

MRF 2024.176

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 27. juni 2024, j.nr. 23/07929

Ophævet ”afgørelse” om, at skovgræsning af ca. 280 ha fredskovspligtigt areal i Natura 2000-område ikke var omfattet af VVM-reglerne, da projektet var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1.d, idet projektet forudsatte fældning af nåletræsplantager, og det efter EU-Domstolens praksis er uden betydning, hvilket formål projektet har, og om skovarealerne fortsat ville være skov efter skovlovens regler.

Miljøstyrelsen meddele i januar 2023 dispensation til skovgræsning af et fredskovspligtigt areal på ca. 280 ha i Aalborg Kommune i medfør af skovlovens § 38, jf. § 9, nr. 1 og § 39. Hele arealet var fredskovspligtigt og omfattet af Natura 2000-område nr. 218, Hammer bakker, østlig del. Skovgræsningen havde til formål at udvide det afgræssede landskab og mosaiknaturen med både skov og åben natur for at sikre områdets biologiske værdier. I den forbindelse skulle der ryddes en nåleskovsplantage med henblik på at sikre kulturhistoriske skovtyper. Skovgræsningen skulle ske ekstensivt og helårligt i én stor lukket fold ved genudsætning af kvæg, heste og evt. geder. Projektet skulle derved fremme naturlige processer og konvertere arealerne fra plantagedrift til et større sammenhængende naturområde. Dispensationen efter skovloven blev påklaget af en grundejer og en forening, der bl.a. anførte, at Miljøstyrelsen skulle have truffet screeningsafgørelse efter miljøvurderingsloven forud for dispensationen. Ved afgørelse af 26. juni 2023 (j.nr. 23/01869) afviste Miljø- og Fødevareklagenævnet klagen, da det var kommunen og ikke Miljøstyrelsen, der havde kompetence til at træffe afgørelse vedr. projektet efter miljøvurderingsloven. Under klagesagen havde Aalborg Kommune den 28. april 2023 oplyst til nævnet, at der ikke var foretaget en screening af skovgræsningen efter miljøvurderingslovens § 21, da projektet ikke var omfattet af lovens bilag 2. Denne ”afgørelse” blev påklaget af foreningen og grundejeren, der anførte, at projektet var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1.d om rydning af skov, idet klager henviste til EU-Domstolens dom i sag C-329/17, Prenninger m.fl. Under denne klagesag

oplyste kommunen supplerende, at formålet med projektet var at konvertere nåletræsbeplantninger til lysåben naturskov med hjemmehørende arter. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt, at skovgræsningen i sagen forudsatte indgreb i det naturlige miljø og dermed udgjorde et projekt i miljøvurderingslovens forstand. Nævnet fandt, at projektet var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1.d (Nyplantning og rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse), og at projektet derfor skulle have været VVM-screenet. Nævnet lagde herved vægt på, at VVM-direktivets bilag efter EU-Domstolens praksis skal fortolkes bredt, og at formålet med projektet ikke havde betydning for fortolkningen af bilag 2, pkt. 1.d, jf. sag C-329/17, Prenninger m.fl., præmis 39. Det var derfor uden betydning, at projektet ville fremme naturlige processer og skabe et større sammenhængende naturområde. Nævnet lagde endvidere vægt på, at projektet forudsatte rydning af skov med henblik på anden arealudnyttelse, idet der skulle ske fældning af nåletræsplantager med plantagedrift og konvertering af disse til et større sammenhængende naturområde med lysåben naturskov og ekstensiv helårsgræsning. Nævnet bemærkede herved, at det efter EU-Domstolens praksis er det uden betydning for vurderingen af, om der er en ny arealanvendelse, at fældede træer bliver erstattet af andre skovvækster, og dermed at skovarealerne fortsat ville være skov efter skovlovens bestemmelser, jf. sag C-329/17, præmis 40. På denne baggrund ophævede nævnet kommunens afgørelse om, at skovgræsningen ikke var omfattet af miljøvurderingsloven, og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Kommentar: Med hensyn til fortolkningen af VVM-direktivets og miljøvurderingslovens bilag er afgørelsen helt på linje med EU-Domstolens udvidende fortolkning af bilagspunkterne, herunder navnlig sag C-329/17, Prenninger m.fl., der angik det i sagen omhandlede bilag 2, pkt. 1.d om nyplantning og rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse. Den tidligere afgørelse fra juni 2023 (j.nr. 23/01869) om, at det er kommunen, der efter miljøvurderingslovens § 17, stk. 1, er

