

MRF 2023.177

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. juni 2023, j.nr. 21/04620, 21/04622, 21/04623, 21/04624, 21/04626, 21/04630 og 21/10909

Ophævet og hjemvist Region Sjællands Råstofplan 2020, da planens retningslinjer for to graveområder inddrog trafikale hensyn, som ikke er lovlige efter råstofloven, og da der for udvidelsen af et tredje graveområde alene var sket en væsentlighedsvurdering af påvirkningen af et Natura 2000-område, som inddrog afværgeforanstaltninger.

Region Sjælland vedtog i marts 2021 efter forudgående miljøvurdering og offentlig høring Råstofplan 2020. Planen fastlagde 17 retningslinjer for, hvordan planlægningen og indvindingen skulle finde sted for at leve op til Region Sjællands mål for råstofplanlægningen. I retningslinje 3 var det fastsat, at der som del af udpegningsgrundlaget kunne opstilles forudsætninger for udnyttelse af et gravområde. På den baggrund var der i planen fastsat forudsætninger for i alt fem graveområder, hvor regionen på baggrund af miljøvurderingen havde vurderet, at der fandtes særligt vigtige interesser, som der skulle tages hensyn til i forbindelse med en eventuel indvinding. For graveområdet Kaldred Delområde D (G1) var det en forudsætning for indvinding, at der blev taget særlige hensyn til trafikmæssige forhold ved at etablere en særlig vejadgang. For Vallestrup Graveområde (G3) var det en forudsætning for gravetilladelse, at lodsejeren og Holbæk Kommune som vejmyndighed havde fundet en tilfredsstillende løsning for vejforholdene, som ikke var dimensioneret til tung trafik. For Stenrad Delområde D (G2) forudsatte en indvinding, at der skulle tages særligt hensyn til et nærliggende Natura 2000-område, bl.a. ved at der kun blev gravet på højereliggende arealer, og at der ikke blev gravet tættere end 20-30 meter fra den prioriterede habitatnaturtype elle- og askeskov. Råstofplanen blev påklaget af naboer til graveområderne, en ejer af et interesseområde og en råstofvirksomhed, som bl.a. anførte, at vurderingen af indvirkningen fra Stenrad Delområde D (G2) på Natura 2000-området var mangelfuld, og at der i retningslinjerne indgik hensyn til trafik, som ikke var omfattet af råstofloven. Under klagesagen oplyste regionen, at der i et notat fra 2015 med titlen ”Stenrand Delområde, Foreslået Udvidelse af graveområde, Natura 2000-væsentlighedsvurdering”, som var udarbejdet af et rådgivende firma forud for vedtagelsen af den tidligere Råstofplan 2016, var foretaget en konsekvensvurdering af udvidelsen af

Stenrand Delområde efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Miljø og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt alene anledning til at behandle lovligheden af retningslinje 3, idet nævnet bemærkede, at det betragtede de opstillede forudsætninger som en del af retningslinjen. Hvad angik forudsætningerne for Kaldred Delområde D (G1) og Vallestrup Graveområde (G3) fandt nævnet, at hensyn til trafikmæssige forhold ikke er et sagligt hensyn, der kan varetages i forbindelse med behandling af en ansøgning om råstofindvindingstilladelse, hvorfor der ikke er hjemmel til at fastsætte forudsætninger herom i råstofplanen. Hvad angik Stenrad Delområde D (G2) fandt nævnet, at der i notatet fra 2015 var inddraget afhjælpende foranstaltninger ved vurderingen af, om udvidelsen af graveområdet kunne ske uden væsentlig påvirkning af Natura 2000-området, idet vurderingen bl.a. var foretaget under forudsætning af, at der ikke blev gravet nærmere området end 20-30 m, og at der ikke blev udgravet direkte i skrænten. På den baggrund og henset til områdets sårbarhed over for ændringer i grundvandsstanden fandt nævnet, at det ikke på objektivi grundlag kunne udelukkes, at udvidelsen af Stenrand Delområde i sig selv eller sammen med andre planer og projekter kunne påvirke Natura 2000-området væsentligt, hvorfor der skulle udarbejdes en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Nævnet fandt dernæst, at notatet fra 2015 ikke opfyldte betingelserne til en konsekvensvurdering, idet råstofplanen ikke var nærmere beskrevet i notatet, og da vurderingen var foretaget under antagelser og forudsætninger, der ikke var en beskrivelse af planens påvirkning af Natura 2000-området, som ikke kunne karakteriseres som bedste videnskabelige viden på området, og som ikke inddrog kumulative virkninger. På denne baggrund ophævede Miljø- og Fødevarerklagenævnet Råstofplan 2020 i sin helhed.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, at selv om råstoflovens § 3 på en forholdsvis usædvanlig måde indeholder en fyldig opremsning af de forskelligartede hensyn, som skal indgå ved vedtagelse af råstofplaner og meddelelse af råstof tilladelser, giver § 3 ikke hjemmel til at inddrage hensyn til, hvordan råstofindvinding påvirker afviklingen af trafik på offentlige veje. Disse forhold må i stedet reguleres af vejmyndigheden og politiet efter færdselslovgivningen. Om afvejningsreglen i råstoflovens § 3 se Titti Kopp: Råstofindvinding på land - retlige krav til skønsudøvelsen, 2005, hvori tillige omtales, hvordan EU-rettens regler om miljøvurdering og beskyttelse af natur selvstændigt udvider de hensyn, som må indgå i afvejningen. I forhold til vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, jf. § 8, har nævnets afgørelse et mere principielt element. I sagen forelå et dokument med titlen, som havde betegnelsen væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, men da regionen gjorde gældende, at der var tale om en konsekvensvurdering efter § 6, stk. 2, tog nævnet stilling til denne mulighed. På grundlag af en konkret bedømmelse afviste nævnet, at vurderingen opfyldte kravene til en konsekvensvurdering. Dette må logisk have den konsekvens, hvis en væsentlighedsvurdering har en sådan kvalitet, at den opfylder kravene til en konsekvensvurdering, skal den retligt klassificeres som en konsekvensvurdering med den følge, at der kan være krav om miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, hvilket dog ikke var et problem i den konkrete sag.

Ophævelse og hjemvisning i sag om vedtagelse af Råstofplan 2020 for Region Sjælland

21/04620, 21/04622, 21/04623, 21/04624, 21/04626, 21/04630 og 21/10909

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter råstoflovens § 5 a, jf. § 13, stk. 1,[1] og miljøvurderingslovens § 8, jf. § 48, stk. 2.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Sjællands afgørelse af 8. marts 2021 om endelig vedtagelse af Råstofplan 2020 med tilhørende miljøvurdering og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[4] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1, og 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 29. marts, 5., 11., 12. april og den 22. august 2021[5] påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en omboende (klager 1) og en gruppe omboende (klager 2) til Myrup Graveområde C, [F1] (klager 3), en ejer af en del af interesseområde [F2] (klager 4) og en råstofforsyningsvirksomhed (klager 5).

