

MRF 2025.100

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 25. juni 2025, j.nr. 25/01975

Ikke medhold i klage over screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at skovgræsningsprojekt i Natura 2000-område ikke krævede VVM-tilladelse, og at projektet ikke krævede forudgående væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, da projektet var direkte forbundet med forvaltningen af Natura 2000-området.

Miljøstyrelsen meddelte i januar 2023 dispensation til skovgræsning af et fredskovspligtigt areal på ca. 280 ha i Aalborg Kommune efter skovlovens § 38, jf. § 9, nr. 1, og § 39, på baggrund af ansøgning fra lodsejer indsendt af Aalborg Kommune. Hele arealet var fredskovspligtigt og beliggende i Natura 2000-område nr. 218, Hammerbakker, 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 med henblik på at 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 over manglende VVM-screening, da det var kommunen og ikke Miljøstyrelsen, der havde kompetence til at træffe afgørelse 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. I **MRF 2024.176 Mfk** ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet kommunens ”afgørelse”, da skovgræsningsprojektet fandtes omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1.d, om nyplantning og rydning af skov. Nævnet henviste til, at projektet forudsatte fældning af nåletræsplantager, og at det efter EU-Domstolens praksis var uden betydning, hvilket formål projektet har, og om skovarealerne fortsat vil være skov efter skovlovens regler. Den 4. december 2024 ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet Miljøstyrelsens dispensation fra skovloven fra januar 2023 og hjemviste sagen til fornyet behandling (j.nr.

23/01871), idet nævnet fandt, at der efter **MRF 2024.176 Mfk** ikke forelå den nødvendige stillingtagen til projektet efter miljøvurderingsloven. Den 12. december 2024 traf Aalborg Kommune VVM-screeningafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at skovgræsningsprojektet ikke udløste VVM-pligt. Kommunen lagde ved afgørelsen vægt på, at projektet ikke ville medføre en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, og at projektet var direkte forbundet med forvaltningen heraf og bidrog til at opfylde målsætningerne i den for området gældende Natura 2000-plan. Kommunen henviste også til, at der var udarbejdet en miljøvurdering af Natura 2000-planen, der konkluderede, at planens gennemførelse ville medføre en forbedring af tilstanden af naturtyperne, og at planen overordnet set ikke havde en negativ indvirkning på miljøet. Der var registreret flere bilag IV-arter inden for og i umiddelbar nærhed af projektområdet, herunder markfirben, vandsalamander og seks arter af flagermus. Det var vurderet, at projektet ikke ville påvirke bilag IV-arters yngle- og rasteområder, men at projektet ville have betydelig positiv effekt på arterne. Afgørelsen blev påklaget af en forening og grundejeren, der anførte, at høringen forud for screeningen havde været mangelfuld, da Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljøes udkast til dispensation efter skovloven ikke var vedlagt høringsmateriale. Klagerne anførte videre, at der manglede en væsentlighedsvurdering af påvirkningen af Natura 2000-området og bilag IV-arter, at stillingtagen til kumulative effekter var mangelfuld, og at der ikke var taget stilling til betydningen af dispensationen efter skovloven. Klagerne gjorde endvidere gældende, at screeningafgørelsen indeholdt vilkår, da det bl.a. fremgik af screeningskemaet, at der kun måtte ske traditionel renafdrift med hugstmodne nåletræers bevoksning. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) afviste indledningsvis, at det udgjorde en mangel ved afgørelsen, at dispensationen efter skovloven ikke var fremsendt sammen med høringsmateriale, da det ikke er et krav, at udkast til afgørelser fra andre myndigheder sendes i høring i

forbindelse med screeningafgørelser efter § 21. Hvad angik Natura 2000-området fandt nævnet, at der ikke var krav om forudgående væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, da projektet i hovedsagen var direkte forbundet med områdets forvaltning. Nævnet henviste herved til, at projektet var i overensstemmelse med Natura 2000-planens målsætninger og retningslinjer og bidrog til en gunstig bevaringsstatus for naturtyperne på udpegningsgrundlaget. For så vidt angik VVM-screeningen fandt nævnet ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at projektet ikke udløste krav om VVM-pligt. Nævnet fremhævede, at en screeningsafgørelse er en foreløbig vurdering af, hvorvidt en væsentlig indvirkning på miljøet kan

forventes, og at kommunen havde foretaget en vurdering af det ansøgte projekts indvirkning på miljøet. Nævnet fandt, at vurderingen af projektets påvirkning af bilag IV-arter var tilstrækkelig, da kommunen havde inddraget både generel viden og konkrete registreringer, og kommunen i tilstrækkeligt omfang havde forholdt sig til eventuelle kumulative virkninger. Afslutningsvis bemærkede nævnet, at screeningen ikke indeholdt vilkår, men alene oplysninger om projektet, herunder dets karakteristika. Oplysninger om, at gennemførelsen af projektet forudsatte godkendelse efter anden lovgivning, kunne ikke anses for at udgøre et vilkår. På den baggrund gav nævnet ikke medhold i klagen.

Kommentar: Afgørelsen er et eksempel på, hvordan manglende kendskab til lovgivningen kan føre til et langstrakt og ressourcekrævende sagsbehandlingsforløb i en relativt banal sag. Problemet var, at Miljøstyrelsen havde overset, at der ikke kan meddeles dispensation til skovgræsning efter skovloven, før der foreligger en VVM-screeningsafgørelse. Da klager gjorde opmærksom herpå kunne sagen være løst ved, at styrelsen selv annullerede dispensationen. Dette skete ikke, og da der ikke var truffet afgørelse efter miljøvurderingsloven, måtte Miljø- og Fødevarerklagenævnet i første omgang afvise denne del af klagen i juni 2023, hvorefter samme klagenævnet på grundlag af kommunens tilkendegivelse i april 2023 i klagen over skovlovsdispensationen nu mente at kunne behandle indsigelsen om manglende VVM-screening og i juni 2024 (**MRF 2024.176 Mfk**) fastslog, at projektet krævede VVM-screening. Da Miljøstyrelsen imidlertid ikke havde tilbagekaldt dispensation efter skovloven, var klagenævnet nødsaget til december 2024 at ophæve styrelsens dispensation. Aalborg Kommune traf en uge senere VVM-screeningsafgørelse, som Miljø- og Fødevarerklagenævnet herefter tiltrådte i nærværende afgørelse.

