naturbeskyttelse, herunder bevarelsen af landskabelige værdier og videnskabelige interesser, rekreative interesser, en hensigtsmæssig byudvikling, infrastrukturanlæg, herunder energiproducerende anlæg, jord- og skovbrugsmæssige interesser, sandflugtsbekæmpelse og risiko for oversvømmelse eller erosion af kysten, fiskerimæssige interesser, ulemper for skibs- og luftfarten samt ændringer i strøm- og bundforhold.

Det følger af råstoflovens § 52 a, der blev indsat ved ændringen af råstofloven i 2002,^[8] at en indvinding af andre råstoffer end sand, sten og grus på arealer omfattet af anmeldte rettigheder efter den 1. juli 2003 vil kræve tilladelse i henhold til råstoflovens § 7, stk. 1. Vurderingen af, om en tilladelse til råstofindvinding skal gives eller ej, foretages efter råstoflovens almindelige bestemmelser, herunder på baggrund af en konkret afvejning af interesser og hensyn i henhold til råstoflovens § 3.

Ved ændringen af råstofloven i 2002 blev der samtidig givet adgang til en forlængelse af anmeldte rettigheder til indvinding af andre råstoffer end sand, sten og grus indtil 1. juli 2028, jf. råstoflovens § 52 a, stk. 2.

I de almindelige bemærkninger til 2002-lovændringen henvises der til bemærkningerne i lovforslaget til råstofloven fra 1972.^[9] Loven fra 1972 indeholdt en forbudsbestemmelse, der gav ministeren beføjelse til at meddele helt eller delvist forbud mod råstofindvinding på en anmeldt ret, såfremt ministeren fandt det nødvendigt for varetagelsen af lovens formål.^[10] I lovens forarbejder med bemærkningerne til denne forbudsbestemmelse blev følgende forudsat for rækkevidden af adgangen til at meddele forbud "[...], at forbud kun nedlægges i tilfælde, hvor den fortsatte råstofindvinding vil komme i strid med samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt, og man kan tilslutte sig dette sy[ns]punkt."^[11]

Den særlige retsstilling for anmeldte rettigheder til råstofindvinding indebærer tillige, at afslag på ansøgninger om tilladelse til indvinding eller eventuelt tilladelse på skærpede vilkår i mange tilfælde vil udløse erstatning ud fra ekspropriationsretlige synspunkter. Indehaveren af en anmeldt ret kan således have ret til erstatning, selvom afslaget er begrundet med samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt og saglige og anerkendelsesværdige interesser og hensyn i overensstemmelse med den afvejning, der skal foretages efter råstoflovens § 3.^[12]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at der både efter ordlyden af råstoflovens § 52a, stk. 2, og forarbejderne til den oprindelige råstoflov fra 1972 samt forarbejderne til 2002-lovændringen er tale om en "ret til indvinding", uanset at en udnyttelse af den anmeldte ret i medfør af lovens § 52a, stk. 1, omfattes af et krav om indvindingstilladelse. Det fremgår endvidere af nævnte forarbejder samt af vejledning til råstofloven, at afslag på tilladelse til indvinding kun bør meddeles i tilfælde, hvor råstof-indvinding vil komme i strid med samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt.^[13]

Den i sagen ansøgte tilladelse omfatter et areal, som er delvist omfattet af anmeldte rettigheder for indvinding af moler, der i 2003 i overensstemmelse med råstoflovens § 52 a, stk. 2, blev forlænget til den 1. juli 2028.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Region Nordjylland ved vurderingen af, hvorvidt der kan meddeles tilladelse i medfør af råstoflovens § 7, stk. 1, ikke har godtgjort, at der foreligger samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt, som skal gå forud for den anmeldte ret til indvinding af moler.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at Region Nordjyllands afgørelse om afslag på indvindingstilladelse ikke nærmere angiver eller er begrundet ud fra samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt, som taler imod imødekomme af den ansøgte råstofindvinding. Regionens henvisning til at der er sikret en tilstrækkelig molerressource med udlæg af tre nye graveområder i Råstofplan 2016, udgør således efter nævnets opfattelse ikke i sig selv et samfundsmæssigt hensyn af betydelig vægt, som skal gå forud for den anmeldte ret til indvinding af moler. Nævnet bemærker hertil, at regionen, i selve afgørelsen om afslag på indvindingstilladelse, ikke ses at have inddraget oplysningen om, at der er anmeldte rettigheder på en del af det ansøgte indvindingsareal.

