

MRF 2023.168

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2023. j.nr. 21/10954

Ikke medhold i klage over mangelfuld miljøvurdering af Naturstyrelsens plan for urørt skov på styrelsens arealer, da planen bl.a. havde karakter af en overordnet plan, som efterfølgende skulle suppleres af konkrete forvaltningsplaner for hvert enkelt udlagt skovområde (dissens). Afvist stillingtagen til, om planen var omfattet af miljøvurderingsloven.

Efter en miljøvurdering og offentlig høring i perioden 25. marts til 30. april 2021 vedtog Naturstyrelsen den 20. juni 2021 en plan for urørt skov på styrelsens arealer, hvori blev udlagt ca. 9.000 ha ny urørt skov i 24 statsskovsområder. Baggrunden for planen var en politisk indgået aftale i forbindelse med finansloven 2020, hvorefter den kommercielle skovdrift skulle ophøre på de omhandlende områder, så det samlede areal for urørt statsskov herefter ville udgøre mere end 25.000 ha. Med planen fastsatte Naturstyrelsen nye overordnede retningslinjer for forvaltning af urørt skov i relation til bl.a. skabelse af dødt ved, invasive arter og storm/brand mv. Miljøvurderingen af planen blev påklaget af privat skovejere (E) som ejer af en naboskov til den statsejede Rold Skov, der indgik i de udpejede arealer til planen. E anførte bl.a., at miljøvurderingen var mangelfuld, da den ikke indeholdt en vurdering af risikoen for spredning af den invasive art ty-pografbillen til naboskove, og da belysningen af påvirkningen af materielle goder var utilstrækkelig, samt at planen var i modstrid med skovloven, og at den private skovsektor burde have været inddraget. E anfægtede endvidere miljøvurderingens konklusionen om, at urørt skov ville binde CO₂ i en længere periode, da produktionsskov iflg. litteraturen binder mere CO₂ end urørt skov, hvormed planen ifølge E vil have en negativ klimaeffekt. Naturstyrelsen afviste indsigelserne og gjorde bl.a. gældende, at miljøvurdering af planen for urørt skov var en frivilligt tilvejebragt miljøvurdering, da planen ikke som sådan fastlagde rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter, at planen ville blive udmøntet i 40 forvaltningsplaner for de enkelte områder, at planen var udarbejdet i overensstemmelse med politiske aftaler om urørt skov, og at de myndigheder, som efterfølgende skulle meddele tilladelser og/eller dispensationer til at realisere forvaltning af area-lerne, ikke var bundet af planen, men i hvert enkelt tilfælde skulle foretage en vurdering efter den lovgivning, myndigheden administrerer, herunder naturbeskyttelsesloven, skovloven og miljøvurderingsloven. I forlængelse heraf anmo-

dede Naturstyrelsen Miljø- og Fødevareklagenævnet om en stillingtagen til, om planen var omfattet af miljøvurderingsloven. Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste at tage stilling til, om planen var omfattet af miljøvurderingsloven med henvisning til, at nævnet tager stilling til konkrete afgørelser med en miljøvurdering, medmindre det er åbenlyst, at planen ikke er omfattet af miljøvurderingsloven. Nævnet afviste ligeledes E's indsigelse om planens modstrid med skovloven med henvisning til, at der ikke var truffet en afgørelse efter skovloven. Hvad angik inddragelsen af den private skovbrugssektor og organisationer fandt et flertal i nævnet (5 mod 2), at Naturstyrelsen havde iagttaget høringskravene i miljøvurderingslovens § 32, idet Naturstyrelsen havde foretaget en offentlig høring og forholdt sig til høringssvarene i den sammenfattende redegørelse. Mindretallet fandt derimod, at høringsperioden havde været for kort, og at der i højere grad burde have været inddraget fagpersoner. I forhold til miljøvurderingen bemærkede nævnet, at den ansvarlige myndighed har et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger der er nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport. Et flertal (5 mod 2) fandt ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen af alternativer i miljørapporten, idet flertallet bl.a. bemærkede, at hvorvidt efterspørgslen af råtræ i fremtiden vil stige ikke er et relevant aspekt, da det ikke vedrører en miljømæssig udvikling, men en mulig markedsudvikling, som ikke skal belyses i miljøvurderingen. Et andet flertal (6 mod 1) fandt ikke grundlag for at tilsidesætte styrelsens beskrivelse og vurdering af luft og klimatiske faktorer i miljørapporten, herunder valg af metode og fastsættelse af miljørapportens detaljeringsgrad for vurderingen, idet flertallet bl.a. bemærkede, at der ved miljøvurdering af en plan ikke er krav om anvendelse af særlige metoder, at miljørapportens vurdering var baseret på konkrete rapporter fra 2019 og 2021 udarbejdet af Københavns Universitet, som indeholdt repræsentative data for påvirkninger ved omlægning af urørt skov, og at der ifølge sagens oplysninger

var videnskabelige usikkerheder i forhold til udledning og oplagring af CO₂ i skove. Et flertal (5 mod 2) fandt heller ikke grundlag for at tilside-sætte styrelsens beskrivelse og vurdering af materielle goder i miljørapporten, idet flertallet med henvisning til sag C-420/11, Leth, bemærkede, at det forhold, at en plan medfører et vist tab af værdi, ikke i sig selv medfører en pligt til, at myndigheden skal foretage en vurdering af dette forhold i en miljørapport. Endelig fandt et flertal (6 mod 1), at det ikke udgjorde en retlig mangel

ved miljøvurderingen, at miljørapporten ikke indeholdt en nærmere vurdering af stormfald og deraf risikoen for spredning af typografbiller (barkbille) til naboskov, idet de overordnede retningslinjer i planen beskrev, at der kunne ske undtagelse fra udgangspunktet om urørt skov i tilfælde, hvor privat naboskov blev truet af typografbiller ved stormfældning af store mængder gran. På den baggrund kunne Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Afgørelsen giver anledning til en principiel kommentar, idet det kan anses for tvivlsomt, om Naturstyrelsens plan for urørt skov på statslige skovarealer er omfattet af miljøvurderingsloven. På den ene side kan anføres, at planen er vedtaget som led i finanslovsforlig, men ikke kan anses for vedtaget på grundlag af en lov, hvilket taler imod, at planen er omfattet. På den anden side kan anføres, at planen er bindende for de kommende forvaltningsplaner og for de statslige skovmyndigheders aktiviteter på de statslige skovarealer, som er omfattet af planen, hvilket taler for, at planen for urørt skov er omfattet af miljøvurderingsloven, jf. sag C-24/19 (**MRF 2020.9**), der bl.a. vedrørte et flamsk vindmøllecirkulære, som ifølge EU-Domstolen ikke var af rent vejledende værdi, men var bindende for myndighederne ved gennemførelsen af fremtidige projekter. Se også sag C-9/22, An Bord Pleanála m.fl. (**MRF 2023.10**). I ovenstående sag kunne den af Naturstyrelsen anførte tvivl have begrundet, at nævnet kom med en tilkendegivelse, uanset at nævnet ikke driver responderende virksomhed. I forhold til sagens udfald forekommer det velbegrundet, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet henviste til, at der var tale om en overordnet plan, hvortil kom som anført af Naturstyrelsen, at planen ikke er bindende for, om der meddeles tilladelser eller dispensation efter anden lov. Det kan i øvrigt oplyses, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ved afgørelse af 21. marts 2023 (j.nr. 21/10957) afviste en klage over miljøvurderingen af planen fra en borger, der boede ca. 2 km fra det nærmeste område udlagt til urørt skov, og som derfor ikke fandtes klageberettiget efter miljøvurderingsloven. Endelig kan oplyses, at der i oktober 2022 blev vedtaget en revideret plan for urørt skov, der kan hentes på: https://naturstyrelsen.dk/media/i4ypx1bg/bilagb_overordnede-retningslinjer-for-uroert-skov.pdf.

Ikke medhold i klage over Naturstyrelsens miljøvurdering af plan for urørt skov

21/10954

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, jf. § 48, stk. 4.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Naturstyrelsens miljøvurdering af plan vedtaget 30. juni 2021 for urørt skov på Naturstyrelsens arealer.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, har behandlet sagen i nævnets afdeling 10, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Indhold

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet 4

2. Sagens oplysninger. 4

2.1 Sagens baggrund. 4

2.2 Indholdet af planen. 5

2.2.1 Udlægning af ny urørt skov. 5

2.2.2 Overordnede retningslinjer for forvaltning af urørt skov. 6

2.3 Høringsproces og offentliggørelse. 9

2.4 Den påklagede afgørelse. 10

2.4.1 Afgrænsning samt kriterier for miljøvurderingen. 10

2.4.2 Alternativer 11

2.4.3 Luft og klimatiske faktorer 11

2.4.4 Materielle goder 12

2.5 Sammenfattende redegørelse. 13

- [2.5.1 Planens geografiske afgrænsning. 13](#)
- [2.5.2 Alternativer 14](#)
- [2.5.3 Luft og klimatiske faktorer 14](#)
- [2.5.4 Materielle goder 15](#)
- [2.5.5 Risiko for skade på naboskov. 16](#)
- [2.5.6 Overvågning. 16](#)
- [2.5.7 Høringens indflydelse på afgørelsen. 17](#)
- [2.6 Klagens indhold. 17](#)
- [2.6.1 Inddragelse af den private skovbrugssektor og dets organisationer 17](#)
- [2.6.2 Alternativer 17](#)
- [2.6.3 Luft og klimatiske faktorer 17](#)
- [2.6.4 Materielle goder 19](#)
- [2.6.5 Potentielle skader på naboskove. 20](#)
- [2.6.6 Øvrige klagepunkter 20](#)
- [2.7 Naturstyrelsens bemærkninger til klagen. 20](#)
- [**3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 24**](#)
- [3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse. 24](#)
- [3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger 25](#)
- [3.2.1 Indledende bemærkninger 25](#)
- [3.2.2 Krav til miljøvurderingen. 26](#)
- [3.2.3 Inddragelse af den private skovbrugssektor og dets organisationer 28](#)
- [3.2.4 Alternativer 29](#)
- [3.2.5 Luft og klimatiske faktorer 32](#)
- [3.2.6 Materielle goder 34](#)
- [3.2.7 Risiko for skade på naboskov. 36](#)
- [3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse. 37](#)

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 27. juli 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en ejer af et tilstødende areal med naboskov til den statsejede del af Rold Skov, som indgår som et af de udpegede arealer i Naturstyrelsens plan for urørt skov på Naturstyrelsens arealer. Klager har den 15. oktober 2021 fremsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- miljørapporten er mangelfuld og ikke lever op til miljøvurderingslovens krav om et tilstrækkeligt oplysningsniveau,
- den private skovbrugssektor og dets organisationer ikke er blevet inddraget,
- alternativer ikke er belyst, og vurderingen af planens 0alternativ er utilstrækkelig, idet den alene vurderes ud fra biodiversitet,
- undersøgelser for luft og klimatiske faktorer er forenklet, og ikke af en detaljeringsgrad der svarer til national og international aktuel viden,
- udlægning af urørt skov ikke vil binde mere CO₂ end produktionsskov, men derimod reducere bindingen,
- tab af materielle goder i form af råtræ ikke er tilstrækkeligt vurderet,
- potentielle skader på naboskove ikke er tilstrækkeligt vurderet,
- miljørapportens overvågningsprogram er utilstrækkelig, og
- der ikke er anvist afværgeforanstaltninger for konstaterede negative effekter på klima, tab af produktionsskov og negative naboeffekter.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.6.

Sagens oplysninger

1. Sagens baggrund

Naturstyrelsen har den 30. juni 2021 vedtaget plan for urørt skov på Naturstyrelsens arealer. Planen udlægger ca. 9.000 ha ny urørt skov på styrelsens egne arealer i 24 statsskovområder og fastsætter overordnede retningslinjer for de udlagte urørte skove.

