



NATUR- OG
MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

20. juli 2016 • J.nr.: NMK-510-00725 • KlageID 64114 • Ref.: MALUN

AFGØRELSE

i sag om råstofgravning i beskyttet overdrev i Morsø Kommune

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens¹ § 65, stk. 3, jf. § 3 (beskyttede naturtyper).

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver Morsø Kommunes afgørelse af 18. december 2014 om dispensation til råstofgravning i et beskyttet overdrev på ejendommen matr.nr. 1b Klitgård, Sundby, beliggende Molervej 8, 7950 Erslev, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1578 af 8. december 2015 om naturbeskyttelse med senere ændringer

² Lovbekendtgørelse nr. 1620 af 8. december 2015 om Natur- og Miljøklagenævnet

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Afgørelsen er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Foreningen til Bevarelse af Mosebjerg og Stærhøj. Foreningen har navnlig gjort gældende, at der ikke foreligger en fyldestgørende redegørelse for negative påvirkninger af bilag IV-arter, særligt markfirben, at de foreliggende oplysninger om efterbehandling og afværgeforanstaltninger er fejlbehæftede og selvmodsigende, at der ikke foreligger en væsentlig samfundsmæssig interesse, som kan begrunde en dispensation i strid med naturinteresserne, og at afgørelsen tillige burde være fremsendt til foreningen.

Foreningen har vedlagt sine indsigelser til Morsø Kommune udkast til kommuneplan nr. 1 med tilhørende miljørapport "Molerindvinding ved Stærhøj". Foreningen har endvidere henvist til en korrespondance fra august 2014 mellem Morsø Kommune og Naturstyrelsen om Morsø Kommunes, hvoraf det fremgår, at Naturstyrelsen vurderede, at redegørelsen i kommunens forslag til kommuneplantillægget med tilhørende miljørapport var mangelfuld.

Sagens oplysninger

Morsø Kommune har den 18. december 2014 meddelt dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til råstofgravning i et beskyttet overdrev på ejendommen 1b Klitgård, Sundby, over en 10 årig periode. Dispensationen er meddelt på følgende vilkår:

- Retablering af området skal være afsluttet senest 12 måneder efter afslutningen af gravearbejdet.
- Efter udgravning skal graven efterlades med den nordlige skrænt med hældning ikke mere end 1:1
- Ved retablering af graven skal bund og nordlig skrænt efterlades uden tilførsel af muld- eller overjord.

Baggrunden for sagen er den, at Damolin A/S i 2009 fremsendte en ansøgning om indvinding af moler fra to gravefelter på i alt 6,7 ha ved Stærhøj mellem Sundby og Bjergby på Mols. Projektet indebærer gravning i en tidligere molergrav, der er efterladt i 1950'erne, og som i dag rummer et overdrev på ca. 0,5 ha på en sydvendt skråning. Indvindingen påbegyndes i det nordlige gravefelt med overdrevet, og varer ca. 10 år. Efterfølgende fortsættes indvindingen i et sydligt gravefelt, der i dag er agerjord, hvor indvindingen også forventes at vare ca. 10 år. Et areal mellem det nordlige gravefelt og kysten ønskes anvendt til mellemdepot for overjord i graveperioden. Et område vest for gravefelterne ønskes anvendt til transportveje, hvilket bl.a. indebærer delvis opfyldning af en anden tidligere råstofgrav. De to gravefelter er i deres helhed beliggende i et område, der i råstofplanen er udlagt til graveområder. Projektet forudsætter dispensationer fra anden lovgivning, herunder dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 15, til mellemdepotet. Det fremgår, at der er tale om anmeldte rettigheder godkendt i 1973 og i 2003 forlænget til den 1. juli 2028.

Den påklagede afgørelse

I den påklagede afgørelse er det som baggrund for sagen bl.a. oplyst, at det ansøgte område indgår i forslag til Kommuneplantillæg nr. 1 til Kommuneplan 2013-2025 "Molerindvinding ved Stærhøj" og er beskrevet i Miljørapport "Molerindvinding ved Stærhøj" (2014). Miljørapporten er udarbejdet af Morsø Kommune med bidrag fra Damolin A/S med tilknyttede rådgivere. Det angives, at det af miljørapporten fremgår, at indvindingen vil ske til 30 meter under terræn, og at det forventes, at der i den nordlige grav indvindes ca. 556.000 m³ moler. I den sydlige grav forventes at kunne indvindes ca. 523.000 m³.

Sideløbende med opgravningen af det sydlige felt vil der ske en retablering af det nordlige felt, som derefter vil komme til ligge uberørt hen. I miljørapporten er der bl.a. redegjort for efterbehandling af råstofgraven. Efter afsluttet gravearbejde vil der blive efterladt et større uberørt sydvendt skråningsanlæg med en 1:1 hældning og dermed med mindre erosionstruet skråning end det, der eksisterer i dag. Det er i afgørelsen anført, at gravefeltet ligger i landbrugsland med spredt mosaik af mindre naturområder bestående af efterladte råstofgrave, kratbevoksninger, søer og overdrev.