Klager 1 (21/04620) og klager 2 (21/04622) har om udvidelsen med Myrup Graveområde C, navnlig anført, at

- Region Sjælland ikke har inddraget klager 1's hørings svar, (klager 1),
- habitatbekendtgørelsens § 10,[6] om bl.a. beskadigelse eller ødelæggelse af yngle eller rasteområder for bilag IV-arter, er tilsidesat, (klager 1),
- hensynsafvejningen efter råstoflovens § 3 er baseret på urigtige og upræcise oplysninger, og at der er inddraget usaglige hensyn (klager 1 og klager 2).

Klager 3 (21/04623) har navnlig anført, at

- hensynet til Natura 2000område nr. 159 Bagholt Mose ikke er tilgodeset i Råstofplan 2020, og
- hensynet til grundvandet i området ikke er tilstrækkeligt undersøgt.

Klager 4 (21/10909 og 21/04624) har navnlig anført, at

- der ikke er foretaget en konkret miljøvurdering af samtlige interesseområder i Råstofplan 2020, herunder interesseområderne I239 (Svogerslev) og I-366 (Viby),

- der ikke er foretaget en konkret miljøvurdering for alle graveområder i Råstofplan 2020, herunder graveområderne Darup Delområde og Kamstrup Delområde, og
- Råstofplan 2020 er ugyldig, da der ved udlæg af I239 og I-366 ikke er foretaget en afvejning af hensynene i råstoflovens § 3.

Klager 5 (21/04626 og 21/04630) har navnlig anført, at

- miljørapporten ikke indeholder en vurdering af erhvervs og forsyningsinteresser, herunder indvirkningen på befolkningen, beskæftigelse og erhvervsliv, CO2belastende transport, materielle goder og genbrug af byggeaffald, eller en begrundelse for, hvorfor dette er undladt i miljøvurderingen,
- Råstofplan 2020 ikke indeholder en afvejning i forhold til formålet i råstoflovens § 1 og hensynene opregnet i råstoflovens § 3, og
- retningslinjerne 3, 4, 7, 8, 9, 10, 13 og 15 er uklare og skaber usikkerhed omkring retsgrundlaget, at retningslinjerne foregriber en konkret afgørelse om tilladelse til råstofindvinding, samt at retningslinjerne ikke er afvejet efter råstoflovens § 3, hertil kommer særskilte forhold for hver enkelt retningslinje.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

1. Sagens forhistorie

1. Råstofplan 2016 med forarbejder

Region Sjælland vedtog den 8. december 2016 Råstofplan 2016 for Region Sjælland, der bl.a. fastsatte retningslinje 3:

”Som en del af udpegningsgrundlaget kan der opstilles forudsætninger for udnyttelse af et graveområde. Forudsætningerne kan kun fraviges, hvis det godtgøres, at den interesse der skal tilgodeses, ikke tilsidesættes. I denne råstofplan er der opstillet forudsætninger for fire graveområder. Forudsætningerne fremgår af beskrivelsen for det enkelte graveområde, se Grave- og interesseområder (<https://rs.viewer.dkplan.niras.dk/plan/15#/2036>).”

Region Sjælland oplyste i redegørelsen for retningslinje 3, at der i forbindelse med fire graveområder var en række interesser, som regionen fandt, det var særligt vigtigt at beskytte og tage hensyn til i forbindelse med en eventuel indvinding. Regionen formulerede på baggrund af en miljøvurdering af hver af de fire graveområder specifikke forudsætninger for udnyttelsen, herunder for udvidelserne af Kaldred Delområde D og Stenrand Delområde D. Forudsætningerne for udvidelserne af Kaldred Delområde og Stenrand Delområde er videreført i Råstofplan 2020.

Råstofplan 2016 blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, men ikke for så vidt angik retningslinje 3.

Forud for vedtagelsen af Råstofplan 2016 udarbejdede Region Sjælland en miljørapport. Af miljørapporten fremgik om de miljømæssige indvirkninger af de ændrede retningslinjer, herunder retningslinje 3, bl.a.:

”Der er for i alt fire udvalgte områder opstillet forudsætninger for området i forbindelse med udlægget til graveområde. Disse forudsætninger, eller hensyn, kan kun fraviges ved meddelelsen af gravetilladelse, hvis det godtgøres, at den interesse der skal tilgodeses, ikke tilsidesættes. Forudsætningerne skal eksempelvis tilgodeses miljømæssige hensyn i form af periodebestemt indvinding eller adgangsforhold. Disse forudsætninger medvirker derfor til at mindske den miljømæssige indvirkning på miljøet.”

Som led i miljørapporten blev der udarbejdet miljøvurderinger af nye områder, der ønskedes udlagt med råstofplanen, herunder bl.a. udvidelserne af Kaldred Delområde D og Stenrand Delområde D.

Af miljøvurderingen af Kaldred Delområde D,[7] udvidelse mod øst ved Bregninge, fremgår om trafikikkerhed bl.a., at udlægning af et nyt graveområde ved Bregninge kan resultere i øget graveaktivitet og dermed øget trafikbelastning i området, samt at der er cykelspor i begge retninger af [A1], hvor der er tung trafik.

Af miljøvurderingen af Stenrand Delområde D,[8], fremgår bl.a. om påvirkningen af Natura 2000-område nr. 156 Store Åmose, Skarresø og Bregninge Å, at:

"[...] Det foreslåede råstofgraveområde grænser op til vandløb og vådbundsarealerne langs Bregninge Å, som Natura 2000-området er specielt udpeget for at beskytte. På grænsen til det foreslåede område er den prioriterede habitatnaturtypen "Elle- og Askeskov" kortlagt. Naturtypen "Elle- og Askeskov" er en vådbundsnaturtype, der vokser på fugtig bund med en vis vandbevægelse, og er derfor sårbar over for ændringer i hydrologien. Indvinding af grundvand til fx drikkevand og vandingsformål kan reducere grundvandstrykket, som igen kan reducere mængden af udsivende grundvand til naturtyperne og en generel sænkning af vandstanden. Råstofindvinding kan omfatte oppumpning af grundvand til vådsorteringsanlæg. Vandet recirkuleres efter brug, men den øgede fordampning kan medføre mindre ændringer i grundvandsstanden. Selv hvis der ikke pumpes grundvand er der risiko for, at en afgravning af arealerne tæt på de kortlagte naturtyper vil medføre en ændring i afvandingstilstanden.

Det foreslåede råstofgraveområde er en del af et større sammenhængende område, hvor der er udlagt råstofgraveområder og råstofinteresseområder. Råstofområderne er udlagt på begge sider af Natura 2000-området langs med Bregninge Å. Natura 2000-området omfatter her en del tidligere gravesøer. En vurdering af, hvorvidt den samlede udlægning af råstofgraveområder og -interesseområder vil kunne påvirke Natura 2000-området langs Bregninge Å, kræver nærmere undersøgelser af områdets arter og naturtyper.

Det vurderes at der skal udføres en Natura 2000-væsentlighedsvurdering for at klarlægge, om en råstofgravning inden for det foreslåede område Stenrand Plantage kan ske uden en væsentlig påvirkning af Natura 2000-område nr. 156."

Videre følger det af den samlede vurdering for Stenrand Delområde D:

"Ifølge screeningen kan det ikke udelukkes, at råstofgravning i det ønskede areal ved Stenrand Delområde kan ske uden en væsentlig påvirkning af Natura 2000-område nr. 156 og det tilhørende habitatområde. For at vurdere dette nærmere skal der udføres en Natura 2000-væsentlighedsvurdering. Påvirkningen af Natura 2000-område nr. 156 kan vise sig at være uforenelig med ønsket om råstofgravning."