Indholdet af klagenævnets afgørelse om VVM-screening af skovgræsningsprojektet giver anledning til to bemærkninger. For det første må det tiltrædes, at nævnet afviste klagers indsigelse om, at Ministeriet for Grøn Treparts udkast til dispensation fra skovloven skulle have været i partshøring forud for screeningsafgørelsen efter miljøvurderingslovens § 21. Dette kan uddybende forklares med, at det er projektansøgningen, der skal partshøres om, og at der ikke er et krav om offentlig høring af udkast til screeningsafgørelser, jf. tillige forudsætningsvis EU-Domstolens domme i sag C-461/24 (**MRF 2025.54**) og sag C-41/24 (**MRF 2025.3**). Klagers indsigelse om, at screeningsafgørelsens bemærkning om, at der kun må ske traditionel renaftdrift med hugstmodne nåletræers bevoksning, var et vilkår, blev afvist af nævnet med, at der alene var tale om en oplysning om projektet, og at "oplysningen i screeningsafgørelsen om, at gennemførelsen af projektet forudsætter en tilladelse, godkendelse eller dispensation efter anden lovgivning, [...] ikke i sig selv [kan] anses for at være et vilkår". Hertil må bemærkes, at mens lovfastsatte krav til en aktivitets gennemførelse ikke kan anses for et vilkår, gælder det samme ikke, hvor vilkår fastsættes i en efterfølgende tilladelse eller dispensation efter anden lovgivning, jf. **MRF 2024.147 Mfk** og **MRF 2024.291 Mfk**.



Ikke medhold i klage over afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for skovgræsning i Aalborg Kommune

Sag: 25/01975

Dato: 25. juni 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, jf. § 49, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Aalborg Kommunes afgørelse af 12. december 2024 om, at skovgræsning på matr.nr. [Matrikelnummer1] m.fl., ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

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 10. januar 2025 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en forening og en grundejer, der er repræsenteret ved advokat, i en samlet klage.

Klager har navnlig anført, at

- kommunen ikke har inddraget de kumulative indvirkninger af skovgræsningsprojektet i den østlige del af Natura 2000-området,
- screeningsafgørelsen ikke indeholder en vurdering af projektets anlægsfase,
- screeningsafgørelsen indeholder vilkår og forudsætninger,
- det er en væsentlig retlig mangel, at Miljøstyrelsens dispensation efter skovloven ikke er indgået i høringsmaterialet for screeningsafgørelsen,
- projektet vil medføre en væsentlig påvirkning, da det kræver dispensation efter skovloven med flere vilkår herunder tidsbegrænsning, og
- screeningsafgørelsen er behæftet med væsentlige retlige mangler i forhold til bilag IV-arter og Natura 2000-område nr. 218.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Projektområdet, der omfatter et areal på ca. 280 ha, ligger på matr. nr. [Matrikelnummer1] m.fl. 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 skovhabitat-naturtyper ca. 100 ha. Herudover består projektområdet af mindre forekomster af bøgerøller, egekrat og plantager med traditionel renafdrift af arealer med hugstmodne nålebevoksninger, samt flere løvskovspartier i de østlige og vestlige yderkanter af projektområdet. I den sydlige del af projektområdet ligger der også en sø med en skovmose omkring.

Projektområdet overlapper arealmæssigt med størstedelen af den vestlige del af Natura 2000-område nr. 218, Hammer Bakker, østlig del.

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, stilkegekrat, tør hede og stor vandsalamander.[4] Overordnet set er størstedelen af områdets lysåbne naturtyper i moderat til god naturtilstand, og der kan ses begyndende tilgroning af de lysåbne naturtyper. De fleste lysåbne naturtyper er afhængige af fortsat græsning eller høslæt, da naturarealerne ellers vil gro til i høje urter og vedplanter, hvorved de karakteristiske arter for naturtyperne bliver

udkonkurreret. Dette omfatter bl.a. naturtypen tør hede. Tør hede er registreret i den øvre midte af den vestlige del af Natura 2000-området, som den eneste lysåbne habitatnaturtype i denne del af Natura 2000-området. Naturtypen er afhængig af dynamik i form af græsning, afbrænding, tørveskrælning eller slæt, der vedligeholder lyngvegetationen.

Yderligere fremgår det af afsnit 3.1 i Natura 2000-plan 2022-2027 for Natura 2000-område nr. 218, at målet for området er, at det udgør et sammenhængende naturlandskab med fokus på de lysåbne naturtyper og de gamle løvskove. [5] I den forbindelse skal naturtyperne tør hede, surt overdrev, bøg på mor, bøg på muld og stilkegekrat sikres og søges udvidet. Videre fremgår det af afsnit 4 i Natura 2000-planen, at retningslinjerne for indsatsen er opbygget efter, at den statslige plan fastlægger kravene til indsatsen i planperioden, som er nødvendige for at sikre nationalt besluttede prioriteringer, men ikke metoden eller placeringen af enkelte projekter. I de generelle retningslinjer i afsnit 4.1 fremgår det bl.a., at der arbejdes for at sikre de lysåbne terrestriske naturtyper en hensigtsmæssig drift og pleje til gavn for tilknyttede arter. Det fremgår desuden, at for skovnaturtyper, hvor det er vurderet nødvendigt af hensyn til besvarelse af naturtyperne på udpegningsgrundlaget, sikres der en bevarende drift og pleje også til gavn for tilknyttede arter. I forhold til de områdespecifikke retningslinjer fremgår det, at der gennemføres en grundlæggende indsats på hedearealer for at forbedre naturtilstanden, og urørt skov med permanent ophør af drift med videre kan være en mulighed af hensyn til naturtyper og tilknyttede arter.

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 efter skovloven på matr. nr. [Matrikelnummer1] 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 miljø-vurderingsloven 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 for det konkrete projekt i sagen.
[6]

Klager indgav desuden den 15. maj 2023 en klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet over, at Aalborg Kommune havde truffet afgørelse om, at skovgræsningsprojektet ikke var omfattet af miljøvurderingsloven. Nævnet ophævede og hjemviste den 27. juni 2024 kommunens afgørelse, da nævnet fandt, at projektet var omfattet af miljøvurderingslovens regler.[7]

Klager havde også den 31. januar 2023 indgivet en klage til nævnet over Miljøstyrelsens dispensation af 3. januar 2023. Nævnet ophævede og hjemviste dispensationen den 4. december 2024, da der ikke forelå den nødvendige stillingtagen til projektet efter miljøvurderingsreglerne som følge af nævnets afgørelse af 27. juni 2024.[8]

2.3 Den påklagede afgørelse

Aalborg Kommune har den 12. december 2024 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at et skovgræsningsprojekt i Hammer Bakker på matr.nr. [Matrikelnummer1] m.fl., ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Projektet omfatter ophør af plantagedrift og etablering af helårsgræsning i en stor fold med det formål at genskabe et naturområde med optimale betingelser for frie naturlige processer til gavn for områdets biodiversitet. Projektområdets nuværende nåletræsbeplantninger bliver over tid konverteret til skov med fri succession, hvor eksisterende gammel løvskov bevares og skov med græsningspræg og habitatdirektivets skovnaturtyper prioriteres. For at sikre skovtypen og dens videre udbredelse skal nåletræsplantage ryddes og græssende kvæg og heste skal genudsættes, måske suppleret af geder, som skal græsse ekstensivt i området. I den forbindelse vil der være en opsætning af almindeligt kreaturhegn med en højde på ca. 1 m omkring området. Desuden fremgår det af screeningsskemaet, som er vedlagt afgørelsen, at projektet medfører, at driften af den eksisterende plantage ændres med henblik på at opfylde målene i Natura 2000-planen for området, hvilket skaber en gradvis ændring over tid til en dynamisk mosaik af skovnaturtyper og lysåben natur.