Planen er udarbejdet af Naturstyrelsen på baggrund af en politisk indgået aftale, hvor der er afsat midler til udlægning af urørt skov i forbindelse med finansloven 2020 og med delvis medfinansiering fra finanslov 2021.

Regeringen og aftalepartierne bag finansloven 2020 besluttede ved den politiske aftale at stoppe den kommercielle skovdrift på ca. 9.000 ha i 24 statsskovsområder, så det samlede areal med urørt statsskov ville blive øget til i alt mere end 25.000 ha.

2. Indholdet af planen

1. Udlægning af ny urørt skov

Af planens bilag A fremgår et Danmarkskort, der angiver de skovområder, hvor der med planen udlægges ny urørt skov. Derudover er der for hver enkelt skovområde et kortudsnit, der viser de arealer, som foreslås udpeget til ny urørt skov.

Kortmaterialet viser endvidere områder, der tidligere er udlagt til urørt skov i år 2018 samt baseline-arealer udlagt før år 2018 i form urørt skov, græsningssskov og stævningssskov mv.

De 24 skovområder, hvor der udlægges ny urørt skov, er:

- Farumskovene
- Gribskovkomplekset
- Jægersborg Hegn m.fl.
- Klinteskov
- Silkeborg skove, vest og nord
- Teglstrup Hegn og Hellebæk Skov

- Almindingen
- Bidstrupskovene
- Hammersholm og Slotslyngen m.fl.
- Boserup Skov
- Hannenov Skov
- Kelstrup Fredskov og Hønsnap Skov
- Myrdeskov
- Pamhule Skov
- Gråsten Dyrehave og Rinckenæs Skov
- Rise, Søst og Langbjerg Skov
- Rold Skovkomplekset
- Silkeborg Sønderskov
- Haldskovene
- Charlottenlund Skov
- Hjerminde Skov
- Lindet Skov og Hønning Plantage
- Rude Skov
- Stenderupskovene

Skovområderne er inddelt efter deres prioritet i den ovenstående rækkefølge, hvilket er baseret på anbefalinger fra forskere.[4] Af en tabel på s. 2 i bilag A fremgår det, at de udlagte skovområder hovedsagelig ligger i tilknytning til områder, der allerede er udlagt til urørt skov i 2018 eller tidligere. Hannenov Skov, Kelstrup Fredskov og Hønsnap Skov samt Myrdeskov er de eneste skovområder i planen, hvor der ikke i forvejen er udlagt urørt skov.

I alt udlægges 8.965 ha ny urørt skov med planen. Sammen med tidligere udlægninger medfører det, at i de 24 skovområder, der indgår i planen, vil der i alt være udlagt 17.452 ha som urørt skov. Totalsummen af urørt skov på alle statens arealer vil herefter udgøre ca. 25.615 ha.

Endelig fremgår det af afgørelsen, at der for de af planen udlagte urørte skovområder senere vil blive udarbejdet forvaltningsplaner under inddragelse af offentligheden.

2. Overordnede retningslinjer for forvaltning af urørt skov

Med planen har Naturstyrelsen også udarbejdet og vedtaget nye overordnede retningslinjer for forvaltning af urørt skov, som fremgår af planens bilag B. Retningslinjerne erstatter de hidtil gældende retningslinjer fra oktober 2018.

Der er fastsat overordnede retningslinjer for:

- græsning
- genopretning af hydrologi
- plantning
- skabelse af dødt ved
- invasive arter og lysåbne arealer
- friluftsliv
- fortidsminder og kulturmiljøer
- forsøg og frøhøst
- storm, brand og lignende

Skovforvaltning

Det fremgår af de overordnede retningslinjer, at forvaltningen af urørte skove skal understøtte indsatsen for at fremme biodiversitet med henblik på blandt andet at sikre levesteder for truede arter på de af statens arealer, der forvaltes af Naturstyrelsen. Indtil 1989 var der primært fokus på forstlig drift, produktion og økonomi, hvilket har haft stor betydning for naturindholdet i de danske skove i form af for eksempel drænet skov og ikke-hjemmehørende arter. I 2005 overgik Naturstyrelsens forvaltning af skovene til naturnær skovdrift, som i modsætning til tidligere har et flersidigt formål med fokus på friluftsliv, biodiversitet og produktion, mens landskabshensyn og kulturhistorie også har væsentlig betydning for forvaltningen. Udlægning af urørt skov går skridtet videre end naturnær skovdrift og sikrer, at biodiversitet prioriteres fuldt frem for produktion på store dele af statens skovarealer.

Det fremgår desuden, at der i urørt skov, ligesom i andre skove i henhold til skovloven, fortsat skal tages hensyn til landskab, naturhistorie, miljøbeskyttelse og friluftsliv. Retningslinjerne for urørt skov er af overordnet karakter, hvilket vil sige, at der i konkrete forvaltningsplaner kan tages højde for specielle lokale forhold og kan inddrages lokale hensyn, herunder juridiske bindinger såsom fredninger, Natura 2000-områder og specifikke særlige lokale forhold.

Med urørt skov forstås ifølge retningslinjerne forstligt urørt skov, hvilket vil sige, at der er ophør af kommerciel skovdrift med det formål at fremme biodiversitet og give de naturlige dynamikker mulighed for at udfolde sig. Videre fremgår det, at der med urørt skov så vidt mulig skal ske en genopretning af naturlig hydrologi, og at der skal gennemføres naturgenopretning ved blandt andet at skabe lysninger og mere naturlig variation i skovens struktur og tæthed. Dette sker for eksempel ved fjernelse af ikke-hjemmehørende træer, mens fældede/veteraniserede hjemmehørende træarter ikke sælges, men i stedet efterlades som dødt ved til svampe og insekter. Dog kan der efter en konkret vurdering udtages og sælges hjemmehørende træer i særlige tilfælde. Efter en periode med naturgenopretning vil der som udgangspunkt ikke blive fældet træer i de urørte skove, undtagen træer, som er til fare eller gene for borgere, friluftsliv eller kulturværdier, eller som er problematiske i relation til beskyttelsen af biodiversitet, herunder i forhold til invasive arter.

Særlige forhold for nåletræsområder samt udtagning og salg af træ

Det fremgår af afsnit 2.2.2 i de overordnede retningslinjer, at store dele af de gamle løvskovegnede skove i dag rummer store ensartede bevoksninger af ikke-hjemmehørende nåletræer, herunder i Rold Skov. Hvis alle nåletræer i store nåletræsområder fjernes på en gang, kan der være stor risiko for, at der ikke i overskuelig fremtid vil komme ny skov på stedet. Dels fordi "skovklimaet" forsvinder, og forårsnattefrostene vil hindre de fleste arters genvækst, fordi der er langt til frøkilder af hjemmehørende arter, dels fordi det generelt høje græsningstryk af hjortearter stærkt hæmmer genvæksten af hjemmehørende træarter. Det er derfor ofte nødvendigt med en længere periode, hvor der kan udtages og sælges ikke-hjemmehørende træer. Perioden fastsættes i den enkelte forvaltningsplan og vil typisk være op til 25 år for nåletræsplantager.

Perioden på op til 25 år gør det muligt at lave en langsom afvikling af oversøiske træarter og mindske arealet med ikke-hjemmehørende træarter med deraf følgende mulighed for naturlig succession og i begrænset omfang indplantning af hjemmehørende buske og pionertræarter. Den relativt lange periode med udtag og salg af ikke-hjemmehørende træer skal også ses i lyset af, at de udlagte nåletræsplantager i høj grad består af ikke-hjemmehørende nåletræarter, som fjernes eller mindskes i areal alt efter træarten. Da der fortsat ønskes skov

på arealerne, og en del af de truede arter (især laver) er afhængige af opretholdelse af skovklima, kan det hele ikke fjernes på en gang. Mange af de oversøiske træarter forynger sig desuden så voldsomt, at de skal fjernes ad flere omgange.

Det fremgår, at lignende forhold kan gøre sig gældende for blandt andet Rold Skov, der er gammel løvskov, men som i dag helt overvejende er domineret af nåleskov. I forbindelse med de konkrete forvaltningsplaner kan der planlægges med en længere indfasningsperiode end 6 år for de største konkrete nåletræsområder.

Generelt om de overordnede retningslinjer

Det fremgår af de overordnede retningslinjers afsnit 2.4, at der med retningslinjerne skal sikres en ensartet tilgang til forvaltningen af de urørte skove både over tid og på tværs af geografi. De skal ses som krav til forvaltningen og planlægningen, der kun nødigt fraviges, selvom det i nogle tilfælde kan være nødvendigt.

Da der kan være store variationer i de lokale forhold mellem de udlagte skove, er det tilstræbt at udarbejde overordnede retningslinjer, der ikke er rigide, men kan rumme forskellige lokale forhold og eventuelle uforudsete ændringer, der kan ske over tid. Retningslinjerne kan om nødvendigt revideres løbende, for eksempel som følge af oparbejdelsen af erfaringer eller ny forskning. Retningslinjerne vil desuden blive fraveget i de kommende forvaltningsplaner, hvis der mod forventning i konkrete tilfælde identificeres risiko for skadelige virkninger for bl.a. Natura 2000.

Det fremgår af retningslinjerne, at der er benyttet forskningsbaseret rådgivning som input. Anbefalinger og resultater er i videst muligt omfang fulgt i de overordnede retningslinjer, men er ikke fulgt 1:1, da anbefalingerne byggede på en forudsætning om mere salg af træ, end der efterfølgende er politisk besluttet, og i øvrigt ikke har inddraget økonomiske, praktiske og juridiske forhold.

Overordnet retningslinje for fældning, udtag og salg af træ

I de overordnede retningslinjers afsnit 2.4.1 om fældning, udtag og salg fremgår det, at fældninger i de udlagte urørte skove i forbindelse med naturgenopretning styres af det biodiversitetsmæssige formål og ikke ud fra et provenukrav.

Der vil som naturgenopretning ske fældning, udtag og salg af ikke-hjemmehørende træarter, mens hjemmehørende træer, der fældes, som hovedregel ikke gøres til genstand for salg. Hjemmehørende arter efterlades i stedet i skoven til naturlig nedbrydning som dødt ved. Med hjemmehørende forstås i denne sammenhæng alle løvtræer (med enkelte undtagelser som for eksempel ær og rødæg) samt skovfyr.

Der er fastsat retningslinjer for fældning på tre niveauer: skovniveau (fældningsplanlægning), bevoksningsniveau og enkelttræsniveau. Niveauet for fældning på bevoksningsniveau vil blive beskrevet i de konkrete forvaltningsplaner. Om skovniveau er det anført, at i skove, der udlægges til urørt løvskov, kan der som en del af naturgenopretningen ske fældning af træer i en periode på typisk op til 6 år for løvskov og 25 år for nåletræsplantager. Perioden med fældning, udtag og salg af træ fastsættes i forvaltningsplanen for den konkrete skov.

Konkret for rødgran fremgår det, at arten afhængigt af synspunkt kan anses for en ikke-hjemmehørende eller en potentielt hjemmehørende art. For arten vil der i mange tilfælde være tale om, at der foretages tyndinger. En oplagt mulighed er at hugge for ustabilitet, således at stormfald fremmes, hvilket naturligt skaber heterogenitet, nogle gange meget

hurtigt. I forbindelse med fældningsplanlægningen kan renafrifter[5] benyttes til at nedbringe arealet med rødgran i den enkelte skov, samt skabe større lysåbne arealer i skovene med efterfølgende naturlig succession og mulighed for afgræsning. Fældet træ af rødgran må sælges, men der efterlades også dødt ved.

Overordnet retningslinje for storm, brand og lignende

I afsnit 2.4.10 i de overordnede retningslinjer fremgår det, at der efter overgangen til urørt status kan opstå særlige hændelser, som kan være vanskelige at forudse, for eksempel skovbrand, mens der med mellemrum må forventes stormfald i skovene.