For så vidt angår Region Nordjyllands henvisning til de geologiske og landskabelige interesser har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det fremgår af Regionsrådets begrundelse, at det afgørende for en revurdering af afvejningen mellem erhvervmæssige interesser og geologiske- og landskabelige interesser er, at der er udlagt nye graveområder for moler i Råstofplan 2016, og at råstofindvinding i disse alternative graveområder ikke vil have væsentlige negative miljøkonsekvenser.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i forlængelse heraf vurderet, at en henvisning til, at indvinding i området ved Stærhøj vil have en væsentlig negativ miljøkonsekvens for geologiske- og landskabelige interesser, herunder regionalt eller nationalt, ikke i sig selv indeholder angivelse og vurdering af samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt, som skal gå forud for den anmeldte ret til at indvinde råstoffer. Nævnet bemærker hertil, at der ved en sådan vurdering også skal inddrages forhold om tidligere råstofindvinding i området.[14]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på baggrund af den manglende afvejning og begrundelse for, om der foreligger samfundsmæssige hensyn af betydelig vægt, som skal gå forud for den anmeldte ret til indvinding af moler, at Region Nordjyllands afgørelse af 24. april 2020 lider af en væsentlig retlig mangel, som fører til afgørelsens ugyldighed.

3.2.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i forhold til den anmeldte ret til råstofindvinding på en del af arealet, at Region Nordjylland har en særlig forpligtelse til at foretage en mere indgående proportionalitetsafvejning forud for meddelelse af et eventuelt afslag på råstofindvinding, herunder vurdere, om der som alternativ til et afslag kan fastsættes særlige vilkår eller meddeles tilladelse til en mindre omfattende indvinding.[15]

For så vidt angår Molerrapporten bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan tiltræde, at Region Nordjylland i sin administration af indvindingstilladelser efter råstoflovens § 7, stk. 1, ikke er retligt forpligtet af Molerrapporten, således at regionen alene på dette grundlag er forpligtet til at meddele tilladelse til den ansøgte indvinding af moler. I vurderingen af ansøgningen bør regionen dog tage hensyn til, at Molerrapporten er blevet til i et samarbejde mellem klager og forskellige myndigheder og i en længere periode har dannet grundlag for administrationen af molerindvindingen, og at molerrapporten derfor kan have betydning i forhold til vurderingen af klagers eventuelle berettigede forventninger om tilladelse.

Endelig bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at råstoflovens § 3, der udtømmende angiver de hensyn, der skal varetages i medfør af loven, ikke indeholder en regulering af "trafikale forhold", hvorfor sådanne hensyn ikke lovligt kan varetages i henhold til råstofloven.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 24. april 2020 om afslag på ansøgning om tilladelse til indvinding af råstoffer på matr.nr. [PN1], [PN2] og [PN3] Klitgård, Sundby, og matr.nr. [PN4] Fårtoft by, Sundby, i Morsø Kommune og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 af lov om råstoffer.

[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] Lov nr. 285 af 7. juni 1972 om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet, jf. § 5, stk. 1.

[5] Lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer, § 22, stk. 2.

[6] Lovforslag L 30 om ændring af lov om råstoffer som vedtaget 3. december 2002, § 52 a, stk. 2.

[7] Beretning om Molerindvinding på Mors, udarbejdet af Miljøministeriet, Fredningsstyrelsen, Viborg Amtsråd, Morsø Kommune, og Skamol A/S, 1985.

[8] Lov nr. 1055 af 17. december 2002 om ændring af lov om råstoffer.

[9] Lovforslag L30 2002/1, fremsat den 3. oktober 2002. De almindelige bemærkninger til lovforslaget, 2. Hovedpunkterne i lovforslaget, Anmeldte rettigheder.

[10] Lov nr. 285 af 7. juni 1972 om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet § 5, stk. 3. 1. pkt.

[11] Lovforslag L 108 som fremsat den 9. februar 1972, bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 5. Folketingstidende tillæg A, side 1939.

[12] Lovforslag L30 2002/1, fremsat den 3. oktober 2002. De almindelige bemærkninger til lovforslaget, 2. Hovedpunkterne i lovforslaget, Anmeldte rettigheder.

[13] Naturstyrelsens Vejledning om Administration af Råstofloven fra september 2012, side 104.

[14] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse 18/05090.

[15] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser 18/05090 og 18/05088.

Sag:

20/07700

Dato:

28. april 2023.

Emner:

Råstofloven (/soe...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>).

Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)

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