Et rådgivende firma udarbejdede den 21. oktober 2015 et notat "*Stenrand Delområde, Foreslået Udvidelse af graveområde, Natura 2000-væsentlighedsvurdering*".[9] Formålet var ifølge notatet at klarlægge, om råstofindvinding inden for det foreslåede område kan ske uden en væsentlig påvirkning af Natura 2000-område nr. 156. Om lovgrundlaget beskrev det rådgivende firma kort habitatbekendtgørelsens hovedprincipper for administration af Natura 2000-områder.[10] Den korte beskrivelse blev efterfulgt af en uddybning af, hvad der nærmere skal forstås ved en væsentlighedsvurdering og de parametre, der indgår heri. Af notatets konklusion fremgik bl.a. (nævnets understregning):

"De nærmeste arealer med kortlagte beskyttede terrestriske naturtyper ligger lige på grænsen af det foreslåede råstofgraveområde og berøres ikke af dette, idet råstofgravningen efter det oplyste ikke omfatter aktiviteter, der kan fjernpåvirke naturtyperne. Det kan dog kun afvises, at hydrologien i den nærmeste beliggende elle- og askeskov kan påvirkes væsentligt under særlige antagelser og forudsætninger, der er beskrevet i denne Natura 2000-væsentlighedsvurdering. Såfremt disse ikke vil kunne opfyldes ved udlægning af det nye råstofområde, bør der foretages en egentlig Natura 2000 konsekvensvurdering med mere detaljerede beregninger. Ingen øvrige naturtyper vil kunne påvirkes væsentligt, alene på grund af den relativt store afstand fra det foreslåede råstofgraveområde.

Med hensyn til Habitatområdets 4 udpegningsarter forekommer ingen potentielle levesteder i området for det foreslåede råstofgraveområde, og råstofgravningen indebærer ikke aktiviteter, der kan fjernpåvirke arterne eller deres levesteder."

Videre fulgte det:

"Under de førnævnte forudsætninger kan det derfor afvises, at den foreslåede råstofgraveområde kan have en negativ betydning på Natura 2000-områdets integritet eller hindre opfyldelse af bevaringsmålsætningen for arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget."

Region Sjælland tilføjede herefter til miljøvurderingen af Stenrand Delområde D:[11]

"Region Sjælland har foretaget denne væsentlighedsvurdering af Natura 2000-område nr. 156. Det vurderes på baggrund heraf, at graveområdet hverken i sig selv, eller sammen med andre planer og projekter, vil skade et Natura 2000-område, jf. § 7, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 408 af 1/5-07."

Tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer i Stenrand Delområde

Region Sjælland meddelte den 28. juni 2017 tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer i Stenrand Delområde, herunder Stenrand Delområde D.[12]

Af afgørelsen fremgår af afsnit 7.3 om bl.a. Natura 2000-områder, at (nævnets understregning):

"I forbindelse med, at den nordlige del af indvindingsarealet blev udlagt til graveområde i 2012 blev der foretaget en konsekvensvurdering af råstofindvindings påvirkning af arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

I forbindelse med, at den vestlige del af indvindingsarealet blev udlagt til graveområde i 2016 blev der foretaget en væsentlighedsvurdering for at klarlægge om råstofindvindingen ville have en væsentlig påvirkning på arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, og om der var behov for at lave en konsekvensvurdering.

På baggrund af konsekvensvurderingen blev det vurderet, at indvindingen ikke vil påvirke tilstødende Natura 2000-områdes naturtyper og arter væsentligt, og at der ikke var behov for at udarbejde en konsekvensvurdering, såfremt følgende forudsætninger/antagelser er opfyldt:

- Det antages, at vandspejlet i de eksisterende råstofgrave ekstrapoleres over i det nye udgravningsområde, kan der graves 3-5 meter under terræn før grundvandsspejlet blotlægges.
- Der udgraves ikke direkte i skrænten men kun på de højereliggende arealer.
- Der graves ikke tættere end 20-30 meter på den røde markering i figur 2.3 (registreret habitatnaturtype elle- og askeskov).

- Det forudsættes, at udgravningen kun vil blotlægge grundvandsspejlet, og at der ikke foretages en vandstandssænkning. Det vil sige, at såfremt en råstofindvinding under grundvandsspejlet kan ske uden en grundvandssænkning, vil dette ikke påvirke Natura 2000-området.
- Dette skal i givet fald dokumenteres og monitoreres.
- Det efterfølgende søareal er langstrakt og vinkelret på topografi og strømningssveje.”

2. Den påklagede afgørelse

Region Sjælland har den 8. marts 2021 vedtaget Råstofplan 2020. Planen er offentliggjort på regionens hjemmeside den 15. marts 2021 med en række bilag. Bilagene omfatter bl.a. regionens miljørapport, der indeholder en miljøvurdering af forslag til råstofplanen, samt regionens sammenfattede miljøreddegørelse af 25. januar 2021 og en hvidbog med de indkomne hørings svar og regionens bemærkninger hertil.

Af indledningen til Region Sjællands Råstofplan 2020 fremgår, at planen er udarbejdet på baggrund af prognoser over fremtidens behov for råstoffer og skøn over råstofressourcernes mængde og kvalitet.

Ved råstofplanen er fastsat 17 retningslinjer, der mere konkret fastlægger, hvordan planlægning og indvinding skal finde sted for at leve op til Region Sjællands mål for råstofplanlægningen. Regionen har bl.a. fastsat retningslinje 3:

”Retningslinje 3

Som en del af udpegningsgrundlaget kan der opstilles forudsætninger for udnyttelse af et graveområde. Forudsætningerne kan i udgangspunktet kun fraviges, hvis det godtgøres, at den interesse der skal tilgodeses, ikke tilsidesættes i væsentligt omfang. I denne råstofplan er der opstillet forudsætninger for fem graveområder. [...]”

Region Sjælland har på baggrund af en miljøvurdering vurderet, at der er fem graveområder, hvor der er en række interesser, det er særligt vigtigt at beskytte og tage hensyn til i forbindelse med en eventuel indvinding. For at sikre interesserne er der formuleret specifikke forudsætninger for udnyttelsen af det enkelte graveområde, herunder følgende tre:

Forudsætning for Kaldred Delområde D:

”Forudsætninger for udpegnings af del af graveområdet

For den østligste del af graveområdet, der ligger umiddelbart nord for Bregninge, forudsætter en indvinding at der tages særligt hensyn til trafikmæssige forhold:

- Eventuel råstofindvinding i graveområdet nord for Bregninge forudsætter, at der gennem graveområdet bliver etableret vejadgang til [A1], umiddelbart nord for Bregninge. Vejadgangen skal kunne benyttes af alle, der foretager indvinding i Kaldred Delområde.”