Som udgangspunkt kunne det ifølge retningslinjerne være ønskeligt, hvis naturen i de urørte skove fik lov at udvikle sig komplet urørt og fri fra indgreb ved sådanne naturlige forstyrrelser, men risikoen ved skovbrand for både mennesker og andre værdier er de fleste steder for stor til, at det anses hensigtsmæssigt at undlade brandbekæmpelse og forebyggelse, herunder brandbælter.

Med hensyn til stormfald er forholdet anderledes, idet en række truede arter har gavn af stormfald og det derved dannede døde ved og øgede lysindfald, mens risikoen for mennesker svarer til øvrige skove. Stormfældede træer og bevoksninger efterlades urørt, bortset fra når der tages hensyn til brugernes færdsel og sikkerhed. Dog kan der tænkes undtagelser, som må håndteres konkret. Det gælder eksempelvis – både på lokalt og regionalt plan – hvis der i perioden for naturgenopretning stormfældes store mængder gran, og en privat naboskovs skovsundhed dermed trues markant af spredning af typografbiller opformeret i stormfalds graner.

3. Høringsproces og offentliggørelse

Naturstyrelsen sendte forslag til planen med tilhørende miljørapport i offentlig høring i perioden 25. marts til 30. april 2021. I høringsperioden indkom i alt 52 hørings svar fra i alt 57 høringsparter. Hørings svarene har været offentliggjort på Høringsportalen.dk og på Naturstyrelsens hjemmeside.

4. Den påklagede afgørelse

Grundlaget for Naturstyrelsens afgørelse om gennemførelse af miljøvurderingen er den forudgående afgrænsningsrapport, som er beskrevet i miljørapporten, miljørapporten af marts 2021 samt den sammenfattende redegørelse af 28. juni 2021.

I det følgende beskrives de dele af miljørapporten, som er relevant for Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af klagen.

1. Afgræsning samt kriterier for miljøvurderingen

Af miljørapportens afsnit 2.2 fremgår det, at der forud for miljøvurderingen er udarbejdet en afgrænsningsrapport, hvor miljøvurderingens omfang og detaljeringsgrad er blevet fastlagt.

Afgrænsningsrapporten har været sendt i høring hos de relevante myndigheder, som i dette tilfælde er Slots- og Kulturstyrelsen, de berørte kommuner, Miljøstyrelsen og Miljøministeriet.

På den baggrund er følgende miljøfaktorer blevet udvalgt til at indgå i miljøvurderingen:

- biologisk mangfoldighed, flora og fauna,
- menneskers sundhed,

- vand,
- luft og klimatiske faktorer,
- materielle goder, og
- kulturarv, arkitektonisk og arkæologisk arv.

Det fremgår endvidere, at de vurderede miljøpåvirkninger kan være såvel positive som negative.

I øvrigt fremgår det af miljørapportens afsnit 3 om lovgrundlag og miljøvurderingsproces, at miljøvurderingen forholder sig til planens overordnede mål og deraf følgende aktiviteter, som gennemføres på baggrund af de overordnede retningslinjer. Miljøvurderingen tager derimod ikke stilling til den helt konkrete miljøpåvirkning, som kan blive et resultat af konkrete tiltag i de enkelte udlagte skove. Større ændringer på lokalt plan undersøges med screeninger, for eksempel hvis der i en forvaltningsplan for en konkret skov fastsættes afvigelser fra retningslinjerne, som kan have en væsentlig negativ indvirkning på miljøfaktorerne dækket af miljøvurderingsloven.

Endelig fremgår det af afsnit 3.3 i miljørapporten, hvilke vurderingskriterier og indikatorer der er anvendt ved vurderingen af sandsynlige påvirkninger for hver af de afgrænsede miljøfaktorer, der indgår i miljørapporten. Desuden er det angivet, om vurderingerne er foretaget på et kvalitativt eller kvantitativt grundlag.

2. Alternativer

I miljørapportens afsnit 5 fremgår det, at 0-alternativet til planen om urørt skov er, at skovarealer omfattet af planen forsat vil være udlagt til kommerciel naturnær skovdrift. Der er vurderet 0-alternativer i forhold til hver af de undersøgte miljøfaktorer i miljørapporten.

I forhold til miljøfaktoren biologisk mangfoldighed, flora og fauna fremgår det af miljørapportens afsnit 5.1, at hvis planen ikke gennemføres, vil det have ingen eller lille ændring i forhold til status i dag. Dog vil der kunne forventes en fortsat ugunstig situation for mange af skovenes arter, herunder ikke mindst for de mange arter, som er knyttet til dødt ved i skov.

For miljøfaktoren menneskers sundhed er det i afsnit 5.2 vurderet, at hvis planen ikke gennemføres, vil der ingen ændringer være i forhold til status vedrørende formelle og reelle muligheder for adgang til skovene og aktivt fritidsliv.

Om miljøfaktoren vand i afsnit 5.3 fremgår det, at uden udlæg af urørt skov vil Naturstyrelsen stadig skulle producere træ og vil have uændret mulighed for naturgenopretning af vandforholdene i skovene.

For luft og klimatiske miljøfaktorer samt miljøfaktoren materielle goder fremgår det af henholdsvis afsnit 5.3 og 5.4, at der ingen ændring vil være i forhold til status, såfremt planen ikke gennemføres.

Endelig fremgår det af afsnit 5.5 i forhold til miljøfaktoren kulturarv, arkitektonisk og arkæologisk arv, at hvis planen ikke gennemføres, vil der ingen ændring være af status for beskyttelse og pleje af fortidsminder.

3. Luft og klimatiske faktorer

Af afsnit 2.3 i miljørapporten fremgår det om luft og klimatiske miljøfaktorer, at der på kort sigt som følge af planen forventes mindre ikke-væsentlige ændringer i forhold til optag af klimagasser som følge af overgangen fra naturnær skovdrift til urørt skov.

På langt sigt, dvs. inden for de næste 100-200 år, vurderes det, at skovressourcens optag af CO₂ vil blive reduceret som følge af udlægningen til urørt skov. Årsagen til det mindre optag af CO₂ fra skovene er, at urørt skov med tiden tilnærmelsesvis opnår en ligevægt, hvor der nedbrydes stort set lige så meget CO₂, som der optages, hvorimod en fortsat naturnær skovdrift vil bidrage til lagring og være substitution for klimabelastende materialer som eksempelvis beton, jern og plastik.

I miljørapportens afsnit 5.3 fremgår det, at miljøvurderingen af planen for miljøfaktorerne luft og klima har haft fokus på binding af CO₂, og den langsomme frigivelse heraf fra træer, der nedbrydes. Datagrundlaget for vurdering af luft og klimatiske faktorer er foretaget ud fra kvalitative og kvantitative data, hvilket fremgår af afsnit 3.3 om miljørapportens vurdering og kriterier.

Om den nuværende miljøtilstand er det i miljørapporten beskrevet, at størstedelen af Naturstyrelsens skove drives med naturnær skovdrift og er FSC-[6] og PEFC-certificeret.[7] Det betyder, at når der er blevet fældet træer, har der været genplantet eller givet plads til naturlig tilgroning. Der er derfor en balance mellem optaget af klimagasser og en senere frigivelse.

Det fremgår videre af miljørapporten, at Naturstyrelsen i 2019 bad Københavns Universitet om at undersøge effekten på optag og udledning af drivhusgasser ved udlægning af 13.800 ha skov til biodiversitetsformål, herunder urørt skov. Københavns Universitet konkluderede dengang, at skov udlagt til biodiversitetsformål på 200-års sigt ville reducere arealets optag af drivhusgasser sammenlignet med en fortsat forvaltning efter naturnære principper, hvor der sker løbende hugst på arealerne. Dette til trods for, at der på de konkrete arealer, der dengang blev undersøgt, forventedes opbygget et øget CO₂-lager i skoven i form af levende og dødt ved, så den mere kortsigtede effekt kan være positiv. Efter 200 år med omlægning til urørt skov forventes det, at der indfinder sig en ligevægt mellem optag og udslip af CO₂.

Endvidere fremgår det, at eventuel græsning i flere af de urørte skove vil medføre, at flere arealer holdes uden eller med begrænset trævækst, og dermed alt andet lige optager mindre CO₂.

På baggrund af ovenstående er det vurderet, at planens udlægning af urørt skov på 200-års sigt vil medføre en negativ miljøpåvirkning som følge af, at urørt skov har et mindre CO₂-optag end skovnær naturdrift, som er den nuværende driftsform af de arealer, der udlægges med planen. Den af planen følgende nedgang i CO₂-optag i skovarealerne vurderes dog at være begrænset set i forhold til den samlede danske CO₂-udledning. På kort sigt er det vurderet, at påvirkningen fra planen kan være positiv eller negativ afhængig af om, der vil ske et øget CO₂-lager ved opbygning af levende og dødt ved. Påvirkningen vurderes på kort sigt også at være begrænset.

Endelig er det anført, at der ikke planlægges afværgeforanstaltninger i forhold til luft og klimatiske faktorer.

4. Materielle goder

Af afsnit 2.3 i miljørapporten fremgår det om materielle goder, at udbuddet af dansk produceret FSC- og PEFC-certificeret træ vil falde som følge af planen, idet der ikke længere vil blive udtaget træ til salg i skovområder omfattet af planen. Planen kan have en effekt for savværker og lignende samt beboelsesområder.

Det fremgår af miljørapportens afsnit 3.3, at miljøvurderingen af materielle goder er fokuseret på ændring af skovdriften og mulighederne for fritidsliv, og at den er baseret på kvalitative data.

I miljørapportens afsnit 5.4 er det om den nuværende miljøtilstand beskrevet, at træ produceret i Naturstyrelsens skove er FSC- og PEFC-certificeret, hvilket betyder, at det er bæredygtigt produceret. Træet bliver brugt til alt fra flis til møbler og er efterspurgt af den danske træsektor, bl.a. fordi det ikke transporteres over store afstande. Udbuddet af certificeret træ vil som følge af planen falde. For så vidt angår løvtræ vil det være med øjeblikkelig virkning, mens det i forhold til nåltræ vil være over en periode på op til 25 år. Dette vurderes at have en negativ effekt for savværker og andre, der normalt køber certificeret træ af Naturstyrelsen til videre forarbejdning. Det oplyses, at der på nuværende tidspunkt ikke vil kunne findes tilsvarende mængder af FSC-certificeret råtræ i Danmark, særligt for så vidt angår løvtræ.

Videre er det i miljørapporten beskrevet, at skove, der ligger tæt på beboelsesområder, ofte har en indvirkning på prisen af grunde, huse og lejligheder, da det er efterspurgt at bo et sted med adgang til naturområder og skove. Derudover fremgår det, at beboelsesområder i nærheden af de udlagte skove formodentlig ikke vil blive påvirket af udlægningen af urørt skov. Der vil blive et anderledes og efterhånden mere naturligt skovbillede, men skovene vil stadig være til stede.

Påvirkningen af materielle goder vurderes minimal.

Endelig fremgår det, at der på nuværende tidspunkt ikke er planlagt afværgeforanstaltninger i forhold til produktion af træ på Naturstyrelsens arealer, da planen har fokus på at højne biodiversitet i de urørte skove. Yderligere er det oplyst, at hvis ikke-udlagte skove vil skulle producere mere for at dække tabet, vil det modvirke effekten af planen på landsplan.

5. Sammenfattende redegørelse

I det følgende beskrives de dele af den sammenfattende redegørelse, som er relevant for Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af klagen.

1. Planens geografiske afgrænsning

Det fremgår af den sammenfattende redegørelse, at der under høringsperioden er indsendt høringsvar vedrørende planens geografiske afgrænsning, herunder fra klager. Klager har anbefalet, at Rold Skov-komplekset udtages af planen på grund af risikoen for en negativ påvirkning af materielle goder samt risikoen for opformering af skadeinsekter, der kan true sundheden i klagers skovområde. Derudover har klager anbefalet, at højproduktive nåltræsarealer ikke medtages i udlægningen. Desuden har klager bemærket, at udpegninger i planen for udlægning af arealer til urørt skov skal vurderes i sammenhæng med de private udlæggelser til urørt skov, herunder 122 ha urørt skov langs med Lindenberg Å i Rold Skov. Ifølge klager vil det være langt mere givende for naturen at udbygge denne forbindelse med statens arealer.