MRF 2024.176

*kompetent VVM-myndighed, er korrekt, men med den supplerende tilføjelse, at det i relation til vurdering af påvirkning af Natura 2000-område efter habitatbekendtgørelsens § 6, er Miljøstyrelsen, der er forpligtet til at foretage væsentlighedsvurdering, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 1, nr. 2. Det kan i øvrigt bemærkes, at den ”afgørelse”, som nævnet tog stilling til i denne sag, var af en noget særegen karakter, idet det fremgår af nævnets afgørelse, at ”afgørelsen” reelt var de bemærkninger, som kommunen var fremkommet med under den tidligere klagesag. Normalt vil en kommunes høringsvar ikke kunne anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Når det imidlertid følger af fast nævnspraksis, at såkaldt indirekte afgørelser om, at et projekt ikke er omfattet af miljøvurderingsloven, kan påklages, jf. f.eks. **MRF 2022.289 Mfk**, **MRF 2023.155 Mfk**, **MRF 2023.231 Mfk** og **MRF 2024.65 Mfk**, forekommer det konkret rimeligt, at spørgsmålet om miljøvurderingsloven også kunne prøves af klagenævnet i ovenstående sag. For denne klageadgang kan også tale, at kommunen udover at være VVM-myndighed ifølge sagens oplysninger også var bygherre for projektet eller i hvert fald handlede på vegne af denne.*



Ophævelse og hjemvisning af afgørelse i sag om at skovgræsning i Aalborg Kommune ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven

Sag: 23/07929

Dato: 27. juni 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 2, jf. § 49, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Aalborg Kommunes afgørelse af 28. april 2023 om, at skovgræsning på matr. nr. [Matrikelnummer 1], ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

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^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 15. maj 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en forening og en grundejer, der er repræsenteret ved advokat, i en samlet klage.

Klager har fremsendt supplerende bemærkninger den 19. juli 2023.

Klager har navnlig anført, at

- screeningsafgørelsen er behæftet med væsentlige retlige mangler i henhold til miljøvurderingsloven,
- projektet er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1, litra a, b eller d, og er miljøvurderingspligtigt,
- kommunen ikke har foretaget en fyldestgørende screening eller miljøkonsekvensvurdering,
- screeningsafgørelsen ikke er offentliggjort,
- screeningsafgørelsen er behæftet med væsentlige retlige mangler i henhold til habitatbekendtgørelsen i forhold til bilag IV-arter og Natura 2000-område nr. 218, og
- screeningsafgørelsen er behæftet med væsentlige retlige mangler på grund af myndighedsinhabilitet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

Klager har desuden den 31. januar 2023 klaget over Miljøstyrelsens afgørelse af 3. januar 2023 om dispensation til skovgræsning på matr. nr. [Matrikelnummer 1], i Aalborg Kommune.[4]

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Skovgræsningen, der omfatter et areal på ca. 280 ha, ligger på matr. [Matrikelnummer 1], og er ca. 600 m nordøst for Vodskov og ca. 5 km nordvest for Nørresundby i Aalborg. Hele arealet er fredskovspligtigt og har ca. 20 ha lysåbne naturarealer. Projektområdet har udbredte forekomster af gamle bøgeskovspartier, som er vokset op under græsnings- og stævningspåvirkning. Disse forekomster udgør sammen med skovhabitatnaturtyper ca. 100 ha. Herudover består projektområdet af mindre forekomster af bøgerøller, egekrat og plantager med traditionel renafdrift af arealer med hugstmodne nålebevoksninger.

Skovgræsningen er omfattet af Natura 2000-område nr. 218, Hammer Bakker, østlig del, der består af habitatområde H218.

Det fremgår af afsnit 2.1 og 2.2 i basisanalyse 2022-2027 for Natura 2000-område nr. 218, at området er udpeget for at beskytte en række arter og naturtyper, herunder bøg på mor, stilkege-krat, tør hede og stor vandsalamander.^[5] Overordnet set er størstedelen af områdets lysåbne naturtyper i moderat til god naturtilstand, og der kan ses begyndende tilgroning af de lysåbne naturtyper.

Herudover er ca. 100 ha af projektområdets sydlige del omfattet af fredningen Hammer Bakker.

