

.....
MILJØMINISTERIET

By- og Landskabsstyrelsen

Skov- og Naturstyrelsen

J.nr. BLS 301-00232

Ref.BLST Natur/SNS Natur&Skov

Den 16. november 2009

Redegørelse for perioden 2005-2009 om vurdering af tilstanden i skove og om den danske rapportering til EU om habitatdirektivet i 2007.

1. Indledning

I slutningen af september 2009 har der været rejst kritik af, hvordan Miljøministeriet (MIM) har samarbejdet med Danmarks Miljøundersøgelser (DMU). Kritikken vedrører dels vurderingen af skovenes tilstand i forhold til EU's habitatdirektiv og dels den danske afrapportering til EU i 2007 af status for habitatdirektivets gennemførelse. Særligt er det fremført, at Miljøministeriet har forsøgt at tegne et for positivt billede af tilstanden og fremtidsudsigterne for den natur, som er omfattet af habitatdirektivet. Derudover er det fremført, at ministeriet ikke har fulgt anbefalingerne fra Danmarks Miljøundersøgelses forskere, og at ministeriet skulle have påvirket forskerne til at ændre deres rådgivning.

Der har i offentligheden været fokus på to centrale problemstillinger, der vedrører Skov- og Naturstyrelsens og By- og Landskabsstyrelsens gennemførelse af habitatdirektivet. Det drejer sig dels om hvilke faktorer, der indgår i kriterierne for at vurdere skovenes tilstand i forhold til habitatdirektivet og dels hvilke faktorer, der kan indgå i vurderingen af fremtidsudsigterne for en række naturtyper, der indgår i afrapporteringen til EU i 2007.

Endvidere har der været fokus på, hvilke problemstillinger styrelserne har forelagt miljøministeren, og styrelsernes opfølgning herpå.

Miljøministeren har på den baggrund den 29. september 2009 anmodet By- og Landskabsstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen om en redegørelse:

"By- og Landskabsstyrelsen bedes i samarbejde med Skov- og Naturstyrelsen udarbejde en redegørelse for sagen om indrapportering til EU om bl.a. skovenes tilstand tilbage fra sagens start i 2005 og frem til nu. Redegørelsen skal bl.a. omhandle selve indrapporteringen samt udarbejdelsen af de rapporter, der giver grundlaget herfor."

By- og Landskabsstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen har i fællesskab udarbejdet denne redegørelse.

Baggrunden for, at såvel Skov- og Naturstyrelsen som By- og Landskabsstyrelsen er blevet bedt om at bidrage til redegørelsen er, at Skov- og Naturstyrelsen i den omhandle-

de periode blev omstruktureret, således at ansvaret for EU-afrapporteringen flyttede til den nyoprettede By- og Landskabsstyrelse pr. 1. oktober 2007, mens ansvaret for vurdering af skovenes tilstand forblev i Skov- og Naturstyrelsen.

2. Sammenfatning og vurdering

2.1. Sammenfatning

En hjørnesten i habitatdirektivet er udpegning af såkaldte habitatområder for bestemte naturtyper og arter, som er oplistet i direktivet. Habitatområderne udgør – sammen med områder udpeget efter fuglebeskyttelsesdirektivet – de i alt 246 såkaldte Natura 2000-områder i Danmark. Miljøministeren skal udarbejde en Natura 2000-plan for hvert område. Planerne skal sikre, at habitatdirektivets krav om en aktiv forvaltning af områderne bliver opfyldt.

Som en del af grundlaget for planlægningen påbegyndte Skov- og Naturstyrelsen i 2005 et projekt i samarbejde med Danmarks Miljøundersøgelser og Skov & Landskab, som skulle udvikle et system til vurdering af de danske skoves tilstand.

Hvert sjette år skal Danmark - som alle andre EU-lande - indsende en rapport til EU, der bl.a. giver en status for den del af den danske natur, som er omfattet af EU's habitatdirektiv.

Miljøministeriet har ansvaret for rapporteringen. Opgaven var indtil 30. september 2007 henlagt til Skov- og Naturstyrelsen og blev fra 1. oktober 2007 henlagt til By- og Landskabsstyrelsen. Styrelsens opgave er at fortolke de krav, habitatdirektivet stiller, og i den forbindelse eventuelt indhente de nødvendige faglige analyser og vurderinger, der skal ligge til grund for rapporten.