Naturstyrelsen har til hørings svarene om Rold Skov-komplekset bemærket, at der er kommet flere forslag om at undlade at udlægge nogle af nåletræsmassiverne i Rold Skov med forskellige begrundelser. Naturstyrelsen har i juni 2021 forelagt problemstillingen for de to følgegrupper til planen for at få deres vurdering af et oplæg til ændring, som Naturstyrelsen havde. Begge følgegrupper var imod, da problemstillingerne kan løses ved en forlænget indfasning på 25 år i den kommende forvaltningsplan for området, da det har betydning, at der er et langsigtet perspektiv, og da det endvidere er vigtigt at opnå store sammenhængende områder. Naturstyrelsen har på den baggrund ikke ændret på udlægningen.

Naturstyrelsen har desuden i forhold til planens geografiske afgrænsning blandt andet bemærket, at det er en politisk prioritet, at der skal udlægges mere natur som urørt skov. Udlægningen af urørt skov er sket med udgangspunkt i de politisk besluttede kriterier og anbefalinger fra forskningsbaserede analyser af biodiversitetspotentialet i Naturstyrelsens skove. Metoden har sikret en systematisk, målrettet og transparent udlægning med størst mulig effekt for dansk biodiversitet, så de biologisk vigtigste skove er udlagt først.

2. Alternativer

I afsnit 5 i den sammenfattende redegørelse fremgår det, at der ikke i forbindelse med udarbejdelsen af planen er opstillet alternativer, og at der således alene er belyst et 0-alternativ til planen for urørt skov.

3. Luft og klimatiske faktorer

Det fremgår af den sammenfattende redegørelse, at der i høringsperioden er indkommet hørings svar vedrørende luft og klimatiske miljøfaktorer, herunder fra klager.

Klager har i sit hørings svar bemærket, at planen vil medføre øget import af træ fra udlandet med øget CO₂-udledning til følge, ligesom den positive CO₂-effekt af skovdriften bliver reduceret. Vurderingen af CO₂-effekten er direkte fejlagtig, og der mangler ifølge klager en objektiv saglig begrundelse. Det anbefales, at der i miljørapporten inddrages mere konkrete beregninger i forhold til CO₂-udledning/lagring, og den manglende vurdering af CO₂-effekten er i direkte modstrid med den forvaltnings praksis, som regeringen har sagt, at alle love skal underkastes.

Det fremgår desuden af den sammenfattende redegørelse, at Københavns Universitet i høringsperioden har præciseret, at notatet fra universitetet, som der er henvist til i miljørapporten om klimaeffekter, havde fokus på de konkrete arealer under Naturpakken med de retningslinjer, der var gældende på det tidspunkt. Universitetet har endvidere bemærket, at der er sket ændringer i såvel de omfattede arealer som i de overordnede retningslinjer, og at resultaterne ikke ubetinget kan overføres til andre arealer.

Naturstyrelsen har i den sammenfattende redegørelse understreget, at planen ikke er et klimatiltag, men derimod en plan til fremme af biodiversitet. Videre er henvist til, at det i det nyeste notat fra Københavns Universitet er fremført, at optaget af CO₂ i urørt skov på lang sigt kan være mindre end i forstligt drevet skov, men at urørt skov i en længere årrække vil binde CO₂. I notatet konkluderes det endvidere, at *"I et ukendt omfang vil en del af den reducerede hugst, som følge af et øget udlæg af urørt skov, blive hentet i andre skove"*. Notatet påpeger, at størrelsen af en eventuel forøgelse af hugsten på andre arealer afhænger af priselasticiteten for træmarkedet i Danmark, og at der endnu ikke er foretaget en analyse i Danmark, som belyser effekten af den reducerede hugst på Naturstyrelsens arealer på bl.a. råvareforbrug, import, behov for at udnytte kapacitet i maskinpark og træindustri. Notatet henviser til, at der i

forhold til arealerne under Naturpakken var lagt op til en anderledes forvaltning med mindre græsning og udtag af hjemmehørende træarter. Naturstyrelsen har dog vurderet, at de overordnede konklusioner kan overføres til de nye udlægnings- og forvaltningsparadigmer. Ifølge opgørelsen af det samlede skovareal i Danmark i 2019 sker der i øjeblikket en nettoopsparing af vedmasse i skovene på 1,5 mio. m³/år, hvorfra den reducerede hugst på de urørt udlagte skovarealer i et vist omfang vil kunne hentes.

4. Materielle goder

Det fremgår af den sammenfattende redegørelse, at der i høringsperioden er indkommet hørings svar vedrørende materielle goder, herunder fra klager.

Klager har i sit hørings svar angivet, at Naturstyrelsen i dag er en vigtig leverandør til savværksindustrien, og at en reduktion af styrelsens nåletræsarealer vil medføre en stor reduktion af styrelsens udbud af træ. Det vil ifølge klager medføre en lavere beskæftigelse i den primære træindustri.

Naturstyrelsen har i den forbindelse bl.a. bemærket, at planen er en udmøntning af en politisk aftale, og at der er afsat midler på finansloven, der skal anvendes til at stoppe kommerciel træfældning i de udlagte urørte skove. Der udtages og sælges som udgangspunkt ikke ved fra hjemmehørende træarter, idet det i stedet efterlades i skoven til naturlig nedbrydning som dødt ved. Det døde ved har en vigtig biologisk funktion i skovene, idet mange af disse skoves truede arter er tilknyttet dødt ved. Det vil medføre et fald i udbuddet af FSC- og PEFC-certificeret træ – især løvtræ – fra Naturstyrelsens arealer.

Det understreges også af Naturstyrelsen, at udlægningen til urørt skov ikke ændrer på det faktum, at styrelsen hvert år etablerer cirka 200 ha ny statsskov. Der henvises til, at det af et notat fra Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet fremgår, at skovrejsning bidrager til klimamålsætningerne gennem træernes optag af CO₂ fra atmosfæren og lagring i skovøkosystemet. Skovrejsning er derfor også et anerkendt og vigtigt virkemiddel til at opnå målsætningerne i forhold til at imødegå klimaændringer. Kulstofoptaget for Naturstyrelsens årlige skovrejsning er ikke udregnet.

5. Risiko for skade på naboskov

Af den sammenfattende redegørelse fremgår det, at der i høringsperioden er indsendt hørings svar om risikoen for skade på naboskove, herunder fra klager.

Klager har i sit hørings svar gjort gældende, at planens overordnede retningslinjer om, at der skal hugges for ustabilitet, vækker bekymring, idet det vil kunne medføre stormfald, der vil kunne forplante sig til klagers skov, og at stormfald erfaringsmæssigt medfører kraftig opformering af typografbiller. Der bør ifølge klager etableres klare konkrete retningslinjer for, hvordan insektproblematikken håndteres i forhold til naboskov, herunder fjernelse af angrebne træer og erstatning for skader i private naboskove.

Naturstyrelsen har i forhold til skade på naboskov bemærket, at det af retningslinjerne fremgår, at stormfældede træer og bevoksninger, der kan lede til opformering af typografbiller, vil blive håndteret i de konkrete tilfælde, hvor en privat naboskoves skovsundhed trues. Selve håndteringen er ikke specificeret, da den optimale løsning kan variere i hvert enkelt tilfælde. Styrelsen vil i det omfang, det er muligt, bestræbe sig på at forebygge negativ påvirkning på naboskov som følge af udlægning til urørt skov.

6. Overvågning

I forbindelse med høringen er der indkommet høringssvar fra andre end klager, som har gjort gældende, at der i forbindelse med planen bør etableres en baseline og monitorering af planen.

Naturstyrelsen har oplyst, at der i forbindelse med udlægningen af urørt skov vil blive foretaget en sædvanlig løbende overvågning af arealer med § 3-beskyttede naturtyper efter naturbeskyttelsesloven og af Natura 2000-områder gennem overvågningsprogrammerne NOVANA og DEVANO. Derudover har styrelsen fået 9 mio. kroner af Aage V. Jensen Naturfond til at gennemføre en såkaldt baseline, der skal give et overblik over, hvad status for biodiversiteten er her og nu i 20 af de nye områder med urørt skov.

7. Høringens indflydelse på afgørelsen

Det fremgår af den sammenfattende redegørelse, at høringssvarene ikke har ført til ændringer i den geografiske afgrænsning. Høringssvarene har resulteret i enkelte ændringer i de overordnede retningslinjer

6. Klagens indhold

1. Inddragelse af den private skovbrugssektor og dets organisationer

Klager har anført, at privatskovbruget eller dets organisationer ikke har været inddraget, og at Naturstyrelsen alene har forholdt sig til to nedsatte ekspertgruppers indstilling, som ifølge klager alene dækker biodiversitet.

Videre har klager bemærket, at det i hele processen for planen er afvist at inddrage den industri, der er tilknyttet skovenes træproduktion, selvom industrien har forsøgt at blive inddraget. Klager har i den forbindelse henvist til en vedlagt korrespondance mellem træindustrien og den daværende miljøminister, hvor ministeren afviste at inddrage træindustrien i følgegruppen, som er nedsat i forbindelse med, at der skal udlægges urørt skov.

2. Alternativer

Klager har anført, at 0-alternativet for miljøfaktorerne luft og klima samt materielle goder er forkert. Der er alene gennemført en vurdering baseret på biodiversitet, mens andre parametre ikke er inddraget. Processen har derfor været ensidig og mangelfuld, især i forhold til materielle goder. Vurdering af 0-alternativet for materielle goder er misvisende i forhold til konklusionen om, at der vil være ingen ændring af status. Vurderingen bør afspejle, at der i fremtiden forventes en øget efterspørgsel på bæredygtigt træ på markedet for køb og salg af træ. Bæredygtig træ produceres netop på Naturstyrelsens arealer, og udlægning til urørt skov vil desuden reducere udbuddet af bæredygtigt træ, som er til salg på markedet. Det er en væsentlig retlig mangel, som betyder, at der reelt ikke er foretaget en miljøvurdering.

Klager har desuden anført, at der mangler en eksplicit stillingtagen til rimelige alternativer, og at det har været relevant at inddrage alternativer, idet der er indkommet forslag hertil i høringsperioden. Det har medført et mangelfuldt og dermed forkert grundlag for udlægning af områder til urørt skov. Yderligere har klager anført, at der mangler en referenceliste over de data og kilder, som anvendes i miljørapporten.

3. Luft og klimatiske faktorer

Klager har anført, at de undersøgelser, der er gennemført, er meget forenkede og ikke har en detaljeringsgrad, der svarer til den viden, der aktuelt findes inden for området såvel nationalt som internationalt. Miljørapporten er således mangelfuld for så vidt angår luft og klimatiske faktorer.

Videre har klager anført, at Naturstyrelsens konklusion om, at urørt skov vil binde CO₂ i en længere periode, ikke giver mening, idet urørt skov ikke vil binde mere CO₂ end produktionsskov. Det skyldes dels, at urørt skov vil reducere bindingen af CO₂ med mere end 50 % i forhold til at bibeholde produktionsskov på grund af substitutionseffekten, og dels at netto-CO₂ bindingen i urørt skov successivt vil aftage i takt med, at forrådnelsen af dødt træ stiger, og således til sidst vil være i balance med bindingen. Udlægningen af arealer til urørt skov er permanent, og derfor giver Naturstyrelsen konklusion ikke mening. Miljørapportens vurdering af, at udlægning til urørt skov har en negativ, men på kort sigt usikker påvirkning på Danmarks CO₂-udledning og klimaet, er underestimeret, da urørt skov ikke binder yderligere CO₂ fra atmosfæren. Klager har i den forbindelse henvist til litteratur, som tilsidesætter påstanden om, at urørt skov har en klimaeffekt, og at CO₂-udledningen fra urørt skov er betydelig større end mange anslår. Der er desuden på nuværende tidspunkt ikke fuldt overblik over den samlede klimaeffekt ved omlægning til urørt skov, men efter klagers opfattelse viser vurderinger fra de seneste år, at den negative effekt af, at der omlægges til urørt skov, er langt større end tidligere antaget.