I screeningsskemaet, der er vedlagt screeningsafgørelsen, fremgår det, at der udover mineraler og vitaminer og kortvarigt ved ud- og indbinding af dyr ikke vil

blive tilskudsfordret. Af dyrevelfærdsmæssige grunde kan der blive tale om fodring ved langvarig hård frost på et tidligere nåletræsareal. Det er derfor vurderet, at græsningen ikke vil medføre en næringsbelastning i området. Græsningen foregår i et naturligt kredsløb uden tilsætning af næringsstoffer udefra.

Det fremgår af screeningsafgørelsen, at udkastet til screeningen har været i høring i perioden fra den 7. til den 21. november 2024 ved interne berørte myndigheder, Nordjyske Museer, Miljøstyrelsen (nu Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø) . Udkastet har også været i høring hos klager, som også havde klaget over kommunens tidligere afgørelse om, at projektet ikke var omfattet af miljøvurderingslovens regler. Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø havde ingen bemærkninger til udkastet udover at gøre opmærksom på vilkårene i dispensationen til skovgræsningen efter skovloven. Ingen af de andre berørte myndigheder havde bemærkninger. Klager indsendte et høringssvar med flere bemærkninger bl.a. vedrørende påvirkningen af områdets rekreative interesser, herunder en reduktion af antallet af besøgende samt en øget risiko for ulykker. Aalborg Kommune har hertil bemærket i screeningsafgørelsen, at der er gode erfaringer fra skovgræsningen i det østlige delområde af Hammer Bakker, da det område er det fortrukne valg til almindelige gåture, har et af de mest benyttede mountainbikespor og dagligt ridende og langrendsløbere samt nogle af de mest velbenyttede shelters og bålhytter i kommunen.

Aalborg Kommune har i afgørelsen bl.a. lagt vægt på, at projektet ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 218. Kommunen har også vurderet, at projektet er direkte forbundet med forvaltningen af Natura 2000-området og medvirker til at opfylde målsætningerne i Natura 2000-plan 2022-2027 og Natura 2000-handleplan 2022-2027. I screeningsafgørelsen er der også henvist til, at der er udarbejdet en miljøvurdering af Natura 2000-planen, som vurderer, at gennemførelsen af planen medfører en forbedring af tilstanden for naturtyperne, og at der overordnet ikke er en negativ indvirkning på miljøet.

Det fremgår yderligere af screeningsafgørelsen, at der er registreret flere bilag IV-arter inden for og umiddelbart omkring projektområdet, herunder markfirben, stor vandsalamander og flagermusarterne syd-, brun-, dværg-, pipistrel-, skimmel- og damflagermus. De seks flagermusarter er registreret syd for projektområdet. Det er vurderet i screeningsskemaet, at hverken

skovgræsningen eller den fortløbende udlægning af arealer til naturlig skovudvikling vil påvirke yngle- eller rasteområder for bilag IV-arterne negativt.

I forhold til stor vandsalamander fremgår det af screeningsafgørelsen, at arten er fundet i en sø i projektområdets sydlige del og både øst og vest for projektområdet i moser. Hertil er det vurderet, at stor vandsalamander yngler i søen og anvender den omkringliggende skovmose som rasteområde, samt at løvskovene i de østlige og vestlige yderkanter af projektområdet ikke kan udelukkes at være rasteområder for arten. Derimod er plantagerne vurderet til at være uegnede for stor vandsalamander, da de mangler de nødvendige strukturelle elementer såsom fugtighed, lysforhold, dødt ved og naturlig vegetation, som er vigtige for artens overlevelse og bevægelse. I forlængelse heraf er det vurderet, at projektet vil kunne have en positiv effekt for stor vandsalamander, da tilgængeligheden af rasteområder og ledelinjer af betydning for den økologiske funktionalitet vil blive forbedret.

Markfirben er registeret 1,5 km øst for projektområdet og har en begrænset spredningsevne, hvorfor det er vurderet, at den ikke vil kunne nå projektområdet. Desuden er der ingen egnede yngle- eller rasteområder for arten inden for projektområdet som følge af manglen på lysåben natur. Projektet vil dog på sigt have en positiv effekt på markfirben, hvis arten er i stand til at indfinde sig i området.

Herudover fremgår det af screeningsafgørelsen, at der ikke er registrerede fund af flagermus inden for projektområdet, men det er vurderet, at arterne, som er registreret syd for, færdes i projektområdet. Generelt anvender alle arterne træer som rasteområde og nogle som yngleområde, og flere af dem er knyttet til områder med spredte skovpartier og fouragerer i det åbne luftrum eller ved skovbrynet. Herefter er det vurderet i screeningsafgørelsen, at projektet vil have en stor positiv effekt for flagermusarterne, da en lysåben skovstruktur vil forbedre deres spredningsevne og fødesøgningsmuligheder. Desuden bliver områder med gammel løvskov bevaret i projektet, hvilket sikrer yngle- og rasteområder for flagermus. Derfor er det samlet vurderet, at projektet vil have en stor positiv betydning for den økologiske funktionalitet for flagermus.

Yderligere fremgår det af screeningsskemaet, at der i forhold til kumulation med andre eksisterende eller godkendte projekter er et andet delområde af Natura 2000-område nr. 218 øst for projektområdet, som også er omfattet af naturplanen for Hammer Bakker. I den forbindelse fremgår det, at det østlige delområde har været afgræsset i et samlet hegn siden 2021. Videre er det

vurderet i screeningsskemaet, at projektet sammen med græsningen i det østlige delområde af Hammer Bakker vil medvirke til at opfylde naturplanen og Natura 2000-planen for området.

Det er endvidere vurderet i screeningsskemaet, at projektet vil bidrage positivt til rekreative oplevelser i området, da dets naturværdier øges, og offentlighedens adgang til området forbliver uændret.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at den ikke er en tilladelse, men alene en afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en miljøkonsekvensrapport, før projektet kan etableres. Gennemførelsen af projektet kan derfor forudsætte en tilladelse, godkendelse eller dispensation efter anden lovgivning.

Aalborg Kommune har i afgørelsen lagt til grund, at skovgræsningen på matr.nr. [Matrikelnummer1] m.fl., er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 1, litra d, om nyplantning og rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse. Aalborg Kommune har herefter på baggrund af screeningen vurderet, at det ansøgte projekt ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, og at det derfor ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

2.4 Klagens indhold

2.4.1 Høring

Klager har anført, at det er en væsentlig retlig mangel efter miljøvurderingslovens § 35, stk. 4, at Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljøs dispensation efter skovloven ikke indgår i høringsmaterialet for screeningsafgørelsen. Klager har hertil anført, at det fremgår af screeningsafgørelsen, at der er behov for en dispensation efter skovlovgivningen og eventuel anden lovgivning. Udkastet til dispensationen udgør derfor ifølge klager en miljøoplysning, som skal indgå i høringsmaterialet og som offentligheden skal have indsigt i.