Styrelsen havde som en del af Miljøministeriets kontrakt med Århus Universitet/Danmarks Miljøundersøgelser for 2007 indgået aftale om, at Danmarks Miljøundersøgelser bidrog med faglige analyser og vurderinger til brug for rapporteringen.

2007-afrapporteringen omfattede 70 arter og 58 naturtyper. Der blev foretaget 850-900 tilknyttede faglige delvurderinger.

I to overordnede forhold havde styrelserne og Danmarks Miljøundersøgelser ikke samme opfattelse: Det drejede sig dels om, hvilke kriterier der skulle anlægges for at vurdere skovenes tilstand, dels vurderingen af fremtidsudsigterne for 20 lysåbne naturtyper.

1) Kriterier for vurdering af skovenes tilstand

I februar 2005 indgik Skov- og Naturstyrelsen en kontrakt med de to sektorforskningsinstitutioner, Danmarks Miljøundersøgelser og Skov & Landskab (Københavns Universitet) med det formål at udvikle et system til vurdering af tilstanden for skove, som er omfattet af habitatdirektivet. I forbindelse med projektet gjorde Danmarks Miljøundersøgelser i 2006 opmærksom på, at Skov- og Naturstyrelsen tolkede habitatdirektivet anderledes, end Danmarks Miljøundersøgelser fandt rigtigt. Danmarks Miljøundersøgelser mente, at dødt ved og gamle træer skulle veje tungere i vurderingen, og at en skov kun måtte fravige lidt fra en skov under uberørte forhold for at opfylde habitatdirektivets krav. Danmarks

Miljøundersøgelser anførte bl.a., at *"... når træet er taget ud af skovene, inden træerne bliver rigtigt store, så er tabet af biologiske levesteder så stort, at tilstanden ikke længere bør kunne kaldes god"*.

Miljøministeriet er som andre statslige myndigheder forpligtet til at implementere og fortolke EU-direktiver. Hvis der foreligger fortolkningsbidrag – som for eksempel vejledninger, udtalelser fra EU-Kommissionen, domstolsafgørelser, herunder afgørelser fra EF-Domstolen, eller andre fortolkningsbidrag – indgår disse i fortolkningen.

Som ansvarlig for at fortolke direktivet, påpegede Skov- og Naturstyrelsen, at der ikke fra EU's side er noget krav om, at dødt ved og gamle træer skal være alle steder i skoven for at opfylde kravene i habitatdirektivet, så længe mængden af dødt ved og gamle træer er stabil eller stigende. Styrelsen påpegede også, at bæredygtig skovdrift ikke er udelukket for at kunne opfylde direktivets krav. Styrelsen støtter sig på forskellige fortolkningsbidrag til direktivet, herunder EU's definition af de habitatskovtyper, som findes i Danmark, samt en vejledning fra EU-Kommissionen om skov, der siger, *"at såfremt skovdrift ikke forringer eksisterende naturværdier og ikke er i strid med landenes egne retningslinjer for naturbevaring, kan økonomisk udnyttelse af skovene fortsætte."*

Hvis Danmarks Miljøundersøgelser fortolkning af direktivet blev taget som udgangspunkt, ville det således efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse kunne betyde, at størstedelen af bøge- og egeskovene skulle omdannes til skov, der kun afviger lidt fra skov under uberørte forhold ("lave niveauer af forandringer som følge af menneskelig aktivitet"), og at normal skovdrift på private og statslige løvskovsarealer i praksis stort set måtte ophøre. Udgangspunktet i Danmark er, at der stort set ikke var skov tilbage for 200 år siden, og at de danske skove de seneste 200 år hovedsagelig er opdyrket med henblik på produktion.

Drøftelserne om direktivfortolkningen i forhold til tilstandsvurderingssystemet for skov kunne ikke afsluttes i enighed. Derfor blev det aftalt at afslutte det igangværende projekt med en rapport, som beskriver principper og modeller for både et tilstandssystem, der giver et billede af naturtilstanden som foreslået af Danmarks Miljøundersøgelser, og et tilstandssystem, der bygger på styrelsens tolkning af habitatdirektivets krav. Skov & Landskab og Danmarks Miljøundersøgelser færdiggjorde herefter rapporten.