I den forbindelse har klager anført, at det ikke er gennemsigtigt, hvordan væsentlighed forstås, og hvordan man i miljørapporten er kommet frem til, at påvirkningen er uvæsentlig. Det er desuden ikke muligt at verificere rapportens vurdering af klimapåvirkningen. Klager har henvist til Miljøstyrelsens udkast til vejledning til miljøvurdering[8] samt EU-Kommissionens vejledning om vurdering af klima og biodiversitet i miljøvurdering af planer og programmer,[9] og til at der heri fremgår metoder, der kunne have været bragt i spil i vurdering af planens påvirkning på klimaet, og som må anses for at være gængse. Det er i EU-vejledningen anerkendt, at der er en usikkerhed i forbindelse med vurderingen af klimapåvirkninger, og det er anbefalet, at forsigtighedsprincippet anvendes, og at der gøres brug af scenarier, hvilket understreger, at usikkerheder skal håndteres.

Endvidere har klager anført, at det er bemærkelsesværdigt, at forskere i følgegruppen ikke har haft bemærkninger til klimaeffekten, hvilket kan skyldes, at forskergruppen ikke har besiddet tilstrækkelig ekspertise inden for området, men alene er sammensat med fokus på biodiversitet. Forskergruppens anbefalinger halter dermed i forhold til at opfylde kravet til en helhedsorienteret miljøvurdering.

Yderligere har klager anført, at der ikke er anvist afværgeforanstaltninger for de konstaterede negative effekter på klima, og at det vurderes, at negative klimaeffekter ikke skal have betydning for udpegningsgrundlaget, hvilket er uforståeligt.

Klager har desuden anført, at produktionsskov gennem substitutionseffekten bidrager med en CO₂-reduktion, modsat urørt skov, idet nogle effekter såsom træ fra produktionsskov erstatter andre energitunge materialer. CO₂-effekten fra produktionsskov er i princippet evigtvarende, dog kan bindingen af CO₂ være forskellig i forhold til træart, alder, jordbund mv. Miljøvurderingen af klimatiske faktorer lever ifølge klager ikke op til det datagrundlag, der er tilgængeligt, og den anlagte forståelse er alt for snæver, idet substitutionseffekten ikke tillægges betydning, hvilket resulterer i en vurdering, der ikke er retvisende.

Klager har desuden henvist til, at det af den sammenfattende redegørelse fremgår, at de negative klimaeffekter ikke skal have betydning for udpegningsgrundlaget, da udlæg af urørt skov ikke er et klimatiltag, men et biodiversitetstiltag. Klager har i den forbindelse anført, at der dermed henvises til aftalen mellem regeringen og aftaleparterne om at udlægge urørt skov, men at denne aftale ikke har nogen retlig virkning. Desuden fremgår det af den sammenfattende redegørelse, at klimaeffekterne ikke har nogen betydning, fordi der er mange forskellige vurderinger og uvisheder, hvilket efter klagers opfattelse er urigtigt.

4. Materielle goder

Klager har anført, at vurderingen og behandlingen af tab af materielle goder i form af råtræ er utilstrækkelig. De samlede negative effekter for den samlede træindustri er mangelfuldt belyst, og med planen iværksættes ikke overvågningstiltag til at vurdere de deraf følgende effekter. I vurderingen af materielle goder er der alene inddraget generelle betragtninger om, hvorvidt planen vil kunne påvirke markedet, uden at man forholder sig til hele træindustriens "trækæde". Materielle goder er dermed ikke seriøst behandlet i miljørapporten. Klager har hertil anført, at der findes et betydeligt materiale, der vil kunne anvendes til at vurdere påvirkningen af træindustrien.

Yderligere har klager anført, at der ikke er anvist afværgeforanstaltninger for de konstaterede tab af produktionsskov, herunder af den nuværende bæredygtige produktion af FSC- og PEFC-certificeret træ, som er efterspurgt i den danske produktion, bl.a. fordi det ikke transporteres over store afstande. Der er alene henvist til, at styrelsen hvert år etablerer ca. 200 ha ny skov, og at skovrejsning er et anerkendt virkemiddel for at imødegå klimaændringer.

Videre har klager anført, at den data, der ligger til grund for vurderingerne, er lemfældig, idet ingen kvalitative data er anført. Dette er uacceptabelt, idet det vil få stor betydning for beskæftigelsen lokalt i provinsen, samt efterspørgslen efter certificeret træ, som er afgørende for bæredygtigt husbyggeri og erstatningsprodukter for fossilt producerede produkter. Erstatning for det certificerede træ skal hentes langt væk, hvilket vil medføre øget klimabelastning på grund af transport. I forlængelse heraf har klager henvist til EU-Domstolens dom i sag C-420/11,^[10] og til at dommen medfører, at det er konsekvensen af den aktuelle og/eller forventede adgang til at benytte/udnytte menneske- og/eller naturskabte goder, der er i fokus. Her kan ifølge klager drages en parallel til adgang til bæredygtigt træ.

5. Potentielle skader på naboskove

Klager har anført, at vurderingen og behandlingen af planens potentielle skader på naboskove er utilstrækkelig, og at Naturstyrelsen med afgørelsen har udvist grov uagtsomhed i skovforvaltningen og i forhold til opformering af biller, der vil kunne medføre skade på naboskove. En længere indfasningsperiode på op til 25 år giver ikke garanti for, at det vil reducere problemet for sådanne skader i naboskovområderne, idet langtidseffekterne vil være de samme.

Yderligere har klager anført, at der ikke er anvist afværgeforanstaltninger for negative naboeffekter.

6. Øvrige klagepunkter

Klager har anført, at planens udlægning af områder og retningslinjer for urørt skov kan medføre direkte økonomiske tab for klager, som vil kunne være af betydning i en erstatningssag.

Klager har i øvrigt anført, at målsætningen med miljøvurderingen er at blive i stand til at vurdere, om udlægning af urørt skov kan antages at fremme eller udgøre en hindring for opnåelse af miljømålsætningen fastsat i skovlovens formålsbestemmelse, jf. § 1, stk. 3. Udlæg af urørt skov, som er bestemt ved en finanspolitisk aftale, kan ifølge klager ikke tilsidesætte gældende lovgivning, og skovloven kan ikke bøjes således, at påvirkningen af væsentlige miljøfaktorer nedprioriteres eller ikke underbygges i tilstrækkeligt omfang.

7. Naturstyrelsens bemærkninger til klagen

Naturstyrelsen har den 27. september 2021 til klagen bemærket, at styrelsens miljøvurdering af planen for urørt skov er en frivilligt tilvejebragt miljøvurdering, idet planen efter styrelsens vurdering ikke som sådan fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter.

Naturstyrelsen har hertil oplyst, at den som lodsejer og forvalter af arealerne har udarbejdet planen i overensstemmelse med politiske aftaler om urørt skov, og at de myndigheder, som efterfølgende skal meddele tilladelser og/eller dispensationer til at realisere forvaltning af arealerne, ikke er bundet af planen, men i hvert enkelt og konkrete tilfælde vil skulle foretage en vurdering efter den lovgivning, myndigheden administrerer, herunder naturbeskyttelsesloven, skovloven og miljøvurderingsloven.

Selvom planen ikke fastlægger rammer for kommende anlægstilladelser til projekter, skal en frivilligt tilvejebragt miljøvurdering ifølge Naturstyrelsen dog under alle omstændigheder følge miljøvurderingslovens krav til indhold og procedurer, når den tilvejebringes.

Dernæst har Naturstyrelsen anført, at miljørapporten og den sammenfattende redegørelse tager udgangspunkt i faglige bidrag fra Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning på Københavns Universitet samt dialog med forskere. I styrelsens bemærkninger fremgår det, at der har været tilknyttet to følgegrupper i forbindelse med planens udarbejdelse, hvoraf den ene har været for interessenter i form af eksempelvis medlemmer fra DOF, Danmarks Naturfredningsforening og Verdens Skove, og den anden en gruppe af forskere med blandt andet medlemmer fra Københavns Universitet og Aarhus Universitet.

Derudover har Naturstyrelsen bemærket, at styrelsen som opfølgning på planen skal i gang med at udarbejde cirka 40 forvaltningsplaner.

I forhold til alternativer har Naturstyrelsen oplyst, at afgrænsningen af planen og miljøvurderingen blev besluttet efter høring af berørte myndigheder, som i øvrigt ikke kom med indsigelser imod, at miljørapporten alene ville belyse et 0-alternativ. Ved den offentlige høring modtog styrelsen et konkret forslag til en alternativ geografisk afgrænsning af planen i forhold til Rold Skov-komplekset. Høringssvaret er behandlet, og forslaget har været forelagt for begge følgegrupper for at få deres vurdering af muligheden for en tilpasning af udlægningen i Rold Skov. I den forbindelse forelagde styrelsen et muligt oplæg til, hvordan tilpasningen i givet fald kunne gennemføres. Begge følgegrupper var dog imod at ændre på udlægningen, da de angivne problemstillinger kunne løses ved en forlænget indfasning på for eksempel 25 år og ved hensyntagen til de nævnte forhold i den kommende forvaltningsplan. Følgegrupperne lagde vægt på det langsigtede perspektiv og vigtigheden af at opnå store sammenhængende områder. På den baggrund blev der ikke ændret på udlægningen. Styrelsen har vurderet, at rimelige alternativer således er fyldestgørende behandlet ved belysning af 0-alternativet i miljørapporten og den sammenfattende redegørelse. Styrelsen har desuden henvist til, at en myndighed efter miljøvurderingsloven alene skal behandle og vurdere rimelige alternativer, herunder under hensyn til planens mål og geografisk anvendelse samt til praksis om belysning af 0-alternativet.

I forhold til luft og klimatiske miljøfaktorer har Naturstyrelsen bemærket, at miljørapporten er udarbejdet på baggrund af rapporter fra Københavns Universitet og desuden er uddybet af Naturstyrelsen i den sammenfattende redegørelse, hvor det seneste notatet fra Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning på Københavns Universitet fra 2021 indgår. Af notatet fremgår det, at optaget af CO₂ i urørt skov på lang sigt kan være mindre end i forstligt drevet skov, men notatet understreger også, at urørt skov i en længere årrække vil binde CO₂. I forlængelse heraf har styrelsen oplyst, at styrelsen anmodede Københavns Universitet om hjælp til vurderingen af klimaeffekter for bl.a. at sikre høj saglighed og faglighed i vurderingen. Af det nyeste notat fra Københavns Universitet, som i øvrigt indgår i den sammenfattende redegørelse, fremgår det, at der stadig er usikkerhed om den præcise effekt. Styrelsen har ud fra miljøvurderingslovens ordlyd om inddragelse af oplysninger, som med rimelighed kan forlanges, valgt at inddrage denne viden samt fortælle om usikkerhederne ved oplysningerne. Desuden har styrelsen bemærket, at det af EU-vejledningen også fremgår, at hvor man ikke fuldstændigt kan forstå alle aspekter af et komplekst system, må man arbejde med det, der foreligger – eksempelvis studier, rapporter og andre kilder til information. Styrelsens vurdering er, at luft og klimatiske faktorer med notaterne fra Københavns Universitet er beskrevet og vurderet fyldestgørende på baggrund af den aktuelle viden og gænge vurderingsmetoder. Endelig har styrelsen vurderet, at følgegruppen med interessenter og forskere har medvirket til at sikre en helhedsorienteret miljøvurdering.

