

MRF 2023.175

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 16. juni 2023, j.nr. 23/04503

Afvist klage over Naturstyrelsens udtalelse om praksisændring for screeningsafgørelser efter miljøvurderingsloven af forvaltningsplaner over urørt skov, da udtalelsen ikke var en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Naturstyrelsen offentliggjorde den 27. februar 2023 en ændring af praksis om miljøvurderingsloven og forvaltningsplanerne for urørt skov, hvorefter styrelsen fremover kun ville træffe screeningafgørelser efter miljøvurderingsloven for forvaltningsplaner, når der forelå et krav om dette. Det fremgik videre, at der kun er pligt til at træffe afgørelse om miljøscreening i de tilfælde, hvor planerne kunne have væsentlig indvirkning på et habitatområde, hvilket efter styrelsens opfattelse sjældent var tilfældet, da forvaltningsplanerne havde til formål at understøtte bevaringsmålsætningerne i Natura 2000-planerne. Offentliggørelsen af ”udtalelsen” blev påklaget af foreningen Fri Natur, der bl.a. gjorde gældende, at forvaltningsplaner for urørt skov automatisk er omfattet af miljøvurderingsloven, at rydning af hovedparten af ikke-hjemmehørende arter kan få negativ virkning for sortspætten, og at udtalelsen fra Naturstyrelsen faldt ind under det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb og dermed kunne påklages efter miljøvurderingslovens § 48 og Århuskonventionens art. 9, stk. 2 og stk. 3. I forbindelse med klagesagen bemærkede Naturstyrelsen, at udtalelsen ikke udgjorde en administrativ

afgørelse, da der ikke var truffet konkrete afgørelser i relation til forvaltningsplaner om urørt skov, og at praksisændringen omhandlede forståelsen af retsregler og retspraksis, som skulle indtages i det fremtidige arbejde med forvaltningsplanerne. Styrelsen bemærkede videre, at praksisændringen ikke automatiserede vurderingerne, og at der fortsat ville blive foretaget individuelle og konkrete vurderinger. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at det afgørende i forhold til afgørelsesbegrebet er, om Naturstyrelsens udtalelse fastsætter, hvad der er eller skal være gældende ret i et konkret tilfælde. Nævnet fandt, at Naturstyrelsens udtalelse ikke udgjorde en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, idet udtalelsen alene havde karakter af praksisændring i forhold til forståelsen af miljøvurderingslovens regler om udarbejdelsen af screeningafgørelser i forbindelse med forvaltningsplaner for urørt skov. Dertil kom, at der ikke med udtalelsen var taget stilling til, om konkrete planer var omfattet af miljøvurderingsloven. Nævnet afviste på den baggrund at realitetsbehandle klagen.

Kommentar: Afvisningen af klagen må tiltrædes, da en myndigheds udtalelse om forståelse af bestemte lovregler ikke kan anses for en forvaltningsafgørelse. Miljø- og Fødevarerklagenævnet kunne dog med fordel have tydeliggjort anvendelsesområdet for miljøvurderingsloven henholdsvis lovens § 10. Forvaltningsplaner for urørt skov vil således ofte have karakter af en plan for arealanvendelsen, der næppe kan vedtages uden en screening efter miljøvurderingslovens § 10. Om screeningen vil udløse en miljøvurdering er et andet spørgsmål, og hvis den konkrete forvaltningsplan for det pågældende skovområde ikke fastsætter rammer for projekter anført i miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2, og planen ikke kræver konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), vil en screening ofte være tilstrækkelig, men i forbindelse med screeningen af de enkelte forvaltningsplaner skal Naturstyrelsen dog også inddrage habitatbekendtgørelsens § 10, jf. § 8, stk. 8, nr. 1 (der udtrykkeligt nævner miljøvurderingslovens § 10), hvor tilsidesættelse af disse regler formentlig vil føre til ugyldighed.

Afvisning af klage i sag om Naturstyrelsens praksisændring om miljøvurderingsloven og forvaltningsplanerne for urørt skov

23/04503

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 1, stk. 3, jf. § 1, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klage over Naturstyrelsens offentliggørelse af ændring af praksis om miljøvurderingsloven og forvaltningsplanerne for urørt skov af 27. februar 2023.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

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

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 24. marts 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af foreningen Fri Natur.