Videre er det i afgørelsen oplyst, at det eksisterende gravefelt senest er besigtiget af Morsø Kommune den 2. oktober 2014, hvor det blev vurderet, at gravens nordlige skrænt og bunden af graven er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Forekomsten af langsomt voksende kalkelskende arter tilpasset en næringsfattig lysåben bund karakteriserer det biologiske overdrev, der er opstået ved at graven har ligget uberørt hen i mere end 50 år. Skrænten er stejl, og stedvis foregår en kontinuerlig erosion, som betyder, at skrænten flere steder er blotlagt og "smuldrende". Der er ikke i afgørelsen nærmere oplysninger om vegetationen på overdrevet, men det er anført, at der i bunden af graven blev fundet bestand af arten Almindelig Ulvefod, der er opført på habitatdirektivets bilag V.

Morsø Kommune har som begrundelse for at meddele dispensation anført, at råstofgravning efter 556.000 m³ moler efter kommunens vurdering udgør en væsentlig samfundsmæssig interesse, som der bør dispenseres til. Dispensationen bør ifølge kommunen gives på vilkår, der sikrer, at der efter endt gravning sker en hurtig efterbehandling, så området efterlades til naturlig succession. Indgrebs midlertidige karakter betyder, at der efter endt gravning genskabes et naturområde, der ifølge kommunen kan forventes at opnå en tilsvarende eller bedre naturkvalitet end det hidtil eksisterende, idet området efterlades uforstyrret med en sydvendt lysåben skråning og næringsfattig bund på et større areal end tidligere.

Vilkåret om skråningens hældning skal sikre, at hældningen ikke vil være for stejl til, at der kan etableres en overdrevsvegetation med mindst samme artsrigdom som den hidtil eksisterende. Ved at efterlade den nordlige, sydvendte skrænt og bunden uden tilførsel af overjord, vil arter tilknyttet næringsfattig jordbund blive fremmet. Arternes genindvandring er afhængig af et uforstyrret miljø, og der er derfor stillet vilkår om, at arealet retableres inden for en periode på maksimalt 12 måneder, således, at det hurtigst muligt efterlades til en uforstyrret naturlig succession. Det er Morsø Kommunes vurdering, at de fastsatte vilkår vil sikre, at der genskabes et naturområde, der med tiden vil udvikle sig til et biologisk overdrev.

Det er i afgørelsen anført, at gravearbejdet efter Morsø Kommunes vurdering ikke vil forringe levevilkårene for arter omfattet af EF-habitatdirektivets bilag IV. Det konkrete graveprojekt vil efter kommunens vurdering ikke påvirke bevaringsstatus for almindelig ulvefod negativt. Retablering efter endt gravearbejde sikrer, at der igen skabes optimale vækstbetingelser for arten, så den igen kan etablere sig på stedet.

Morsø Kommunes miljørapport (2014)

Miljørapporten, som der er henvist til i den påklagede afgørelse om dispensation fra § 3, indeholder bl.a. afsnit om påvirkning af natur og miljø (afsnit 6). Heri er det bl.a. anført, at et areal på ca. 0,5 ha [den nordlige skrænt af den gamle råstofgrav] opfylder betingelserne for at kunne registreres som beskyttet overdrev, og at der ikke findes tidligere botaniske registreringer fra råstofgraven.

Videre er det anført, at Morsø Kommune skal godkende en efterbehandlingsplan for området. Ifølge denne plan skal der udlægges syd-eksponerede skrænter bestående af blotlagt mineraljord, hvor overdrevsfloraen atter kan indvandre. Det er vigtigt, at disse skrænter friholdes for overjord ved retableringen. Hældningen skal være mellem 10 og 20 grader. Arealerne må ikke tilplantes. Søer og vandhuller beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3 er beliggende uden for graveområdet, og det vurderes, at indvindingen ingen betydning får for søerne.

Særligt i relation til bilag IV arten markfirben er det anført, at det er ovevejende sandsynligt, at markfirben findes på arealet, men den er ikke registreret på arealet. Vest for indvindingsområdet ligger to gamle råstofgrave, som bliver bevaret. Såfremt der findes markfirben i området, vil der stadig være lokale levesteder for markfirben. Dette forudsætter, at de eksisterende grave ikke fyldes mere op, end der er angivet i ansøgningen. Herudover kræver det, at de gamle grave ikke tilplantes eller gror yderligere til i indvindingsperioden.

I forhold til bilag IV arten Stor Vandsalamander fremgår det, at der uden for graveområdet findes der flere § 3 beskyttede søer og vandhuller. I en af søerne er der både i 2009 og 2011 registreret stor vandsalamander. Det vurderes ikke, at stor vandsalamander findes i selve graveområdet.

I bunden af den gamle råstofgrav, som ikke er omfattet af § 3, blev der ved besigtigelsen fundet en bestand af almindelig ulvefod, som er opført på habitatdirektivets bilag V.