Om vurderingen af "væsentlighed" i forhold til klimatiske faktorer har Naturstyrelsen oplyst, at den er foretaget på baggrund af planens geografiske omfang, herunder at de ca. 9.000 ha urørt skov, der udlægges med planen, udgør ca. 1,4 % af Danmarks samlede skovareal på 633.353 ha.

I forhold til materielle goder har Naturstyrelsen bemærket, at miljørapportens afsnit 5.4 indeholder en vurdering af planens påvirkning på udbuddet af træ fra styrelsens arealer samt en vurdering af påvirkningen på landskabet. Styrelsen har bemærket, at tab af materielle goder i form af råtræ således er medtaget i miljørapporten, og at det er uddybet efterfølgende i den sammenfattende redegørelse. I den sammenfattende redegørelse er det oplyst, at planen vil betyde et fald i udbud af træ fra styrelsens arealer til savværkerne, der kan føre til en stigning i prisen på træ eller et øget udbud af træ fra andre leverandører, hvilket vil blive bestemt af markedskræfterne. På den baggrund har styrelsen vurderet, at miljørapporten og den sammenfattende redegørelse på tilstrækkelig vis belyser tab af materielle goder i henhold til miljøvurderingslovens krav.

Samlet set er det Naturstyrelsens opfattelse, at miljørapporten med den tilhørende sammenfattende redegørelse indeholder en retvisende og tilstrækkelig belysning i henhold til miljøvurderingslovens § 12 for luft og klimatiske faktorer samt materielle goder.

Naturstyrelsen har endvidere om potentiel skade på naboskov bemærket, at en vurdering heraf ikke har været medtaget i miljørapporten, men at det på grund af høringssvarene er behandlet af styrelsen i den sammenfattende redegørelse. Styrelsen har desuden henvist til, at det af planens overordnede retningslinjerne fremgår, at stormfældede træer og bevoksninger, der kan lede til opformering af typografbiller, vil blive håndteret i de konkrete tilfælde, hvor en privat naboskops skovsundhed trues. Selve håndteringen er ikke specificeret, da den optimale løsning kan variere i hvert enkelt tilfælde. Styrelsen vil i det omfang, det er muligt, bestræbe sig på at forebygge negativ påvirkning på naboskov som følge af udlægningen til urørt skov. Det er forsat styrelsens vurdering, at potentielle påvirkninger kan være meget forskelligartede, og at det på den baggrund er korrekt, at påvirkningen bør behandles konkret i de enkelte tilfælde. I forhold til Rold Skov-komplekset har styrelsen oplyst,

at et potentielt tiltag for at forebygge opformering af typografbiller vil kunne være at forlænge genopretningsperioden (perioden hvor der må fældes og udtages træ) i nåletræsbevoksningerne fra 6 år til eksempelvis 25 år.

Naturstyrelsen har desuden oplyst, at hensigten med planen er at skabe en mere heterogen skov med en større indblandingsprocent af løvtræ i nåletræsbevoksningerne, end der er i dag. Derved vil skovene være mindre udsatte for typografbilleangreb, da der ikke længere vil være monokulturer af gran. Desuden er det i de overordnede retningslinjer netop anført, at i de vestligst beliggende gamle løvskovsområder, som for eksempel Rold Skov, der i dag helt overvejende er domineret af nåleskov, i forbindelse med de konkrete forvaltningsplaner kan planlægges med en længere indfasningsperiode end 6 år.

I forhold til overvågning har Naturstyrelsen bemærket, at Natura 2000-områder i de skovområder, der er udlagt med planen, forsat vil blive overvåget gennem overvågningsprogrammerne NOVANA og DEVANO. I den forbindelse har styrelsen henvist til, at det af miljøvurderingsloven fremgår, at eksisterende overvågningsordninger kan anvendes i det omfang, det er hensigtsmæssigt. Desuden har styrelsen oplyst, at der også vil være en baselinemonitorering, hvilket er beskrevet i den sammenfattende redegørelse, og at styrelsen har fået et økonomisk bidrag fra Aage V. Jensen Naturfonden til at gennemføre en såkaldt baseline, der skal give et overblik over den nuværende status for biodiversiteten i 20 af de nye områder med urørt skov. På den baggrund er det styrelsens opfattelse, at relevante overvågningsprogrammer er inddraget i overensstemmelse med miljøvurderingsloven.

I forhold til skovloven har Naturstyrelsen indledningsvis bemærket, at målsætningen efter miljøvurderingsloven ikke er enslydende med den, som fremgår af skovloven. Skovloven er en del af de miljøbeskyttelsesmål, der er på fredskovspligtige arealer, og formålet med loven er at bevare og værne landets skove og forøge skovarealet. Styrelsen finder desuden, at planen for urørt skov er i overensstemmelse med skovlovens formål i lovens § 1. Med planen om urørt skov bliver skovene mere robuste og vil rumme flere forskellige træarter, ligesom andelen af hjemmehørende (og dermed bedst tilpassede) arter vil stige. Skovenes produktion sikres ved, at den vil blive selvforvaltende og styret af de naturlige dynamikker. Når et træ dør, vil det give plads til, at et nyt kan gro. Hovedfokus i de urørte skove er styrkelse af biodiversitet, herunder truede arter, altså den biologiske mangfoldighed. Hensynet til friluftsliv, fortidsminder og kulturmiljøer, miljøbeskyttelse og landskabet er desuden alle forhold, der er skrevet ind i de overordnede retningslinjer for forvaltning af urørte skove i henhold til planen.

Endelig har Naturstyrelsen bemærket, at referencer er oplyst i fodnoter, og Naturstyrelsen har derfor vurderet, at der er transparens med kilder. Styrelsen har dog taget til efterretning, at der til en anden gang ønskes en samlet referenceliste.

Sammenfattende har Naturstyrelsen bemærket, at det er styrelsens opfattelse, at vedtagelsen af planen for urørt skov, herunder miljørapporten og den sammenfattende redegørelse, er tilvejebragt i overensstemmelse med miljøvurderingslovens regler.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Birgitte Egelund Olsen (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff, samt de læge medlemmer Jens Vibjerg, Kristian Pihl Lorentzen, Lene Hansen og Pelle Andersen-Harild.

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 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 følgende forhold:

1. Inddragelse af den private skovbrugssektor og dets organisationer
2. Alternativer
3. Luft og klimatiske faktorer
4. Materielle goder
5. Risiko for skade på naboskov

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af førsteinstansens afgørelse.

2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

1. Indledende bemærkninger

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, at er en plan eller et program eller ændringer deri ikke udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan myndighedens afgørelse, som træffes ved gennemførelsen af en miljøvurdering efter § 8, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om f.eks. saglige hensyn, proportionalitet, krav til begrundelse og sagens oplysning.

Klager over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klager over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om tilvejebringelse af en miljøvurdering af et plan eller et program. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til for eksempel omboendes interesser.

Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Det er et retligt spørgsmål, om en miljørapport er udarbejdet i overensstemmelse med miljøvurderingsloven, herunder om afgørelsen indeholder de oplysninger, der fremgår af lovens § 12, jf. bilag 4.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det er en forudsætning for, at nævnet kan behandle en klagesag og træffe afgørelse heri, at der er truffet en afgørelse af myndigheden efter den lov, som nævnet er klageinstans i henhold til. Nævnet bemærker, at Naturstyrelsen i denne klagesag har truffet afgørelse efter miljøvurderingsloven, og at der således ikke er tale om en afgørelse i henhold til skovloven, hvorfor nævnet ikke kan behandle klagepunkter, som vedrører skovloven.

I forhold til Naturstyrelsens anmodning om, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet tager stilling til, hvorvidt det var nødvendigt for styrelsen at udarbejde en miljørapport i den konkrete sag, bemærker nævnet, at nævnet alene tager stilling til klager over konkrete afgørelser. Nævnet tager således ikke stilling til, om en myndighed ikke burde have gennemført en miljøvurdering af en plan, såfremt myndighedens afgørelse omhandler en gennemført miljøvurdering med dertil udarbejdet miljørapport over planen, og hvor det ikke er åbenlyst, at planen ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bestemmelser. Nævnet henviser endvidere til, at der i denne sag alene er adgang til retlig prøvelse.

2. Krav til miljøvurderingen

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, at når myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering i henhold til lovens § 8, stk. 1, skal myndigheden udarbejde en miljørapport, der på grundlag af de oplysninger, der er nævnt i lovens bilag 4, vurderer den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde.

Det følger af miljøvurderingslovens bilag 4, at:

”De oplysninger, der i henhold til § 12, stk. 1, skal gives er med forbehold af § 12, stk. 2 og 3 følgende:

[...]

b) de relevante aspekter af den nuværende miljøstatus og dens sandsynlige udvikling, hvis planen eller programmet ikke gennemføres

[...]

f) den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser, samt arkitektonisk og arkæologisk arv, landskab og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer

[...]

h) en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, og en beskrivelse af, hvorledes vurderingen er gennemført, herunder eventuelle vanskeligheder (som f.eks. tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger. [...]

Endvidere følger det af miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder og til, hvor detaljeret planen eller programmet er, hvad planen eller programmet indeholder, på hvilket trin i et beslutningsforløb planen eller programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb.

Miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, gennemfører SMV-direktivets artikel 5, stk. 2, hvor det yderligere fremgår, at formålet er at undgå dobbeltvurdering. Ligeledes fremgår det af direktivets præambel, betragtning 9, at medlemsstaterne for at undgå dobbeltarbejde,

hvor det er hensigtsmæssigt, bør tage hensyn til, at vurderingerne vil blive foretaget på forskellige niveauer i hierarkiet af planer og programmer.

Kravene til omfanget og intensiteten af vurderingerne afhænger således af den pågældende plans karakter og trin i planhierarkiet. Miljøvurderingsloven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage eller hvilke metoder, der skal anvendes. Navnlig når der er tale om helt overordnet planlægning, bør der efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis efter omstændighederne indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport.[11]

Af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 12 fremgår tilsvarende, at myndigheden må afpasse detaljeringsniveauet for oplysninger mv. efter den pågældende plans eller programs detaljeringsniveau, hvad den indeholder og dens placering i et eventuelt større kompleks af planer som for eksempel overordnede planer, der suppleres med indsatsplaner eller kommuneplanstrategier, kommuneplaner og lokalplaner.[12]

Miljørapporten skal efter miljøvurderingslovens § 12, stk. 4, endvidere indeholde en beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger vedrørende overvågning af de væsentlige indvirkninger på miljøet ved planens eller programmets gennemførelse.

De væsentlige indvirkninger på miljøet, som skal overvåges, omfatter efter bestemmelsens forarbejder i princippet alle former for virkninger, herunder positive, negative, forudsete og uforudsete. Karakteren af de virkninger, der er beskrevet i miljørapporten, vil dog fortsat være afhængig af detaljeringsgraden, indholdet og beslutningsforløbet for planen eller programmet. [13]

Det fremgår endvidere af vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, at eksisterende, relevante oplysninger – uanset at de primært er indsamlet til et andet formål – må og bør anvendes i forbindelse med miljøvurderingen af planen og programmet i det omfang, det er muligt.[14]

3. Inddragelse af den private skovbrugssektor og dets organisationer

Efter miljøvurderingslovens § 32, stk. 3, nr. 2, skal en myndighed, der som en del af vedtagelsen af en plan foretager en miljøvurdering sikre, at berørte myndigheder og berørte stater ved afgrænsningen af miljørapportens indhold gives mulighed for at afgive kommentarer og stille spørgsmål, før myndigheden tager stilling til afgrænsningen af miljørapporten, jf. lovens § 11.

Myndigheden skal videre efter miljøvurderingslovens § 32, stk. 3, nr. 3, sikre, at offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater gives mulighed for at afgive kommentarer og stille spørgsmål med hensyn til udkast til planen og den ledsagende miljørapport, før planen vedtages, jf. lovens § 12.

Efter offentlighedsfasen skal myndigheden udarbejde en sammenfattende redegørelse, hvoraf det bl.a. skal fremgå, hvordan de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen, er taget i betragtning, jf. miljøvurderingslovens § 13, stk. 2, nr. 2.

