



NATUR- OG
MILJØKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg
Telefon: 72 40 56 00
nmkn@naevneshus.dk
www.nmkn.dk

18. januar 2017 · J.nr.: NMK-61-00113 · KlageID: 107788 · Ref.: EBRAU-NMKN

AFGØRELSE

i sag om Styrelsen for Vand- og Naturforvaltnings tilladelse til udvidelse af råstofvindingsarealet i fredskov i Bromme Plantage i Sorø Kommune

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter § 39 i skovloven¹.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster afgørelse fra Naturstyrelsen af 23. juni 2016 om tilladelse til udvidelse af råstofvindingsarealet i Bromme Plantage med 25 ha fra 24 til 49 ha på matr.nr. 18a, Lyng By, Pedersborg, 21a og 21d, Krøjerup By, Bromme og 26a, Bromme By, Bromme, på vilkår af udlægning og fordeling af erstatningsskov som anført i afgørelsen.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. skovlovens § 64.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1577 af 8. december 2015 om skove

² Lovbekendtgørelse nr. 1205 af 28. september 2016 om Natur- og Miljøklagenævnet

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Afgørelsen er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, støttet af Dansk Botanisk Forening.

Klager har navnlig anført, at placeringen, størrelsen og kvaliteten af erstatningsskoven er forkert og utilstrækkelig.

Sagens oplysninger

Naturstyrelsen har den 23. juni 2016 meddelt tilladelse til udvidelse af råstofindvindingsarealet i Bromme Plantage med 25 ha fra 24 til 49 ha på matr.nr. 18a, Lyng By, Pedersborg, 21a og 21d, Krøjerup By Bromme og 26a, Bromme By, Bromme i Sorø Kommune.

Der er tale om etape 2 i graveområde VII, som er på i alt 92 ha. For etape 1 på 24 ha er der tidligere udlagt et vederlagsareal på 36 ha fra puljearealet i Gallehus Skov, matr.nr. 97 m.fl. Gallehus, Møgel-tønder, i Tønder kommune.

Det er fastsat følgende vilkår for tilladelsen:

1. For den nye graveetape 2 på 25 ha udlægges et erstatningsareal på 37,5 ha svarende til 1,5 x graveetapens størrelse.
2. For hver gang en ny graveetape påbegyndes, skal der forinden være truffet afgørelse om etablering af erstatningsskov på mindst 1,5 x etapens størrelse. Der skal dog højst etableres 138 ha erstatningsskov i alt for graveområde VII.
3. Vilkåret om erstatningsskov for 2. etape anses for opfyldt ved udlæg af følgende puljearealer:
 - a) Restarealet på 10,26 ha i Gallehus Skov, hvortil der i skovlovsafgørelse af 1. februar 2007, j.nr. SNS-321-00111, er givet tilladelse til, at arealet kan bruges som erstatningsskov i etape 2.
 - b) Et areal på 2,65 ha af matr.nr. 1q Gunderup By, Rind og 2q Skærbæk Gde., Rind og 4,60 ha af matr.nr. 1au Skærbæk Gde., Rind, i alt 7,25 ha, godkendt ved skrivelse af 9. september 2015, j.nr. NST-321-00098.
 - c) Et areal på 1,54 ha i Præstegårdsskoven ApS, matr.nr. 1 b Baggessgårde, Sdr. Omme og matr.nr. 40 Ørbæk By, Hoven, godkendt ved skrivelse af 18. februar 2016, j.nr. NST-321-00098.
 - d) Et areal på 16,23 ha af puljeskoven matr.nr.21 og 2m Nr. Vium By, Nr. Vium, som indstillet af Asger Olsen på ansøgers vegne ved skrivelse af 17. juni 2016.
 - e) Et areal på 4,01 ha af puljeskoven beliggende på matr.nr. 1a Hedehuse Gde., Ejstrup, som indstillet sammen med arealet under d).
4. Ovennævnte erstatningsarealer udgør i alt 39,29 ha. Da det krævede erstatningsareal er på 37,5 ha, tillades det, at det overskydende areal på 1,79 ha overføres til etape 3, som forventes påbegyndt i 2027.

Det fremgår af afgørelsen, at Stiftelsen Sorø Akademi og NCC Roads A/S ved ansøgning af 24. og 29. september 2015 har ansøgt Region Sjælland om tilladelse til udvidelse af råstofindvindingen på et 25 ha stort areal i Bromme Plantage indenfor det område på i alt 92 ha, som den 18. december 2006 blev godkendt af amtet til råstofindvinding som tillæg 11 til Regionplan 2005-2016 - "Fortsat råstofindvinding i og ved Bromme Plantage, Sorø Kommune".

