

# Har de nye Naturnationalparker i Natura 2000-områder ingen væsentlig påvirkning af miljøet – og er det et projekt eller en plan?

*Med kommentarer til ny klagenævnspraksis om de nye regler om naturnationalparker.*

*Af professor dr. jur. Peter Pagh*

Denne artikel handler om de over ti afgørelser, som Miljø- og Fødevarerklagenævnet og Planklagenævnet har afsagt om Naturnationalpark Gribskov og Naturnationalpark Fusingø uden for Randers, der begge er beliggende på statslige skovarealer i Natura 2000-områder. Naturnationalparkerne forudsættes afgrænset af et højt dyrehegn, der i Gribskov er 22 km langt og i Fusingø er 14,5 km. Miljøstyrelsen meddelte den 20. maj 2022 tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 61 a til Naturnationalpark Gribskov og den 1. august 2022 tilladelse til Naturnationalpark Fusingø. Samtidigt med tilladelse traf Miljøstyrelsen afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at tilladelserne ikke krævede miljøkonsekvensrapport. Dette var bl.a. baseret på Naturstyrelsens flere hundrede siders væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, af hvert af projekterne, hvor konklusionen var, at der ikke var en væsentlig skadelig virkning. Miljøstyrelsens tilladelser efter naturbeskyttelseslovens § 61a og afgørelser efter miljøvurderingsloven blev påklaget af bl.a. Foreningen Fri Natur, der bl.a. gjorde gældende, at Miljøstyrelsens tilladelser til naturnationalparkerne skulle være bedømt efter miljøvurderingslovens regler om planer, og at der skulle have været gennemført en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, samt en miljøkonsekvensrapport efter miljøvurderingsloven. Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste i fire afgørelser den 6. juni 2023 klagerne indsigelser og gav Miljøstyrelsen medhold, hvilket synes noget vanskeligt at forene med nævnets henholdsvis EU-Domstolens fortolkning af habi-

tatdirektivets regler om konsekvensvurdering. Forholdene mudres yderligere, fordi Planklagenævnet i maj 2023 fastslog, at det 14,5 km lange og 2 meter høje dyrehegn langs Fusingø kræver landzonetilladelse, som det belyses i artiklen, der indledes med en kort indføring i indholdet i de nye regler i naturbeskyttelseslovens kapitel 8a om naturnationalparker, forløbet i de to sager og indholdet i Miljøstyrelsens tilladelser fra august 2022. Herefter følger gennemgang af de to klagenævns hidtidige afgørelser i klagesager vedrørende de to naturnationalparker, hvilket efterfølges af nogle få sammenfattende principielle juridiske vurderinger.

## 1. Baggrunden for og indholdet i reglerne om naturnationalparker

Naturnationalparker må ikke forveksles med nationalparker, der er etableret på grundlag af lov nr. 733 af 6. juni 2007 om nationalparker. Mens nationalparker har karakter af en udpegning af bestemte arealer uden særlige retskrav til arealernes anvendelse, er der for naturnationalparker tale om en regulering af anvendelsen.

Lovgrundlaget for etablering af naturnationalparker er lov nr. 1177 af 8. juni 2021 om naturnationalparker, hvor der i naturbeskyttelsesloven blev indføjet kapitel 8 a (§§ 61a - 61e) suppleret af mindre ændringer af skovloven, dyrevelfærdsloven, mark- og vejfredsloven og færdselsloven. Det fremgår af forarbejderne, at baggrunden for loven var, at der mellem den daværende regering og dens parlamentariske grundlag (Radikale Venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet) i juni 2020 var indgået en aftale om naturnationalparker og mere natur

på land og i havet samt en aftale mellem regeringen og de samme partier i december 2020 om en natur- og biodiversitetspakke. Hovedformålet med de nye regler om naturnationalparker er ifølge forarbejderne

»at styrke områdernes natur og biodiversitet ved at give mulighed for etablering af større sammenhængende naturområder, hvor naturen i højere grad end i dag kan udvikle sig på egne præmisser, og hvor der kan udsættes store planteædere med henblik på, at de kan udføre en vigtig økosystemfunktion. Herved tilstræbes så vidt muligt naturlige økosystemer. Naturnationalparkerne skal samtidig give mere spændende naturoplevelser og dermed mulighed for mere friluftsliv og øget turisme i de pågældende områder. Det er hensigten, at naturnationalparkerne skal være permanente.«<sup>1</sup>

Disse hovedformål afspejles tillige i naturbeskyttelseslovens § 61 a, stk. 2, samt i § 61 b, hvorefter vandløbskvaliteten i en naturnationalpark skal afspejle uberørte forhold med en naturlig afstrømning og dynamik, hvilket dog efter § 61 b, stk. 2, kan fraviges, hvis der foreligger andre væsentlige hensyn. Meningen med de nye naturnationalparker er således at skabe en slags uberørt natur inden for bestemte geografiske områder, hvorfor der i § 61 a, stk. 4, er en særskilt regel om, at der kan meddeles tilladelse til indhegning af naturnationalparken og dermed fravige reglerne om offentlighedens adgang efter naturbeskyttelseslovens § 22 og 23.

Reglerne om naturnationalparker gælder efter § 61 a, kun for statsejede arealer, og etablering af naturnationalpark kræver efter § 61 a, stk. 1, tilladelse fra Miljøministeren, der har delegeret kompetencen til Miljøstyrelsen. Tilladelse kan alene meddeles på grundlag af ansøgning af den statslige lodsejer efter § 61 c, hvoraf fremgår, at ansøgningen skal indeholde en projektbeskrivelse for etablering af området i overensstemmelse med de mere detaljerede krav i § 61 d samt en forvaltningsplan, der opfylder kravene i § 61 e.

Da Naturstyrelsen havde påbegyndt forberedelse til etablering af Naturnationalpark Gribskov i Nordsjælland og Naturnationalpark Fussingø uden for Randers, blev det i lovens ikrafttrædelsesbestemmelse bestemt, at de i naturbeskyttelseslovens

§§ 61d og 61e fastsatte krav til projektansøgning og forvaltningsplaner ikke gælder for ansøgningen om disse to naturnationalparker, hvor der alene var krav om en ansøgning om tilladelse til etablering af naturnationalpark efter § 61c. Miljøstyrelsens tilladelser efter § 61 a, stk. 1, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. § 78, stk. 4, og klager har som udgangspunkt opsættende virkning, jf. § 87, stk. 7. Det er i § 73, stk. 2 præciseret, at Miljøstyrelsen er tilsynsmyndighed for så vidt angår overholdelse af afgørelser efter naturbeskyttelseslovens kapitel 8a. Det må betyde, at for foranstaltninger i en naturnationalpark, hvor der kræves dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, er det kommunen, der er tilsynsmyndighed, jf. § 73, stk. 1, og det samme må gælde andre regler i naturbeskyttelsesloven, hvor kommunen er den kompetente myndighed.

