

Dato: 9. december 2025
Sagsnr.: 24/10415
Klagenr.: 1066962
Sagsbehandler: CFV

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**Miljø- og
Fødevareklagenævnet**
Toldboden 2
8800 Viborg

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om afslag på ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af sten, sand og grus på strandareal i Region Midtjylland

Tlf.: 72 40 56 00
CVR-nr.: 37795526
Nævnets e-mail:
mfkn@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter råstoflovens § 7, stk. 1, 2. pkt., jf. § 13, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Midtjyllands afgørelse af 17. september 2024 om afslag på ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af sten, sand og grus på del af matr.nr. 4f Onsbjerg By, Onsbjerg, og umatrikuleret strandareal syd for Sælvig Havn i Samsø Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling i regionen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. råstoflovens § 43, stk. 1.

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1230 af 20. november 2024 om råstoffer.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 11. oktober 2024 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Samsø Kommune.

Klager har anført, at klager er uenig i, at der ikke kan meddeles tilladelse til at fortsætte den hidtidige aktivitet med indvinding af det aflejrede sand på stranden. Klager har i den forbindelse henvist til, at Kystdirektoratet har meddelt en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15 til at fortsætte indvindingen.

Klager har desuden anført, at der mangler yderligere begrundelse for, at den forholdsvis begrænsede indvinding påvirker kyststrækningen negativt, da en naturlig fodring af stranden har fundet sted i årtier.

Endelig har klager anført, at muligheden for lokal indvinding af materialer til byggeri mv. har en afgørende betydning for en mindre ø-kommune som Samsø, da materialerne ellers skal transporteres fra fastlandet til øen. Hertil kommer, at en del af det aflejrede materiale på sigt vil skulle by-passes for at sikre sejlrenden til Sælvig færgenhavn, hvilket vil medføre nye omkostninger for hele ø-samfundet.

2. Sagens oplysninger

2.1 Natur- og planforhold

Det areal, hvorpå der ansøges om indvinding, er beliggende på stranden syd for Sælvig Havn og er delvist placeret inden for strandbeskyttelseslinjen.

Da Region Midtjylland den 17. september 2024 meddelte det påklagede afslag på ansøgning om tilladelse til indvinding af råstoffer, udgjorde Råstofplan 2016 det gældende plangrundlag, idet Miljø- og Fødevareklagenævnet ved afgørelse af 7. august 2023 havde ophævet og hjemvist Råstofplan 2020 med tilhørende miljøvurdering.⁴

Det ansøgte areal er beliggende inden for graveområde Sælvig, der var udlagt i Råstofplan 2016.

Region Midtjylland har den 20. november 2024 vedtaget en ny Råstofplan 2020. Som følge heraf udgør den nye Råstofplan 2020 det gældende plangrundlag. Graveområde Sælvig er ligeledes udlagt som graveområde i den nye Råstofplan 2020.

2.2 Sagens forhistorie

Region Midtjylland modtog den 7. oktober 2022 en ansøgning fra Samsø Sten og Grus ApS om tilladelse til en årlig indvinding af 10.000 m³ sand, grus og sten inden for et areal på 0,32 ha på del af matr.nr. 4f Onsbjerg By, Onsbjerg, og umatrikuleret strandareal syd for Sælvig Havn. Det fremgik

⁴ Sagsnr. 21/09680, 21/09690 og 22/09264.

af ansøgningen, at det ansøgte projekt var en fortsættelse af den hidtidige aktivitet med indvinding af sand, som aflejres på stranden.

På baggrund af ansøgningen udarbejdede Region Midtjylland et udkast til screeningsafgørelse efter miljøvurderingsloven.⁵ Regionen sendte udkastet til screeningsafgørelse samt ansøgningsmaterialet i høring i perioden fra den 2. november 2023 til den 1. december 2023 til berørte myndigheder, forsyninger, foreninger og parter, herunder Kystdirektoratet, jf. administrationscirkulærets § 7, stk. 1 og stk. 2.⁶

Kystdirektoratet afgav den 25. marts 2024 en udtalelse til Region Midtjylland om råstofindvinding ved Sælvig Havn. Det fremgik af udtalelsen, at:

”Sandet i det kystnære system har positive kystbeskyttelsesegenskaber ved bl.a. at beskytte kysten mod erosion. Sandet som enten ligger i klitten, på stranden, på havbunden især som revler, beskytter kysten mod erosion og oversvømmelser, derfor sandfodres der ofte i erosions og oversvømmelsestruede områder. Fjernes der sediment fra det kystnære system svækkes kystens modstandsdygtighed over for erosion og oversvømmelse. Generelt set anbefales det derfor ikke at råstofindvinde sand, især ikke med flere storme og højere vandstande i den nærmeste fremtid.