Ved den endelige vedtagelse af planen skal myndigheden inddrage resultaterne af en eventuel høring af andre stater efter miljøvurderingslovens § 38 og udtalelser fra andre myndigheder og offentligheden efter § 32, jf. lovens § 13, stk. 1.

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Naturstyrelsen har iagttaget miljøvurderingslovens krav til høring af offentligheden, herunder inddragelse af den private skovbrugssektor og dets organisationer.

Flertallet har lagt vægt på, at Naturstyrelsen har foretaget en offentlig høring af planforslaget og miljørapporten i perioden 25. marts til 30. april 2021. Videre har flertallet lagt vægt på, at styrelsen har behandlet de høringssvar, der er indkommet, i den sammenfattende redegørelse, hvor styrelsens bemærkninger til, hvorledes disse er taget i betragtning, også indgår. I den forbindelse har styrelsen bl.a. overvejet et forslag fra klager om tilpasning af planen i forhold til en alternativ geografisk afgrænsning for Rold Skov-komplekset. Styrelsen har ved vedtagelsen af planen beskrevet, at høringssvarene ikke har ført til ændringer af de udlagte områder, men har resulteret i enkelte ændringer i de overordnede retningslinjer.

Flertallet bemærker, at formålet med miljøvurderingsreglerne blandt andet er at sikre, at offentligheden bliver hørt, når der tages stilling til planer, som kan have en væsentlig betydning for miljøet, således at myndighederne kan træffe afgørelse på så oplyst et grundlag som muligt. En myndighed har dog ikke pligt til at imødekomme de indsigelser, ændringsforslag og bemærkninger, som offentligheden måtte bidrage med i forbindelse med høringsfasen. Om en myndighed vil følge de indkomne indsigelser eller ej, er dermed ikke et retligt spørgsmål, som nævnet kan efterprøve.

Flertallet bemærker desuden, at der ikke er bestemmelser i miljøvurderingsloven om, at der skal eller kan nedsættes følgegrupper til at understøtte myndighedens beslutningsgrundlag i beslutningsprocessen. Flertallet bemærker videre, at nedsættelsen af følgegrupper er sket ud fra Naturstyrelsens ønske om input til planens formål om fremme af biodiversitet. Det kan efter flertallets opfattelse derfor ikke anses for usagligt, at følgegrupperne er sammensat af natur- og biodiversitetsforskere samt relevante organisationer ud fra dette formål. Det er endvidere ikke et retligt spørgsmål, om den private skovbrugssektor også burde have været repræsenteret i en følgegruppe eller ej på vegne af træindustrien, hvorfor nævnet ikke kan tage stilling hertil.

Mindretallet (Kristian Pihl Lorentzen og Pelle Andersen-Harild) finder, at Naturstyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har foretaget høring, idet det er mindretallets opfattelse, at høringsperioden ikke har været tilstrækkelig lang til at danne grundlag for en kvalificeret inddragelse henset til planens omfang og ændring i skovforvaltningen. Mindretallet har desuden lagt vægt på, at fagpersoner i højere grad burde have været inddraget, herunder med særlig kendskab til skovforvaltning.

4. Alternativer

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, at myndigheden i miljørapporten skal vurdere rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde.

Efter miljøvurderingslovens bilag 4, litra b, jf. § 12, stk. 2, skal en miljørapport indeholde de relevante aspekter af den nuværende miljøstatus og dens sandsynlige udvikling, hvis planen ikke gennemføres (0-alternativet).

Miljøvurderingslovens bilag 4, litra h, fastsætter, at en miljørapport blandt andet skal indeholde en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, og en beskrivelse af hvorledes vurderingen er gennemført.

Forpligtelsen til at fastlægge, beskrive og evaluere rimelige alternativer skal ses i sammenhæng med formålet med en miljøvurdering af en plan, som er at sikre, at planens indvirkning på miljøet inddrages og bidrager til, at der træffes en begrundet og oplyst afgørelse om planens endelige udformning. Valget og udformningen af rimelige alternativer foretages med udgangspunkt i planens mål og geografiske anvendelsesområde. Til gengæld skal det valgte alternativ være realistisk, og det vil sige muligt at realisere i stedet for det påtænkte.[15]

Det fremgår desuden følgende af EU-Kommissionens vejledning om SMV-direktivet: [16]

”Det fremgår ikke af direktivets tekst, hvad der menes med et rimeligt alternativ til en plan eller et program. Det første skridt i forbindelse med beslutningen om mulige rimelige alternativer bør være at tage planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde i betragtning. Teksten oplyser ikke, om der menes alternative planer eller programmer eller forskellige alternativer inden for en plan eller et program. I praksis vil forskellige alternativer inden for en plan normalt blive vurderet (f.eks. forskellige metoder for affaldsbortskaffelse inden for en affaldshåndteringsplan eller forskellige metoder for udvikling af et område inden for rammerne af en arealanvendelsesplan). Et alternativ kan være en anden måde at opfylde planens eller programmets mål på. Med hensyn til arealanvendelsesplaner eller fysiske planlægningsplaner er oplagte alternativer anderledes anvendelser af områder, der er udpeget til specifikke aktiviteter eller formål, og alternative områder for sådanne aktiviteter.”

Af udkast til vejledning om miljøvurdering af planer og programmer fremgår det, at miljøstatus anvendes til at vise miljøtilstanden i det område, som planen påtænkes gennemført i. Beskrivelsen af eksisterende miljøtilstand danner udgangspunkt for, hvad der benævnes 0-alternativet eller 0-scenariet. Det er vigtigt at pointere, at der ikke kun er tale om status quo, men at beskrivelsen også indeholder en beskrivelse af den forventede udvikling for hvert af de relevante miljøforhold, hvis planen/programmet ikke vedtages. Det er vigtigt, at beskrivelsen af den sandsynlige udvikling i miljøstatus, 0-alternativet, beskrives og vurderes, så det kan sammenlignes med vurderingen af planforslaget og eventuelle alternativer.[17]

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Naturstyrelsens vurdering af alternativer i miljørapporten.

Flertallet har lagt vægt på, at afgrænsningen af det geografiske anvendelsesområde for planen hovedsageligt ses at være valgt, så arealerne ligger i tilknytning til allerede udlagte skovområder for urørt skov i 2018 eller tidligere. Desuden har styrelsen behandlet forslag til ændret geografisk udlægning foreslået under den offentlige høring.

Flertallet har desuden lagt vægt på, at der er tale om en overordnet plan, der senere skal suppleres med forvaltningsplaner i de udlagte områder. Flertallet bemærker, at miljøvurderingsloven ikke indeholder en pligt til altid at vurdere andre alternativer udover 0-alternativet.

Videre har flertallet om miljørapportens belysning af 0-alternativet lagt vægt på, at miljørapporten indeholder en vurdering af de enkelte miljøparametre i miljørapporten i forhold til den sandsynlige udvikling af området, såfremt planen ikke gennemføres. Flertallet bemærker i den forbindelse, at det er flertallets vurdering, at belysningen af 0-alternativet skal

tage udgangspunkt i, at planen ikke gennemføres, og at det geografiske område forsat vil være henlagt til sin nuværende miljømæssige form, som i denne sag er naturnær drift og produktionsskov.

Flertallet har desuden lagt vægt på, at Naturstyrelsen har beskrevet, at såfremt planen ikke gennemføres, vil der ikke være ændringer af materielle goder og klimatiske faktorer, idet planen således ikke vil påvirke eksempelvis udbud af træ og CO₂-binding. Hvorvidt efterspørgslen på råtræ i fremtiden vil stige, er efter flertallets opfattelse ikke et relevant aspekt, som styrelsen i højere grad skulle have inddraget, da det ikke vedrører en miljømæssig udvikling af det geografiske område, men derimod omhandler en mulig markedsudvikling. Formålet med en miljøvurdering er at belyse områdernes sandsynlige udvikling i forhold til miljøforhold og ikke konkurrencemæssige forhold.

Endvidere bemærker flertallet, at det ved afgrænsningen af miljørapportens indhold blev fastlagt, at alternative geografiske placeringer ikke skulle indgå i miljørapporten, og at berørte myndigheder ikke havde indsigelser hertil.

Flertallet bemærker endelig, at miljøvurderingsloven ikke fastlægger grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men alene stiller krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven.

Mindretallet (Kristian Pihl Lorentzen og Pelle Andersen-Harild) finder, at oplysningsgrundlaget i miljørapporten må anses for utilstrækkeligt, for så vidt angår planens påvirkning af udbud af råtræ, navnlig i lyset af den samfundsmæssige anvendelse af træ som byggemateriale og skovlovens formålsbestemmelse, som også iagttager sikring af produktionsskov. Videre har mindretallet lagt vægt på, at muligheden for kombinationsskov i form af klimaskov, produktionsskov og urørt skov burde være inddraget i miljørapporten.

5. Luft og klimatiske faktorer

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. § 12, stk. 2, at en miljørapport skal indeholde den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder for luft og klimatiske faktorer.

Miljørapporten skal kun indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 2. Miljøvurderingsloven stiller ikke krav om, at der skal foretages bestemte målinger eller beregninger, eller at disse udføres på en bestemt måde.

Efter miljøvurderingslovens bilag 4, litra h, skal miljørapporten blandt andet indeholde oplysninger om eventuelle vanskeligheder (som for eksempel tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger.

Det følger endvidere af miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges under hensyntagen til, hvor detaljeret planen er, hvad planen indeholder, på hvilket trin i et beslutningsforløb planen befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb. Kravene til omfanget og intensiteten af vurderingerne afhænger således af den pågældende plans karakter og trin i planhierarkiet.[18]

Myndighedens vurdering af en given påvirknings væsentlighed har blandt andet betydning for fastsættelsen af overvågningsprogrammet efter miljøvurderingslovens § 12, stk. 4.

Det fremgår desuden af udkast til vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, at en plan ofte er kvalitativ, potentiel og retningsgivende med mange valgmuligheder, og har et højt niveau af usikkerhed og et lavt detaljeringniveau.[19] I mange tilfælde er det kun muligt at basere miljøvurderingen på kvalitative forhold, bl.a. fordi der ikke findes kvantitative data til at underbygge vurderingen af indvirkningerne på miljøet. Jo mere detaljeret en plan er, jo større vil kravet være til datagrundlag og vurderingens detaljeringsgrad, herunder inddragelsen af kvantitative data i vurderingen.[20]

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Naturstyrelsens beskrivelse og vurdering af luft og klimatiske faktorer i miljørapporten, herunder valg af metode og fastsættelse af miljørapportens detaljeringsgrad for vurderingen.

Flertallet har lagt vægt på, at der i miljørapporten er foretaget en beskrivelse af planens klimabidrag. I beskrivelsen er inddraget binding samt frigivelse af CO₂, og i den forbindelse forskellen mellem naturnær skovdrift og urørt skov. I tilknytning hertil er det beskrevet i miljørapporten, at træ fra produktionsskov tillige udgør substitution til andre materialer, og dermed modsat urørt skov bidrager til at erstatte klimabelastende materialer såsom beton, jern og plastik. Desuden er det beskrevet i miljørapporten, at eventuel græsning i flere af de urørte skove vil medføre, at flere arealer holdes uden eller med begrænset trævækst, og dermed alt andet lige også optager mindre CO₂.

Dernæst har flertallet lagt vægt på, at det er vurderet, at planen vil medføre en negativ påvirkning i forhold til den samlede CO₂-binding. Herunder er det vurderet, at urørt skov med tiden vil opnå ligevægt i sin binding og udledning af CO₂, hvorimod produktionsskov vil bidrage til lagring af CO₂.