Lov 2021/1177 om nationalparker indeholder en udtrykkelig fravigelse af skovlovens § 8 for anvendelse af fredskovpligtige arealer og forbuddet i skovlovens § 11 mod bygninger, anlæg og terrændringer på fredsskovpligtige arealer, hvilket betyder, at disse regler ikke gælder for naturnationalparker, jf. § 11, stk. 2, samt enkelte andre love.<sup>2</sup> Derimod har Miljøstyrelsens tilladelse til naturnationalpark efter naturbeskyttelseslovens § 61a, ingen bonusvirkning i forhold til andre love. Selv om en statslig lodsejer har fået tilladelse til at etablere naturnationalparken, er det derfor fortsat nødvendigt at indhente de nødvendige dispensationer fra forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 3 mod ændring af tilstand i beskyttede naturtyper og forbuddene i § 8, § 15-19 (strandbeskyttelseslinje mv), § 29a (om bilag IV arter) samt fredningskendelser. Loven om naturnationalparker ændrer heller ikke ved, at der fortsat skal indhentes tilladelse fra kommunen til de foranstaltninger, der kræver tilladelse efter vand-

2. I dyrevelfærdslovens § 20a blev der indføjet særlige regler for dyrehold i naturnationalparker, i mark- og vejfredslovens § 15 a, er reglerne for tøjring og græsning af husdyr fraveget, og endelig er færdselslovens § 88, stk. 1 om bevogtning af heste og kreaturer mv. på offentlig vej og indhegning ud til offentlig fraveget i § 88, stk. 3 og 4.

1. Se FT 2020/2021, lovforslag L 229.

løbsloven med det forbehold, at naturbeskyttelseslovens § 61b om uberørte forhold med naturlig afstrømning og dynamik, må forstås på den måde, at vandløbslovens almindelige regler om vandløbsvedligeholdelse er fraveget, medmindre kommunen finder, at dette er påkrævet grundet andre væsentlige hensyn. Tilsvarende gælder planlovens § 35 om landzonetilladelse for foranstaltninger i naturnationalparker, hvis det ikke er muligt at anvende undtagelserne i planlovens § 36. For at virkeliggøre de foranstaltninger, som Miljøstyrelsen måtte have tilladt i naturnationalparken efter naturbeskyttelseslovens § 61a, er det derfor fortsat nødvendigt at indhente de fornødne tilladelser og dispensationer efter den øvrige lovgivning, hvor det ofte er kommunerne, der er den kompetente myndighed. Tilsvarende gælder de EU-retligt funderede regler i bl.a. miljøvurderingsloven, vandplanloven, miljømålsloven og habitatbekendtgørelsen også for foranstaltninger i naturnationalparker.

## 2. Forløbet om ansøgning om naturnationalparker i Gribskov og Fussingø

Som anført havde Naturstyrelsen påbegyndt arbejdet med at etablere nationalpark i Gribskov og Fussingø før loven blev vedtaget. På baggrund af den daværende regerings politiske aftale fra december 2020 havde Naturstyrelsen således udarbejdet en projektbeskrivelse for naturnationalpark Fussingø og Naturnationalpark Gribskov, hvilket var i høring fra april til juni 2021, dvs. før loven var vedtaget og før lovens ikrafttræden 1. juli 2021. I august 2021 fremsendte Naturstyrelsen ansøgning til Miljøstyrelsen efter naturbeskyttelseslovens § 61 c om etablering af Naturnationalpark Gribskov og Naturnationalpark Fussingø med en samlet projektbeskrivelse.<sup>3</sup>

I marts 2022 fremsendte Naturstyrelsen en 331 sider lang væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, hvor Naturstyrelsen konkluderede, at en tilladelse til Naturnationalpark

Gribskov efter naturbeskyttelseslovens § 61 a ikke vil have væsentlig indvirkning på Natura 2000-området og dets udpegningsgrundlag, og at der derfor ikke var krav om at gennemføre en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2.<sup>4</sup> Miljøstyrelsen gennemførte herefter i perioden 8. til 29. april en offentlig høring af Miljøstyrelsens udkast til VVM-screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 vedlagt Naturstyrelsens 331 sider lange væsentlighedsvurdering af Natura 2000-påvirkning, hvor det i udkast til afgørelse var lagt til grund, at projektet var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2 (pkt. 10 g).

Den 20. maj 2022 meddelte Miljøstyrelsen tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 61 a til Naturnationalpark Gribskov,<sup>5</sup> og traf samme dag afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, hvor styrelsen konkluderede, at Miljøstyrelsens tilladelse ikke havde væsentlig påvirkning af miljøet og at der derfor ikke var krav om miljøkonsekvensrapport eller tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25,<sup>6</sup> hvilket bl.a. blev begrundet med Naturstyrelsens 331 sider lange væsentlighedsvurdering.

Et parallelt, men lidt forskudt forløb gentog sig med Naturnationalpark Fussingø. I maj 2022 fremsendte Naturstyrelsen til Miljøstyrelsen 244 sider væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, der konkluderede, at det ikke var nødvendigt med en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2.<sup>7</sup> Miljøstyrelsen gennemførte herefter en offentlig høring i perioden 31. maj til 14. juni 2022 af Miljøstyrelsens udkast til VVM-screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, hvor var vedlagt Naturstyrelsens 244 sider lange væsentlighedsvurdering af Natura 2000-påvirkning, hvor det var lagt til grund, at Miljøsty-

3. Projektbeskrivelse Gribskov: <https://edit.mst.dk/media/312db5cv/gribskov-projektbeskrivelse.pdf>. Projektbeskrivelse Fussingø: [https://edit.mst.dk/media/q1zocz4/bilag-7-fussingoe\\_projektbeskrivelse\\_endelig.pdf](https://edit.mst.dk/media/q1zocz4/bilag-7-fussingoe_projektbeskrivelse_endelig.pdf).

4. Se: [https://edit.mst.dk/media/garjmr5/bilag-7-vaesentlig\\_hedsvurdering-25-03-2022.pdf](https://edit.mst.dk/media/garjmr5/bilag-7-vaesentlig_hedsvurdering-25-03-2022.pdf)

5. Se: <https://edit.mst.dk/media/s44pfjsh/tilladelse-til-etablering-af-naturnationalpark-gribskov.pdf>

6. Det har ikke været muligt at finde VVM-screeningsafgørelsen vedrørende Gribskov på Miljøstyrelsens hjemmeside, men den har jeg venligt fået fremsendt af klagenævnet.

7. Se: [https://edit.mst.dk/media/gorb3dxv/bilag-3-vaesentlig\\_hedsvurdering-fussingoe.pdf](https://edit.mst.dk/media/gorb3dxv/bilag-3-vaesentlig_hedsvurdering-fussingoe.pdf)

relsens tilladelse til naturnationalparken var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2 (pkt. 10g).

Den 1. august 2022 meddelte Miljøstyrelsens tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 61 a til Naturnationalpark Fussingø<sup>8</sup> og traf samme dag afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, hvor styrelsen i begge afgørelser konkluderede, at Miljøstyrelsens tilladelse ikke havde væsentlig påvirkning af miljøet og at der derfor ikke var krav om miljøkonsekvensrapport eller tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25.<sup>9</sup>

Miljøstyrelsens to afgørelser vedrørende hver af de to naturnationalparker blev påklaget af forskellige omboende naboer og af Foreningen Fri Natur, hvilket ligeledes gælder nogle af de afgørelser, som de berørte kommuner traf efter udpegningen.