I den konkrete sag aflejres et betydeligt overskud af sediment som følge af Sælvig Havn. Dette sediment ”mangler” naturligt et andet sted i systemet og kan således med fordel omfordeles/bypasses om på læsiden af havnen.

Kystdirektoratet oplyste i sit forrige høringssvar i 2015, at der ikke var kendskab til, at den nuværende indvinding skaber problemer for kyststabiliteten på det pågældende sted. Derfor havde Kystdirektoratet heller ingen indvindinger imod, at indvindingsområdet udvides mod sydvest. Kystdirektoratet vurderer dog i dag, at set ud fra et kystteknisk perspektiv, vil bortskaffelsen af sand umiddelbart have en negativ påvirkning på områdets sedimentbudget. Da havnen blev etableret, blev der også etableret en luvside mod sydvest og en læside mod nordøst, da netto sedimenttransportretningen er nord-østgående i området. På luvsiden fanges sediment som, inden havnens opførelse, ville have passeret og bidraget positivt til sedimentbudgettet nedstrøms havnen. På læsiden øst for havnen er der i visse periode en lille erosion, hvilket kan ses i form af kysttilbagerykning umiddelbart øst for havnen fra 2016 til 2023 på flyfotos. Det er altså havnen der først og fremmest giver anledning til den lille læsideerosion øst for havnen og denne læsideerosion bliver delvist imødekommet ved bypass af sediment fra oprensning af sejlrenden til havnen.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurderinger.

⁶ Cirkulære nr. 9418 af 23. juni 2014 om regionsrådenes behandling af ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding og af anmeldelser om ikke-erhvervsmæssig råstofindvinding (administrationscirkulæret).

Stormflodshændelsen den 20./21. oktober 2023 har endvidere vist meget stor kysttilbagerykningsrater som følge af ekstrem højvande og meget kraftig vind- og bølgepåvirkninger. Disse påvirkninger har medført lokalt op til tilbagerykningsrater større end 10 m. I tilfælde af, at indvindingsområdet ved Sælvig vil blive ramt af en tilsvarende hændelse, vurderer Kystdirektoratet, at der vil ske store skader lokalt ved havnens yderværker og stenkastninger, hvis der i området er bortskaffet sand og en sandbuffer derfor ikke vil være eksisterende.

Kystdirektoratet vurderer sammenfattende, at der som udgangspunkt ikke bør indvindes sand fra kystens aktive zone, også selvom, at der ikke observeres betydelig erosion på læsiden af havnen. Hvis man, i mod den kysttekniske anbefaling, ender med, at råstofindvinde sand, bør Region Midtjylland i tilladelsen stille vilkår om kompensationsfodring. Kystdirektoratet indgår gerne i videre dialog om fastsættelse af vilkåret. Kystdirektoratet vurderer dog, at kompensationsfodringen skal være af samme størrelse, som den mængde, der skal indvindes.”

Kystdirektoratet meddelte den 3. april 2024 dispensation til indvinding af råstoffer ved Sælvig Havn på Samsø inden for strandbeskyttelseslinjen efter naturbeskyttelseslovens § 65b, stk. 1, jf. § 15.⁷

Region Midtjylland rettede den 25. marts 2024 henvendelse til Kystdirektoratet med en række spørgsmål om begrebet ”kystens aktive zone”. På den baggrund oplyste Kystdirektoratet den 4. april 2024 bl.a. at:

”Den aktive zone er hele det areal, hvor der ønskes at indvinde sand [...] Medindre der er et areal på land, som ikke påvirkes af erosionen. Derfor er vores indstilling i den kysttekniske udtalelse også, at der ikke indvindes råstoffer på lokaliteten, medmindre, at sandet erstattes (kompenseres) af en tilsvarende mængde. Kompensationsmængden placeres inden for den aktive zone på læsiden af havnen (dvs. mod nordøst) og ikke længere 500 m mod øst/nordøst. Fodringssandet skal tages fra en indvindingsområde på dybt vand og være af samme sedimentsammensætning og kornstørrelse som det sand man ønsker at råstofindvinde [...]”