Flertallet har derudover lagt vægt på, at der ved en miljøvurdering af en plan ikke er krav om, at der anvendes særlige metoder, herunder kvantitative data, da en plan generelt er kendetegnet ved et lavt detaljeringniveau, hvilket også er tilfældet i den konkrete sag. Det afgørende efter miljøvurderingsreglerne er, om miljørapporten i tilstrækkelig grad belyser påvirkningen af forskellige miljøparametre. Flertallet har endvidere lagt vægt på, at miljørapportens vurdering er baseret på konkrete rapporter fra år 2019 og 2021 udarbejdet af Københavns Universitet, som har sammenlignet udlægning af skov til biodiversitetsformål med forsat forvaltning og løbende hugst af skovarealer, og at datagrundlaget for vurdering af luft og klimatiske faktorer således både er af kvalitativ samt kvantitativ karakter. Flertallet er opmærksomt på, at Københavns Universitet i sine rapporter har oplyst, at der ikke er foretaget en konkret undersøgelse af planens områder, og at der ikke kan ske en direkte overførsel i forhold til en vurdering af andre skovområder i Danmark. Ifølge forarbejderne til miljøvurderingsloven kan der dog anvendes eksisterende data, selvom det ikke er udarbejdet specifikt til planen. Efter flertallets opfattelse kan rapporterne anvendes til miljøvurderingen af planen for urørt skov, idet flertallet finder data repræsentative for påvirkninger ved omlægning til urørt skov. Videre er flertallet opmærksomt på, at klager har henvist til øvrig litteratur, hvoraf det fremgår, at påstanden om, at urørt skov har en betydelig og langsigtet klimaeffekt, ikke er korrekt, samt at CO₂-udledning fra urørt skov er betydeligt større, end hvad mange anslår. Flertallet har endeligt inddraget, at der ifølge sagens oplysninger er videnskabelige usikkerheder i forhold til udledning og oplagring af CO₂ i skove.

Flertallet har desuden lagt vægt på, at Naturstyrelsen i overensstemmelse med miljøvurderingslovens forarbejder må afpasse detaljeringniveauet for miljørapporten efter planens detaljeringniveau. Det samme må efter flertallets vurdering anses for at gælde vurderingen af den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse,

da karakteren af de virkninger, der er beskrevet i miljørapporten ligeledes afhænger af miljørapportens detaljeringsgrad. Flertallet har lagt vægt på, at det er oplyst, at miljøpåvirkningens væsentlighed er vurderet ud fra planens geografiske omfang, og at de 9.000 ha ny urørt skov udgør ca. 1,4 % af Danmarks samlede skovareal. Desuden har flertallet lagt vægt på, at påvirkningens væsentlighed er vurderet ud fra binding og udledning af CO₂-fra skov i Danmark som et samlet hele. Flertallet har dernæst lagt vægt på, at planen for urørt skov er en plan for udlægning af urørt skov i statens skove i Danmark, og dermed er karakteriseret ved at være en overordnet plan, som efterfølgende skal suppleres af konkrete forvaltningsplaner for hvert udlagt skovområde. At der er tale om en overordnet plan må efter flertallets opfattelse medføre, at også væsentlighedsvurderingen kan ske på et overordnet niveau i sin detaljeringsgrad. Det kan efter flertallets opfattelse derfor ikke anses for usagligt, at planens væsentlige miljømæssige konsekvenser er vurderet i forhold til påvirkning ud fra al skov i Danmark som et samlet hele.

Et mindretal (Kristian Pihl Lorentzen) finder, at miljørapporten må anses for mangelfuld, idet miljørapportens oplysningsgrundlag for så vidt angår luft og klima ikke er konkretiseret og kvantificeret. Mindretallet har lagt vægt på, at der ikke foreligger beregninger af de klimamæssige konsekvenser ved planen, og at der ikke er lavet forslag til afværgeforanstaltninger.

6. Materielle goder

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. § 12, stk. 2, at en miljørapport skal indeholde den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder for materielle goder.

Der skal derfor efter omstændighederne i en miljørapport foretages en vurdering af en plans indvirkninger på menneskers brug af materielle goder og indvirkningerne på mennesker ved disses brug af de materielle gode.

Miljørapporten skal kun indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder, jf. miljøvurderingslovens § 12. Miljøvurderingsloven stiller ikke krav om, at der skal foretages bestemte målinger eller beregninger, eller at disse udføres på en bestemt måde.

Det fremgår af udkast til vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, at planer ofte er kvalitative, potentielle og retningsgivende med mange valgmuligheder, og har et højt niveau af usikkerhed og et lavt detaljeringniveau.^[21] I mange tilfælde er det kun muligt at basere miljøvurderingen på kvalitative forhold, blandt andet fordi der ikke findes kvantitative data til at underbygge vurderingen af indvirkningerne på miljøet. Jo mere detaljeret en plan er, jo større vil kravet være til datagrundlag og vurderingens detaljeringsgrad, herunder inddragelsen af kvantitative data i vurderingen.^[22]

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Naturstyrelsens beskrivelse og vurdering af materielle goder i miljørapporten, herunder valg af metode og fastsættelsen af miljørapportens detaljeringsgrad for vurderingen.

Flertallet har lagt vægt på, at planens påvirkning på materielle goder er beskrevet i miljørapporten i forhold til beboelse, muligheder for fritidsliv og erhvervmæssig brug.

Videre har flertallet lagt vægt på, at det i miljørapporten er vurderet, at planen vil kunne få en negativ effekt på beboelse og erhverv i nærheden af de udlagte områder, herunder som følge af, at udbuddet af certificeret træ vil falde, når træ fra de udlagte skove ikke længere udtages

til salg.

Endvidere har flertallet lagt vægt på, at der ikke kan stilles krav om, at der anvendes bestemte data eller undersøgelser i miljørapporten, og at databehovet for vurdering af en plan ikke forudsætter en kvantitativ vurdering. Det afgørende i henhold til miljøvurderingsreglerne er, om miljørapporten i tilstrækkelig grad belyser påvirkningen af forskellige miljøparametre. Flertallet har lagt vægt på, at miljøvurderingen af materielle gode i miljørapporten er fokuseret på ændring af skovdriften og mulighederne for fritidsliv, og at den er baseret på kvalitative data.

Yderligere har flertallet lagt vægt på, at der er tale om en overordnet plan, og at Naturstyrelsen i overensstemmelse med miljøvurderingslovens forarbejder må afpasse detaljeringsniveauet for miljørapporten efter planens detaljeringsniveau. Efter flertallets opfattelse er det ikke en mangel, at miljøvurderingen ikke indeholder en nærmere detaljeret gennemgang for påvirkning af hele trækæden i branchen.

Flertallet bemærker, at der ikke efter miljøvurderingsloven skal ske en vurdering af planens indvirkning på formueværdien af materielle goder. Det forhold, at en plan medfører et vist tab af værdi, kan generelt heller ikke i sig selv medføre en pligt til, at myndigheden skal foretage en vurdering af dette forhold i en miljørapport, hvilket også følger af EU-Domstolens praksis. [23]

Endelig bemærker flertallet, at miljøvurderingsloven ikke fastlægger grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Mindretallet (Kristian Pihl Lorentzen og Pelle Andersen-Harrild) finder, at oplysningsgrundlaget i forhold til materielle goder må anses for utilstrækkeligt, for så vidt angår oplysningerne om den samfundsmæssige anvendelse af træ som bæredygtigt byggemateriale. Mindretallet har lagt vægt på, at det ikke er inddraget, hvorledes det ud fra et miljømæssigt perspektiv sikres, at der foreligger bæredygtigt bygningsmateriale i fremtiden.

7. Risiko for skade på naboskov

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. § 12, stk. 2, at en miljørapport skal indeholde den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder flora.

Det følger af miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, der med rimelighed kan forlanges bl.a. under hensyntagen til, på hvilket trin i beslutningsforløbet planen eller programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin.

Som beskrevet i Miljø- og Fødevareklagenævnets indledende bemærkninger, er formålet med miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at undgå dobbeltvurdering. Myndigheden må afpasse detaljeringsniveauet for oplysninger med videre efter den pågældende plans eller programs detaljeringsniveau i forhold til dets indhold og placering i et eventuelt større kompleks af planer som for eksempel overordnede planer, der suppleres med senere planer. Der må desuden efter omstændighederne indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport.

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at det ikke udgør en retlig mangel ved miljøvurderingen af planen, at miljørapporten ikke indeholder en nærmere vurdering af stormfald og deraf risiko for spredning af typografbiller.

Flertallet har lagt vægt på, at det i de overordnede retningslinjer i planen er beskrevet, at der kan ske undtagelser fra udgangspunktet om, at skove efterlades urørt, herunder hvis en privat naboskovs skovsundhed trues ved, at der stormfældes store mængder grantræer, og der derved sker en markant opformering samt spredning af typografbiller både på lokalt og regionalt plan. Det er desuden i den sammenfattende redegørelse uddybet, at selve håndteringen ikke er specificeret, da det er vurderet, at den optimale løsning kan variere i hvert enkelt tilfælde.

Videre har flertallet lagt vægt på, at planen efter sit indhold er en overordnet plan, og at der inden for de udlagte skovområder i planen skal udarbejdes konkrete forvaltningsplaner, hvor der også skal inddrages miljøhensyn. I tilknytning hertil har flertallet lagt vægt på, at planen omfatter 24 skovområder af forskellige geografiske og skovmæssige sammensætninger, hvorfor risiko og håndtering af trussel og skade kan være forskellig afhængigt af det konkrete skovareal.

Et mindretal (Kristian Pihl Lorentzen) finder, at det er en retlig mangel ved miljøvurderingen, at risiko for skade på naboskov ikke er grundigt behandlet i miljørapporten. Mindretallet har lagt vægt på, at typografbilleangreb er en stor og reel risiko, som erfaringsmæssig er kendt som en trussel, og at planens udlægning af urørt skov giver mere optimale forhold for angreb.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Naturstyrelsens miljøvurdering af plan vedtaget 30. juni 2021 for urørt skov på Naturstyrelsens arealer.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet og forskellige andre love.

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

[4] Biologiske anbefalinger om udpegning af skov til biodiversitetsformål på statens arealer, Center for Makroøkologi, Evolution og Klima & Biologisk Institut (Københavns Universitet) og Nationalt Center for Miljø og Energi (Aarhus Universitet), december 2017.

Se https://naturstyrelsen.dk/media/230272/anbefalinger-skovudpegning-ku_au-final-15dec2017.pdf (https://naturstyrelsen.dk/media/230272/anbefalinger-skovudpegning-ku_au-final-15dec2017.pdf).

[5] Det vil sige, at alle træer fældes og fjernes.

[6] FSC: Forest Stewardship Council, certificeringsystem for ansvarlig skovdrift.

[7] PEFC: Programme for the Endorsement of Forest Certification, certificeringssystem for bæredygtigt træ.

[8] Høringsudkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Planer og programmer, Miljøministeriet 2022.

[9] EU-Kommissionen, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment, 2013.

[10] EU-Domstolens dom af 14. marts 2013 i sag C-420/11, Jutta Leth.

[11] Nævnets afgørelse af 7. juli 2011 i sag NMK-41-00023.

[12] Forslag L 147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016, bemærkninger til § 12.

[13] Forslag L 147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016, bemærkninger til § 12.

[14] Høringsudkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Planer og programmer, Miljøministeriet 2022, s. 48.

[15] 2015/1 LSF 147, Forslag til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter, de specielle bemærkninger til § 12.

[16] Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, 2003.

[17] Høringsudkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Planer og programmer, Miljøministeriet 2022, s. 57.

[18] Forslag L 147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016, bemærkninger til § 12.

[19] Høringsudkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Planer og programmer, Miljøministeriet 2022, s. 38.

[20] Høringsudkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Planer og programmer, Miljøministeriet 2022, s. 48.

[21] Høringsudkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Planer og programmer, Miljøministeriet 2022, s. 38.

[22] Høringsudkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Planer og programmer, Miljøministeriet 2022, s. 48.

[23] Sag C-420/11, Leth, præmis 29 og 30.

Sag:

21/10954


Dato:

6. juni 2023.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>),
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)