Ifølge klager udgør det en væsentlig retlig mangel, da dispensationen med dens mange vilkår viser, at der vil være en væsentlig indvirkning på skoven.

2.4.2 Natura 2000-område

Klager har anført, at det er en fejl, at vurderingen af projektets påvirkning af Natura 2000-område nr. 218 ikke vedrører hele Natura 2000-området eller en vurdering af de kumulative indvirkninger af det allerede eksisterende skovgræsningsprojekt i den østlige del af Natura 2000-området.

Væsentlighedsvurderingen af de kumulative påvirkninger mangler særligt på grund af projektets geografiske størrelse på 280 ha og tidsmæssige udstrækning og omfang. I den forbindelse har klager anført, at der i alt er givet fire dispensationer til ekstensiv helårsgræsning på et samlet fredskovspligtigt areal på 542,9 ha i Natura 2000-området, og at der mangler en vurdering af de kumulative virkninger heraf. Klager har hertil anført, at både ansøger og kommunen reelt betragter skovgræsningerne som et samlet projekt til gavn for biodiversiteten, men de kumulative virkninger er hverken omtalt i ansøgningsskemaet, screeningsskemaet eller screeningsafgørelsen.

Videre har klager anført, at det er en væsentlig retlig mangel, at væsentlighedsvurderingen alene er af overordnet karakter. Ifølge klager skal der foretages en nærmere vurdering af den mulige påvirkning af et Natura 2000-område i forbindelse med et konkret projekt, og at dette gælder både i forhold til anlægs- og driftsfase. Det er klagers opfattelse, at kommunens væsentlighedsvurdering er utilstrækkelig, idet det ikke er vurderet, hvilken betydning dispensationen efter skovloven kan have for Natura 2000-området og dets udpegningsgrundlag. Klager har hertil anført, at det ikke på forhånd kan afvises, at husdyrenes øgede kvælstofudledning kan påvirke stor vandsalamander, som er på udpegningsgrundlaget. Desuden har klager anført, at naturtypen hængesæk, som er på udpegningsgrundlaget, ikke vil få en positiv effekt af ekstensiv helårsgræsning. Der mangler hertil en vurdering af, hvordan naturtypen ikke påvirkes negativt. Herudover har klager anført, at der mangler en vurdering af naturtyperne surt overdrev og tør hede i forhold til konsekvenserne af den øgede kvælstofbelastning. I den forbindelse henviser klager til Aalborg Kommunes Natura 2000-handleplan 2012 for Natura 2000-område nr. 218, hvori det fremgår, at næringsstofbelastning fra dyrkede arealer er et problem for naturtyperne.

Klager har endvidere anført, at screeningsafgørelsen tillader et projekt, som går langt videre end forudsætningerne i handleplanen. Hertil har klager henvist til, at der i forhold til de forventede metoder og forvaringstiltag i handleplanen alene fremgår en samlet indsats i form af græsning af op til 40 ha. Det er derfor klagers opfattelse, at projektet ikke på forhånd kan afvises ikke at have en væsentlig indvirkning på Natura 2000-området.

Yderligere er det ifølge klager en væsentlig retlig mangel, at screeningsafgørelsen forudsætter en dispensation fra skovloven, som også skal indeholde en væsentlighedsvurdering, og at denne væsentlighedsvurdering indeholder afværgeforanstaltninger. Disse afværgeforanstaltninger fremgår ifølge klager af dispensationen, som Aalborg Kommune forudsætter skal bringes i anvendelse.

2.4.3 Bilag IV-arter

Stor vandsalamander

Klager har anført, at det ikke fremgår af screeningsafgørelsen, hvor yngle- og rasteområder for stor vandsalamander er, eller hvordan de påvirkes af projektet. Aalborg Kommune har ifølge klager ingen begrundelse for, hvorfor de ikke beskadiges. I den forbindelse har klager anført, at der mangler en fuldstændig forudgående undersøgelse af områdets søer og terrestriske arealer i forhold til afdækning af tilstedeværelsen af bilag IV-arter.

Endvidere har klager anført, at det er en mangel, at det ikke er vurderet, hvorvidt projektet med kreaturer og renafriften vil forstyrre eller ødelægge nogle af de yngle- og rasteområder, som er nævnt i screeningsafgørelsen. Ifølge klager fremgår det alene, at projektet vil kunne have en positiv effekt for stor vandsalamander, da det vil forbedre tilgængeligheden af rasteområder og ledelinjer af betydning for artens økologiske funktionalitet.

Markfirben

Klager har anført, at det er en mangel, at Aalborg Kommune alene henviser til, at arten ikke er registreret inden for selve projektområdet. Ifølge klager er der mange registreringer rundt om projektområdet.

Flagermus

Klager har anført, at ifølge lodsejerne er projektområdet et yngle- og rasteområde for flagermus. Årsagen til, at der er ingen officielle registreringer er, at det er vanskeligt at skaffe dokumentation herfor.

Herudover har klager anført, at der ikke er en fyldestgørende vurdering af anlægsfasens betydning for flagermus' yngle- og rasteområder. Anlægsfasen omfatter fældning af eksisterende skov, herunder nåletræer, hvilket ifølge forvaltningsplanen er et kritisk indgreb for flagermus. Klager har i den forbindelse anført, at der mangler en vurdering af, hvilke skovarealer der ryddes, og om disse kan anvendes af flagermus som yngle- og rasteområder. Desuden er det klagers opfattelse, at det er utilstrækkeligt kun at anføre, at løvtræer ikke fældes.

Klager har videre anført, at der ikke er inddraget andre kendte planer eller projekter i vurderingen af påvirkningen på yngle- og rasteområder for flagermus. Klager har i den forbindelse henvist til Aalborg Kommunes planer om vindmøller og den 3. Limfjordsforbindelse.

2.4.4 Anlægsfase

Klager har anført, at screeningen alene angår projektet i driftsfasen og det langsigtede formål. Screeningen forholder sig ikke konkret til anlægsfasen og de mange ændringer, som projektområdet skal undergå som følge af renafdrift af skoven og fældningen af store områder med nåletræer, ændring af beplantning samt indhegning og udsætning af store kreaturer. Derudover har klager anført, at der mangler oplysninger om projektets tidsmæssige ramme for både anlægs- og driftsfasen.

2.4.5 Fugle

Det er klagers opfattelse, at det er en mangel, at det i screeningen ikke er vurderet, hvordan projektet vil påvirke områdets fugleliv, herunder redesteder i de træer, som forventes fældet. Klager kan bevidne, at der er observeret flere truede fuglearter i området.