Forudsætninger for Stenrand Delområde D:

”Forudsætninger for udpegnings af del af graveområdet

For den vestligste del af graveområdet, der ligger langs Bregninge ådal, forudsætter en indvinding at der tages særligt hensyn til det nærliggende Natura 2000-område:

- Der udgraves ikke direkte i skrænten i den vestlige del af området, men kun på de højereliggende arealer

- Der graves ikke tættere end 20-30 meter på den nærmest udpegede grundvandsafhængige naturtype (elle- og askeskov)
- Der ikke foretages egentlige vandstandssænkninger
- Det efterfølgende søareal er langstrakt og vinkelret på topografi og strømningsveje."

Forudsætning for Vallestrup Graveområde:

"Forudsætninger for udpegnings som graveområde

Den umiddelbare adgangsvej til graveområdet er kun godt 4 meter bred og er ikke dimensioneret til tung trafik. På grund af de nuværende adgangsforhold til graveområdet gælder følgende forudsætning for graveområdet:

- Der kan først meddeles gravetilladelse, når lodsejer og vejmyndigheden Holbæk Kommune har fundet en tilfredsstillende løsning på vejforholdene, herunder adgangsvej til graveområdet."

Områderne, hvor forudsætningerne gør sig gældende, er markeret på kort i råstofplanen.

3. Natura 2000-område nr. 156

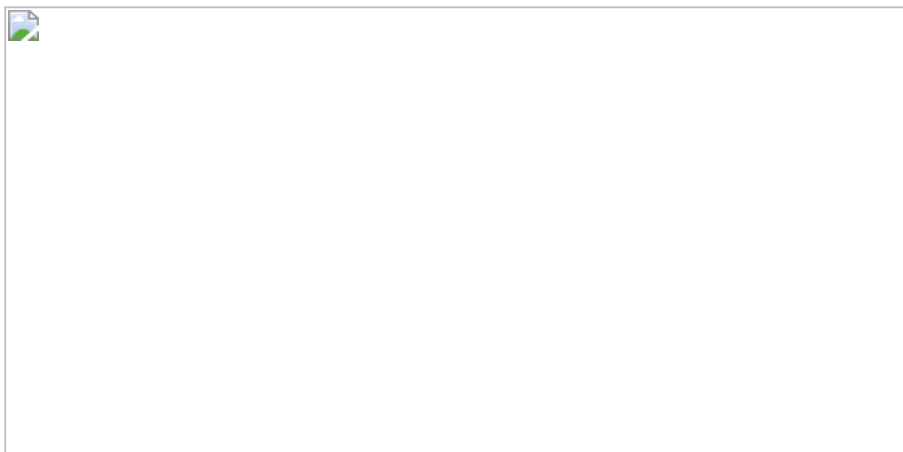
Natura 2000-område nr. 156 Store Åmose, Skarresø og Bregninge Å grænser op til bl.a. Stenrand Delområde.

Natura 2000-området bestod i Natura 2000-planen for 2016-2021 af Habitatområde H137 og udpegningsgrundlaget for området var:



De overordnede mål for området er beskrevet i Natura 2000-planen for området, hvoraf bl.a. fremgår, at et mål er at sikre en hensigtsmæssig hydrologi i kildevæld, nedbrudte højmoser, skovbevoksede tørvemoser samt elle- og askeskov.[13] Den konkrete målsætning for elle- og askeskov, der er vurderet at være i god tilstand (tilstandsklasse II), er, at udviklingen i dens areal og tilstand skal være stabil eller i fremgang.

Af udkast til Natura 2000-plan 2022-2027 fremgår, at området er udvidet til også at omfatte Fuglebeskyttelsesområde F117. Udpegningsgrundlaget for habitatområdet er:



Det følger af Natura 2000-basisanalyse 2022-2027 for habitatområde H137, at for elle - og askeskov vurderes hydrologien at være stabil eller forringet.[14]

4. Klagerens indhold

4. Klager over miljøvurderingen af Råstofplan 2020

Klager 4

Klager har den 22. august 2021 klaget over Region Sjællands miljøvurdering af Råstofplan 2020-2031.

Klager har vedrørende miljøvurderingen anført, at Råstofplan 2020 er en ny planvedtagelse, og at afvejninger bør afspejle aktuelle miljøforhold og leve op til gældende bestemmelser i miljøvurderingsloven. Ifølge klager er det kritisabelt, at der i planen er udlagt råstofområder, der ikke er konkret miljøvurderet i henhold til EU-direktivet siden implementeringen af miljøvurderingsloven, og at der samtidig indgår andre områder i planen, der er miljøvurderet.

Klager har endvidere anført, at opretholdelsen af interesseområde I-366 (Viby) siden 2012 uden en konkret miljøvurdering er i strid med miljøvurderingslovens § 9, samt at interesseområder bør miljøvurderes i samme omfang som graveområder.

Endvidere har klager henvist til, at der er sket ændringer i arealanvendelsen og miljøforholdene siden 1985, hvor graveområderne Darup Delområde og Kamstrup Delområde blev udlagt, at retningslinje 17 er ny, og at planen er problematisk i forhold til byudvikling, trafikforhold, og rekreative anvendelser.

Klager 5

Klager har den 12. april 2021 klaget over Region Sjællands vedtagelse af Råstofplan 2020-2031. Klager har indsendt supplerende bemærkninger til klagen den 25. august 2021.

Klager har vedrørende Region Sjællands miljøvurdering af Råstofplan 2020 anført, at erhvervs- og forsyningsinteresser er centrale hensyn, der skal varetages ved vedtagelsen af en råstofplan, og at miljørapporten ikke indeholder en vurdering heraf, herunder planens påvirkning af befolkningen, beskæftigelse og erhvervsliv, CO2-belastende transport, materielle goder og genbrug af byggeaffald, og at disse forhold med stor sandsynlighed og i væsentlig grad vil blive påvirket af planen. Klager har endvidere anført, at miljørapporten for disse miljøparametre alene har karakter af opmærksomhedspunkter, og at det ikke er anført, hvorfor parametrene er udeladt af miljøvurderingen.

2. Klager over vedtagelse af Råstofplan 2020

Klager 1

Klager har den 29. marts 2021 klaget over Region Sjællands vedtagelse af Råstofplan 2020-2031, udvidelsen af Myrup Graveområde, graveområde C i retning mod landsbyen Myrup. Klager har den 23. august 2021 indsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har anført, at Region Sjællands vedtagelse af Råstofplan 2020 er ugyldig, da klagers høringssvar grundet en journaliseringsfejl ikke er blevet forelagt regionsrådet. Ifølge klager har udvidelsen af graveområdet medført værditab og værdiforringelse for omboende.

Med henvisning til habitatbekendtgørelsens § 10, om beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter, har klager desuden anført, at det er overvejende sandsynligt, at planområdet udgør et fødesøgningsområde for flagermus, og at oplysningerne, som Region Sjælland baserer sin vurdering herom på, er forældet, hvorfor forholdet skulle have været undersøgt nærmere inden vedtagelsen af råstofplanen. Hertil kommer, at vurderingen skulle fremgå af redegørelsen for planforslaget.

I forhold til Region Sjællands hensynsafvejning efter råstoflovens § 3, har klager endvidere anført, at der mangler en redegørelse for, hvorfor det er afgørende nødvendigt at tilsidesætte hensynet til nærliggende beboelse, samt at regionens vurdering af hensynet til landskabelig forhold er baseret på en urigtig slutning.

Klager har endeligt anført, at der er flere urigtige og upræcise oplysninger i Region Sjællands bemærkninger i hvidbog.