I det følgende belyses først indholdet af Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Gribskov og Naturnationalpark Fussingø og herefter gennemgås de forskellige klagesager vedrørende de to naturnationalparker.

### 3. Tilladelserne til Naturnationalpark Gribskov og Naturnationalpark Fussingø

I Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Gribskov er ud over et kort med angivelse af naturnationalparkens geografisk afgrænsning af det 1300 hektar store område, som forudsættes omgivet af et 22 km. langt og 2,5 meter højt dyrehegn bl.a. anført:

»Miljøstyrelsen meddeler hermed tilladelse til etablering af Naturnationalpark Gribskov, jf. § 61 a i naturbeskyttelsesloven. [...] en tilladelse til etablering af naturnationalparker i større statsejede områder [indebærer], at det enkelte område forvaltes med natur og biodiversitet som hovedhensyn med henblik på, at naturen i området så vidt muligt skal kunne udvikle sig på egne præmisser. Desuden vil området skulle friholdes for skov- og landbrugsproduktion, bortset fra særlige forvaltningstiltag af hensyn til naturen og biodiversiteten, ligesom landbrugsproduktion i henhold til en eksisterende aftale vil kunne fortsætte i opsigelsesperioden eller i tilfælde

8. Se: <https://edit.mst.dk/media/ijrpoi0/tilladelse-til-etablering-af-naturnationalpark-fussingoe.pdf>.

9. Se <https://edit.mst.dk/media/c00n520j/21afgoerelse-vedr-naturnationalpark-fussingoe-afgoerelse-om-ikke-miljoevurderingspligt.pdf>.

af uopsigelighed indtil aftalens udløb. [...] Ansøgningsmaterialet består af selve ansøgningen om tilladelse til etablering af Naturnationalpark Gribskov, projektbeskrivelse og væsentlighedsvurdering. Dertil har Naturstyrelsen fremsendt supplerende oplysninger bestående af baggrundsnotat til væsentlighedsvurdering om effekter af rydning af nåletræ på grundvandsforekomster. Notatet supplerer væsentlighedsvurderingens afsnit 5.4.2. om grundvand. [...] Af forarbejderne til loven fremgår, at en række love ikke er ændret. Det betyder, at myndighedsbehandling efter disse love følger eksisterende praksis og procedurer.

Tilladelsen efter § 61 a træder i stedet for følgende bestemmelser. Forbud mod dyrehold i skovlovens § 8, stk. 1, nr. 4 gælder ikke for fredskovpligtige arealer omfattet af nærværende tilladelse til Naturnationalpark Gribskov. Tilladelsen medfører, at skovlovens krav om højstammede træer, hugstmodenhed og foryngelsespligt, jf. § 8, stk. 1, nr. 1-3 ikke finder anvendelse på fredskovpligtige arealer inden for det område, som tilladelsen omfatter, jf. lovens § 8, stk. 2. Opsætning af hegn og andre anlæg eller terræ ændringer, som er nødvendige for at styrke områdets natur og biodiversitet, er tilladt i en naturnationalpark, som er omfattet af tilladelse efter naturbeskyttelsesloven, jf. skovlovens § 11, stk. 2, nr. 3.

Tilladelse til etablering af naturnationalpark medfører, at det, uanset naturbeskyttelseslovens § 22, stk. 3 og § 23, stk. 2 kan tillades, at naturnationalparken eller et område heri helt eller delvist indhegnes med henblik på helårsgræsning. Tilladelsen indeholder en dispensation fra skovlovens §§ 26-28, jf. § 38, stk. 2, hvorfor der ikke skal ansøges særskilt herom. Der kan dog ikke dispenseres fra bestemmelserne, hvis det er i konflikt med habitatbekendtgørelsens regler om beskyttelsen af Natura 2000-områder og bilag IV-arter. Tilladelse fra andre myndigheder Naturstyrelsen ansøger om de nødvendige tilladelser og dispensationer hos de relevante myndigheder. Herunder er nævnt nogle eksempler på tilladelser fra andre myndigheder, men nedenstående afsnit er ikke en udtømmende liste over hvilke tilladelser, der skal gives af andre myndigheder. Tilladelsen erstatter ikke kommunernes myndighedsbehandling efter bl.a. vandløbsloven og naturbeskyttelseslovens § 3. Dispensationer fra naturbeskyttelseslovens § 18 om forbud mod ændringer i tilstanden af arealet inden for 100 m fra fortidsminder, skal ansøges hos kommunen. [...]

Etablering af naturnationalparken omfatter følgende aktiviteter: 1) Etablering af hegn omkring naturnationalparken 2) Biodiversitetsfremmende tiltag 3) Genopretning af naturlig hydrologi 4) Udsætning af store planteædende pattedyr 5) Etablering af friluftsfaciliteter, herunder stier og veje.

1) Etablering af hegn omkring naturnationalparken Der etableres et 2,5 m højt hegn omkring naturnationalparken. Hegnet er et vildthege af stål og med træpæle. [...] I hegnet vil der være 40 vildtpassager, bl.a. i form af mindre »porte« placeret ved eksisterende og kendte vildtveksler i terrænet (se bilag 1). Hvor hegnet 53 steder krydser grøfter, vil der ingen ændringer ske af grøften, idet krydsningen sker ved eksisterende underføring under vej/spor, eller hvor grøften fremadrettet skal fungere som vildtpassage under hegnet. Der er ud-

arbejdet en særskilt ansøgning til kommunerne om dispensation til rørlægning af et stræk på 3-5 m grøfter ved i alt 30 grøfter. [...] Foruden hegnet omkring naturnationalparken etableres en særlig hegning (BOMA) til brug ved udsætning og evt. indfangning af dyrene, som er blevet sat ud i området. Der er særskilt ansøgt om landzonetilladelse til [udslusningsfold] hos kommunen. [...]

2. Biodiversitetsfremmende tiltag omfatter strukturfældninger, veteranisering af træer, fældning af oversøiske træarter og ikke hjemmehørende europæiske træarter, håndtering af invasive arter, samt biodiversitetsplantninger.

3) Genopretning af naturlig hydrologi. I alt forventes arealet med naturlig hydrologi i naturnationalparken øget med 33 nye vådområder svarende til ca. 38 ha. [...] Hydrologiprojekterne indeholder grøftelukninger som eneste tiltag til genskabelse af naturlig hydrologi. De fleste af de grøfter og grøftesystemer, der lukkes, er dybe og brede grøfter med en typisk dybde (grøftbund til jordoverflade) ved grøfteudløbet på mellem 70-150 cm. [...]