Region Midtjylland anmodede den 18. april 2024 telefonisk Kystdirektoratet om at vurdere, om det ville være muligt at indvinde 5.000 m³ sand eller alternativt i kombination med, at det oprensede sediment fra havnen bypasses i stedet for klappes.

Kystdirektoratet har herefter den 13. maj 2024 oplyst, at:

”Kystdirektoratet har vurderet sagen igen, og den kysttekniske vurdering er den samme. Der bør ikke indvindes sand inden for det aktive kystprofil. Den nærmere begrundelse fremgår af udtalelsen af 25. marts 2024.”

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 927 af 28. juni 2024 om naturbeskyttelse.

2.3 Den påklagede afgørelse

Region Midtjylland har den 17. september 2024 meddelt afslag på ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding på del af matr.nr. 4f Onsbjerg By, Onsbjerg, og umatrikuleret strandareal syd for Sælvig Havn i Samsø Kommune. Afslaget er meddelt med hjemmel i råstoflovens § 7, stk. 1, 2. pkt.

Region Midtjylland vurderer, at forekomsten af sand, grus og sten inden for det ansøgte areal har en aktuel samfundsmæssig og erhvervsmæssig betydning på Samsø.

På baggrund af Kystdirektoratets kysttekniske udtalelse af 25. marts 2024 er det imidlertid Region Midtjyllands vurdering, at der skal meddeles afslag på ansøgning om tilladelse til råstofindvinding. Regionen har i den forbindelse henvist til, at det følger af råstofloven og administrationscirkulæret, at regionen skal følge Kystdirektoratets indstilling vedrørende råstofindvinding på strandbredder og kyststrækninger.

2.4 Region Midtjyllands bemærkninger til klagen

Region Midtjylland har den 31. oktober 2024 til klagen bemærket, at regionen er opmærksom på vigtigheden af, at der finder råstofindvinding sted på Samsø for at sikre den lokale forsyning og undgå store udgifter til transport af råstoffer til øen. På baggrund af Kystdirektoratets kysttekniske vurdering, mener regionen imidlertid, at afgørelsen efter råstofloven ikke kan ændres til en tilladelse i stedet for et afslag.

Det er Region Midtjyllands vurdering, at Kystdirektoratets udtalelse må tages som udtryk for, at Kystdirektoratet ikke kan acceptere den påtænkte indvinding, og at dette må anses som et forbud. Dette understreges af, at forslaget om vilkår om kompensationsfodring med samme mængde, som der indvindes, vil ophæve fordelene ved lokal råstofindvinding ved Sælvig.

Region Midtjylland har desuden bemærket, at øen Samsø har en lokal råstofforsyning, idet der allerede foregår råstofindvinding i graveområde Trekanten på den nordlige del af Samsø.

Det er Region Midtjyllands vurdering, at hensynet til at sikre en sejlrende ikke er et sagligt hensyn, som regionen kan varetage efter råstofloven. Regionen kan derfor ikke lægge behovet for sikring af en sejlrende ved Sælvig Havn til grund for sin afgørelse om erhvervsmæssig råstofindvinding på stranden ved Sælvig Havn.

2.5 Andre bemærkninger til klagen

Kystdirektoratet har den 21. november 2024 bemærket, at udtalelsen af 25. marts 2024 er en kystteknisk udtalelse efter råstoflovens § 7, stk. 1, 2. pkt., hvori Kystdirektoratet forholder sig til, hvordan råstofindvindingen vil påvirke kystens udvikling over tid. Ud fra den gældende lovgivning finder

Kystdirektoratet, at der i udtalelsen ikke skal inddrages samfundsøkonomiske interesser. Kysten er et dynamisk område, og i udtalelsen lægges der vægt på, hvilke konsekvenser en fortsat indvinding vil have fremadrettet.