Det fremgår af afgørelsen fra 1. februar 2007, at ansøgeren har mulighed for at udlægge erstatningsarealerne etapevis på betingelse af, at der udarbejdes en særskilt afgørelse efter skovloven med en godkendelse af erstatningsarealerne for hver enkelt etape.

Den påklagede afgørelse forholder sig således kun til en godkendelse af de af ansøger foreslåede erstatningsarealer, idet de andre forhold vedrørende råstofindvindingen anses for behandlet i skovlovsafgørelse af 1. februar 2007.

Det fremgår af afgørelsen, at da der ansøges om en udvidelse af indvindingsområdet på 25 ha skal der udlægges et erstatningsareal på $25 \text{ ha} \times 1,5 = 37,5 \text{ ha}$. Dette areal tilvejebringes ved et areal på 10,26 ha erhvervet i forbindelse med 1. etape, et puljeareal på 7,25 ha forhåndsgodkendt af Naturstyrelsen ved skrivelse af 9. september 2015, et puljeareal på 1,54 ha forhåndsgodkendt af Naturstyrelsen ved skrivelse af 8. februar 2016 og endelig 2 puljearealer på henholdsvis 16,23 ha og 4,01 ha indstillet med ansøgers skrivelse af 17. juni 2016.

Det samlede erstatningsareal for 2. etape udgør 39,29 ha, hvoraf 1,79 ha tillades overført til 3. etape, som forventes påbegyndt i 2027.

Ansøgningen vedrører 2. etape indenfor området, idet den 10-årige råstofindvindingstilladelse for 1. etape udløber ved udgangen af 2016.

Odsherred Statsskovdistrikt (nu Naturstyrelsen, Vestsjælland) har ved afgørelse af 1. februar 2007 for sit vedkommende meddelt principgodkendelse af råstofindvindingen på hele det 92 ha store område på betingelse af, at der udlægges de nødvendige erstatningsarealer, som udgangspunkt 150 % af det areal som berøres af indvindingen, med fradrag af afgravede arealer, som gentilplantes.

Naturstyrelsen har begrundet afgørelsen med, at der efter skovlovens § 11, stk. 1, på fredskovspligtige arealer ikke må opføres bygninger, etableres anlæg, gennemføres terræændringer, herunder råstofgravning, eller anbringes affald uden sammenhæng med skovdriften. Efter § 38 kan der dog gives dispensation, når særlige grunde taler for det.

Praksis for dispensation er meget restriktiv. I praksis gives kun dispensation, hvis der ikke kan findes en placering uden for fredskov, og hvis hensynet til overordnede samfundsmæssige formål vejer tungere end hensynet til at bevare arealet som fredskov.

Tilladelse til råstofindvindingen i Bromme Plantage på et 92 ha stort areal og en godkendelse af erstatningsarealer for 1. etape på i alt 36 ha er sket i Odsherred Statsskovdistriktsafgørelse af 1. februar 2007.

Begrundelsen for afgørelsen er, at når et areal i regionplanen er udpeget som et regionalt graveområde, så forudsættes det som udgangspunkt, at der i forbindelse med fastlæggelsen af graveområderne er foretaget en samfundsmæssig afvejning af hensynet til at kunne udnytte eksisterende råstofforekomster overfor hensynet til at bevare fredskoven.

Med afgørelsen godkendes et erstatningsareal på 39,29 ha, som forudsætning for en fortsættelse af råstofindvindingen på et nyt 25 ha stort areal inden for det udlagte råstofindvindingsområde i regionplantillæg 11 2005-2016.

Klagen

Klager har bl.a. anført, at Naturstyrelsen burde have stillet vilkår om nærhed til Sorø og optaget nyeste viden om skovens biodiversitet i sin afgørelse.

De mange hektar skov, der nu allerede er i gang med at blive nedlagt til åben grusgrav, er gammel plantageskov plantet af Stiftet Sorø Akademi for over 100 år siden. Kvaliteten er derfor relativ høj selv for en som udgangspunkt tæt plantage. Dof-basen underbygger dette indtryk med fund af sjældne ynglefugle som sortspætte og hvepsevåge.