Morsø Kommunes supplerende redegørelse

Det fremgår af sagens akter, at Morsø Kommune i august 2014 har været i dialog med Naturstyrelsen på baggrund af høring over kommunens forslag til kommuneplantillæg nr. 1 og den tilhørende miljørapport.

Det fremgår, at Naturstyrelsen den 1. august 2014 meddelte kommunen, at redegørelsen er mangelfuld for så vidt angår redegørelsen for arter på habitatdirektivets bilag IV og V. Styrelsen henviser bl.a. til, at det af miljørapporten fremgår, at der ikke er foretaget registreringer af, om der er forekomst af bilag IV arter, men at det ifølge rapporten er overvejende sandsynligt, at markfirben findes på området.

Ud fra et forsigtighedsprincip kan kommunen vælge at tage udgangspunkt i, at bilag IV-arter forekommer og iværksætte afværgeforanstaltninger til sikring af, at den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for bilag IV arterne opretholdes på mindst samme niveau. Det skal af planforslagets redegørelse fremgå, hvilke konkrete afværgeforanstaltninger, der vil blive iværksat, og det skal begrundes, hvorfor afværgeforanstaltningerne vurderes at kunne sikre opretholdelse af den økologiske funktionalitet.

På den baggrund har Morsø Kommune udarbejdet en supplerende redegørelse dateret 15. august 2014. Heri er der bl.a. henvist til de to gamle råstofgrave, som ikke er omfattet af de aktuelle råstofindvindingsplaner, og anført, at såfremt der findes markfirben i området, vil der stadig være lokale levesteder for arten. Det vurderes herefter, at råstofindvindingen ikke vil få betydning for artens udbredelse i området. Det forudsætter, at de eksisterende grave ikke fyldes mere op, end der er angivet i ansøgningen. Da markfirbenets æglægning sker i juni, og æggene klækkes i august, anbefales det, at gravearbejdet på den nordlige – dvs. sydeksponerede – skråning ikke opstartes i denne periode (1. juni – 31. august), så eventuelle reder ikke ødelægges. Den efterfølgende retable-

ring af området vil sikre, at området igen bliver potentiel yngleområde for markfirben. De omkringliggende gamle grave må ikke tilplantes eller gro yderligere til i indvindingsperioden. Den supplerende redegørelse indeholder i øvrigt oplysninger og vurderinger vedrørende overdrevsarealet, vandhullet med forekomst af stor vandsalamander og forekomsten af almindelig ulvefod. Det anføres, at det er Morsø Kommunes samlede vurdering, at arealet ved efterbehandling vil overgå til udyrket lysåbent næringsfattigt landskab med karakter af overdrev på de sydeksponeerede skrånninger. Arealmæssigt vil arealet med overdrev blive større, idet der kommer to grave med sydeksponeerede skrånninger. Endvidere fortsætter de gamle råstofgrave i nærområdet som mulige levesteder for eksempelvis markfirben, imens indvindingen foregår. Natur uden for indvindingsområdet vil ikke blive påvirket. Indvindingen vurderes ikke at have væsentlige negativ betydning for flora og fauna, såfremt fremgangsmåden i ansøgningen overholdes og de nævnte krav til efterbehandling efterleves.

Om Almindelig Ulvefod er det blandt andet oplyst, at den med overvejende sandsynlighed findes i umiddelbar nærhed af graveområdet. Retableringen efter endt gravearbejde vil sikre, at der igen skabes optimale vækstbetingelser for arten.

Det vurderes samlet, at indvindingen ikke vil have væsentlig negativ betydning på flora og fauna, såfremt fremgangsmåden i ansøgningen overholdes, og krav til efterbehandling efterleves.

Klagen

Foreningen til Bevarelse af Mosebjerg og Stærhøj anfører, at det ikke er dokumenteret, at der er foretaget tilstrækkelige undersøgelser af forekomster af bilag IV-arter i området. Hele den gamle råstofgrav, der er den største af de gamle råstofgrave i området, vil blive bortgravet med den ansøgte indvinding, hvorved samtlige nuværende dyre- og plantebestande i graven fjernes. Når markfirbenet trues, vil det søge skjul i dybden og dermed blive bortgravet ved råstofindvindingen. For så vidt angår de omtalte to andre råstofgrave i området, bemærker foreningen, dels at der ikke kan stilles vilkår om afværgeforanstaltninger for store dele af råstofgravene, fordi disse dele ligger uden for VVM-området, dels at arealer i den gamle råstofgrav inden for VVM-området planlægges fyldt med overjord for at give plads til en rundkørsel for lastvogne. Det betyder ifølge foreningen, at de forudsatte afværgeforanstaltninger ikke kan gennemføres. Foreningen mener endvidere ikke, at det er dokumenteret, at søen nordøst for graveområdet, som har en bestand af bilag IV arten stor vandsalamander, ikke vil blive påvirket af gravningen. I den sammenhæng peges på, at der er tale om et stejlt bakket morænelandskab, hvor grundvandsspejl og vandstrømninger må formodes at variere og være ganske komplekse, og at der ikke er foretaget geotekniske eller hydrologiske undersøgelser som belyser disse forhold. Endvidere anfører foreningen, at der er en uoverensstemmelse for så vidt angår beskrivelsen af, at den sydvendte skrånning i den gamle grav efterlades med næringsfattig bund, idet det miljørapportens afsnit 2 anføres, at den nordlige graveside retableres ved neddozning af overjord. Foreningen gør tillige gældende, at der ikke foreligger så tungtvejende interesser i indvindingen, at det kan begrunde en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Der er tale om et væsentligt indgreb, som er i strid med ønsket om at opretholde en sjældnen naturtype, og som markant vil påvirke oplevelsen af det sårbare og værdifulde kystlandskab.