2.4.6 Rekreative interesser

Klager har anført, at det er en mangel, at screeningen ikke er underbygget fagligt i forhold til vurderingen af menneskers rekreative brug af projektområdet. Klager har henvist til, at der er flere undersøgelser, som viser, at store kreaturer

påvirker rytteres rekreative brug af området negativt. Herudover har Aalborg Kommune ifølge klager ingen dokumentation for sine gode erfaringer med det andet delområde af Natura 2000-området.

2.4.7 Vilkår

Klager har anført, at screeningsafgørelsen indeholder vilkår. Klager har henvist til screeningsskemaet, hvori det fremgår, at der kun må ske traditionel renafrift med hugstmodne nåletræers bevoksning. Det er klagers opfattelse, at dette må anses for at være et vilkår, da det fastlægger, at der ikke må fældes i et andet tempo, end skovdrift hidtil har tilsagt. Herudover fremgår det flere steder i screeningsskemaet, at der vil være en gradvis ændring af området, hvilket ifølge klager også er et vilkår. I forlængelse heraf har klager anført, at det er en væsentlig mangel, at der er fastsat vilkår, som burde have været i en § 25-tilladelse. Desuden har klager anført, at vilkåret er nødvendigt for at sikre, at projektet er foreneligt med de oplyste hensyn, og at lodsejeren allerede nu har fældet store arealer med nåletræsbeplantning, der endnu ikke var hugstmoden.

Yderligere har klager anført, at det også er et vilkår i screeningsafgørelsen, at den gradvise ændring af projektområdet alene vedrører nåletræsplantagerne og ikke områder med gammel løvskov. Klager har også anført, at vilkåret er for upræcist, uafgrænset og ukonkret og derfor ikke muligt at håndhæve. Desuden indeholder screeningsafgørelsen ifølge klager et vilkår om tilskuds fodring i forhold til kreaturernes kvælstofsdeponering.

Klager har endvidere anført, at Styrlsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø dispensation af 3. januar 2023 indeholder flere vilkår for projektet. Ifølge klager bør disse tages i betragtning, inden Aalborg Kommune træffer screeningsafgørelsen, hvilket ikke er sket. Videre er det klagers opfattelse, at det er et vilkår i screeningsafgørelsen, at der skal indhentes en dispensation efter skovloven.

2.5 Aalborg Kommunes bemærkninger til klagen

2.5.1 Høring

Aalborg Kommune har den 3. marts 2025 bemærket, at på tidspunktet for screeningsafgørelsen var der ikke en gyldig dispensation efter skovloven, da

Miljø- og Fødevareklagenævnet den 4. december 2024 hjemviste Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljøs dispensation af 3. januar 2023. Det fremgik også af nævnets afgørelse, at en eventuel ny dispensation skulle afvente kommunens eventuelle screeningsafgørelse eller § 25-tilladelse.

Herudover har Aalborg Kommune bemærket, at der ikke i miljøvurderingsloven et krav om, at eventuelle tilladelser, godkendelser eller dispensationer efter anden lovgivning skal være ansøgt inden miljøvurderingsprocessen er færdig. Ifølge kommunen kan der derfor ikke være krav om, at et udkast til en dispensation skal indgå i høringsmaterialet. I forlængelse heraf bemærker kommunen, at screeningsafgørelsen og dispensationen er to forskellige afgørelser fra to forskellige myndigheder, og at kommunen ikke kan sende afgørelsen fra Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø i høring.

2.5.2 Natura 2000

Aalborg Kommune har bemærket, at projektet er direkte forbundet med forvaltningen af Natura 2000-område nr. 218. Projektet er beskrevet i naturplanen for Natura 2000-området og fremgår af Natura 2000-handleplanen. Kommunen har hertil bemærket, at efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1,^[9] er planer og projekter, som er direkte forbundne med eller nødvendige for et Natura 2000-områdes forvaltning, ikke omfattet af krav om en væsentlighedsvurdering. Eftersom projektet er forudsat i Natura 2000-planlægningen, mangler screeningsafgørelsen ikke en vurdering for det samlede Natura 2000-område.

Aalborg Kommune har desuden bemærket, at græsningsindsatsen på 40 ha i Natura 2000-handleplanen alene er et minimum, og at lodsejer frit kan genskabe flere arealer med de forskellige beskyttede naturtyper. Det er ligeledes et mål i handleplanen, at store dele af Natura 2000-området skal afgræsses, samt at der skal være en mosaik af både skovnaturtyper og lysåben natur.

Yderligere har Aalborg Kommune bemærket, at græsningstrykket på maksimalt 0,3 kreaturer pr. ha følger de videnskabelige anbefalinger for græsning, der har til formål at fremme biodiversiteten. Projektet vil derfor ikke medføre en forøget kvælstofbelastning.

2.5.3 Bilag IV-arter

I forhold til bilag IV-arter generelt har Aalborg Kommune bemærket, at der er foretaget en vurdering på baggrund af de kendte forekomster af både arter og yngle- og rasteområder samt af potentialet for tilstedeværelsen af yngle- og rasteområder i øvrigt. Desuden medfører projektet ikke anlæg udover opsætning af almindeligt kreaturhegn, og fældning af skov inden for projektområdet er lovlig drift efter skovloven.[\[10\]](#)

Stor vandsalamander

Aalborg Kommune har bemærket, at stor vandsalamander er registreret med både fund og ynglelokalitet inden for projektområdet, og at kommunen har vurderet, at arten anvender den omkringliggende skovmose som rasteområde. Videre er det vurderet, at løvskovspartierne i de østlige og vestlige yderkanter af projektområdet også kan fungere som rasteområder. Derimod er plantageområderne i projektområdet uegnede for arten, da de mangler de nødvendige strukturelle elementer, der er vigtige for artens overlevelse og bevægelse. Det er elementer som fugtighed, lysforhold, dødt ved og naturlig vegetation. Desuden er der ikke ynglevandhuller inden for de bevoksninger, som forventes afdrevet. På den baggrund har kommunen vurderet, at projektet vil kunne have en positiv effekt for stor vandsalamander, da ophøret af plantagedriften og ændringen til naturlig skovudvikling vil forbedre tilgængeligheden af rasteområder og ledelinjer af betydning for artens økologiske funktionalitet.

Desuden har Aalborg Kommune bemærket, at skovgræsningen følger de videnskabelige anbefalinger for græsning, som har til formål at fremme biodiversiteten, og at græsningen er afgørende for den naturlige skovudvikling, som vil skabe forbedringer for stor vandsalamander. Kommunen har også vurderet, at det eksisterende ynglevandhul og rasteområder ikke vil blive beskadiget eller ødelagt som følge af projektet og den meget lave dyretæthed. Ligeledes vil der ikke ske en øget kvælstofbelastning af området, da projektet medfører en netto fjernelse af næringsstoffer, når der ikke tilskudsføres.