For at færdiggøre et tilstandsvurderingssystem, som byggede på Skov- og Naturstyrelsens tolkning af habitatdirektivets krav, blev der indgået en ny kontrakt mellem Skov & Landskab, Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen i november 2007. Dette nye projekt skulle kvalitetssikre og afprøve det tilstandsvurderingssystem, der var udviklet i det foregående projekt, med data. Rapporten blev færdiggjort i sommeren 2008.

Det er styrelsernes opfattelse, at trods uenighed om fortolkningen af de krav, habitatdirektivet stiller - og dermed, hvordan et skovtilstandssystem skulle udformes - er Danmarks Miljøundersøgelser enig i, at det er Miljøministeriets ansvar at foretage direktivfortolkning, og at ansvaret herfor hele tiden har ligget i Miljøministeriet. Danmarks Miljøundersøgelser har senest bekræftet dette i hjemmesidenyhed af 1. oktober 2009 (W5).

Danmarks Miljøundersøgelser havde accepteret, at myndighederne fortolker, hvad direktivet kræver, og selv om Danmarks Miljøundersøgelser ikke var enig i selve fortolkningen af direktivet, så leverede de et udkast til afrapporteringen af skovene, som fulgte styrel-

sens direktivfortolkning. Skovenes tilstand blev efterfølgende ikke genstand for yderligere drøftelse mellem Danmarks Miljøundersøgelser og styrelsen.

Sideløbende var der drøftelser om fremtidsudsigterne for disse skovnaturtyper. Det er styrelsernes opfattelse, at der i juni 2007 blev opnået enighed med Danmarks Miljøundersøgelser om fremtidsudsigterne for disse skovtyper - forudsat styrelsens fortolkning af direktivet. Danmarks Miljøundersøgelser mente - som ovenfor angivet - at styrelsen burde have fortolket anderledes, men forudsat styrelsens fortolkning af direktivets krav var Danmarks Miljøundersøgelser enig i styrelsens vurdering af fremtidsudsigterne.

2) Vurdering af fremtidsudsigterne for 48 naturtyper

Udover skovnaturtyper omfatter direktivet også andre naturtyper uden for skovene - de såkaldte lysåbne naturtyper. Ud af de 48 naturtyper uden for skovene, som EU-rapporteringen omfatter, var der uenighed om fremtidsudsigten for 20 af disse naturtyper.

Danmarks Miljøundersøgelser mente, at fremtidsudsigten for de 20 naturtyper skulle angives som ugunstig (betegnelsen dækker samlet såvel "stærkt" ugunstig som "moderat" ugunstig).

Skov- og Naturstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen vurderede, at fremtidsudsigten skulle angives som "ukendt", dels fordi man ikke kendte virkningen af en række vedtagne eller planlagte initiativer - som f.eks. udmøntning af den såkaldte miljømiliard og implementering af miljømålslovens vand- og naturplaner - dels fordi styrelsen med henvisning til EU-vejledningen om EU-afrapporteringen vurderede, at der ikke var tilstrækkelig viden, der kunne berettige, at man erklærede fremtidsudsigten for ugunstig.

Da EU-afrapporteringen nærmede sig den afsluttende fase, orienterede By- og Landskabsstyrelsen den 14. oktober 2007 daværende miljøminister Connie Hedegaard om sagen. Heraf fremgik bl.a. diskussionen mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen/By- og Landskabsstyrelsen om fremtidsudsigterne, dog ikke på en sådan måde at det var klart, at uenigheden med Danmarks Miljøundersøgelser om fremtidsudsigterne ikke gjaldt alle naturtyper - men alene 20 naturtyper udenfor skovene.

Miljøministeren stillede afklarende spørgsmål til sagen, som dog ikke nåede at blive besvaret, da der blev udskrevet valg til Folketinget. Efter valget blev problemstillingen vedrørende fremtidsudsigterne med forelæggelse af 30. november 2007 forelagt miljøminister Troels Lund Poulsen, som i december 2007 besluttede, at styrelsen skulle lægge Danmarks Miljøundersøgelsers vurdering af fremtidsudsigterne til grund for EU-afrapporteringen.

Derfor blev det - i overensstemmelse med miljøministerens beslutning - rapporteret til EU, at fremtidsprognosen for 24 naturtyper var ugunstig og for 31 var ukendt, mens 3 blev anset for at have gunstige fremtidsudsigter. Havde ministeren besluttet sig for at følge styrelsens vurdering, ville antallet af naturtyper, hvor fremtidsprognosen var ukendt, være steget med 20, således at der ville have været 51 naturtyper, der var rapporteret som ukendt, 4 som ugunstige og 3 som gunstige.