4) Udsætning af store planteædende pattedyr Store dele af Gribbskov var græsningsskov i århundreder og blev fra omkring år 1800 (gen)tilplantet; ligesom de mange landbrugsområder, der lå i skoven, også blev tilplantet. I Naturnationalpark Gribbskov er græsning et helt centralt forvaltningstiltag, hvilket bl.a. skyldes en betydelig udfordring med tilgroning. [...] I naturnationalparkens område er det anslået, at der (når hegnet sættes op) vil befinde sig ca. 250 dådyr, 50 sikaer og ca. 100 rådyr inden for hegnet. [...] Det er målet over en kortere årrække at nå et græsningstryk på ca. 70 kg/ha. Det er et græsningstryk som jf. litteraturen om skovgræsning og rewilding er et ekstensivt 9 græsningstryk. Stude, elge og kronryd udsættes gradvist over 3 år med start fra naturnationalparkens indvielse. Udsætningstidspunktet afhænger af, hvornår alle tilladelser er opnået. [...]

5) Etablering af friluftsfaciliteter, herunder stier og veje Friluftsfaciliteterne omfatter såvel den friluftsmæssige infrastruktur i form af skovveje, skovstier og ridestier, som faciliteter i form af eksempelvis skiltning, parkeringsfaciliteter, toiletter og observationsplatforme mv. I ankomstområdet foran/uden for indgangene placeres en række faciliteter for brugerne. Der er tale om nye parkeringspladser samt udvidelsen af eksisterende parkeringspladser.«

Kort sammenfattet er de centrale elementer i Miljøstyrelsens tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 61 a til Naturnationalpark Gribbskov, at der etableres et ca. 22 km. langt og 2,5 meter højt hegn, at der gives tilladelse til udsætning af bl.a. elge og kronhjorte med henblik på at øge græstrykket, at genskabe vådområder og fjerne oversøiske træarter og etablere fritidsfaciliteter til offentligheden. Det fremgår dog samtidigt, at i det omfang de høje dyrehegn kræver dispensation fra naturbeskyttelsesloven eller tilladelse efter andre lovregler som plan-

loven og vandløbsloven, må opsætningen af hegnet afvente disse dispensationer og tilladelser, og da udsætning af de store planteædere afhænger af hegnet, er det ikke muligt at udnytte tilladelsen til udsætningen af dyr, før hegnet er på plads.

Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Fussingø er opbygget efter samme principper og med stort set samme indhold og omfatter et 833 hektar stort område, der ligeledes skal afgrænses af et 14,5 km dyrehegn (dog »kun« to meter højt) suppleret af 1,7 km flydespærringer, og hvor tilladelsen til udsætning af store planteædende pattedyr ikke omfatter elge.

#### 4. Klagesager ved klagenævnene vedrørende naturnationalparker

Efter Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Fussingø den 1. august 2022 har de to klagenævn afgjort følgende klagesager vedrørende Naturnationalparken:

- Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste den 2/9 2022, at en omboende havde klageret over Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalparken (MRF 2022/218/2 Mfk)
- Planklagenævnet ændrede den 28/9 Gribbskov Kommunes afslag på landzonetilladelse til udslusningsfold (BOMA) til en tilladelse (MRF 2022.246 Pkn)
- Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste den 14/10 2022 (22/08353), at en omboende havde klageret over Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalparken
- Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste den 14/10 2022 (22/07412), at en borger boende 6 km fra Naturnationalparken havde klageret over Miljøstyrelsens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21
- Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste den 18/11 2022 (22/10888), at en direkte nabo til Naturnationalparken havde klageret over Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalparken
- Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste den 6/6 2023 (22/10370) klage fra nabo over, at Naturstyrelsen havde påbegyndt forberedelse til opsætning af hegn, mens klagesagen over Miljøstyrelsens tilladelse verserede

- Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede den 6/6 2023 (22/10849) Miljøstyrelsens tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 61 a til Naturnationalparken
- Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede den 6/6 2023 (22/07411 og 22/07413) Miljøstyrelsens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at tilladelsen ikke krævede konsekvensvurdering og tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25
- Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede efter klage fra Naturstyrelsen og Danmarks Naturfredningsforening den 6/6 2023 (22/12071 og 22/12088) Hillerød Kommunes afslag af 6. oktober 2022 på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til opsætning af 70 meter af det 2,5 meter høje dyrehegn i § 3 beskyttet mose og meddelte dispensation.

Efter Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Fussingø har de to klagenævne afgjort følgende klagesager vedrørende Naturnationalpark Fussingø:

- Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste den 18/11 2022 (22/09880), at tillægge klagen over Miljøstyrelsens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at der ikke skulle gennemføre miljøkonsekvensrapport af Naturnationalpark Fussingø opsættende virkning
- Planklagenævnets afgørelse af 17/5 2023, hvor ophævet Randers Kommunes afgørelse om, at det 14,5 km. lange og to meter høje dyrehegn ikke krævede landzonetilladelse
- Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede den 6/6 2023 (22/09869) Miljøstyrelsens tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 61 a til Naturnationalparken
- Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede den 6/6 2023 (22/09880 og 22/09881) Miljøstyrelsens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at tilladelsen ikke krævede konsekvensvurdering og tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25

Som oversigten over klagenævnsafgørelser viser, er det alene Planklagenævnets afgørelse af 17. maj 2023, der er gået imod Naturstyrelsen, men der er

også andre særskilte klagesager over hegnet. Jeg har derfor valgt først at omtale en del af disse klagenævnsafgørelser over dyrehegnet. Herefter følger i 4.2 en gennemgang af klagenævnets afgørelser vedrørende VVM-screening, i 4.3 vedrørende tilladelse til naturnationalparken efter naturbeskyttelseslovens § 61a.

#### *4.1 Dyrehegnet: landzonetilladelse, § 3-dispensation og tilsyn med ulovlige forhold*

Etablering af dyrehegnet har givet anledning til flere klagesager, der også på forskellig vis illustrerer, at det er gået stærkt, og at Naturstyrelsen har haft svært ved at vente på, at lovgrundlag og de nødvendige tilladelser er på plads.

##### *4.1.1 MRF 2022.246 PKN afslag på landzonetilladelse til udslusningsfold ændret til tilladelse*

Den første klage, som Planklagenævnet afgjorde vedrørende naturnationalparkerne, var MRF 2022.246 Pkn, hvor Gribskov Kommune den 1. april 2022 havde afslået landzonetilladelse til udslusningsfold til de store planteædere. Kommunen begrundede afslaget med, at der var tale om en selvstændig konstruktion til en ændret anvendelse, og at udslusningsfolden ikke var nødvendig for skovdrift og var visuelt forstyrrende. Naturstyrelsen påklagede afslaget og gjorde gældende, at udslusningsfolden var omfattet af undtagelsen i planlovens § 36, stk. 1, nr. 3 som erhvervmæssig nødvendig for skovdriften, og subsidiært at der skulle meddeles landzonetilladelse, hvori indgik Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering, som Miljøstyrelsen havde tilsluttet sig ved tilladelsen. Planklagenævnets flertal fandt, at udslusningsfolden kunne anses for erhvervmæssig nødvendig, men da nærmeste bebyggelse var 200 meter, var det nødvendig med landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 2. Planklagenævnet meddelte herefter landzonetilladelse til den ansøgte placering og udformning af udslusningsfolden med henvisning til, at den understøttede naturnationalparken, og at der ikke var væsentlige landskabsmæssige eller naturmæssige hensyn imod, idet nævnet »ikke finder grundlag for at tilsidesætte den foretagne Natura 2000-

væsentlighedsvurdering i forhold til den ansøgte [udslusningsfold]«.