2.2 Sagens forhistorie

Miljøstyrelsen gav den 3. januar 2023 dispensation til skovgræsning på matr. nr. [Matrikelnummer 1] i Aalborg Kommune på et i alt ca. 280 ha fredskovspligtigt areal.

Klager indgav den 31. januar 2023 en klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet over, at Miljøstyrelsen ikke havde truffet en afgørelse efter miljøvurderingsloven forud for styrelsens dispensation. Nævnet afviste den 26. juni 2023 at realitetsbehandle klagen, da Miljøstyrelsen ikke var den kompetente myndighed til at træffe afgørelse efter miljøvurderingsloven af det konkrete projekt i sagen.^[6]

2.3 Den påklagede afgørelse

Aalborg Kommune har den 28. april 2023 indsendt supplerende oplysninger til Miljø- og Fødevareklagenævnet under nævnets behandling af klagen, der blev indgivet den 31. januar 2023. Kommunen har i den forbindelse oplyst, at der ikke er foretaget en screening af skovgræsningen på matr. [Matrikelnummer 1], da projektet ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2.

I forbindelse med skovgræsningen, som har til formål at udvide det afgræssede landskab og mosaiknaturen med både skov og åben natur for at sikre områdets biologiske værdier, skal der ske græsning af ca. 280 ha i én stor fold. Der skal for at sikre kulturhistoriske skovtyper ryddes nåletræsplantage og genudsættes kvæg og heste, måske suppleret af geder, der skal græsse ekstensivt i området. Græsningstrykket vil maksimalt være 0,3 storkreaturer pr. ha. Kommunen forventer at lade dyrene helårsgræsse, således at den skovbevoksede del af det

fredskovspligtige areal bevarer sit skovpræg og understøtter den registrerede habitatnatur. Arealerne, hvor der på nuværende tidspunkt er traditionel renafrødrift af hugstmodne nålebevoksninger, vil indgå i skovgræsningsarealet efter afrømning af hugstaffald og førne. Ansøgeren vil dermed fremme de naturlige processer og konverterer arealerne fra plantagedrift til et større sammenhængende naturområde.

Aalborg Kommune har hermed truffet en afgørelse om, at projektet ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

2.4 Klagens indhold

Klager har anført, at Aalborg Kommunes afgørelse er behæftet med væsentlige retlige mangler i henhold til miljøvurderingsloven. I den forbindelse har klager anført, at projektet er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1, litra a, b eller d. Dette skyldes, at skovbegrebet i bilagspunktet beror på en fortolkning, hvorved der kan være skov efter miljøvurderingsloven, selvom det hverken er majoratskov, fredsskov eller skov efter skovloven. I forlængelse heraf har klager henvist til, at der ifølge praksis skal lægges vægt på områdets naturmæssige kvaliteter ved vurdering af, om der foreligger skov i miljøvurderingslovens forstand.^[7] Tilsvarende følger af VVM-vejledningen,^[8] hvilket ifølge klager er begrundet i VVM-direktivets brede miljøbegreb,^[9] samt at EU-Domstolen flere gange har udtalt, at anvendelsesområdet for bilagene til miljøvurderingsloven skal fortolkes bredt. På den baggrund er det klagers opfattelse, at projektet medfører rydning af skov som følge af projektområdets naturkvaliteter og derfor er omfattet af bilag 2, pkt. 1, litra d. Til støtte for dette har klager henvist til EU-Domstolens afgørelse C-329/17.^[10] Arealerne, som indgår i projektet, skal anvendes anderledes end hidtil, og det kan ikke tillægges betydning, at området fortsat kategoriseres som uopdyrket land.

I forhold til bilag 2, pkt. 1, litra a, har klager anført, at der er udarbejdet en væsentlighedsvurdering af projektets påvirkning af habitatområde H218. Det følger af EU-Kommissionens vejledning, at en miljøkonsekvensvurdering er obligatorisk, hvis projektområdet er mere end 100 ha. ^[11] I forlængelse heraf har klager anført, at projektområdet er 280 ha.

Desuden har klager anført i forhold til bilag 2, pkt. 1, litra b, at bilagspunktets begreb uopdyrket land omfatter alle arealer, som ikke er landbrugsmæssigt drevet på vurderingstidspunktet. I den forbindelse har klager anført, at

projektområdet omfatter et areal, som ikke er landbrugsmæssigt drevet med græssende dyr, men som har en høj biodiversitets interesse. Klager bestrider derfor, at skovgræsningen kan betegnes som en ekstensiv driftsform. Betegnelsen ekstensiv driftsform er også uden betydning for hensynene i miljøvurderingsloven og habitatbekendtgørelsen.