Klager 2

Klagerne har den 4. april 2021 klaget over Region Sjællands vedtagelse af Råstofplan 2020-2031, udvidelsen af Myrup Graveområde, graveområde C, i retning mod landsbyen Myrup. Klagerne har den 25. august 2021 indsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klagerne har anført, at vedtagelse af Råstofplan 2020 for Region Sjælland, herunder udvidelsen af Myrup Graveområde, er baseret på selvmodstridende argumentation, urigtige og vildledende oplysninger, samt baseret på et usagligt hensyn til Næstved Kommunes økonomiske interesser.

Desuden har klagerne anført, at afvejningen af hensynene i råstoflovens § 3, herunder hensynet til ressourcens omfang og kvalitet over for hensynet til borgerne, naturen og landskabet burde have ført til, at den foreslåede udvidelse af graveområdet ikke blev vedtaget.

Klager 3

Klager har den 11. april 2021 klaget over Region Sjællands vedtagelse af Råstofplan 2020-2031. Klager har indsendt supplerende bemærkninger til klagen den 25. august 2021.

Klager har overordnet anført, at udlægning af Bjerrede Graveområde hviler på et forkert grundlag, en ensidig interesseafvejning, og at en lang række forhold enten er overset, vurderet mangelfuldt eller på et tvivlsomt grundlag. Klager har i den forbindelse anført, at Region Sjælland ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at råstoflovens § 3 og § 5 a, stk. 3, er opfyldt, da hensynet til naturen, herunder Natura 2000-område nr. 159, Bagholt Mose, ikke er tilgodeset, og at hensynet til grundvandet ikke er tilstrækkeligt undersøgt, samt at konsekvenserne herfor ikke står mål med den mindre råstofforekomst, der forefindes i området. Hertil kommer, at der er stor usikkerhed omkring kvaliteten og mægtigheden af forekomsten.

Klager 4

Klager har den 11. april 2021 klaget over Region Sjællands vedtagelse af Råstofplan 2020-2031. Klager har indsendt supplerende bemærkninger til klagen den 22. august 2021.

Klager har anført, at Region Sjælland i forbindelse med udlægning af interesseområderne I-239 (Svogerslev) og I-366 (Viby) ikke har beskrevet eller foretaget en afvejning efter råstoflovens § 3, hvorfor Råstofplan 2020 er ugyldig. Klager har præciseret, at regionen i forbindelse med vedtagelse af planen ikke har taget hensyn til miljø- og naturbeskyttelse, bevarelse af landskabelige værdier, geologiske, arkæologiske og rekreative interesser samt betydningen for en hensigtsmæssig byudvikling.

Ifølge klager er det desuden urimeligt, at arealer båndlægges i årevis uden afklaring af råstofressourcens omfang og uden at der foretages en afvejning efter råstoflovens § 3.

Klager 5

Klager har den 12. april 2021 klaget over Region Sjællands vedtagelse af Råstofplan 2020-2031. Klager har indsendt supplerende bemærkninger til klagen den 25. august 2021.

Klager har anført, at Råstofplan 2020 lider af en væsentlig retlig mangel, idet Region Sjælland ved vedtagelse af råstofplanen ikke har foretaget en afvejning i henhold til råstoflovens § 1 og § 3, herunder hensynet til råstofressourcens omfang og kvalitet, råstofressourcens udnyttelse og erhvervsmæssige interesser.

Klager har med henvisning til de nye retningslinjer 4, 7-10 og de eksisterende retningslinjer 3, 13 og 15 desuden anført, at de foregriber konkrete afgørelser på tilladelsesniveau, at de fremstår uklare og ubegrundede, samt at der mangler en afvejning af og begrundelse for hensynet til erhvervsmæssige interesser, råstofforsyning på lang sigt og udnyttelse af råstofressourcen. Klager har hertil i sine supplerende bemærkninger af 25. august 2021 anført, at retningslinjerne ikke har en overordnet karakter, og de dermed er i modstrid med råstoflovens § 5 a, stk. 2.

Særligt om retningslinje 3 har klager anført, at retningslinjen risikerer at sætte skøn under regel, da individuelle forudsætninger for et graveområde foregriber en konkret behandling af en ansøgning om tilladelse til indvinding.

Om de konkret fastsatte forudsætninger har klager anført, at Region Sjælland ikke har hjemmel til at vedtage forudsætninger, der baseres på forhold, hvor regionen ikke er myndighed, herunder har klager anført, at regionen ikke har instruktionsbeføjelser over kommunerne.

5. Region Sjællands bemærkninger til klagerne over vedtagelsen af Råstofplan 2020

Region Sjælland har den 19. april 2021 og supplerende den 27. september 2021 sendt bemærkninger til klagerne, herunder bl.a. bemærkninger til klagerne over miljøvurderingen, regionens afvejning af hensyn efter råstoflovens § 3, retningslinjerne 3-4, 7-13 og 15 samt udlæg af Bjerrede Graveområde og Myrup Graveområde. Nedenfor er alene regionens overordnede bemærkninger til retningslinjerne, samt uddybende bemærkninger til retningslinje 3 gengivet.

Region Sjælland har bemærket, at regionen har foretaget den på planniveauet fornødne inddragelse og afvejning af interesser, samt at det først er på tilladelsesniveauet, at der skal ske en endelig og konkret afvejning i forhold til bl.a. råstoffernes udnyttelse og erhvervsmæssige hensyn. Regionen har i den forbindelse henvist til retningslinje 7, 16 og 17, som eksempler på, at der på tilladelsestidspunktet skal tages erhvervsmæssige hensyn. Regionen har desuden henvist til retningslinje 1, 6 og 9, der tager udgangspunkt i hensynet til råstoffernes udnyttelse.

Region Sjælland har desuden anført, at retningslinjerne i Råstofplan 2020 er hjemlede, klare og ikke foregriber en fremtidig afgørelse om tilladelse. Hertil kommer, at retningslinjernes ordlyd, og redegørelsen hertil, med tilstrækkelig klarhed og bestemthed, beskriver retningslinjernes retsvirkninger og sætter rammen for den konkrete, skønsmæssige vurdering og afvejning, som regionen skal foretage i forbindelse med behandlingen af ansøgninger efter råstoflovens § 7 og

§10. Regionen har henvist til formålet med råstofplanen, hvoraf fremgår, at retningslinjerne mere "konkret" fastlægger, hvordan planlægning og indvinding skal finde sted, og har hertil anført, at der fortsat skal foretages en konkret vurdering og skøn i forbindelse med behandling af ansøgning om indvindingstilladelse.

Generelt om indholdet af retningslinjer har Region Sjælland bemærket, at råstofloven ikke udtømmende opregner, hvilke forhold retningslinjerne kan omfatte. Regionen har i den forbindelse henvist til Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 5. marts 2019.[15] Desuden har regionen henvist til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 23. november 2011, og anført, at nævnet afgjorde, at retningslinje 8, der fastsatte detaljerede retningslinjer for et konkret graveområde i Region Nordjyllands Råstofplan 2008 var i overensstemmelse med reglerne i råstofloven.[16] Desuden har regionen anført, at kommunerne i deres planlægning og administration er bundet af råstofplanen, samt at bestemmelsen herom må antages at finde bred anvendelse på både plan- og tilladelsesniveau. Hertil har regionen oplyst, at råstofplanen kan indgå i grundlaget for en konkret kommunal vurdering af, hvorvidt der i det konkrete tilfælde kan meddeles tilladelse og i givet fald på hvilke vilkår.