Kystdirektoratet fastholder sin udtalelse af 25. marts 2024, idet der ifølge direktoratet som udgangspunkt ikke bør indvindes sand fra kystens aktive kystprofil, alternativt bør der i en tilladelse stilles vilkår om kompensationsfodring.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

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

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle spørgsmålet om adgang til indvinding af råstoffer på stranden syd for Sælvig Havn.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Af råstoflovens § 5 a fremgår, at regionsrådet udarbejder en plan for indvinding af og forsyning med råstoffer. Råstofplanen udarbejdes på grundlag af regionsrådets kortlægning, jf. lovens § 5, og skal omfatte en periode på mindst 12 år. Efter lovens § 5 a, stk. 2, fastlægger regionsrådet på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen og de hensyn, der er nævnt i lovens § 3, de overordnede retningslinjer for råstofindvindingen, herunder udlæg af graveområder og råstofinteresseområder i råstofplanen. Regionsrådets administration af tilladelsesordningen skal ske med udgangspunkt i råstofplanen.⁸

Råstofindvinding skal som altovervejende hovedregel finde sted inden for de i råstofplanen udlagte graveområder, hvor indvindingen af råstoffer er tillagt førsteprioritet efter en afvejning i forhold til de øvrige interesser i området.⁹ Herved sikres, at indvindingen sker efter en samlet overordnet afvejning af de hensyn, der fremgår af råstoflovens § 3. Desuden sikres, at de berørte borgere, myndigheder og erhvervsinteresser inddrages i udpegningen af graveområder, og at man efterfølgende kan regne med, hvor råstofindvindingen vil foregå.

⁸ NKO nr. 362, oktober 2005.

⁹ Bemærkninger til lovforslag L88 fremsat den 24. februar 2005 om ændring af lov om råstoffer, herunder bemærkninger til § 1, nr. 3.

Efter råstoflovens § 7, stk. 1, kræver erhvervsmæssig indvinding af råstoffer tilladelse fra regionsrådet. Tilladelse til indvinding på strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende landvegetation, kan kun meddeles med tilslutning fra Kystinspektoratet, jf. råstoflovens § 7, stk. 1, 2. pkt.

En ansøgning efter råstofloven § 7 gælder også som ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning til råstofindvinding i jorden, jf. råstoflovens § 8. Herefter gælder en ansøgning efter råstofloven som ansøgning efter andre love, når der i henhold til disse love kræves tilladelse mv. til selve den påtænkte indvinding.

Ansøgninger efter råstoflovens § 7 skal indsendes til regionen, hvorefter det påhviler regionen at forelægge sagen for de andre myndigheder, som har kompetence med hensyn til selve den påtænkte indvinding og behandling, jf. administrationscirkulærets § 2, stk. 1. Regionen orienterer samtidig ansøgeren om, at regionens afgørelse efter råstofloven foreløbigt afventer stillingtagen til sagen i henhold til anden lovgivning, jf. administrationscirkulærets § 2, stk. 3.

Det følger af administrationscirkulærets § 7, stk. 1, at regionen, jf. råstoflovens § 7, stk. 1, 2. pkt., skal forelægge ansøgningen for Kystdirektoratet, såfremt den ansøgte råstofindvinding skal foregå:

- 1) på strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende landvegetation,
- 2) inden for den i naturbeskyttelseslovens § 15 omhandlede strandbeskyttelseslinje, eller
- 3) på arealer ved den jyske vestkyst, der ligger nærmere kystlinjen end 500 m regnet fra daglige højeste vandstand.

Af administrationscirkulærets § 7, stk. 4, fremgår, at regionen skal følge Kystdirektoratets indstilling om vilkår eller forbud.

Det følger af officialprincippet, at en myndighed har pligt til at sørge for, at sagen er tilstrækkelig oplyst, inden myndigheden træffer afgørelse. Myndighedens undersøgelser skal udstrækkes så langt, som det i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at træffe afgørelse på et forsvarligt grundlag. Ved vurderingen af, hvor omfattende undersøgelser, der bør foretages, skal der blandt andet tages hensyn til afgørelsens betydning for samfundet, naturen og/eller den enkelte borger eller virksomhed. Derudover skal de enkelte undersøgelsesskridt være nødvendige for at sikre, at afgørelsen bliver materielt lovlig og rigtig.