Nævnets bemærkning om væsentlighedsvurdering må sammenholdes med, at kommunen som følge af afslaget ikke havde foretaget en væsentlighedsvurdering efter planhabitatbekendtgørelsen, hvorfor Planklagenævnet enten måtte hjemvise sagen eller selv foretage væsentlighedsvurderingen, især når der er tale om udslusningsfold i et Natura 2000-område. Planklagenævnet valgte imidlertid en tredje model, idet nævnet i stedet lagde den af ansøger (Naturstyrelsen) udarbejdede væsentlighedsvurdering for hele naturnationalparken til grund i relation til udslusningsfolden og herefter ikke fandt grundlag for at tilsidesætte denne. Det er imidlertid ikke Naturstyrelsen som ansøger, men den kompetente myndighed, der har eneansvaret for væsentlighedsvurdering efter planhabitatbekendtgørelsen. Det forekommer problematisk, hvis det er klagenævnet, der skal godtgøre, at en af ansøger indsendt væsentlighedsvurdering under en klagesag er mangelfuld, især når kommunen som første instans ikke har taget stilling til væsentlighedsvurderingen. Dette er vanskeligt at forene med EU-Domstolens dom i C-461/17 *Holohan m.fl.*, hvor det bl.a. blev præciseret, at det alene er den kompetente myndighed, der har ansvaret for vurderinger efter habitatdirektivets art. 6, og at dette ikke kan overlades til en offentlig byggherre, hvilket i øvrigt er en dom, som Planklagenævnet selv har henvist til i flere sager.<sup>10</sup>

#### 4.1.2 Planklagenævn 17. maj 2023:

##### *Landzonetilladelse til 14,5 km. dyrehegn ved Fussingø<sup>11</sup>*

Baggrunden for denne sag var, at Randers Kommune i juni 2021 på forespørgsel havde oplyst Naturstyrelsen om, at kommunen ikke mente, at hegnet krævede landzonetilladelse, men måtte anses for et sædvanligt dyrehegn erhvervsmæssigt nødvendigt for jordbrugsdriften og derfor undtaget fra

krav om landzonetilladelse efter planlovens § 36, stk. 1, nr. 3. Efter henvendelse fra foreningen Fri Natur traf Randers Kommune den 17. januar 2023 afgørelse om, at etablering af hegn og færister til brug for Naturnationalpark Fussingø, ikke kræver landzonetilladelse, da der var tale om almindelig hegning til dyrehold. Afgørelsen blev påklaget til Planklagenævnet af Fri Natur, der bl.a. gjorde gældende, at der var tale om et usædvanligt hegn i omfang og karakter, som krævede landzonetilladelse, og at hegnet var i modstrid med habitatdirektivets krav om beskyttelse af Natura 2000-områder. Naturstyrelsen gjorde gældende, at klagefristen var overskredet, da foreningen allerede i november 2022 på baggrund af en anmodning om aktindsigt fik kendskab til kommunens »afgørelse« af 17. juni 2021.

Planklagenævnet fandt, at klagefristen var overholdt, og at Fri Natur med mere end 1000 medlemmer var klageberettiget efter planlovens § 59, stk. 2. Herefter fandt flertallet (9 mod 2), at det ansøgte hegn på baggrund af hegnets længde og omfang adskilte sig fra et sædvanligt hegn og derfor krævede landzonetilladelse. Flertallet lagde tillige vægt på, at det i forarbejderne til naturnationalparkloven er forudsat, at et hegn kan blive anset for bebyggelse pga. højden, materialerne, farverne og længden, og at det store eller lange hegn vil medføre en væsentlig visuel påvirkning af landskabet. Planklagenævnet fandt herefter ikke anledning til at behandle indsigelser vedrørende habitatdirektivet, men bemærkede, at kommunen ved fornyet behandling skulle forholde sig til hegnets påvirkning af Natura 2000-områder og bilag IV-arter efter planhabitatbekendtgørelsen, mens screeningsafgørelsen efter miljøvurderingsloven til den samlede tilladelse blev behandlet af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse angår alene Naturnationalpark Fussingø, men må antages at have betydning for det endnu længere og endnu højere dyrehegn i Naturnationalpark Gribskov, der også må antages at kræve landzonetilladelse. Påbegyndelse af etablering af hegnet kan derfor ikke iværksættes, før en landzonetilladelse foreligger, hvor en eventuel klage herover som udgangspunkt vil have opsættende virkning. Hvorvidt Naturstyrelsen har an-

10. Se f.eks. MRF 2021.65 Pkn, hvor ophævet af plangrundlag for Danmarks største vindmøllepark på land og MRF 2022.125 Pkn, hvor ophævet plangrundlag for vindmøllepark ved Bogø.

11. Planklagenævnets afgørelse af 17. maj 2023 j. 23/01880.

søgt de berørte kommuner om landzonetilladelse til dyrehegn i Naturnationalpark Gribskov vides ikke, men som det fremgår af Planklagenævnets afgørelse, vil der i den forbindelse også skulle ske de vurderinger af EU-beskyttet natur, der fremgår af planhabitatbekendtgørelsen, før en landzonetilladelse kan meddeles.

I den sammenhæng kan yderligere nævnes to andre afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet vedrørende hegnet omkring Gribskov Naturnationalpark.

#### 4.1.2 Miljø- og Fødevareklagenævnet 6. juni 2023: Ikke klageret over ulovlig opførelse af hegn<sup>12</sup>

Den ene var en klage fra en nabo over, at Naturstyrelsen havde påbegyndt opsætning af dyrehegn i Naturnationalpark Gribskov, selv om Miljøstyrelsens tilladelse var påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, og klage har opsættende virkning. Miljøstyrelsen anerkendte som tilsynsmyndighed, at Naturstyrelsen havde begået en overtrædelse, men forklarede det med en misforståelse, som nu var rettet. Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde til grund, at klagen vedrørte Miljøstyrelsens tilsyn efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, og at afgørelser efter denne bestemmelse ikke kan påklages til klagenævnet, jf. naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, 2. pkt. Nævnet havde derfor ikke kompetence til at behandle klagen, hvorfor klagen blev afvist.

Nævnets afvisning er i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens klagebegrænsning i § 78, stk. 1, og dele af nyere praksis, jf. MRF 2022.81 Mfk, MRF 2022.87 Mfk, MRF 2022.290 Mfk. Der er dog fortsat eksempler på, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har fulgt tidligere praksis og behandlet klager over tilsynsafgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, mht. om der foreligger et ulovligt forhold, men ikke tager stilling til, hvilke foranstaltninger der kan pålægges i anledning af det ulovlige forhold, jf. MRF 2021.230 Mfk og MRF 2022.199 Mfk.