3) Offentliggørelse

By- og Landskabsstyrelsen foretog afrapporteringen den 21. december 2007 ved at frigive en elektronisk database og fremsende en orientering til EU-Kommissionen. Samme dag udsendte Miljøministeriet en pressemeddelelse om afrapporteringen, hvoraf det fejlagtigt fremgik, at der var tale om en statusrapport til EU fra Danmarks Miljøundersøgelser. Samtidig indgik i pressemeddelelsen et link til en nyhed på By- og Landskabsstyrelsens hjemmeside, som supplerede pressemeddelelsen.

2.2. Vurdering

Styrelserne har i medfør af den kompetence, der er henlagt til styrelserne, fortolket, hvad der skal til for at opfylde direktivets krav. By- og Landskabsstyrelsen har forestået afrapporteringen til EU i henhold til de beføjelser, den er givet. Der har været uenighed med Danmarks Miljøundersøgelser om direktivfortolkning, og der har derudover været en dialog om indholdet i EU-afrapporteringen. Det er styrelsernes opfattelse, at der ikke er foretaget ændringer i afrapporteringen, som Danmarks Miljøundersøgelser ikke har været enige i - givet at styrelsernes fortolkning af direktivet lægges til grund. Danmarks Miljøundersøgelser er derfor heller ikke efter styrelsernes opfattelse blevet presset til at ændre det faglige indhold i afrapporteringen.

Uanset at Skov- og Naturstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen mener at have varetaget deres opgaver som foreskrevet, har begge styrelser på baggrund af nærværende gennemgang og kritikken af forløbet fundet, at man på en række punkter kunne have løst opgaven mere hensigtsmæssigt.

Skov- og Naturstyrelsen burde have været mere præcis i beskrivelsen af den opgave, som Danmarks Miljøundersøgelser og Skov & Landskab i 2005 blev bedt om at løse for at udvikle et system til vurdering af skovtilstanden, herunder særligt have præciseret, hvorledes direktivet skulle fortolkes.

Styrelserne burde, både i forbindelse med Danmarks Miljøundersøgelsers og Skov & Landskabs bistand til udvikling af skovtilstandssystemet og i forbindelse med Danmarks Miljøundersøgelsers bistand til EU-afrapporteringen, have sikret en mere præcis beskrivelse af ansvar og opgaver, herunder hvordan og hvem der afgør eventuelle uenigheder mellem Danmarks Miljøundersøgelser og styrelserne i samarbejdet. Der burde allerede i kontrakterne have været en mere præcis ansvarsbeskrivelse i samarbejdet mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Miljøministeriet.

Af de fire forelæggelser, som By- og Landskabsstyrelsen udarbejdede til miljøministeren i oktober-december 2007, burde det have fremgået, at uenigheden med Danmarks Miljøundersøgelser om hvorvidt fremtidsudsigterne skulle afrapporteres ugunstig eller ukendt alene omfattede 20 naturtyper udenfor skovene, idet der for de øvrige naturtyper inkl. skovene efter styrelsernes opfattelse var opnået enighed med Danmarks Miljøundersøgelser.

Den 21. december 2007 blev der udsendt en pressemeddelelse om EU-afrapporteringen, hvoraf det fejlagtigt fremgik, at der var tale om en statusrapport til EU fra Danmarks Miljøundersøgelser. By- og Landskabsstyrelsen burde have sikret en retvisende formulering.

Som opfølgning på disse vurderinger vil styrelserne foretage en gennemgang af standardkontrakter og retningslinjer for indgåelse af samarbejdsaftaler og rekvireret opgaveløsning. Styrelserne vil sikre, at der ved samarbejdsaftaler og kontrakter om rekvireret arbejde bliver mere præcise beskrivelser af opgaverne. Det gælder især præcisering af ansvarsfordelingen mellem styrelse og samarbejdspartner i alle opgavens faser. Præmisserne for opgavens løsning vil blive gjort klarere - f.eks. i forhold til direktivfortolkning. Den udførende institutions ansvarlighed for faglig kvalitet vil blive gjort tydelig, og endelig vil der blive udarbejdet klare retningslinjer for, hvordan styrelsen skal forholde sig, hvis den finder, at den faglige kvalitet i en given opgave ikke er tilfredsstillende.