Klager gør tillige gældende, at Morsø Kommune er bekendt med foreningen og dens engagement i spørgsmålet om råstofindvinding i Stærhøj, og at det er i strid med god forvaltningskik, at kommunen ikke har sendt en kopi af afgørelsen til foreningen.

Af foreningens hjemmeside <http://www.mosebjerg-stærhøj.dk/> fremgår, at foreningen har til formål, at fremme bevarelse af det oprindelige molerlandskab i det kystnære område ved Sundby og Fårtoft på Mors, kaldet Mosebjerg og Stærhøj, med alle lovlige midler. Det fremgår videre blandt andet, at foreningen er fremkommet med indsigelser i høringerne over kommuneplantillægget og den oprindelige miljørapport.

Morsø Kommunes bemærkninger og supplerende udtalelse til klagen (27. januar 2015 og 19. marts 2015)

På baggrund af klagen har Morsø Kommune bl.a. bemærket, at der i miljørapporten fra 2014 er redegjort for råstofgravningens konsekvenser for områdets dyre- og plantearter, og at det er vurderet, at råstofgravningen ikke vil få væsentlige negative konsekvenser for disse, og at der er henvist til denne miljørapport i den påklagede afgørelse. Kommunen har i det væsentlige anført, at det er kommunens vurdering, at der ikke er grundlag for at anfægte miljørapportens redegørelse som vurderingsgrundlag.

Det vurderes blandt andet, at det er sandsynligt, at arten er i området. I den samlede risikovurdering lægges til grund, at der vil være egnede yngle- og rastelokaliteter i de omkringliggende efterladte råstofgrave, mens gravearbejdet står på. Det er anført, at der i dispensationen stilles vilkår om afværgende foranstaltninger, idet gravearbejdet ikke må opstartes i markfirbenets yngleperiode, således at der ikke sker en beskadigelse af eventuelle redesteder. Det er Morsø Kommunes vurdering, at mens gravearbejdet står på, vil graven ikke længere være et attraktivt yngleområde for markfirben, der vil fortrække til de omkringliggende grave, og det vurderes således, at der ikke vil ske en direkte ødelæggelse af redesteder, ved overholdelse af dette vilkår.

Afgørelsen er sendt til sagens parter, offentlige myndigheder samt de lokale og nationale organisationer, der ved skriftlig henvendelse til kommunen har anmodet om at få tilsendt afgørelser efter naturbeskyttelseslovens §§ 3 og 65. Afgørelsen er endvidere offentliggjort på kommunens hjemmeside. Det er ikke kutyme i kommunen at udsende afgørelser til eventuelt interesserede derudover. Kommunen deler ikke foreningens opfattelse af, at det ikke er i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Klagers supplerende bemærkninger

Foreningen til bevarelse af Mosebjerg og Stærhøj har ved mails af 13. februar og 6. april 2015 fremsendt yderligere materiale og bemærkninger af 13. februar og 1. april 2015 til sagen, herunder uddybet flere af de tidligere anførte synspunkter.

Supplerende er der bl.a. peget på, at Region Nordjylland udtrykkeligt har tilrådet en nærmere undersøgelse af forekomsten af bilag IV-arter, deriblandt markfirben, og at der hverken i dispensationen eller miljørapporten er dokumentation for, at der er foretaget tilstrækkelige undersøgelser. Foreningen mener, at det er uforeneligt med projektbeskrivelsen i miljørapporten, at der ikke som omtalt i kommunens bemærkninger må påbegyndes gravearbejde på de sydvendte skråninger i markfirbenets yngleperiode. Ifølge projektbeskrivelsen begynder gravningen i den vestlige ende af den gamle grav og udvides til begge sider til en dybde af 2-3 gange den nuværende. Endvidere anføres det, at den gamle råstofgrav i dag henligger som et stort, urørt område og med ideelle levebetingelser for markfirben. Der er på den baggrund tale om en særlig værdifuld biotop, der helt vil forsvinde med den ansøgte råstofindvinding. Udover selve graveperioden vil der forløbe 50-60 år, før et område med samme kvaliteter kan etableres. Området vil endvidere få en anden karakter på grund af bl.a. den

væsentligt større gravedybde. Supplerende bemærkes det i øvrigt i de senere bemærkninger, at de andre gamle råstofgrave i området tillige må være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, og at den forudsatte delvise opfyldning heraf derfor også vil kræve dispensation. Den ansøgte indvinding vil have væsentlige samfundsmæssige negative konsekvenser i relation til belastning af infrastruktur, bosætning, turisme, landskab mv. Der foreligger ikke en væsentlig samfundsinteresse i indvindingen, idet der ifølge klager er tale om en privatejet virksomhed, der ønsker råstof til fremstilling af produkter, som ikke er af vital samfundsmæssig betydning og for hvilke der findes alternativer.