#### 4.1.3 Miljø- og Fødevareklagenævnet 6. juni 2023: Alligevel dispensation fra § 3 til hegn<sup>13</sup>

Den anden sag vedrørte ligeledes Gribskov Naturnationalpark og var foranlediget af, at Hillerød Kommune den 6. oktober 2022 havde meddelt afslag på Naturstyrelsens ansøgning i juli 2021 om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til opsætning af 70 meter dyrehegn i 2,5 meters højde i beskyttet mose i Naturnationalpark Gribskov. De 70 meter i mosen var en del af det samlede 22 km dyrehegn om Gribskov Naturnationalpark, og kommunen havde begrundet afslaget med, at der ikke var undersøgt alternative placeringer, og at der var uenighed om hensigtsmæssigheden af hegnet.

Afslaget blev påklaget af Naturstyrelsen og Danmarks Naturfredningsforening. Klagerne gjorde bl.a. gældende, at kommunens begrundelse for afslaget var usaglig og mangelfuld, og at Miljøstyrelsen i maj 2022 havde givet tilladelse til etablering af Naturnationalparken og samtidigt havde truffet afgørelse om, at etablering af naturlig hydrologi kan gennemføres uden miljøvurdering og henviste tillige til Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1. Med henvisning til Naturstyrelsens efterfølgende besigtigelse gjorde styrelsen tillige gældende, at alternative placeringer af denne strækning af hegnet vil påvirke mere beskyttet natur end det ansøgte tracé. Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde i afgørelsen til grund, at naturforbedrende funktion af et indgreb kan begrunde dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 3, men at § 3 skal administreres i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsens § 6. Med henvisning til Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering, som kommunen havde tiltrådt, fandt nævnet, at dispensation fra § 3 til hegnet ikke vil medføre væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området og ikke vil medføre beskadigelser eller ødelæggelser af yngle- og raste-områder for

12. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2023 j. 22/10370

13. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2023 j. 22/12071 og 22/12088.

bilag IV-arter, hvorefter nævnet ophævede afslaget og ændrede det til en dispensation som ansøgt.<sup>14</sup>

Afgørelsen er endnu et eksempel på, at både kommune og Miljø- og Fødevareklagenævnet i forbindelse med en ansøgning om dispensation til hegnet på en beskeden strækning af det samlede hegn, har lagt Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering af det samlede 22 km lange og 2,5 m høje hegn til grund, hvormed nævnet nærmest kortslutter den vurdering af Natura 2000-påvirkning, som ellers kræves ved de forskellige tilladelser efter habitatbekendtgørelsens § 6 og planhabitatbekendtgørelsen.

Samlet illustrerer de ovennævnte klagenævns-afgørelser, at selv om Miljøstyrelsens tilladelse til de to nationalparker tager stilling til placering af dyrehegn på 22 km henholdsvis 14,5 km rundt om de to nationalparker, skal der indhentes en del yderligere tilladelser og dispensationer efter forskellige love fra kommunerne, før hegnet lovligt kan opføres, selv om hegnet er helt centralt for at etablere de to nationalparker.

#### 4.2 Miljø- og Fødevareklagenævnet 6. juni 2022: Screening efter miljøvurderingslovens § 21

Som anført traf Miljøstyrelsen afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at tilladelsen til de to nationalparker ikke krævede miljøkonsekvensrapport og tilladelse efter miljøvurderingslovens § 21, hvilket i relation til Natura 2000-påvirkning var baseret på Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering. Begge afgørelser blev påklaget, men da klagenes indhold og Miljø- og Fødevareklagenævnets begrundelse for afgørelsen i det væsentlige er enslydende, omtales alene klagesagen vedrørende Grib-skov Nationalpark.

Miljøstyrelsens afgørelse af 20. maj 2022 blev påklaget af Foreningen Fri Natur og en nabo. Klagerne gjorde bl.a. gældende, at projektet havde en sådan karakter og omfang, at projektet krævede VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25, og henviste bl.a. til, at der skulle være gennemført en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørel-

sens § 6, stk. 2, og at tilladelsen tillige havde karakter af en plan, som skulle være miljøvurderet efter miljøvurderingslovens § 12.

Klagerne henviste bl.a. til, at Miljøstyrelsen med henvisning til, at projektets tiltag er nødvendige for at bevare naturen, ikke har behandlet de væsentlige påvirkninger, hvilket ifølge klager var i modstrid med EU-Domstolens dom i sag C-441/17. Klager henviste til, at den i Miljøstyrelsens tilladelse forudsatte skovhugst, fældning af ikke-hjemmehørende arter og bekæmpelse af invasive arter ikke var tilstrækkeligt undersøgt i væsentlighedsvurderingen, der ikke indeholdt en måling af miljøpåvirkningerne, herunder udvaskning af nitrat, og at inddæmning og påvirkning af de fredede grøfter til Fredensborg Slot ikke medgik i beregninger af nitratudvaskning. Endvidere henviste klager til, at indhegningen af Naturnationalparken ikke er nødvendig for Natura 2000-områdets forvaltning, men hindrer vildtets frie passage, og at sådanne barrierevirkninger er i modstrid med dommen i C-142/16.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde i afgørelsen<sup>15</sup> til grund, at der i relation til VVM-screening efter miljøvurderingslovens § 21 ikke er krav om høring af offentligheden. Herefter fandt et flertal, at det var tilstrækkeligt med den omfattende væsentlighedsvurdering af Naturnationalparkens påvirkning af Natura 2000-område, hvilket flertallet begrundede med:

»at Miljøstyrelsen i tilstrækkeligt omfang har sikret sig, at projektet ikke kan påvirke Natura 2000-område nr. 133 [...] væsentligt, flertallet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens vurdering, foretaget på baggrund af den af Naturstyrelsen udarbejdede væsentlighedsvurdering, af, at naturtyper og arter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 133 ikke påvirkes væsentligt, og at der derfor ikke skal udarbejdes en habitatkonsekvensvurdering. Flertallet har ved vurderingen lagt vægt på, at væsentlighedsvurderingen indeholder en gennemgang af de forskellige arter på udpegningsgrundlaget, og at det for hver enkelt art er behandlet, hvorvidt arterne bliver påvirket af de enkelte delelementer, som indgår i projektet, og om arterne vil blive påvirkede af projektet som helhed [...]. Flertallet bemærker, at der ikke er særlige krav til omfanget af hverken en screeningsafgørelse

14. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2023 j. 22/12071 og 22/12088.

15. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2023 j. 22/07411 og 22/07413.

*efter miljø vurderingslovens § 21 eller en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsen.* Det er indholdet, som er afgørende for, om der er pligt til at udarbejde henholdsvis en miljøkonsekvensrapport og en habitatkonsekvensvurdering. Der er i den konkrete sag tale om et projekt i et større geografisk område og med flere delprojekter, som er beskrevet i afgørelse og det tilhørende materiale, ligesom det af væsentlighedsvurderingen fremgår, at der er valgt en metode, hvor der er meget gentagelse.«

Klagers indsigelse om, at der skulle have været gennemført en screening af ansøgningen efter miljøvurderingslovens § 10, blev afvist af Miljø- og Fødevarerklagenævnet med henvisning til,

»at der er tale om *et konkret projekt*, der er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10 g, og således omfattet af miljøvurderingslovens § 21 og dermed ikke en plan omfattet af miljøvurderingslovens § 8. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Miljøstyrelsens afgørelse omhandler et konkret projekt med beskrivelser af det konkrete anlægsarbejde der skal udføres. Nævnet har derudover lagt vægt på, at der i *forlængelse af screeningsafgørelsen er meddelt etableringstilladelse til etablering af naturnationalparken.*«

Klagenævnets vurdering og begrundelser i klagen over Naturnationalpark Fussingø er i relation til denne del stort set sammenfaldende, hvorfor der ikke er fundet grund til at gennemgå denne,<sup>16</sup> men nævnets begrundelser for at stadfæste Miljøstyrelsens tilladelse giver anledning til flere principielle bemærkninger og forekommer vanskelig at forene med klagenævnets øvrige praksis.