Videre har klager anført, at projektet kan få væsentlige indvirkninger på miljøet som følge af dets geografiske og tidsmæssige omfang. En screening bør af den grund medføre, at projektet skal miljøvurderes.

Klager har desuden anført, at Aalborg Kommunes screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 ikke er offentliggjort.

Yderligere har klager anført, at projektets påvirkning af bilag IV-arter også medfører, at Aalborg Kommune skal foretage en miljøvurdering af skovgræsningen. Klager har herefter henvist til Miljøstyrelsens habitatvurdering i dispensationen. Ifølge klager er begrundelsen for, at projektet ikke har en væsentlig negativ betydning for bilag IV-arter blot antagelser om, at projektet på sigt forventes at fremme biodiversiteten og potentielt vil gavne bilag IV-arterne. Efter klagers opfattelse er der således ingen begrundelse med videnskabelig vished for, hvorfor yngle- og rasteområderne ikke beskadiges. Der mangler vurderinger af påvirkningen af yngle- og rasteområder for stor vandsalamander, flagermus, odder og bilag IV-planter.

Endvidere har klager anført, at det ikke kan afvises med tilstrækkelighed sikkerhed, at projektet ikke kan påvirke Natura 2000-område nr. 218 væsentligt. I den forbindelse har klager henvist til Miljøstyrelsens væsentlighedsvurdering i dispensationen. Klager har anført, at det ikke er vurderet, hvilken betydning ekstensiv helårsgræsning med kvæg og heste kan have for Natura 2000-området og dets udpegning, herunder navnlig naturtyperne surt overdrev, tør hede og hængesæk. Videre har klager anført, at det ikke kan afvises, at den øgede kvælstofudledning fra husdyrene vil påvirke stor vandsalamanders ynglesøer. Klager har henvist til handleplanen for Natura 2000-området, og til at projektet indebærer en betydelig forøgelse af forvaringstiltaget i forhold til, hvad der var forudsat i handleplanen. Derudover har klager anført, at projektet indeholder afværgeforanstaltninger af hensyn til Natura 2000-område nr. 218, bl.a. i form af gradvis optrapning af græsningstrykket. Der burde derfor have været foretaget en konsekvensvurdering.

Herudover har klager anført, at der ikke er foretaget en kumulativ vurdering. I den forbindelse har klager henvist til, at der er lignende skovgræsningsprojekter i den østlige del af Hammer Bakker, og sammen med det konkrete projekt er der ekstensiv helårsgræsning af i alt 542,9 ha fredskovspligtigt areal.

Klager har endvidere anført, at Aalborg Kommune har haft en fuldmagt fra ansøgeren i forbindelse med dispensationssagen ved Miljøstyrelsen. Kommunen har udfærdiget selve dispensationsansøgningen og haft al korrespondance med Miljøstyrelsen. På den baggrund er det klagers opfattelse, at kommunen ikke også kan agere som miljøvurderingsmyndighed for projektet. Forvaltningens vurdering af, hvorvidt projektet er omfattet af miljøvurderingsloven, fremgår heller ikke af klagers indhenteede aktindsigter, hvilket viser, at der ikke har været en intern opdeling af sagsbehandlingen mellem flere forvaltninger i kommunen.

2.5 Aalborg Kommunes bemærkninger til klagen

Aalborg Kommune har den 3. juli 2023 bemærket, at projektet ikke er omfattet af miljøvurderingsloven, hvorfor kommunen ikke har foretaget en screening efter lovens § 16.

Aalborg Kommune har i den forbindelse bemærket, at projektet omhandler skovgræsning og ikke sammenlægninger med større landskabelige ændringer. Projektet er derfor ikke omfattet af bilag 2, pkt. 1, litra a.

Yderligere er skovgræsning en ekstensiv driftsform, da det er områdets egne naturressourcer, som udnyttes. Der er ingen dyrkning af jorden til effektiv udnyttelse af ressourcer, hvorfor projektet ikke kan karakteriseres som intensiv landbrugsvirksomhed. På den baggrund er projektet ikke omfattet af bilag 2, pkt. 1, litra b.

Videre har Aalborg Kommune bemærket, at projektet ikke vedrører nyplantning eller rydning af skov, og området ikke får en ændret arealudnyttelse, da det både før og efter projektet er uopdyrket land. Den ekstensive driftsform medfører ikke, at der er større rydninger af arealer. Projektet er således ikke omfattet af bilag 2, pkt. 1, litra d.