Officialprincippet er ikke generelt lovfæstet i forvaltningsretten, men alene udtryk for en almindelig retsgrundsætning, der kun kan fraviges med lovhjemmel. Officialprincippet er en garantiforskrift, hvis iagttagelse er af væsentlig betydning for, om en afgørelse er lovlig og rigtig. Hvis sagen er utilstrækkeligt oplyst, kan det betyde, at afgørelsen er ugyldig.

3.2.2 Om afgørelsen efter råstofloven er tilstrækkeligt oplyst (officialprincippet)

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer indledningsvis, at det areal, hvorpå der ansøges om indvinding, er placeret delvist inden for den i naturbeskyttelseslovens § 15 omhandlede strandbeskyttelseslinje.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer videre, at Region Midtjylland i sin behandling af ansøgningen om råstofindvinding har indhentet en kystteknisk udtalelse fra Kystdirektoratet, som direktoratet efterfølgende har uddybet på regionens foranledning. Direktoratet anfører i udtalelsen om den konkrete ansøgning, at en råstofindvinding vil have en negativ påvirkning på områdets sedimentbudget, og at det derfor anbefales, at det betydelige overskud af sediment inden for den ansøgte lokalitet med fordel kan omfordeles til den lille læsideerosion øst for Sælvig Havn. Det fremgår videre af udtalelsen, at direktoratet sammenfattende vurderer, at der som udgangspunkt ikke bør indvindes sand fra kystens aktive zone.

Endelig konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det i et uddybende svar fra Kystdirektoratet gentages, at der ikke bør indvindes råstoffer på den ansøgte lokalitet, medmindre der finder en compensation sted på læsiden af havnen (dvs. mod nordøst).

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Region Midtjyllands afgørelse af 17. september 2024 er behæftet med en væsentlig retlig mangel, idet regionen ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt (officialprincippet), hvilket medfører afgørelsens ugyldighed.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Kystdirektoratet efter ordlyden af administrationscirkulæret skal fremkomme med en indstilling om forbud eller vilkår. Det er nævnets opfattelse, at direktoratets udtalelse ikke indeholder en konkret stillingtagen til det ansøgte projekt, herunder at den hverken indeholder et egentligt forbud eller vilkår om at begrænse eventuelle skadevirkninger som følge af indvindingen. Nævnet har lagt vægt på, at direktoratets udtalelse omhandler en omfordeling af et ifølge direktoratet betydeligt overskud af sediment på den ansøgte lokalitet syd for Sælvig Havn til en mindre læsideerosion øst for havnen, og at sandet til sandfordringen nordøst for Sælvig Havn i øvrigt skal indvindes fra et indvindingsområde på dybt vand. Det er herved nævnets opfattelse, at direktoratet ikke entydigt har forholdt sig til det ansøgte projekt om indvinding af råstoffer syd for Sælvig Havn, og at Region Midtjylland derfor ikke har kunnet træffe afgørelse på det foreliggende grundlag.

Endvidere har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at der er ansøgt om råstofindvinding inden for et graveområde, der er udlagt i Region Midtjyllands Råstofplan, hvor indvindingen af råstoffer er tillagt førsteprioritet efter en afvejning i forhold til de øvrige interesser i området, hvorfor et forbud forudsætter en klar faglig vurdering ud fra det ansøgte projekt.

På baggrund af ovenstående ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Region Midtjyllands afgørelse af 17. september 2024 og hjemviser sagen til fornyet behandling. Ved den fornyede behandling af sagen skal regionen i overensstemmelse med administrationscirkulærets § 7 forelægge ansøgningen for Kystdirektoratet, hvorefter direktoratet på baggrund af en konkret stillingtagen til det ansøgte projekt og den ansøgte lokalitet skal fremkomme med en indstilling om forbud eller vilkår om begrænsning af eventuelle skadevirkninger som følge af indvindingen.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Midtjyllands afgørelse af 17. september 2024 om afslag på ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af sten, sand og grus på del af matr.nr. 4f Onsbjerg By, Onsbjerg, og umatrikuleret strandareal syd for Sælvig Havn i Samsø Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling i regionen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Region Midtjylland (Jordforurening og Råstoffer, sagsnr. 1-50-71-20-22) samt for klager (Samsø Kommune, Teknik og Miljø, sagsnr. S2024-2071) via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://mfkn.naevneneshus.dk>. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.


Birgitte Egelund Olsen
Formand