#### 4.3 Bemærkninger til Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse efter miljøvurderingsloven

Miljø- og Fødevarerklagenævnets begrundelse for at stadfæste Miljøstyrelsens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 giver indtryk af, at nævnet (på linje med Miljøstyrelsen) overser, at reglerne om VVM – henholdsvis SMV – ikke er begrænset til projekter (og planer), der har skadelig virkning på miljøet. Foranstaltninger som f.eks. genslyngning af vandløb eller genopretning af natur er også om-

fattet af krav om miljøvurdering, hvis ændringerne må anses for væsentlige for miljøet, jf. bl.a. sag C-142/07 mht. VVM og C-43/18 mht. SMV. Begrundelsen er, at hvor et større projekt kan medføre væsentlige ændringer i omgivelserne, er det væsentligt at få belyst sådanne konsekvenser, der langt fra altid er ønskelige.

Hertil kommer yderligere, at når det drejer sig om Natura 2000-områder, hvor forskellige arter og naturtyper er en del af udpegningsgrundlaget, vil foranstaltninger til beskyttelse eller forbedring af bestemte arter kunne have skadelig virkning på andre arter, hvorfor der i sådanne tilfælde er krav om konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3, jf. C-441/17 om en i øvrigt velbegrundet udryddelse af den invasive art typografbillen i en større ældre polsk skov.<sup>17</sup> Som følge heraf vil der tillige være krav om miljøvurdering efter VVM-direktivet eller SMV-direktivet med inddragelse af offentligheden. Dette kunne også være relevant i forbindelse med Gribskov og Fussingø Naturnationalpark, hvor der tilsigtes en ganske vidtgående omlægning af skovdriften.

Det kan ligeledes give anledning til forundring, at klagenævnet ikke forholder sig til, at det er Naturstyrelsen som den statslige lodsejer og ansøger, der står for væsentlighedsvurderingen. Det fremgår således udtrykkeligt af C-461/17 Holohan m.fl., at det ikke er bygherren, men derimod den kompetente myndighed, der skal udarbejde en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, og det gælder også, hvis ansøgeren er en offentlig myndighed.<sup>18</sup> Dette må principielt også gælde for en screening (væsentlighedsvurdering) efter § 6, stk. 1, hvorfor Miljøstyrelsens vurdering af, om konsekvensvurdering er nødvendig, ikke alene kan baseres på Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering, som klagenævnet anfører. Det er således vanskeligt at følge klagenævnets begrundelse for, at tilladelse til at udlægge 1300 hektar Naturnationalpark omkranset af et 22 km langt 2,5 meter højt hegn i et

16. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. juni 2023 j. 22/09880 og 22/09881.

17. Se Pagh: Tfm 2018, s. 277 samt Pagh & Haugsted: Fast ejendom – regulering og køb (4. udg.) 2022, s. 520.

18. Se Pagh: Tfm 2020, s.3 samt Pagh & Haugsted: Fast ejendom – regulering og køb (4. udg.) 2022, s. 518.

Natura 2000-område ikke kræver en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, og at det er tilstrækkeligt med en foreløbig screening efter § 6, stk. 1 (også betegnet væsentlighedsvurdering), der som fastslået af EU-Domstolen i sag C-323/17, har karakter af en foreløbig afgørelse.

Ifølge nævnets fortolkning kan myndighederne omgå pligten til at udarbejde konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2 ved i stedet at udarbejde en omfattende væsentlighedsvurdering, der helt fjerner screeningen fra en foreløbig vurdering. Hvis klagenævnets forståelse lægges til grund, er der åbnet for en nærmest ubegrænset omgængelsesmulighed, hvormed myndigheder kan omgå pligten til at gennemføre VVM med tilladelser efter miljøvurderingslovens § 25 henholdsvis SMV, hvis myndigheden under betegnelsen væsentlighedsvurdering udarbejder en nærmere redegørelse for, hvordan de enkelte dele af planen/projektet kan påvirke Natura 2000-områder og deres udpegningsgrundlag. En sådan omgængelse kan næppe forventes at få forståelse hos EU-Domstolen og forekommer i øvrigt også at være i konflikt med Århuskonventionen, jf. C-243/15, der tilsvarende drejede sig om et dyrehegn i et Natura 2000-område, og hvor dommen fastslog, at dyrehegn, der kræver konsekvensvurdering, er omfattet af Århuskonventionens art. 6 om inddragelse af offentligheden.<sup>19</sup> Tilsvarende kan overvejes, om den korte høring af væsentlighedsvurderingen og udkast til screening er i overensstemmelse med Århus-konventionens art. 6, henset på vurderingernes omfang, jf. Compliance Committees afgørelse i MAD 2012.182 CC.

Endnu mere problematisk forekommer klagenævnets begrundelse for at afvise, at Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Gribskov er omfattet af miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer. Læser man det nærmere indhold af Miljøstyrelsens tilladelse, har afgørelsen bortset fra det omfattende dyrehegn og anlæg af parkeringspladser og stier primært karakter af en ramme for fremtidig træfældning, etablering af

vådområder mv., hvis nærmere indhold forudsættes konkretiseret i forvaltningsplaner. For denne del er der derfor ikke tale om en tilladelse, der tager stilling til de væsentlige miljøvirkninger og giver Naturstyrelsen et retskrav på at gennemføre bestemte foranstaltninger, men derimod om overordnede retningslinjer, hvilket må anses for en plan omfattet af miljøvurderingslovens § 8. Den omstændighed, at Miljøstyrelsen allerede har meddelt tilladelsen, kan ikke føre til, at tilladelsen i forhold til miljøvurderingsloven er afskåret fra at anses for en plan omfattet af reglerne om strategisk miljøvurdering.<sup>20</sup>

Da Miljøstyrelsens tilladelse fastsætter rammer for genopretning af naturlig hydrologi omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10 g, må Miljøstyrelsens tilladelse være omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, og da vedtagelsen sker fra en statslig myndighed, er der obligatorisk miljøvurdering af tilladelsen som en plan, jf. EU-Domstolens dom i C-444/15. Denne indsigelse om manglende strategisk miljøvurdering kunne imidlertid slet ikke behandles i forbindelse med klagen over Miljøstyrelsens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, men burde være afvist i klagesagen over VVM-screening og i stedet behandlet af nævnet i klagen over Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Gribskov, hvilket ikke burde volde klagenævnet vanskeligheder, da der er betydeligt sammenfald mellem de spørgsmål, som klagenævnet behandlede i forbindelse med screeningsafgørelser henholdsvis tilladelsen efter naturbeskyttelseslovens § 61 a, som det fremgår nedenfor.