Foreningen har for så vidt angår offentliggørelse af afgørelsen henvist til at naturtypebekendtgørelsens § 9, stk. 2, nr. om landsdækkende foreninger gælder uanset om foreningen udtrykkeligt har bedt om at blive orienteret, og § 10, stk. 2, om offentliggørelse i stedlige blade, hvilket ikke er opfyldt ved offentliggørelse på kommunens egen hjemmeside. Supplerende bemærker foreningen som en skærpende omstændighed, at foreningen ikke i forbindelse med tidligere anmodninger om aktindsigt har modtaget et feltskema (udfærdiget og dateret den 2. oktober 2014).

Region Nordjylland

Regionsrådet for Region Nordjylland overtog pr. 1. juli 2014 myndighedskompetencen for administrationen af råstofloven. Regionen overtog dermed på dette tidspunkt sagen om indvinding af moler ved Stærhøj.

Regionens forretningsudvalg har på baggrund af en beslutning fra regionens forretningsudvalg den 8. juni 2015 truffet beslutning om ny VVM-redegørelse og supplerende høring herover.

Det fremgår af referat af, regionsrådsmøde den 23. juni 2015 (på www.rn.dk), at regionsrådet traf beslutning om at revidere miljørapporten om molerindvinding ved Stærhøj i Morsø og derefter sende den i en fornyet 8 ugers offentlig høring. Det fremgår, at administrationen har gennemgået miljørapporten, forslaget til kommuneplantillæg og de mange indsigelser, og at administrationen har vurderet rigtigheden af en række indsigelser, der pegede på væsentlige fejl og mangler i rapporten. Eksempelvis er beskrivelsen af omgivelserne, der i væsentlig grad kan blive påvirket og beskrivelsen af de kort og langsigtede virkninger på miljøet ikke beskrevet i et tilstrækkeligt omfang, idet der mange steder mangler en væsentlighedsvurdering af påvirkningerne fra den ønskede molerindvinding. Endelig er valget og gennemgangen af alternativer mangelfuldt, både hvad angår selve placeringen af råstofindvindingen, og også alternativer til den valgte udformning af anlægget og transportforholdene.

På den baggrund og grundet indsigelsernes karakter vurderede administrationen, at miljørapporten burde revideres og fremlægges i en ny offentlig høring. Efterfølgende har regionen udarbejdet en revideret miljørapport, som ifølge regionens vurdering, rummer en mere systematisk væsentlighedsvurdering af de påvirkninger, som den ønskede molerindvinding vil have på miljøet. På den baggrund anbefaler administrationen, at rapporten sendes ud i en ny 8 ugers høring med henblik på, at Regionsrådet kan beslutte, om der kan meddeles tilladelse til ansøgte råstofindvinding. Hvis regionsrådet træffer beslutning om at meddele tilladelse til den ansøgte råstofindvinding, skal Morsø Kommune herefter vedtage et kommuneplantillæg til Kommuneplan 2013-2015.

I VVM-redegørelse for indvinding af moler ved Stærhøj (december 2015) udarbejdet af Region Nordjylland er bl.a. anført følgende i det ikke-tekniske resumé:

2.3.3. Biologisk mangfoldighed, fauna og flora (...)

Habitatdirektivets bilagsarter

Indvindingen vil føre til ødelæggelse af habitater for markfirben og ulvefod. Generelt vil markfirben kunne findes i nærliggende gamle råstofgrave, hvorfra den vil kunne etablere sig inden for gravefeltene, efter den fysiske forstyrrelse er ophørt. Ved råstofgravningen skabes meget velegnede levesteder for markfirben, og markfirben vil hurtigt kunne genetableres i området. Det vurderes derfor, at råstofgravningen ikke vil få betydning for artens udbredelse i området, men på sigt vil kunne forbedre artens levevilkår i området.

Såfremt der samtidig sker en forringelse af artens levevilkår uden for det ansøgte indvindingsområde med eksempelvis opfyldning, tilgroning eller beplantning af tidligere råstofgrave vil dette dog medføre en negativ kumulativ effekt på markfirbens levevilkår i det lokale område.

Almindelig ulvefod er ikke omfattet af samme restriktive bestemmelser som markfirben. Dog vil råstofindvindingen ødelægge samme levesteder for almindelig ulvefod, som for markfirben. Ved råstofindvindingen vil der på sigt skabes nye levesteder for arten, da den ofte koloniserer områder med bar jord.