3. Habitatdirektivet og den danske implementering af direktivets krav

EU's habitatdirektiv (W1¹) er fra 1992 og har som hovedformål at beskytte bestemte naturtyper, dyr og planter i EU. Målsætningen for direktivet er at sikre eller genoprette såkaldt gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper af fællesskabsbetydning – dvs. at direktivets listede arter og naturtyper kan trives på både kort og lang sigt. Direktivet er implementeret i såvel Miljøministeriets lovgivning som i en række andre ministeriers lovgivning.

Definitionen af gunstig bevaringsstatus for naturtyper fremgår af habitatdirektivets artikel 1.e:

” En naturtypes »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når

- det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og
- den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, samt når
- bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig ...”

For at opnå en mere præcis beskrivelse og fortolkning af direktivkravene, udover hvad der fremgår direkte af direktivteksten, er der udarbejdet forskellige EU-vejledninger. Hertil kommer, at EF-domstolens afgørelser m.v. også bidrager til præcisering af direktivkravene.

En hjørnesteen i habitatdirektivet er udpegning af såkaldte habitatområder for bestemte naturtyper og arter, som er listet i bilag til direktivet. Habitatområderne udgør - sammen med områder udpeget efter fuglebeskyttelsesdirektivet - de i alt 246 såkaldte Natura 2000-områder i Danmark (ca. 8,3 % af landarealet). Miljøministeren skal udarbejde en Natura 2000-plan for hvert område, jf. miljømålslovens § 37 og skovlovens § 14. Planerne skal sikre, at habitatdirektivets krav om en aktiv forvaltning af Natura 2000-områderne bliver opfyldt.

¹ Referencer til hjemmesider angives i redegørelsen med W efterfulgt af et løbenummer i en parentes, fx (W6). I bilag 2 til redegørelsen findes en liste med referencerne og tilhørende adresser på hjemmesider. Tilsvarende henvises der til sagsakter ved brug af et stort bogstav, der repræsenterer sagen, efterfulgt af akt nummeret på den pågældende sag. I bilag 3 til redegørelsen findes en oversigt over hvilke sagsnumre og navne, bogstaverne refererer til. De konkrete akter, der er henvist til, vedlægges efter bilag 3, påført sagsbogstav og akt nummer, fx B63, som altså er akt 63 i sag B.

Derudover pålægger habitatdirektivet EU-landene at beskytte visse dyr og planter og deres levesteder over hele landet.

Myndighederne skal sikre, at påtænkte planer og projekter ikke skader den natur, Natura 2000-områderne er udpeget for, eller de arter, som er beskyttet af direktivet overalt i landet. Direktivets beskyttelseskrav kan kun i særlige tilfælde fraviges.

Der er i medfør af habitatdirektivets artikel 17 en forpligtelse til hvert 6. år at afrapportere status for habitatdirektivets gennemførelse til EU-kommissionen. Afrapporteringen skal bl.a. omfatte landsdækkende vurderinger af bevaringsstatus for habitatdirektivets arter og naturtyper i Danmark. Vurderingerne skal opdeles på det vestlige og østlige Danmark.

For at kunne indarbejde habitatdirektivets krav om gunstig bevaringsstatus i planlægningen for de udpegede Natura-2000 områder, er der i "målbekendtgørelsen" (Bek. nr. 815 af 27. juni 2007) fastlagt metoder for klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden. Tilstanden skal opgøres i klasse I - V, hvor tilstandsklasse I er udtryk for høj naturtilstand, klasse II er god naturtilstand og ned til klasse V, som er dårlig naturtilstand. Klasse I og II tilsammen svarer til gunstig bevaringsstatus, forudsat der gennemføres den for naturtypen nødvendige indsats. I bilag til bekendtgørelsen fastsættes kriterier for inddelingen i tilstandsklasser. Det sker i form af tilstandsvurderingssystemer, som omsætter systematisk indsamlede data fra lokaliteter for hver naturtype til en af tilstandsklasserne mellem I og V. Metoden er udviklet i samarbejde med Danmarks Miljøundersøgelser.

En mere detaljeret beskrivelse af EU-afrapporteringens teknik fremgår af afsnit 5.