Markfirben

Aalborg Kommune har bemærket, at kommunen har forholdt sig til, at der er registreringer af markfirben uden for projektområdet. Der er desuden redegjort i screeningsafgørelsen for, at der ikke eksisterer et egnet habitat for arten inden for projektområdet. Det er derfor vurderet, at projektområdet ikke udgør et egnet yngle- eller rasteområde for markfirben.

Flagermus

Aalborg Kommune har til klagen bemærket, at det i screeningsafgørelsen er det lagt til grund, at de seks flagermusarter, som er registreret umiddelbart syd for projektområdet, sandsynligvis også færdes inden for projektområdet. Det ændrer derfor ikke kommunens vurdering, at klager selv har fundet en af de seks flagermusarter i området. I screeningsafgørelsen er der redegjort for skovens betydning for flagermusarterne, herunder at gammel løvskov bevares som en del af projektet, hvorved yngle- og rasteområder bevares. I forlængelse heraf har kommunen bemærket, at det samlet set er vurderingen, at den økologiske funktionalitet for flagermus bevares inden for området, og at projektet vil have en stor positiv betydning for den økologiske funktionalitet. Derfor har kommunen vurderet, at det ikke har været relevant at inddrage andre planer og projekter, herunder den 3. Limfjordsforbindelse, i vurderingen af indvirkningen på yngle- og rasteområder.

Aalborg Kommune har yderligere bemærket, at renafdriften af hugstmoden nåletræsbevoksning i projektområdet følger driftsplanen for skvområdet og er lovlig drift efter skovloven. Selve fældningen kræver derfor ikke dispensation fra skovloven, og det er alene konverteringen til naturlig skovudvikling i stedet for traditionel genplantning og skovgræsning, som kræver dispensation.

2.5.4 Kumulative indvirkninger

Aalborg Kommune har bemærket, at kommunen i screeningsafgørelsen har forholdt sig til, at projektet udføres i overensstemmelse med fredningen i området, samt at projektområdet er et delområde i Natura 2000-område nr. 218, hvor der også er et eksisterende tilsvarende projekt, som også medvirker til at opfylde Natura 2000-planens mål. Det eksisterende projekt er etableret og gennemført, hvorfor vurderingerne i screeningsafgørelse er foretaget på baggrund af de effekter, som dette projekt har og har haft for området.

2.5.5 Anlægsfase

Aalborg Kommune har bemærket, at der ikke er skelnet mellem anlægs- og driftsfase ved behandlingen af ansøgningen, da projektet indholdsmæssigt udvikler sig over tid. Det er dog muligt at betragte anlægsfasen som fældningen af hugstmoden nåleskov og opsætning af almindeligt kreaturhegn. Kommunen har hertil bemærket, at fældningen ville blive foretaget under alle omstændigheder, da det er lovlig drift efter skovloven, og opsætningen af kreaturhegnet er vurderet til at være en ubetydelig anlægsaktivitet. Herudover har ansøger oplyst, at der ikke er planlagt større afdrifter af ikke-hugstmoden bevoksning.

2.5.6 Fugle

I forhold til klagepunktet om fugle har Aalborg Kommune bemærket, at der ikke er fuglearter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 218, ligesom det er et habitatområde og ikke et fuglebeskyttelsesområde. Herefter har kommunen bemærket, at alle vilde fugle som udgangspunkt er beskyttet af artsfredningsbekendtgørelsen, og nogle arter også er rødlistede. Fuglearterne, der er nævnt i klagen, vil alle blive begunstiget af projektet og skabelsen af naturlig skovudvikling med mosaik af skov og lysåben natur med forbedringer i forhold til fødesøgning og redetræer. Kendskab til redesteder vil desuden blive inddraget i forvaltningen af området.

2.5.7 Rekreative interesser

Aalborg Kommune har i forhold til de rekreative interesser bemærket, at helårsgræsning med kreaturer i områder med offentlig adgang kan påvirke rekreative interesser som følge af utryghed. Kommunen er også opmærksom på, at der kan opstå farlige situationer. Imidlertid har kommunen afvejet risikoen for negativ påvirkning med de positive og har på baggrund af egne erfaringer i Hammer Bakker fundet, at det er muligt at kombinere flere forskellige rekreative aktiviteter med kreaturgræsning. Kommunen har derfor vurderet, at en eventuel negativ påvirkning ikke vil være væsentlig, og at projektet vil gøre området mere attraktivt at færdes i som følge af større naturoplevelser. Som en del af projektet

vil der også være skiltning ved alle indgange og p-pladser til områder med oplysninger om hensigtsmæssig adfærd ved færdsel i indhegninger med dyr.

2.5.8 Vilkår

Aalborg Kommune har bemærket, at screeningsafgørelsen ikke indeholder vilkår. Afgørelsen indeholder alene oplysninger om projektet, som ansøger har suppleret ansøgningen med i forbindelse med kommunens behandling af ansøgningen. Det er oplysninger om græsningstryk, tilskudsfordring og projektets konvertering af plantage til lysåben skov over tid i takt med, at nåletræsbevoksningerne bliver hugstmodne. Dette er ikke vilkår, men beskrivelser af projektets indhold. Kommunen har ligeledes bemærket, at screeningsafgørelsen alene indeholder oplysninger om, at gennemførelsen af projektet kan forudsætte en tilladelse, godkendelse eller dispensation efter anden lovgivning, hvilket ikke er et vilkår om, at der skal indhentes en dispensation efter skovloven.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Høring
2. Vurdering i forhold til Natura 2000-område nr. 218
3. Aalborg Kommunes vurdering af, om projektet i øvrigt er miljøvurderingspligtigt i forhold til bilag IV-arter, anlægsfasen, fugle, rekreative interesser og kumulative indvirkninger

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Aalborg Kommunes afgørelse.

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.

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 regler og retsgrundsætninger om f.eks. saglige hensyn, lighed, proportionalitet, habilitet og 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 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 Ad 1) Høring

Miljøvurderingslovens § 35 indeholder regler for høring i forbindelse med miljøvurdering af projekter. I forbindelse med en afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 skal den kompetente myndighed foretage en høring af berørte myndigheder, før der træffes afgørelse, jf. § 35, stk. 3, nr. 1. Efter miljøvurderingsloven er der ikke krav om høring af offentligheden i forbindelse med en screeningsafgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det ikke er en mangel, at Aalborg Kommune ikke har sendt Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljøs udkast til dispensation efter skovloven i høring. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der efter miljøvurderingsloven ikke er krav om, at kommunen sender

udkastet til en anden afgørelse fra en anden myndighed i høring i forbindelse med en screeningsafgørelse efter § 21. Nævnet bemærker, at det forhold, at der efterfølgende skal gives en dispensation fra skovloven, har indgået ved kommunens behandling af sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det fremgår af sagens oplysninger, at der desuden også har været en høring af klager, selvom dette ikke er et krav efter miljøvurderingsloven i forbindelse med en screeningsafgørelse. Hvis myndigheden alligevel foretager en frivillig høring, bør denne efter nævnets opfattelse dog ikke være illusorisk.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Aalborg Kommune har gennemført en reel frivillig høring i den konkrete sag. Nævnet har lagt vægt på, at høringen har været iværksat, inden der er truffet afgørelse i sagen, hvormed høringsbidraget reelt har kunnet indgå i sagsoplysningen, og at der har været tilstrækkelig tid til at udtale sig. Nævnet bemærker hertil, at udkastet til screeningsafgørelsen har været i høring hos klager i perioden fra den 7. til den 21. november 2024, og at kommunen efterfølgende har forholdt sig til det indkomne høringssvar.