Erstatningerne er derimod spredte bevoksninger og tætte, unge nåletræskulturer spredt ud over marginale jyske landbrugsjorde. En af erstatningsskovene starter på bar mark, mens resten allerede før afgørelsen er mere eller mindre sluttet plantage og skov. Kun Gallehus Skov ved Møgeltønder er af en størrelse, der er sammenlignelig med Bromme Plantage.

Ingen af skovene kommer dog til at rumme adgangsforhold, der strækker sig udover, hvad der gælder for skove over størrelseskravet 5 hektar. Dette skyldes at Naturstyrelsen ikke har stillet vilkår herom, ligesom styrelsen heller ikke har stillet vilkår efter erstatningsskovreglerne § 6, stk. 2, om nærhed til og kvaliteten af den nedlagte skov. Begge forhold anser klager for en mangel og i strid med formålet med erstatningsdiskussionen.

Sammenlignet med erstatningsnatur efter § 3 i naturbeskyttelsesloven, så er udgangspunktet altid nærhed, sammenhæng og sammenlignelighed. Nedlægges der fersk eng, erstattes det med fersk eng eventuelt med vilkår, der sikrer at det bliver til fersk eng osv. Naturstyrelsen synes derimod at være tilfreds med trægrupper, der indtil videre har undgået at få betegnelsen "fredsskov" hæftet på sig, overalt i det danske landskab.

Tager man udgangspunkt i Gallekov, der i dag hører under Prins Joakims Schackenborg, så er det påfaldende, at netop den største erstatning, allerede fra etape I, gik til matrikel 97 Gallehus, Møgeltønder. Da skulle man tro, at der derfor var tale om relativ ny skov. Dette er dog ikke tilfældet, idet skoven er indtegnet på de lave målebordskort og med på luftfoto fra 1945. Faktisk er skoven i de mellemliggende år blevet meget mere tæt og plantageagtig, ligesom dagens skov rummer anseelige vildtagre som også kaldes "fredsskov". DN har ikke haft mulighed for at følge andre matrikler i området, som nu kan bryste sig af betegnelsen "fredsskov". Men søger man Gallehus Skov får man en hyggelig historie om en skov tilbage fra 1808 og frem. Hvordan dette nogensinde kan komme i spil som erstatningsskov, savner klager et godt svar på.

Endelig kan man undres over, at den samlede erstatning holdes til 1:1½, når man medtænker, at der hverken stilles vilkår om nærhed, kvalitet eller bedre offentlig adgang. Fastholdes disse manglende vilkår forekommer en erstatning på 1:2 eller mere, langt mere rimelig.

For så vidt angår biodiversiteten har klager anført, at der i Bromme Plantage som det eneste sted øst for Jylland findes flere populationer af den meget sjældne Skov-Kohvede - en gulblomstret halv-snylter i skovbunden. Denne bestand er fundet i forbindelse med det nyligt afrapporterede Atlas Flora Danica projekt og populationerne forsøgt angivet på vedhæftede kortmateriale. Foruden Skov-Kohvede skulle der også findes den meget sjældne Stellars Mosskorpion. Disse unikke forhold ses ikke at have indgået i Naturstyrelsens overvejelser i eller forud for afgørelsen, hvilket foreningerne mener, er en mangel ved afgørelsen, da oplysningerne reelt set er offentligt tilgængelige.

Styrelsen for Vand- og Naturforvaltnings (SVANAs) bemærkninger til klagen

SVANA har bemærket, at der er i afgørelsen af 1. februar 2007 er givet Stiftelsen Sorø Akademi mulighed for at stille erstatningsarealet etapevis, i dette tilfælde 4 etaper, hvilket er praksis efter skovloven ved større råstofgravninger. Det er et krav, at der forud for hver ny etape (svarende til en 10-årig gravetilladelse fra amtet/regionen) skal godkendes et erstatningsareal på mindst 150 % af etapens størrelse, og at der i hvert enkelt tilfælde skal træffes særskilt afgørelse herom efter skovloven. Vilkår 2 og 3 i afgørelsen af 1. februar 2007 om, at der hver gang en ny graveetape påbegyndes skal træffes særskilt afgørelse om erstatningsskov er stillet ud fra en betragtning om, at det ikke vil være rimeligt at kræve hele erstatningsarealet på $92 \text{ ha} \times 1,5 = 138 \text{ ha}$ på én gang, når råstofindvindingen løber over en måske 40-årig periode - ligesom der heller ikke vil være mulighed for at modregne eventuelle afgravede arealer, som måtte blive gentilplantet i løbet af perioden.