Nationalt beskyttede naturområder

Graveaktiviteterne vil ødelægge området med overdrev inden for gravefeltene. Her vil den tilstedeværende flora og fauna forsvinde.

Efter endt råstofindvinding vil de typiske arter, der karakteriserer et overdrev, dog hurtigt kunne genindvandre og med tiden udvikle en bestand tilsvarende den i dag. De nærliggende søer og omgivende mosearealer nord og nordøst for det ansøgte indvindingsområde vil ikke påvirkes af råstofindvindingen i graveområderne, da der ikke graves under grundvandsspejlet eller under koten for vandstanden i søerne.

Moseområdet i indvindingsområdets nordvestlige hjørne kan blive påvirket f.eks. som følge af jorddepoter.

Afværge- eller kompenserende foranstaltninger

I en eventuel gravetilladelse skal der indgå bestemmelser om, at der udlægges sydeksponerede skrænter bestående af næringsfattigt blotlagt mineraljord, hvor overdrevsfloraen atter kan genindvandre. Det er vigtigt, at disse skrænter friholdes for muldjord ved efterbehandlingen. Arealerne skal fremstå lysåbne uden tilplantning.

Fysiske påvirkninger af moseområdet i indvindingsområdets nordvestlige hjørne bør undgås, da der ellers skal søges om dispensation fra naturbeskyttelsesloven. Midlertidig deponering af især muldjord bør ske i tilstrækkelig afstand fra moseområdet, således at det sikres, at moseområdet ikke påvirkes.

Såfremt der er forekomst af markfirben, bør det sikres, at ikke alle kolonier påvirkes samtidigt. Hvis der kun registreres enkelte eller få kolonier eller levesteder bør graveaktiviteter i disse områder undgås i artens yngletid. Om muligt bør det sikres, at levesteder i nærliggende råstofgrave med forekomst af markfirben ikke samtidig ødelægges rent fysisk eller ved tilgroning eller beplantning.

Samlet vurdering (s. 16).

Gravefeltene med den bestående overdrevsnatur og mulige forekomst af beskyttede arter vil midlertidigt påvirkes i indvindingsperioden. Ved efterbehandling vil gravefeltene med tid igen overgå til udyrket, lysåbent og næringsfattig tilstand med et landskab med karakter af overdrev. Overdrev vil især kunne udvikles på de sydeksponerede skrånninger.

Såfremt der tages forholdsregler mod beskyttelse af det mindre moseområde i indvindingsområdets nordvestlige hjørne i forbindelse med råstofindvindingen, vil der ikke ske påvirkning af øvrige beskyttede naturtyper eller arter – hverken inden for eller uden for indvindingsområdet.

Arealmæssigt vil arealet med overdrev potentielt blive større, idet der vil blive etableret to grave med syd-eksponerede skråninger. Levestederne for både markfirben og for almindelig ulvefod vil hermed potentielt også blive forøget.

Det vurderes samlet, at der i anlægs- og driftsfasen kan være en negativ påvirkning af beskyttede naturområder og beskyttede arter, men at indvindingen ikke vil have væsentlig betydning på områdets natur, flora og fauna, såfremt ovennævnte afværgeforanstaltninger og vilkår overholdes. De efterbehandlede arealer vil kunne have en positiv effekt på flora og fauna i området.”

Afværgeforanstaltningerne er nærmere beskrevet (s. 123f). Heraf fremgår det bl.a., at der af hensyn til gravefeltens mulige bestand af markfirben bør foretages en nærmere kortlægning af forekomsten af markfirben forud for igangsætning af graveaktiviteterne, og at der derefter kan udarbejdes en nærmere aktivitetsplan for råstofindvindingen. Såfremt der er forekomst af markfirben, bør det sikres, at ikke alle kolonier påvirkes samtidigt. Hvis der kun registreres enkelte eller få kolonier eller levesteder, bør graveaktiviteter i disse områder undgås i artens yngletid. Det bør sikres, at levesteder i nærliggende råstofgrave med forekomst af markfirben ikke samtidig ødelægges rent fysisk eller ved tilgroning eller beplantning. Områderne kan med fordel plejes ved at blotlægge jordoverflader til fordel for markfirben.

Af den samlede konklusion (s. 23) fremgår det, at den ansøgte indvinding af moler ved Stærhøj vil påvirke naturen, landskabet, trafikken og mennesker, der bor og færdes i området. Overordnet har ansøger og Morsø Kommune i sin afvejning af natur-, miljø- og landskabsinteresser allerede fra planlægningens begyndelse forsøgt at udarbejde et forslag til indvinding af moler med færrest mulige negative miljømæssige konsekvenser.