Region Sjælland har endvidere bemærket, at der som hovedregel gives prioritet til råstofindvinding inden for graveområder, hvorfor regionen ud fra hensynet til en række beskyttelsesinteresser, jf. råstoflovens § 3, samtidig har fundet det hensigtsmæssigt med retningslinje 3 at opstille en række forudsætninger for udvalgte graveområder.

Overordnet om retningslinje 3 har Region Sjælland henvist til, at det fremgår af retningslinjens ordlyd, at der skal foretages en konkret vurdering i forbindelse med administrationen af konkrete indvindingstilladelser. De konkrete forudsætninger er ifølge regionen også forudsætninger for at regionen, efter en afvejning af hensynene, vil udlægge graveområderne. Ifølge regionen er forudsætningerne principielt sammenlignelige med retningslinje 8 i Region Nordjyllands Råstofplan 2008. Regionen har desuden anført, at selvom regionen ikke er vejmyndighed, kan regionen lægge vægt på spørgsmålet om eksempelvis adgangsveje ved vedtagelsen af en råstofplan og opstilling af forudsætninger, idet regionen skal lægge vægt på hensynet til miljøbeskyttelse og infrastruktur anlæg, jf. råstoflovens § 3. Derudover har regionen henvist til, at det følger af miljøvurderingsloven, at formålet med en miljøvurdering er at tage hensyn til bl.a. menneskers sundhed, materielle goder og ulykker. Endeligt har regionen anført, at i det omfang en kommune ikke har mulighed for at lægge vægt på eller tilgodese råstofplanens retningslinjer, herunder forudsætninger, i forbindelse med en for råstofindvinding nødvendig tilladelse, må regionen i det konkrete tilfælde vurdere, hvilken betydning det skal have for den samlede afvejning af hensynene i forbindelse med meddelelse af indvindingstilladelse, herunder i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan meddeles en indvindingstilladelse.

6. Nye oplysninger under sagens behandling

Region Sjælland har den 31. januar 2023 i et høringssvar sammenfattende anført, at der i notatet af 21. oktober 2015 "*Stenrand Delområde, Foreslået Udvidelse af graveområde, Natura 2000-væsentlighedsvurdering*", er foretaget en konsekvensvurdering af udvidelsen af Stenrand Delområde efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Hertil kommer, at forudsætningerne og foranstaltningerne i råstofplanlægningen først er fastsat i forbindelse hermed. Regionen har i den forbindelse anført, at dette også fremgik af bl.a. miljørapporten for Råstofplan 2016, herunder også miljøvurderingen af udvidelsen af Stenrand Delområde.

Region Sjælland har desuden bemærket, at der er en vis inkonsekvens og uklarhed i sagens terminologi og regelhenvielse, herunder særligt i notatet af 21. oktober 2015.

Endeligt har Region Sjælland anført, at der er tale om et almenlydigt forbehold, når det fremgår af vurderingen i notatet, at der skal foretages yderligere eller mere detaljerede beregninger, hvis de "særlige antagelser og forudsætninger" fastsat i notatet efterfølgende ikke kan opfyldes/fraviges i forbindelse med den videre planlægning eller en konkret tilladelsessag.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

1. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,^[17] at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle klagen over retningslinje 3, herunder de af Region Sjælland fastsatte forudsætninger for udlæg af graveområder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre forhold, som Region Sjælland vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

1. Det retlige grundlag

Efter råstoflovens § 13, stk. 1, 2. pkt., kan regionsrådets afgørelse efter råstoflovens § 5 a alene påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål. Det er et retligt spørgsmål, om råstofplanen er lovlig vedtaget, herunder om planen er tilvejebragt som foreskrevet efter bestemmelserne i råstoflovens kapitel 3.

Klager over, at råstofplanen burde have haft et andet indhold eller over planens hensigtsmæssighed i øvrigt, er skønsmæssige spørgsmål, som ikke kan efterprøves af Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Efter råstoflovens § 5 udfører regionsrådet en kortlægning af råstofforekomsterne på landjorden.

Ifølge lovens § 5 a, stk. 1, udarbejder regionsrådet en plan for indvinding af og forsyning med råstoffer. Råstofplanen udarbejdes på grundlag af kortlægningen og skal omfatte en periode på mindst 12 år.

Fastsættelse af retningslinjer

På baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i § 3, fastlægges i råstofplanen overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder, jf. råstoflovens § 5 a, stk. 2.

Det følger af råstoflovens § 3, at der ved lovens anvendelse 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, en hensigtsmæssig byudvikling, infrastrukturanlæg, jord- og skovbrugsmæssige interesser, sandflugtsbekæmpelse og kystsikkerhed, fiskerimæssige interesser, ulemper for skibs- og luftfarten samt ændringer i strøm- og bundforhold.

Råstoflovens § 3 er udtømmende og indeholder ikke en regulering af "trafikale hensyn".

Det er forudsat ved fastsættelse af retningslinjer, at de enkelte retningslinjer varetager et lovligt hensyn, der opfylder de almindelige forvaltningsretlige krav om opfyldelse af proportionalitetsprincippet m.v.

Råstoflovens § 5 a, stk. 2, angiver ikke udtømmende de forhold, som retningslinjerne i en råstofplan kan indeholde. Det er forudsat i forarbejderne til § 5 a, at regionernes råstofplaner indholdsmæssigt svarer til de regionplanretningslinjer for råstofindvinding, som før kommunalreformen blev udarbejdet af amtsrådene i medfør af lands- og regionplanlægningsloven og senere planloven.[18] Det fremgår af forarbejderne til lands- og regionplanlægningsloven fra 1973[19] og råstofloven fra 1977,[20] at regionplanretningslinjerne først og fremmest tog sigte på at regulere arealanvendelsen, og at amtsrådene forudsattes i regionplanlægningen at tage højde for de arealkonflikter, der kunne opstå i forbindelse med råstofindvinding, ved at foretage en afvejning – og dermed en prioritering – af råstofinteresserne over for andre arealinteresser.

I forbindelse med den faktiske regionplanlægning har det været lagt til grund, at regionplanretningslinjerne – uanset deres overordnede karakter – kunne indeholde bestemmelser om anvendelse af nærmere angivne arealer, og at udpegningen af grave- og råstofinteresseområder kan suppleres.

2. Retningslinje 3, herunder forudsætninger for udpegnings af nærmere angivne graveområder

Overordnet om retningslinje 3

Det følger af råstofvejledningen,[21] at regionerne foruden overordnede retningslinjer, kan angive deres forudsætninger for den afvejning, der ligger til grund for udlægning af grave- og interesseområderne. Af råstofvejledningens kap. 8 om kommunalbestyrelsens administrationsgrundlag, herunder afsnit 8.1 om den regionale råstofplan fremgår bl.a.:

"Kommunalbestyrelsen er i sin administration bundet af den regionale råstofplan og de heri udlagte graveområder og råstofinteresseområder. Det betyder, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt skal give råstoftilladelse til ansøgning om erhvervmæssig råstoftilladelse inden for de i råstofplanen udlagte graveområder. Undtagelsen er, at den konkrete afvejning efter råstoflovens § 3 af de konkrete forhold i sagen fører til at tilladelse ikke kan gives. I den forbindelse skal kommunalbestyrelsen være opmærksom på at tage de forudsætninger for områdets udlæggelse i betragtning, som regionen har angivet i råstofplanen, og det forhold at regionen allerede har foretaget den overordnede afvejning efter råstoflovens § 3 af om indvinding kan ske i området. [...]"