Stiftelsen Sorø Akademi har i forbindelse med 1. etape på 24 ha erhvervet et 46,26 ha erstatningsareal fra puljearealet i Gallehus Skov i Sønderjylland, hvoraf 10,26 ha er godkendt til overførsel og brug i 2. etape. Til brug for 2. etape, som er på 25 ha og som skal dække perioden 2017-2026 skal bruges et erstatningsareal på 37,5 ha, som udover restarealet fra Gallehus Skov er fremskaffet fra 3 mindre puljeskavsarealer i Jylland.

SVANA har ligeledes bemærket, at det naturligvis ville være ønskeligt, hvis erstatningsarealet kunne findes i nærområdet, men da der er tale om et relativt stort areal, vil det ikke efter SVANA's opfattelse være rimeligt at stille et sådant krav.

Ifølge § 6 i bekendtgørelse om erstatningsskov er der desuden ikke hjemmel til at stille vilkår om ejerskabet af erstatningsskoven. Der kan derfor ikke stilles vilkår om offentligt ejerskab af erstatningsarealet. Da der med Bromme Plantage er tale om et plantageanlæg på mindre god jord, og da Sorø Kommune i forvejen er begunstiget med en høj skovprocent (16 %), har SVANA ikke fundet det rimeligt at begrænse Stiftelsens muligheder for at erhverve erstatningsarealer ved at stille krav om lokal nærhed eller særlige krav til bevoksningssammensætningen.

Den faktor på 1,5 som er anvendt ved beregningen af erstatningsarealets størrelse er den sædvanlige for arealer i omdrift med almindelig skovbevoksning. Efter SVANA's opfattelse er der ikke særlige forhold ved Bromme Plantage, som kan begrunde en højere faktor.

Bemærkninger til klagen fra ejer af arealet/ansøger

Stiftelsen Sorø Akademi har bemærket, at de overordnede vilkår for erstatningsarealer blev fastsat ved afgørelsen af 1. februar 2007. Stiftelsen har ligeledes bemærket, at Bromme Plantage ikke er bynær og slet ikke efter Sorø forhold. Endelig har stiftelsen bemærket, at der ikke er fremkommet ny viden om biodiversiteten i det udpegede graveområde siden VVM-redegørelsen i 2006. VVM-redegørelsen tager stilling til spørgsmålet om netop Skovkohvede og Stellars Mosskorpion.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Natur- og Miljøklagenævnet bemærker indledningsvist, at den påklagede afgørelse alene fastsætter vilkår for placering og fordeling af erstatningsskov. Nævnet har således alene behandlet dette spørgsmål.

Det følger af skovlovens § 1, at formålet med loven bl.a. er at fremme bæredygtig drift af landets skove. Dette betyder, at der ved driften af skoven og ved administration af loven både skal tages hensyn til træproduktion og forsyningen af træ og til skovenes biologiske mangfoldighed samt til landskab, naturhistorie, kulturhistorie, miljøbeskyttelse og friluftsliv.

Ifølge lovens § 39, stk. 1, nr. 5, kan Miljø- og fødevarerministeren fastsætte vilkår for afgang, herunder om at et andet areal bliver fredskovspligtigt (erstatningsskov) i afgang efter § 6, stk. 1.

I bekendtgørelse om erstatningsskov³ er fastsat nærmere regler om brugen af erstatningsskov.

Bekendtgørelsens § 3 fastsætter regler om beregningsgrundlaget for erstatningsskovens størrelse, og § 4 for selve beregningen af erstatningsskovens størrelse: 110 % for arealer uden skovbevoksning, 150 % for arealer i omdrift med almindelig skovbevoksning og 200 % for bl.a. bynær skov og arealer med særlig høj skovlovs-mæssigt værdi, rekreativt eller biologisk.

Bekendtgørelsens § 6 fastsætter rammene for selve erstatningsskovsarealet. Det skal således kunne blive fredskovspligtigt efter skovlovens § 4, og skal inden for en rimelig tid kunne bringes til at opfylde skovlovens krav til anvendelse af fredskovspligtige arealer, jf. skovlovens §§ 8-10.

Efter stk. 2 kan Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning stille vilkår om erstatningsskovs placering og etablering, herunder om at:

- 1) Erstatningsskoven placeres i nærheden af det areal, den skal erstatte.
- 2) Erstatningsskoven placeres bynært, når den skal erstatte et bynært areal.
- 3) Etableringen af erstatningsskoven sker med særlige naturtyper eller træarter, hvis den skal erstatte sådanne naturtyper eller træarter.