En stor del af de miljømæssige påvirkninger kan mindskes eller helt afbødes ved afværgeforanstaltninger. Der er dog flere områder, hvor der vil være en moderat eller væsentlig påvirkning af miljøet i anlægsfasen, driftsfasen og/eller den efterbehandlede fase. Dette gælder for landskab, geologi, rekreative interesser og trafik. Vurderingerne af anlæggets miljømæssige konsekvenser er sammenstillet i bilag 7 til rapporten.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Det retlige grundlag – naturbeskyttelsesloven og habitatbekendtgørelsen:

Efter naturbeskyttelseslovens³ § 3, stk. 2, nr. 4, må der ikke foretages ændringer i tilstanden af biologiske overdrev, når sådan naturtype enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m².

Naturbeskyttelsesloven fra 1992 omfattede oprindeligt kun historiske overdrev samt kystskrænter, som var beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3 som overdrev⁴. Det vil sige arealer, der som "udmark" lå udenfor vangene i landsbyfællesskabets tid, og som traditionelt blev brugt til græsning for husdyrene og eventuelt også til høslet. Der er typisk tale om tørbundsarealer, der aldrig eller kun sjældent har været pløjet op, og som helt overvejende har været udnyttet som græsningsarealer.

³ Lovbekendtgørelse nr. 933 af 24. september 2009 af lov om naturbeskyttelse

⁴ Se Naturklagenævnet Orienterer (NKO) nr. 238.

Efter en ændring af naturbeskyttelsesloven i 2004 (L146) er alle biologiske overdrev med virkning fra 1. oktober 2004 omfattet af beskyttelsen i § 3, stk. 2, nr. 4⁵.

Det er ubestridt, at arealet er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3, kan der i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet i § 3.

Det følger af bemærkningerne 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. Derudover forudsættes det, at en dispensation ikke vil skabe en uheldig og uønsket præcedens for den fremtidige administration af § 3-beskyttelsen i området.

Natur- og Miljøklagenævnets praksis er - i overensstemmelse hermed - restriktiv.

Ifølge naturbeskyttelseslovens bemærkninger vil bl.a. specielle samfundsmæssige, særligt nationale og kulturhistoriske, interesser kunne medføre en forskydning af den vægt, der tillægges de naturbeskyttelsesmæssige hensyn, som § 3 tilsigter at varetage.

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 10, jf. § 7, stk. 3, nr. 1⁶, (§ 11, jf. § 8, stk.3 nr. 1 i den på afgørelsestidspunktet gældende bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007), 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 (bilag IV-arter). Den generelle beskyttelse i § 10 af bilag IV-arter kan undtagelsesvist og under nærmere betingelser fraviges, jf. habitatbekendtgørelsens § 11, stk. 1.

Et yngle- eller rasteområde forstås som en samling af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngler eller raster, og ikke som hver enkelt lokalitet eller forekomst, medmindre der ikke er økologisk sammenhæng med andre lokaliteter eller forekomster. Ofte vil de enkelte lokaliteter i et sådant "netværk" af lokaliteter, der udgør et yngle- eller rasteområde indbyrdes supplere hinanden i at opretholde bestanden. Betydningen af de enkelte lokaliteter i netværket kan afhænge af bestandens tæthed og spredningsmuligheder. Ved vurderingen af, om et yngle- eller rasteområde beskadiges eller ødelægges, jf. habitatbekendtgørelsens § 11, er det afgørende, om den økologiske funktionalitet kan opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

⁵Lov nr. 454 af 9. juni 2004 om ændring af lov om naturbeskyttelse m.fl.

⁶ Bekendtgørelse nr. 188 af 26. februar 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

Nævnets vurdering af den konkrete sag:

Kommunens habitatvurdering:

På baggrund af sagens oplysninger, herunder navnlig den oprindelige miljørapport, kommunens redegørelse af 17. januar 2016 og supplerende udtalelse af 19. marts 2015 samt den reviderede miljørapport, lægger nævnet til grund, at det er sandsynligt, at bilag IV-arten markfirben findes på det beskyttede areal, og at det er sandsynligt, at arealet tjener som yngle- og/eller rasteplads.

I den påklagende afgørelse, er der ikke taget nærmere stilling til konsekvenserne af mulig forekomst af markfirben. Selvom det allerede af den oprindelige miljørapport, s. 63 fremgår, at det er overvejende sandsynligt, at arten findes på arealet, har kommunen anført i afgørelsen, at "Der er ikke kendskab til forekomst af EF-habitatdirektivets Bilag IV arter i området".

Nævnet finder på denne baggrund ikke, at kommunen har sikret sig, at yngle- eller rasteområder for bilag IV dyrearter ikke beskadiges eller ødelægges som følge af den meddelte dispensation. Afgørelsen er således ikke truffet i overensstemmelse med reglen i habitatbekendtgørelsens § 10, jf. § 7, stk. 3, nr. 1. Det i kommunens supplerende udtalelse anførte, om, at der stilles vilkår i dispensationen om afværgeforanstaltninger i markfirbenets yngleperiode, kan ikke føre til et andet resultat, da vilkåret ikke fremgår af afgørelsen.