Miljø- og Fødevarerklagenævnet betragter de opstillede forudsætninger, som en del af retningslinje 3, og forudsætningerne skal således ligesom retningslinjerne bl.a. varetage saglige hensyn og opfylde de almindelige forvaltningsretlige krav om proportionalitet, klarhed og bestemthed mv.

Særligt om forudsætningerne for Kaldred Delområde og Vallestrup Delområde

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at de omhandlede forudsætninger for Kaldred Delområde og Vallestrup Delområde fastsat i retningslinje 3 ikke kan varetages med hjemmel i råstofloven.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt afgørende vægt på, at forudsætningen for Kaldred Delområde er fastsat af hensyn til trafikmæssige forhold, og at forudsætningen for Vallestrup Delområde er fastsat af hensyn til de nuværende adgangsforhold til graveområdet, der ifølge regionens vurdering ikke er dimensioneret til tung trafik, altså af hensyn til trafikmæssige forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker hertil, at Region Sjælland ikke ville kunne administrere efter forudsætningerne, da trafikmæssige forhold ikke er et sagligt hensyn, der kan varetages i forbindelse med behandling af en ansøgning om råstofindvindingstilladelse, jf. råstoflovens § 7, stk. 1, jf. § 3. [22] [23]

Særligt om forudsætningen for Stenrand Delområde

Efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1 foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, førend der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i bekendtgørelsens § 7.[24] Habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, gælder tillige ved regionernes udarbejdelse af råstofplaner efter råstoflovens § 5 a, jf. habitatbekendtgørelsens § 8, stk. 7.

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af særlige bevaringsområder, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, skal vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne (konsekvensvurdering).

EU-Domstolen fortolker bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte, vil blive påvirket væsentligt (væsentlighedsvurdering).

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.[25]

De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.[26]

Ved en sådan vurdering finder forsigtighedsprincippet anvendelse.[27]

Et Natura 2000-områdes integritet omfatter dens grundlæggende kendetegn og økologiske funktioner. Det kan defineres som en sammenhængende sum af områdets økologiske struktur, funktion og de økologiske processer på tværs af området, som gør det i stand til at fastholde de naturtyper, den kombination af naturtyper og/eller artsbestande, som området er udpeget for.[28]

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at der ved afgrænsningen af, hvad der udgør skadelige virkninger på lokalitetens integritet efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, også bør inddrages de kriterier og metoder, der udtrykkeligt fremgår af direktivets artikel 6, stk. 2. Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

EU-Domstolen har derudover fastslået, at konsekvensvurderingen skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner om virkningen af et projekt på et Natura 2000-område for så vidt angår samtlige de levesteder og arter, som området er udpeget for. Konsekvensvurderingen skal således dels identificere og lokalisere alle de levesteder og arter, for hvilke et område er beskyttet, dels skal der i vurderingen tillige indgå oplysninger om arter og levesteder uden for den beskyttede lokalitet. Eftersom det af vurderingen tydeligt skal fremgå, hvorfor de beskyttede levesteder og arter ikke påvirkes, kan det i visse tilfælde være tilstrækkeligt at fastslå, at det kun er nogle bestemte beskyttede levesteder og arter på den del af det beskyttede område, som berøres af projektet, der påvirkes, og at de andre beskyttede levesteder og arter på lokaliteten ikke påvirkes. Det forudsætter dog, at der foreligger tilstrækkeligt præcise oplysninger om, hvor beskyttede arter og naturtyper er lokaliseret i de enkelte Natura 2000-områder, samt samspillet med andre arter i og tæt ved Natura 2000-området.[29]

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-Domstolen fastslået, at habitatdirektivets krav om væsentligheds- og konsekvensvurdering også gælder for en plan eller et projekt beliggende uden for det berørte Natura 2000-område, når disse kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt. Det samme gør sig gældende, når arterne befinder sig uden for Natura-2000-området.[30]

EU-domstolen har udtalt, at afhjælpende foranstaltninger ikke kan tages i betragtning i forbindelse med en væsentlighedsvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.[31] Den konkrete sag omhandlede et projekt for etablering af en vindmølleparks tilslutningskabel gennem et Natura 2000-område. Anlægsstilladelsen var betinget af myndighedens efterfølgende godkendelse af plan for, hvordan overfladeafstrømningsvandet kunne kontrolleres således, at intet dynd eller andre forurenede stoffer kom ud i vandløbene. EU-domstolen fastslog, at foranstaltninger, som har til formål at undgå eller reducere et projekts skadelige virkninger på et Natura 2000-område, ikke kan tages i betragtning i forbindelse med vurderingen efter artikel 6, stk. 3, 1. pkt., af, om det er sandsynligt, at et Natura 2000-område påvirkes væsentligt (væsentlighedsvurderingen). Afhjælpende foranstaltninger kan altså ikke føre til, at der ikke skal foretages en habitatkonsekvensvurdering, men indgår i den nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området.

Det følger af Natura 2000-plan 2016-2021 for Natura 2000-område nr. 156, Store Åmose, Skarresø og Bregninge Å, herunder habitatområde nr. 137, at en af målsætningerne for Natura 2000-området er at sikre en hensigtsmæssig hydrologi i elle- og askeskov.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger til grund, at det ikke på objektivi grundlag kan udelukkes, at udvidelsen af Stenrand Delområde med Delområde D i sig selv eller sammen med andre planer og projekter kan påvirke Natura 2000-området væsentligt. Nævnet har lagt vægt på, at det fremgår af miljøvurderingen af Stenrand Delområde D, at den prioriterede naturtype Elle- og Askeskov, der umiddelbart grænser op til Stenrand Delområde D, er sårbar over for ændringer i hydrologien, og at indvinding af grundvand kan reducere grundvandstrykket, som igen kan reducere mængden af udsivende grundvand til naturtyperne og en generel sænkning af vandstanden. Det fremgår videre, at råstofindvinding kan omfatte oppumpning af grundvand til vådsorteringsanlæg, samt at vandet recirkuleres efter brug, men den øgede fordampning kan medføre mindre ændringer i grundvandsstanden. Endeligt fremgår det, at selv, hvis der ikke pumpes grundvand, er der en risiko for, at en afgravning af arealerne tæt på de kortlagte naturtyper vil medføre en ændring i afvandingstilstanden.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har herefter lagt vægt på, at der i notatet *"Stenrand Delområde, Foreslået Udvidelse af graveområde, Natura 2000-væsentlighedsvurdering"* er inddraget afhjælpende foranstaltninger til vurderingen af, om udvidelsen af Stenrand Delområde kan ske uden væsentlig påvirkning af Natura 2000-området. Vurderingen af, om udvidelse af graveområdet vil kunne

påvirke hydrologien i Natura 2000-området, er således bl.a. foretaget under forudsætning af, at der ikke graves nærmere området end 20-30 m samt at der ikke udgraves direkte i skrænten. Ifølge notatet kan en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området alene afvises ved inddragelse af de opstillede afværgeforanstaltninger. Hertil bemærkes, at afhjælpende foranstaltninger ikke kan tages i betragtning ved selve væsentlighedsvurderingen, men i stedet kan indgå som led i en nærmere konsekvensvurdering af planens påvirkning.