Det fremgår af vejledningen til skovlovens § 39⁴, herunder bekendtgørelsen om erstatningsskov, at

Små erstatningsskovsarealer bør så vidt muligt placeres i tilknytning til eksisterende fredskov, og samnoteres med denne, hvis dette er muligt. Herudover angiver de beskrevne vilkår i § 6, stk. 2, en ønskelig retning, dvs. erstatningsskoven bør placeres nær det areal den skal erstatte, bynær skov bør erstattes af bynær skov og skov af en særlig fin kvalitet bør erstattes med skov af en lignende kvalitet. I øvrigt afhænger det af de konkrete omstændigheder, hvilke vilkår der med rimelighed kan begrundes.

Det følger af bekendtgørelsens § 8, at Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning ved etablering af en puljeskov tillader, at et nærmere bestemt areal bliver fredskovspligtigt og herefter inden for en nærmere afgrænset periode kan anvendes til at opfylde fremtidige vilkår om erstatningsskov, uanset at puljeskoven er fredskovspligtig på det tidspunkt, hvor kravet om erstatningsskov skal opfyldes. Det følger af stk. 2, at der i en puljeskov kan indgå både skovbevoksede arealer og arealer, som etableres gradvist som skov, indtil hele arealet opfylder skovlovens krav til anvendelse af fredskovspligtige arealer, jf. skovlovens §§ 8-10. Efter stk. 3, kan en puljeskov anvendes til at opfylde vilkår om erstatningsskov, der stilles både til ejeren af puljeskoven og til andre, som har aftalt med ejeren, at vilkåret om erstatningsskov kan opfyldes på det pågældende puljeareal, jf. § 9.

Det følger af bekendtgørelsens § 9, at Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning kan tillade, at en anlægsmyndighed eller en skovejjer, som skal opfylde vilkår om etablering af erstatningsskov, betaler for skovetablering på et offentligt ejet areal eller et privat ejet areal, som vedkommende ikke selv ejer, og som samtidig bliver fredskovspligtigt efter skovlovens § 4. Efter stk. 2, kan en puljeskov, som nævnt i § 8, også finde anvendelse i denne forbindelse.

³ Bekendtgørelse nr. 1185 af 7. december 2011 (efterfølgende ændret ved bekendtgørelse nr. 853 af 27. juni 2016 for så vidt angår overgang af myndigheden fra Naturstyrelsen til Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (SVANA)).

⁴ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=182080>

Formålet med reglerne om erstatningsskov er ifølge lovbemærkningerne at sikre, at en række af samfundets behov kan opfyldes, uden at skovarealet derved formindskes. Efter gældende lov og praksis stilles også krav om erstatningsskov, hvis fredskovspligten ophæves i situationer, hvor samfundsmæssige behov tilsiger, at fredskovspligten ophæves.

Nævnet lægger til grund, at de af Naturstyrelsen/Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning udpegede erstatningsskovarealer i afgørelsen, herunder puljeskoven er eller bliver pålagt fredskovspligt, jf. reglerne om erstatningsskov. På den baggrund finder nævnet, at de fastsatte vilkår om erstatningsskov i den konkrete afgørelse er i overensstemmelse med gældende ret, og finder således ikke grundlag for at tilsidesætte styrelsens beregning eller placering af erstatningsarealet.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster på den baggrund Naturstyrelsens afgørelse af 23. juni 2016 om tilladelse til udvidelse af råstofindvindingsarealet i Bromme Plantage med 25 ha fra 24 til 49 ha på matr.nr. 18a, Lyng By, Pedersborg, 21a og 21d, Krøjerup By, Bromme og 26a, Bromme By, Bromme, på vilkår af udlægning og fordeling af erstatningsskov som anført i afgørelsen.



Jeanette Christensen
Kst. ankechef

/



Elsebeth Braüner
Specialkonsulent

Afgørelsen er sendt til:

Stiftelsen Sorø Akademi, Søgade 17A, 1., 4180 Sorø - ssa@stiftsor.dk

Danmarks Naturfredningsforening – dn@dn.dk, jap@dn.dk

Styrelsen For Vand- og Naturforvaltning, j.nr. SVANA-325-00004 - svana@svana.dk,
marfi@svana.dk

Dansk Botanisk Forening - dbotf@mail.tele.dk

Sorø Kommune - soroekom@soroe.dk