Herudover har ingen Aalborg Kommune ikke bemærket noget til de øvrige klagepunkter, da projektet ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2.

2.6 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 24. maj 2024 på baggrund af Aalborg Kommunes bemærkninger af 3. juli 2023 bedt kommunen præcisere baggrunden for kommunens vurdering af, at projektet ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, herunder særligt bilag 2, pkt. 1, litra d.

Aalborg Kommune har den 11. juli 2024 oplyst, at der som led i projektet er foretaget renafdrift af nåletræsbeplantninger, der har haft til formål at konvertere disse skovpartier til lysåben naturskov med hjemmehørende arter. Skoven inden for projektområdet vil derfor stadig være skov efter skovloven, men der vil være en anden artssammensætning. Skoven bevarer sit skovpræg. Kommunen har desuden oplyst, at Miljøstyrelsen i dispensationen har fastsat vilkår om bevarelse af skovpartier og opretholdelse af skov. På baggrund af vilkårene og formålet med at konvertere nåletræsplantager til lysåben naturskov har kommunen vurderet, at projektet ikke medfører en omlægning af skov til anden arealudnyttelse.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 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 alene fundet anledning til at behandle, om projektet for skovgræsning er omfattet af miljøvurderingslovens anvendelsesområde.

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

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet behandle klager over screeningsafgørelser efter lovens § 21, for så vidt angår retlige spørgsmål, klager over § 25-tilladelser samt klager over tilsynsafgørelser efter § 46. Afgørelser, som en myndighed træffer om, at et projekt ikke er omfattet af og ikke skal behandles efter miljøvurderingsloven, kan efter nævnets praksis også påklages. [12]

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 saglige hensyn, lighed og proportionalitet.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om miljøvurdering af et konkret projekt. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en lovlig afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. 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.

3.2.2 Miljøvurderingslovens anvendelsesområde

Efter miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 2, finder loven anvendelse på projekter omfattet af bilag 1 og 2, jf. dog § 4. Bilag 1 og 2 til miljøvurderingsloven angiver dermed udtømmende, hvilke projekter der er eller kan være omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse efter § 25.

Af miljøvurderingslovens § 5, nr. 6, fremgår det, at der ved et "projekt" forstås: Gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning. Andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder dem, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.

Formålet med miljøvurderingsreglerne er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projektyper, der kan påvirke miljøet væsentligt.

Det følger således af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, at projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet.

Projekter omfattet af lovens bilag 1 er altid omfattet af kravet om tilladelse med tilhørende miljøvurdering, inden de kan påbegyndes, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Projekter omfattet af bilag 2 er omfattet af kravet om miljøvurdering og tilladelse, når der er truffet afgørelse (screeningsafgørelse) om, at det konkrete projekt må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 2, jf. § 21.

Miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1, litra d omhandler nyplantning og rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse.

Det fremgår af vejledningen om VVM i planloven, at et areal som hovedregel anses for at være skov, hvis det er bevokset med træer, som danner eller inden for et rimeligt tidsrum ville danne sluttet skov af højstammede træer, og som hovedregel er større end 0,5 ha og mere end 20 m bredt.^[13]

Yderligere fremgår det af EU-Kommissionens vejledning til projektkategorierne, at begrebet omlægning referer til alle former for omlægning af arealudnyttelse.^[14]

Det fremgår af EU-Domstolens afgørelser i bl.a. sagerne C-329/17,^[15] C-645/15,^[16] C-263/08,^[17] C50/09^[18] og C-2/07,^[19] at projektyperne, der er oplyst på bilagene i VVM-direktivet, skal fortolkes bredt.

Af præmis 31, 32, 33, 39 og 40 i EU-Domstolens afgørelse i sag C-329/17 fremgår følgende:

"Ifølge fast retspraksis skal der desuden ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.

Det fremgår af ordlyden af punkt 1), litra d), i dette bilag II, at ikke al rydning af skov, men udelukkende rydning af skov, der udføres med henblik på en ny anvendelse af de berørte arealer, er omfattet heraf.

Det må imidlertid fastslås, at for så vidt som der planlægges etablering af en linjeføring gennem skov som den i hovedsagen omhandlede med henblik på anlæg og drift af en luftledning til transport af energi, overgår de berørte arealer til en ny anvendelse. Følgelig er etablering af en linjeføring som den i hovedsagen omhandlede omfattet af punkt 1), litra d), i bilag II til direktiv 2011/92.