Klager har navnlig anført, at

- der er tale om en afgørelse, som kan påklages efter miljøvurderingslovens § 48 og Århuskonventionens artikel 9, stk. 2 og stk. 3.
- forvaltningsplanerne for urørt skov automatisk er omfattet af miljøvurderingsloven og SMVdirektivet,[4] herunder kravet om, at der som minimum skal gennemføres en screening,
- forvaltningsplanerne fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser og samlet set forventes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet,
- der skal foretages en kumulativ vurdering af virkningerne af alle forvaltningsplanerne for urørt skov, også set i forhold til de øvrige initiativer i Natur og biodiversitetspakken, særligt naturnationalparkerne,
- der ikke er belæg for, at forvaltningsplanerne om urørt skov understøtter bevaringsmålsætningerne i Natura 2000planerne, hvorfor der er krav om miljøvurdering af både de positive og negative virkninger ved urørt skov,

- at rydning af hovedparten af de ikkehjemmehørende gamle nåletræer kan få negativ betydning for sortspætten, som er optaget på fuglebeskyttelsesdirektivet bilag 1, og
- Naturstyrelsen samtidig har truffet afgørelse om, at de genoptagne forvaltningsplaner ikke vil blive vurderet på ny, men blot vil få en mere udførlig begrundelse.

2. Sagens oplysninger

Naturstyrelsen har den 27. februar 2023 offentliggjort en udtalelse om ændring af styrelsens praksis om miljøvurderingsloven og forvaltningsplanerne for urørt skov på styrelsens hjemmeside.

Det fremgår af udtalelsen, at Naturstyrelsen fremadrettet kun vil træffe screeningsafgørelser efter miljøvurderingsloven for forvaltningsplaner, når der er krav om det.

Videre fremgår det af udtalelsen, at forvaltningsplanerne ikke er automatisk omfattet af miljøvurderingsloven, og at der kun er pligt til at træffe afgørelse om miljøscreening i de tilfælde, hvor planerne kan have en væsentlig indvirkning på et habitatområde. Naturstyrelsen har vurderet, at det sjældent vil være tilfældet, da forvaltningsplanerne skal understøtte bevaringsmålsætningerne i Natura 2000-planerne.

Naturstyrelsen har den 12. april 2023 til Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærket, at oplysningerne på styrelsens hjemmeside om ændring af praksis om miljøvurderingsloven og forvaltningsplanerne for urørt skov ikke er en afgørelse. Styrelsen har oplyst, at praksisændringen ikke betyder, at der er truffet konkrete afgørelser i relation til de første 22 forvaltningsplaner eller alle fremtidige forvaltningsplaner for urørt skov. Praksisændringen handler om forståelsen af retsreglerne og retspraksis og skal inddrages i det fremadrettede arbejde med alle forvaltningsplanerne.

Naturstyrelsen har desuden bemærket, at det er vigtigt for forståelsen af praksisændringen, at der ikke er tale om en automatik, som anført i klagen. Der skal fortsat ske en individuel og konkret vurdering af den enkelte forvaltningsplan i henhold til relevante retsregler, før planen vedtages endeligt.

Naturstyrelsen har endvidere bemærket, at spørgsmålet om, hvorvidt forvaltningsplanerne er omfattet af miljøvurderingslovens planbegreb, efter styrelsens opfattelse først vil kunne prøves, når forvaltningsplanerne for urørt skov vedtages endeligt.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet er klagemyndighed for administrative afgørelser, i det omfang det fastsættes i den øvrige lovgivning, jf. § 1, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet afgør selv spørgsmål om nævnets kompetence, jf. § 1, stk. 3.

Det afgørende i forhold til afgørelsesbegrebet er, om forvaltningsmyndigheden med tilkendegivelsen har fastsat, hvad der er eller skal være gældende ret i det foreliggende tilfælde. Uden for afgørelsesbegrebet i forvaltningslovens forstand falder således bl.a. forvaltningens uforbindende udtalelser samt indgåelse af kontraktforhold og andre

privatretlige dispositioner. En forvaltningsmyndigheds indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed til brug for en sags afgørelse anses som udgangspunkt heller ikke som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, medmindre myndigheden ved indstillingen har fastsat, hvad der er eller skal være gældende ret i det foreliggende tilfælde.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at Naturstyrelsens udtalelse af 27. februar 2023 ikke udgør en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at udtalelsen alene er en orientering om Naturstyrelsens praksisændring i forhold til forståelsen af miljøvurderingslovens regler, hvorefter styrelsen ikke længere automatisk vil udarbejde en screeningsafgørelse efter miljøvurderingsloven for alle forvaltningsplaner for urørt skov. Nævnet har derudover lagt vægt på, at styrelsen alene har udtalt, at der i forhold til de enkelte forvaltningsplaner skal ske en individuel og konkret vurdering i henhold til relevante retsregler, herunder miljøvurderingsloven. Der er således ikke i forbindelse med udtalelsen taget stilling til, om nogle planer er omfattet af miljøvurderingsloven eller ej.

Da der ikke er truffet en afgørelse, som kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, afviser nævnet at realitetsbehandle klagen.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klage over Naturstyrelsens offentliggørelse af ændring af praksis om miljøvurderingsloven og forvaltningsplanerne for urørt skov af 27. februar 2023.

[1] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

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

[4] Direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

Sag:

23/04503

Dato:

16. juni 2023.

Emner:

Miljøvurdering af ...

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