Kommunens vurdering af dispensationsspørgsmålet:

Der skal ved vurderingen af, om der kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 foretages en konkret vurdering af, om der gør sig sådanne ganske særlige forhold gældende, der kan begrunde en dispensation. I den forbindelse skal der foretages en afvejning af de interesser, der ligger til grund for ansøgningen overfor den generelle beskyttelsesinteresse, som loven værner.

Det forhold, at et areal ligger i et udlagt råstofområde, og at der er anmeldte rettigheder, kan ikke i sig selv begrunde en dispensation fra forbudsbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 3, men forholdet kan indgå i den samlede vurdering af, hvorvidt dispensation kan gives.

Kommunen har vurderet, at råstofgravning af 556.000 m³ moler er af væsentlig samfundsmæssig interesse, som der bør gives dispensation til. Kommunen har i den forbindelse ikke nærmere uddybet, hvorfor indvindingen skønnes som værende af væsentlig samfundsmæssig interesse.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at kommunen har besigtiget arealet den 2. oktober 2014, og vurderet, at der er tale om et overdrev. Kommunen har imidlertid ikke i afgørelsen nærmere beskrevet forholdene på lokaliteten, herunder om kommunen har vurderet arealet konkret, eksempelvis om, der generelt er tale om god eller mindre god natur, om der er mange eller få overdrevsarter, herunder indikator-/positivarter.

Nævnet finder på denne baggrund ikke, at kommunen har foretaget en konkret afvejning af hensynet til råstofinteresserne overfor hensynet til overdrevet, som særlig sjælden beskyttet og særlig artsrig natur i forhold til den særligt restriktive dispensationspraksis, der gælder for sådanne lokaliteter.

Nævnet finder på baggrund af ovenstående forhold, at den påklagede afgørelse lider af sådanne tilblivelsesmangler, at afgørelsen ophæves, og at sagen bør hjemvises til fornyet behandling hos kommunen.

I den forbindelse med kommunens fornyede behandling af sagen, må kommunen foretage en konkret afvejning af hensynet til råstofinteresserne overfor hensynet til overdrevet, som særlig sjælden beskyttet og særlig artsrig natur i forhold til den særligt restriktive dispensationspraksis, der gælder for sådanne lokaliteter.

Såfremt kommunen fortsat finder, at der bør meddeles dispensation til råstofindvindingen, må kommunen sikre sig, at yngle- eller rasteområder for bilag IV dyrearter ikke beskadiges eller ødelægges som følge af den meddelte dispensation. Kommunen må i den forbindelse overveje, om der er behov for feltundersøgelser til nærmere fastlæggelse af markfirbens tilstedeværelse på arealet, eller i stedet ud fra et forsigtighedsprincip lægge til grund, at arealet rent faktisk tjener som yngle- og rasteområder for bilag 4-arten, og fastsætte de nødvendige vilkår til at sikre den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområderne.

Manglende underretning af klager

Efter § 9 i dagældende bekendtgørelse nr. 1172 af 20. november 2006 om beskyttede naturtyper (nugældende bekendtgørelses § 11) har kommunen haft pligt til skriftligt at underrette nærmere angivne interessenter, herunder lokale foreninger og organisationer, som har en væsentlig interesse i afgørelsen, og som har anmodet herom jf. § 9, stk. 2, nr. 1).

Ud fra det foreliggende om foreningens formål og aktivitet finder nævnet, at klager er en lokal forening med væsentlig interesse i afgørelsen.

Det fremgår af kommunens kommentarer af 27. januar 2015, at afgørelsen er sendt til sagens parter, offentlige myndigheder samt de lokale og nationale organisationer, der ved skriftlig henvendelse til kommunen har anmodet om at få tilsendt afgørelser efter naturbeskyttelseslovens §§ 3 og 65.

Nævnet lægger nævnet til grund, at klageren ikke har anmodet om at få tilsendt afgørelsen.. På denne baggrund finder nævnet, at kommunens underretning er i overensstemmelse med den gældende lovgivning på området.

Nævnets afgørelse

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver Morsø Kommunes afgørelse af 18. december 2014 om dispensation til råstofgravning i et beskyttet overdrev på ejendommen matr.nr. 1b Klitgård, Sundby, beliggende Molervej 8, 7950 Erslev, og hjemviser sagen til fornyet behandling i overensstemmelse med det af nævnet anførte.

Natur-og Miljøklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Line Theil Elikofer
Ankechef

/



Mads Lund
Stillingsbetegnelse

Afgørelsen er sendt pr. e-mail til:

Foreningen Til Bevarelse Af Mosebjerg og Stærhøj V/ Jørgen Saaby, saaby.saaby@dadlnet.dk
Morsø Kommune, Jernbanevej 7, 7900 Nykøbing M, kommunen@morsoe.dk
Bech-Bruun Advokatfirma, att.: Advokat Jacob Brandt, JAB@bechbruun.com
Damolin A/S, Kønsborgvej 9, 7884 Fur; Info@damolin.com

og pr. brev til:

Kirstine-Louise Gorma Liff H. Knude, Skodsborg Strandvej 144, st. tv., 2942 Skodsborg