[...]

Denne fortolkning anfægtes på ingen måde af den omstændighed, at den østrigske lovgiver ved at tillade gennemførelse af sådanne etableringer af linjeføringer gennem skov har haft til hensigt at forfølge målet om skovbevarelse. Dels har Domstolen fastslået, at forfølgelsen af positive virkninger for miljøet ikke er relevant i forbindelse med en vurdering af, om det er nødvendigt at undergive et projekt en vurdering af indvirkningen på miljøet (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, EU:C:2008:445, præmis 41).

Dels er den omstændighed, at de fældede træer straks, enten naturligt eller kunstigt, bliver erstattet af andre skovvækster, uden betydning for det forhold, at de arealer, der berøres af etableringen af linjeføringen, har fået en ny anvendelse, nemlig som underlag for transport af elektrisk energi."

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at projektet er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1, litra d), og at projektet derfor skulle have været screenet i henhold til kriterierne i bekendtgørelsens bilag 6.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at skovgræsningen i sagen forudsætter indgreb i det naturlige miljø og dermed er et projekt i medfør af miljøvurderingsloven. Derudover henviser nævnet til, at projekttypene, der er opført på VVM-direktivets bilag skal fortolkes bredt. I den forbindelse har nævnet lagt vægt på, at formålet med projektet ikke har en betydning for fortolkningen af bilagspunktet, jf. EU-Domstolens afgørelse i sag C-

329/17.[20] Det har derfor ikke betydning, at projektet vil fremme naturlige processer og skabe et større sammenhængende naturområde.

Desuden har Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1, litra d, sigter til nyplantning og rydning af skov med henblik på anden arealudnyttelse. Det er nævnets opfattelse, at projektet forudsætter rydning af skov med henblik på anden arealudnyttelse, idet projektet forudsætter fældning af nåletræsplantager med plantagedrift og konvertering af disse til et større sammenhængende naturområde med lysåben naturskov og ekstensiv helårsgræsning. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at det ikke har en betydning for vurderingen af, hvorvidt der er en ny arealanvendelse, at fældede træer bliver erstattet af andre skovvækster, jf. EU-Domstolens afgørelse i sag C-329/17.[21] Det kan således ikke tillægges en betydning, at skovarealerne fortsat vil være skov efter skovlovens bestemmelser.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Aalborg Kommunes afgørelse af 28. april 2023 om, at skovgræsning på matr. nr. [Matrikelnummer 1], ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

[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.

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

[4] Sagsnr.: 23/01871.

[5] <https://mst.dk/media/3hamjqvn/n218-revideret-basisanalyse-2022-27-hammer-bakker-oestlig-del.pdf>.

[6] Sagsnr.: 23/01869.

[7] NKN-33-01220.

[8] Miljøministeriets vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven.

[9] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

[10] EU-Domstolens afgørelse af 7. august 2018 i sag C-329/17, Gerhard Prenninger m.fl. mod Oberösterreichische Landesregierung og Netz Oberösterreich GmbH.

[11] EU-Kommissionens Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, se link:

https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

[12] Se bl.a. sagerne NMK-34-00617 og 18/05071.

[13] Vejledning om VVM i planloven (2009), s. 103, om bilag 2, pkt. 1, litra d.

[14] EU-Kommissionens Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, s. 39, om bilag 2, pkt. 1, litra d.

[15] EU-Domstolens afgørelse af 7. august 2018 i sag C-329/17, Gerhard Prenninger m.fl. mod Oberösterreichische Landesregierung og Netz Oberösterreich GmbH.

[16] EU-Domstolens afgørelse af 24. november 2016 i sag C-645/15, Bund Naturschutz in Bayern eV og Harald Wilde mod Freistaat Bayern.

[17] EU-Domstolens afgørelse af 15. oktober 2009 i sag C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mod Stockholms kommun genom dess marknämnd.

[18] EU-Domstolens dom af 3. marts 2011 i sag C-50/09, EU-Kommissionen mod Irland.

[19] EU-Domstolens afgørelse af 28. februar 2008 i sag C-2/07, Paul Abraham m.fl. mod regionen Vallonien m.fl.

[20] Se dommens præmis 39.

[21] Se dommens præmis 40.

Lovområder:

Miljøvurdering af konkrete projekter