#### 4.4 Miljø- og Fødevarerklagenævnets stadfæstelse af tilladelser til naturnationalpark

Indholdet i Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Gribskov og Naturnationalpark Fussingø er belyst ovenfor i afsnit 3. Tilladelserne blev som nævnt påklaget af både naboer og Foreningen Fri Natur, hvor det dog alene var foreningen, der havde klageret, mens naboers klager blev afvist med hen-

19. Se Pagh: Tfm 2017, s. 3 samt Pagh & Haugsted: Fast ejendom – regulering og køb (4. udg.) 2022, s. 532.

20. Om afgrænsning af, hvilke retsakter der er omfattet af strategisk miljøvurdering (SMV), se Pagh & Haugsted: Fast ejendom – regulering og køb (4. udg.) 2022, s. 446 ff og blandt de nyste domme, C-9/22 (MRF 2023.10).

visning til naturbeskyttelseslovens klagebegrænsning.

Foreningen Fri Natur gjorde i klagen over Naturnationalpark Gribskov bl.a. gældende, at offentligheden ikke var tilstrækkeligt inddraget og høringsen var for kort, og at det ikke var tilstrækkeligt med væsentlighedsvurderingen af Naturnationalparkens påvirkning af Natura 2000-området. Klager henviste dels til, at omfanget af væsentlighedsvurderingen viste, at det var nødvendigt med en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, men klager henviste tillige til, at den øgede skovhugsts betydning for bekæmpelsen af invasive arter og betydning for udvaskning af kvælstof. Klager gjorde endvidere gældende, at vurderingen af bilag IV-arter var mangelfuld, og at opsætningen af hegn i væsentligt omfang vil påvirke offentlighedens adgang til området og begrænse det store vildts frie bevægelighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde til grund, at selv om der efter naturbeskyttelseslovens § 61 c er krav om en forvaltningsplan i overensstemmelse med § 61 e, gælder disse regler ikke for Gribskov Naturnationalpark, jf. ikrafttrædelsesreglen. Herefter fandt et flertal, at offentligheden i tilstrækkeligt omfang var inddraget forud for Miljøstyrelsens tilladelse, da det oprindelige projektforslag havde været i høring i 8 uger i foråret 2021, hvor der havde været inddraget landsdækkende og lokale projektgrupper, uden det blev tillagt betydning at dette var før, lovgrundlaget blev vedtaget.

Tilsvarende fandt samme flertal, at det var tilstrækkeligt med den omfattende væsentlighedsvurdering af Naturnationalparkens påvirkning af Natura 2000-område med samme begrundelse, som var anført i klagen over Miljøstyrelsens screening efter miljøvurderingslovens § 21. Nævnet afviste at tage stilling til Naturstyrelsens anmodning om, hvorvidt det var nødvendigt at udarbejde en væsentlighedsvurdering for de dele af projektet som har til formål at understøtte Natura 2000-områdets bevaringsmål-sætninger, da nævnet ikke tager stilling til, om den gennemførte vurdering er mere omfattende end nødvendigt.

Nævnet fandt heller ikke grundlag for at underkende Miljøstyrelsens vurdering af, at projektet ikke ville skade bilag IV-arter og deres yngle- og ra-

steområder. I relation til indsigelsen om, at opsætningen af hegn var for vidtgående for offentlighedens adgang til området og begrænsninger i vildtets frie bevægelighed, fandt flertallet med henvisning til forarbejder, at Miljøstyrelsen havde foretaget en tilstrækkelig og begrundet vurdering, der godtgjorde, at foranstaltningerne ikke gik videre end nødvendig og henviste bl.a. til, at det fremgik af tilladelsen, hvor offentligheden har adgang, og at konstruktionen af hegnet i videst mulig omfang sikrer passage for planter og dyr med undtagelse af de græssende dyr. Herefter blev Miljøstyrelsens tilladelse stadfæstet.<sup>21</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse vedrørende Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Fussingø er i alt væsentligt sammenfaldende med afgørelsen om Gribskov.<sup>22</sup> Klagenævnets begrundelse for, at de tre ugers høring af den omfattende væsentlighedsvurdering var tilstrækkelig, fordi der var gennemført offentlig inddragelse før lovgrundlaget var på plads, forekommer ikke afstemt med f.eks. Planklagenævnets afgørelse i MRF 2023.53, hvor der netop blev lagt vægt på, at nye oplysninger skulle i offentlig høring. Men ellers er argumentationen på de centrale punkter i klagesagen sammenfaldende med afgørelsen af klagen over den manglende miljøvurdering, men med den vigtige forskel, at der ikke i klagen over tilladelsen efter naturbeskyttelseslovens § 61 a, blev taget stilling til, om tilladelsen måtte anses for et projekt eller en plan. Afgørelsen giver derfor ikke anledning til andre bemærkninger end dem, der ovenfor er anført vedrørende nævnets tiltræden af Miljøstyrelsens VVM-screening.

## 5. Sammenfattende vurdering

Som det er fremgået, kan Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser af tilladelserne til de to første naturnationalparker ikke betegnes som overbevisende, og det må især undre, at klagenævnet uden nævneværdige refleksioner har lagt til grund, at

21. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2023 j. 22/10849.
22. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2023 j. 22/09869.

Miljøstyrelsens tilladelse til naturnationalpark efter naturbeskyttelseslovens § 61 a skal anses for et projekt, da det er mere nærliggende at anse tilladelsen for en plan eller program efter miljøvurderingsloven, hvorved bemærkes, at Miljøstyrelsens tilladelse opfylder alle de betingelser for en plan, som EU-Domstolen anførte i sag C-300/20 (MRF 2022.10). Nævnets fortolkning vil i alle tilfælde komme på prøve i forhold til de kommende naturnationalparker, hvor kravene i naturbeskyttelseslovens §§ 61 d og 61 e om bl.a. forvaltningsplaner skal opfyldes og på sin egen måde understreger, at der er tale om en ramme for de fremtidige tilladelser.

Miljøstyrelsens forklaring på, at Miljøstyrelsens tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 61 a skal anses som 'projekt', kendes ikke. Men det kan konstateres, at hvis tilladelsen var anset som en plan, havde det haft den retsvirkning, at der i alle tilfælde skulle være gennemført en miljøvurdering med offentlig høring. Det kan videre konstateres, at en

miljøvurdering og offentlig høring i relation til projektbegrebet alene kunne undgås, hvis der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. I lyset af den omfattende væsentlighedsvurdering efterlader dette en lidt ubehagelig mistanke om, at Miljøstyrelsen så at sige har regnet baglæns for at se, hvordan en miljøvurdering og offentlig høring kunne undgås. Sådanne forsøg på at omgå grundlæggende elementære krav er så samtidigt en del af forklaringen på EU-Domstolens til tider vidtgående fortolkning af reglerne om VVM, SMV og habitatdirektivets art. 6, stk. 3. Så Miljø- og Fødevareklagenævnets seneste afgørelser om naturnationalparker og den heri indeholdte fortolkning har næppe nogen lang fremtid.