3.2.3 Ad 2) Natura 2000-område nr. 218

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger for de særlige bevaringsområder.^[11] Desuden skal medlemsstaterne undgå forringelser af naturtyperne og levestederne for arterne i Natura 2000-områder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, skal efter artikel 6, stk. 3, 1. pkt., vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.

Habitatdirektivets artikel 6, om Natura 2000-områder er i dansk lovgivning navnlig implementeret i habitatbekendtgørelsen.

Der kan bl.a. ikke træffes en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, før der foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., jf. § 7, stk. 13, nr. 1. De projekter,

som er omfattet af kravet om vurdering, er projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdets forvaltning.

Efter EU-domstolens praksis skal bevaringsforanstaltningerne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, være direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af den pågældende lokalitet.^[12] De skal desuden være nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de beskyttede levesteder eller arter og stå i et rimeligt forhold til disse mål.^[13] Hvis foranstaltninger ikke allerede er blandt bevaringsforanstaltningerne efter artikel 6, stk. 1, skal det vurderes i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, om de påvirker visse bevaringsmålsætninger.^[14]

EU-domstolen har i sag C-441/17, Kommissionen mod Polen, fastlagt, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en plan eller et projekt, der "ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for en lokalitets forvaltning", hovedsageligt afhænger af karakteren af det omhandlede indgreb.^[15] Herudover har EU-domstolen i sag C-241/08, Kommissionen mod Frankrig,^[16] nærmere udtalt, at:

"54. For fuldt ud at sikre gennemførelsen af de bevarings- og genopretningsmålsætninger, som habitatdirektivet tilsigter, er det således nødvendigt, at enhver plan eller projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, og som kan påvirke denne væsentligt, vurderes individuelt med hensyn til dens virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3."

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at projektet i den konkrete sag er direkte forbundet med forvaltningen af Natura 2000-område nr. 218, hvorfor der ikke et krav om en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at målsætningerne i Natura 2000-planen for Natura 2000-området bl.a. omfatter et sammenhængende naturlandskab med fokus på de lysåbne naturtyper og gamle løvskove. Desuden har nævnet lagt vægt på, at det fremgår af planens generelle retningslinjer, at der arbejdes for at sikre både de lysåbne terrestriske naturtyper og skovnaturtyperne en hensigtsmæssig drift og pleje til gavn for de tilknyttede arter. Videre fremgår det af de områdespecifikke retningslinjer, at urørt skov med permanent ophør af drift med videre kan være en mulighed af hensyn til naturtyper og tilknyttede arter. Yderligere har nævnet ved vurderingen navnlig

lagt vægt på, at ifølge basisanalysen for Natura 2000-området er den lysåbne naturtype tør hede, der er på udpegningsgrundlaget og inden for projektområdet, afhængig af græsning, som vedligeholder lyngvegetationen. I forlængelse heraf har nævnet navnlig lagt vægt på, at projektet indebærer ophør af plantagedrift efter traditionel renafdrift af hugstmodne nåletræsbevoksninger og etablering af helårsgræsning, som skal bidrage til et varieret landskab med mosaik af skov og lysåben natur, hvor gammel løvskov bevares og habitatnaturtyperne bliver fremmet. Efter nævnets opfattelse følger projektet således både målsætningerne og retningslinjerne for Natura 2000-området og er med til at bidrage til en gunstig bevaringsstatus for naturtyperne på udpegningsgrundlaget.

3.2.4 Ad 3) Aalborg Kommunes vurdering af, om projektet er miljøvurderingspligtigt i forhold til bilag IV-arter, anlægsfasen, fugle, rekreative interesser, kumulative indvirkninger og vilkår

Det følger 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 miljøvurderingslovens bilag 1 er altid omfattet af krav om tilladelse med tilhørende miljøvurdering, før de må påbegyndes, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse, når der er truffet afgørelse efter lovens § 21 (screeningsafgørelse) om, at det konkrete projekt kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 2.

Det følger af miljøvurderingslovens § 21, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af lovens bilag 2 på grund af dets art, dimensioner eller placering er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i lovens bilag 6, herunder projektets karakteristika i forhold til kumulation med andre

eksisterende og/eller godkendte projekter, placering og den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, der kan forventes at blive berørt af projektet, herunder i forhold til den eksisterende og godkendte arealanvendelse og naturressourcernes (biodiversitet) relative forekomst samt arten og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet, idet der skal tages hensyn til indvirkningens størrelsesorden, rumlige udstrækning og den forventede varighed samt indvirkningens art. Afgørelsen skal endvidere tage hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU-lovgivningen.

Grundlaget for screeningen er bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde.^[17] En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt, og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.^[18] Det indebærer, at der må accepteres et vist spillerum for vurderingen. Er der behov for mere indgående undersøgelser for at foretage den nødvendige vurdering, taler det for miljøvurderingspligt.

Tilstedeværelsen af arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV,^[19] og dermed af habitatdirektivets strenge artsbeskyttelse, vil i det omfang projektet antages at kunne forstyrre arterne væsentligt, føre til miljøvurderingspligt. Det gælder såvel inden for som uden for udpegede internationale beskyttelsesområder.^[20]

Aalborg Kommune har foretaget en screening af det ansøgte projekt om skovgræsning og har vurderet, at projektet ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, hvorfor kommunen har truffet afgørelse om, at det ikke er miljøvurderingspligtigt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder efter en samlet vurdering af sagens oplysninger og klagen ikke grundlag for at tilsidesætte Aalborg Kommunes vurdering af, at etablering og drift af skovgræsning ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og dermed ikke udløser krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i sin vurdering lagt vægt på, at en screening er en foreløbig vurdering af, hvorvidt en *væsentlig* indvirkning på miljøet kan *forventes*, og at Aalborg Kommune har foretaget en vurdering af det konkrete ansøgte projekts indvirkning på miljøet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i forhold til påvirkning af bilag IV-arter lagt vægt på, at Aalborg Kommune i den forbindelse har inddraget både generel viden om og registreringer i området af stor vandsalamander, markfirben og flagermus i screeningsafgørelsen.