Da en væsentlig påvirkning således ikke på objektivet grundlag, uden inddragelse af afhjælpende foranstaltninger, kan udelukkes, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, ikke fastlægger nogen særlig metode for gennemførelsen af en konsekvensvurdering. Vurderingen skal dog fortsat ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kunne fastslå, at planen eller projektet ikke har skadelige virkninger for Natura 2000-områdets integritet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at notatet "*Stenrand Delområde, Foreslået Udvidelse af graveområde, Natura 2000-væsentlighedsvurdering*" ikke opfylder betingelserne til en konsekvensvurdering i medfør af § 6, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at råstofplanen, herunder den del af Stenrand Delområde, hvortil der opstilles afhjælpende foranstaltninger, ikke er beskrevet i notatet, samt at vurderingen i notatet er foretaget under antagelser og forudsætninger, der ikke er en beskrivelse af den påvirkning, som planen vil have på Natura 2000-området. Hertil kommer, at en vurdering foretaget under nærmere antagelser og forudsætninger ikke kan karakteriseres som bedste videnskabelige viden på området. Nævnet har desuden lagt vægt på, at der ikke er foretaget en vurdering af den samlede påvirkning af planen i forbindelse med andre planer og projekter.

Det er på baggrund heraf Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at Region Sjælland ikke har haft et tilstrækkeligt grundlag til i miljøvurderingen for Stenrand Delområde D at konstatere, at graveområdet hverken i sig selv eller sammen med andre planer og projekter, vil skade et Natura 2000-område, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er i øvrigt ikke bekendt med, at der forud for fastsættelsen af forudsætningerne er foretaget en konsekvensvurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at Region Sjællands afgørelse om vedtagelse af Råstofplan 2020 er strid med habitatbekendtgørelsens regler om konsekvensvurdering, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, jf. § 8, stk. 7.

2. Sammenfattende vurdering

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder samlet, at Region Sjællands Råstofplan 2020 lider af retlige mangler, der fører til, at Råstofplan 2020 er ugyldig i sin helhed.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

På baggrund af klagerne har Miljø- og Fødevareklagenævnet til vedtagelsen af Råstofplan 2020 fundet anledning til at komme med følgende bemærkning til Region Sjællands fornyede behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan konstatere, at dele af graveområdet Stenrand Delområde A og Delområde C synes at ligge inden for Natura 2000-område nr. 156, Store Åmose, Skarresø og Bregninge Å. Nævnet har ikke undersøgt, om der i øvrigt er udlagte graveområder, der ligger inden for et Natura 2000-område. Nævnet henviser i øvrigt til, at det følger af råstoflovens § 5, stk. 3, at

en råstofplan ikke må stride mod Natura 2000-planer, samt at det følger af habitatbekendtgørelsens § 5, stk. 1, at der i de internationale naturbeskyttelsesområder ikke må udlægges nye områder til råstofindvinding på land.

4. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Region Sjællands afgørelse af 8. marts 2021 om endelig vedtagelse af Råstofplan 2020 med tilhørende miljøvurdering og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

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

[2] Lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

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

[5] Klager 4 har denne dato oprettet en parallel klage, da Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterede, at den oprindelige klage indeholdte klagepunkter over miljøvurderingen.

[6] Klager har i klagen henvist til § 7, stk. 1, jf. stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[7] Miljøvurdering, Forslag til nyt råstofgraveområde i Råstofplan 2016 - 2027 Kaldred Delområde, udvidelse mod øst ved Bregninge, Kalundborg Kommune (LINK)
(<https://rs.viewer.dkplan.niras.dk/media/81699/SMV-Kalundborg-Kaldred-udvidelse.pdf>)

[8] Miljøvurdering, Forslag om nyt råstofgraveområde i Råstofplan 2016-2027, Stenrand Delområde, udvidelse mod vest ved Svebølle, Kalundborg Kommune (LINK)
(<https://rs.viewer.dkplan.niras.dk/media/81702/SMV-Kalundborg-Stenrand-udvidelse.pdf>)

[9] Notat: Stenrand Delområde, Foreslået udvidelse af graveområde, Natura 2000-væsentlighedsvurdering, oktober 2015 (Link)
(https://rs.viewer.dkplan.niras.dk/media/81669/Vaesentlighedsvurdering_N2000_Kalundborg_Stenrand.pdf)

[10] Bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[11] Tilføjet til sidst i afsnittet: "Samlet vurdering".

[12] Tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer på matr.nr. [PN1] og [PN2] Avnssø Hgd., Avnssø, Delområde Stenrand (<https://www.regionsjaelland.dk/Miljo/raastoffer/gravetilladelse-regionen-er-myndighed/Documents/Stenrand%2010%2028062017.pdf>)

[13] Natura 2000-plan 2016-2021, Store Åmose, Skarre Sø og Bregninge Å, Natura 2000-område nr. 156, Habitatområde H137. (LINK) (https://mst.dk/media/130746/156_n2000plan_2016-21.pdf)

[14] Natura 2000-basisanalyse 2022-2027, Store Åmose, Skarre Sø og Bregninge Å. Natura 2000-område nr. 156, Habitatområde H137. (LINK) (<https://mst.dk/media/194271/n156-basisanalyse-2022-27.pdf>)

[15] Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 5. marts 2019 om delvis medhold i klage over Region Sjællands Råstofplan 2016, Sagsnr.: 18/05454.

[16] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 23. november 2011 i sag om Jammerbugt Kommunes afslag om udvidet driftstid for råstofindvinding i Fjerritslev, sagsnr.: NMK-220-00013.

[17] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet (FT 2016-17).

[18] Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 88, s. 3499-3500.

[19] Lov nr. 375 af 13. juni 1973 om lands- og regionplanlægning.

[20] Lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer.

[21] Naturstyrelsens Administration af råstofloven – en vejledning til regioner og kommuner, september 2012

[22] Råstofvejledningen, afsnit 10.4.9 Kørsel til og fra graveområdet.

[23] Se bl.a. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i sagsnr. 18/05447, sagsnr. NMK-220-00096, sagsnr. NMK-220-00101 og sagsnr. NMK-220-00006.

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

[25] Se sag C-127/02 (Hjerte-muslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4.

[26] Se bl.a. sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, præmis 99.

[27] Se EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11, Sweetman, præmis 48.

[28] EU-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", 2018, afsnit 3.6.4.

[29] Se EU-Domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17 (Holohan), præmis 37-40.

[30] Se bl.a. EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29.

[31] EU-Domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17, People over Wind, præmis 35-37 og 40.

Sag:

21/04620,
21/04622,
21/04623,
21/04624,
21/04626, 21/04630
og 21/10909

Dato:

23. juni 2023.

Emner:

Råstofloven (/soe...