Særligt i forhold til stor vandsalamander har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Aalborg Kommune har inddraget i vurderingen, at der er et yngleområde i en sø i den sydlige del af projektområdet og rasteområder i skovmosen omkring søen samt i løvskovspartierne i de østlige og vestlige yderkanter af projektområdet. Kommunen har vurderet i screeningsskemaet, at skovgræsningen ikke vil påvirke yngle- og rasteområderne negativt. Videre har nævnet lagt vægt på, at kommunen har vurderet, at nåletræsplantagerne ikke har de nødvendige strukturelle elementer for stor vandsalamanders overlevelse og bevægelse. Kommunen har herudover samlet vurderet, at projektet vil forbedre tilgængeligheden af rasteområder og ledelinjer for arten og derfor vil kunne have en positiv effekt for stor vandsalamander.

Desuden har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at kommunen har inddraget i vurderingen, at den nærmeste registrering af markfirben er 1,5 km øst for projektområdet, og arten er ikke i stand til at nå frem til projektområdet, da den har en begrænset spredningsevne. Herudover har kommunen vurderet, at projektområdet ikke er et egnet yngle- og rasteområde for markfirben som følge af manglen på lysåben natur.

Endvidere har Miljø- og Fødevareklagenævnet i forhold til arter af flagermus lagt vægt på, at kommunen har vurderet, at flagermus sandsynligvis færdes inden for projektområdet, men at der ikke er registreret yngle- og rasteområder i projektområdet. Desuden er det vurderet, at alle flagermusarter vil få gavn af en lysåben skovstruktur, da det både vil forbedre arternes spredningsevne og øge fødemængden og fødesøgningsmulighederne. Nævnet har også lagt vægt på, at det fremgår, at det er hugstmoden nåletræsbevoksning i projektområdet, der skal fjernes som led i projektet, og at gammel løvskov vil blive bevaret.

Yderligere har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Aalborg Kommune har foretaget en vurdering af den kumulative påvirkning fra projektet med den eksisterende græsning i den østlige del af Natura 2000-området. I den forbindelse er det vurderet, at projektet sammen med den eksisterende græsning vil medvirke til at opfylde naturplanen og Natura 2000-planen for området. Kommunen har derudover bemærket, at det er vurderet til ikke at være

relevant at inddrage andre planer og projekter i vurderingen, herunder den 3. Limfjordsforbindelse.

Herudover har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det fremgår af screeningsskemaet, at projektet består af ophør af plantagedrift over tid, hvorefter arealerne ikke gentilplantes, men udlægges til naturlig succession med opsætning af almindeligt kreaturhegn og udsætning af kreaturer til græsning. Aalborg Kommune har således foretaget en vurdering af projektets indvirkninger på miljøet for både drifts- og anlægsfasen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har yderligere lagt vægt på, at Aalborg Kommune har vurderet projektets påvirkning af biodiversiteten i området. I den forbindelse har nævnet ved vurderingen lagt vægt på, at kommunen har vurderet, at projektet med skabelsen af et varieret landskab med mosaik af skov og lysåben natur vil være til gavn for områdets sjældne arter. Kommunen har hertil bemærket, at dette også vil medføre en forbedring for fuglearterne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen også lagt vægt på, at Aalborg Kommune har foretaget en vurdering af, hvordan projektet vil påvirke menneskers sundhed. Nævnet har desuden lagt vægt på, at kommunen har vurderet, at offentlighedens adgang ikke bliver ændret med projektet. Yderligere har nævnet lagt vægt på, at det fremgår af screeningsafgørelsen, at kommunen har inddraget erfaringer med rekreativ brug af området øst for projektområdet, hvor der også er græsning, som anvendes til almindelige gåture, mountainbike, rideture og langrendsløb, ligesom det har nogle af kommunens mest velbenyttede shelters og bålhytter. Efter nævnets opfattelse har kommunen således underbygget grundlaget for vurderingen i screeningsafgørelsen. Nævnet har i forlængelse heraf lagt vægt på, at kommunen overordnet har vurderet, at projektet vil bidrage positivt til de rekreative oplevelser i området, da naturværdierne bliver forøget. Kommunen har også bemærket, at der vil være skilte ved alle indgange og p-pladser til området med oplysninger om hensigtsmæssig adfærd ved færdsel i en indhegning med dyr.

Endelig bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Aalborg Kommune i screeningsafgørelsen har forholdt sig til, om det anmeldte projekt i sig selv kan antages at have en væsentlig indvirkning på miljøet. Nævnet er i den forbindelse enig med kommunen i, at screeningen alene indeholder oplysninger om projektet, herunder dets karakteristika, og ikke vilkår. I forlængelse heraf bemærker nævnet, at en screeningsafgørelse ikke er en tilladelse eller en godkendelse, men en forudsætning for, at det anmeldte projekt lovligt kan

påbegyndes. Afgørelsen erstatter således ikke en tilladelse, godkendelse eller dispensation, der giver ansøger ret til at påbegynde projektet. Oplysningen i screeningsafgørelsen om, at gennemførelsen af projektet forudsætter en tilladelse, godkendelse eller dispensation efter anden lovgivningen, kan således ikke i sig selv anses for at være et vilkår.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Aalborg Kommunes afgørelse af 12. december 2024 om, at skovgræsning på matr.nr. [Matrikelnummer1] m.fl., ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

[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 Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

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

[4] Basisanalyse for Natura 2000-område nr. 218, Hammer Bakker, østlig del: <https://mst.dk/media/3hamjqvn/n218-revideret-basisanalyse-2022-27-hammer-bakker-oestlig-del.pdf>.

[5] Natura 2000-plan 2022-2027, nr. 218, Hammer Bakker, østlig del: <https://sgavmst.dk/media/nayixtfr/n218-natura-2000-plan-2022-27-hammer-bakker-oestlig-del.pdf>.

[6] Sagsnr.: 23/01869.

[7] Sagsnr.: 23/07929.

[8] Sagsnr.: 23/01871.

[9] Bekendtgørelse nr. 1098 af 21. august 2023 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[10] Lovbekendtgørelse nr. 690 af 26. maj 2023 om skove.

[11] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

[12] Sag C-434/22, Latvijas valsts meži, afsagt den 7. december 2023, præmis 45.

[13] Sag C-434/22, Latvijas valsts meži, afsagt den 7. december 2023, præmis 47.

[14] Sag C-434/22, Latvijas valsts meži, afsagt den 7. december 2023, præmis 48-50.

[15] Sag C-441/17, Kommissionen mod Polen, afsagt den 17. april 2018, præmis 125.

[16] Sag C-241/08, Kommissionen mod Frankrig, afsagt den 4. marts 2010.

[17] Forslag nr. 147 til Lov om miljøvurderings af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som fremsat den 3. marts 2016, de specielle bemærkninger til § 22.

[18] Vejledning nr. 9093 af 21. februar 2024 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Konkrete projekter, afsnit 4.5.3. Screeningsafgørelsen.

[19] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

[20] Vejledning nr. 9093 af 21. februar 2024 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Konkrete projekter, afsnit 4.5.2.1. Screeningskriterierne i bilag 6.

Lovområder:

Miljøvurdering af konkrete projekter