4. Opgave- og ansvarsfordeling mellem Miljøministeriet og Danmarks Miljøundersøgelser

Det er Miljøministeriet, der som ansvarlig ressortmyndighed på vegne af regeringen har det overordnede ansvar for implementering af habitatdirektivet i Danmark. Heri ligger bl.a., at Miljøministeriet har ansvaret for at vurdere Danmarks forpligtelser i henhold til direktivets tekst, EF-domstolens praksis og EU-Kommissionens tilkendegivelser. Miljøministeriet har tillige ansvaret for Danmarks rapportering til EU om gennemførelsen af direktivet.

Af bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til By- og Landskabsstyrelsen (bekg. nr. 1128 af 26. september 2007) fremgår blandt andet, at By- og Landskabsstyrelsen varetager lov om naturbeskyttelse, EU-sager og internationale sager. Styrelsen varetager således EU-rapporteringsopgaven i henhold til habitatdirektivet. Skov- og Naturstyrelsen varetog opgaven indtil 1. oktober 2007 (bekg. nr. 48 af 18. januar 2007 - erstattet af bekg. nr. 1129 af 26. september 2007).

4.1 Ansvarsfordelingen for artikel 17-rapporteringen til EU i 2007

Danmarks Miljøundersøgelser blev den 1. januar 2007 ved universitetsreformen ændret fra at være en sektorforskningsenhed under Miljøministeriet til at være en forskningsinsti-

tution under Århus Universitet. Danmarks Miljøundersøgelser understøtter både før og efter universitetsreformen Miljøministeriet med forskning og forskningsbaseret rådgivning og myndighedsbetjening.

Af kontrakten (W2) mellem Miljøministeriet og Århus Universitet, Danmarks Miljøundersøgelser, for perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 fremgår således (punkt 4.2):

"Miljøministeriet har det overordnede ansvar og beslutningskompetence i forhold til varetagelse af myndighedsopgaverne, herunder i forhold til ministeriets behov for rapportering af data til Folketing, EU og internationale fora."

I bilag 1 (W3) til kontrakten for 2007 er endvidere oplyst dels opgaver, som Danmarks Miljøundersøgelser er ansvarlig for, dels opgaver, hvor Danmarks Miljøundersøgelser rolle er "myndighedsbetjening, faglig rådgivning og understøtning af Skov- og Naturstyrelsen". EU's habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiver og tilhørende EU-rapportering er angivet som opgaver, hvor Danmarks Miljøundersøgelser rådgiver Miljøministeriet. Der er ikke derudover indgået skriftlige aftaler med Danmarks Miljøundersøgelser om tilrettelæggelse af det praktiske samarbejde omkring EU-afrapporteringen.

Konkret lå hovedansvaret og koordineringen af den del af EU-afrapporteringen, som Danmarks Miljøundersøgelser var blevet anmodet om at bidrage til, hos Danmarks Miljøundersøgelser "Fagdatacenter for Biodiversitet" på Kalø. Fagdatacentret indsamlede og koordinerede bidrag fra især andre dele af Danmarks Miljøundersøgelser, som havde ekspertisen for forskellige naturtyper og arter spredt på flere afdelinger.

Samarbejdet mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen/By- og Landskabsstyrelsen i perioden juni 2007 til december 2007 forløb rent praktisk sådan, at Danmarks Miljøundersøgelser leverede udkast til dataark og vurderinger af tilstand og fremtidsudsigter for hver enkelt naturtype og art, som derefter blev gennemgået af Skov- og Naturstyrelsen – efter 1. oktober 2007 af By- og Landskabsstyrelsen. Som en del af styrelsens gennemgang blev der bl.a. foretaget vurderinger af afrapporteringen i forhold til de krav, habitatdirektivet stiller, og som understøttes af forskellige EU-fortolkningsvejledninger.

Korrespondancen med Danmarks Miljøundersøgelser om rapporteringen, herunder også Danmarks Miljøundersøgelser egen kvalitetssikring, førte i 2007 løbende til ændringer i dataark og de forskellige vurderinger i den samlede EU-afrapporterings database, inden denne blev frigivet til EU i december 2007. Udover styrelsens vurderinger i forhold til direktivforpligtelserne var der også behov for at afklare faktuelle opgørelser m.v. For eksempel viste det sig, at Danmarks Miljøundersøgelser første arealskøn for bl.a. skovtyperne ikke var korrekt (A319, A328). Dette blev rettet ved bl.a. også at inddrage Københavns Universitet (A312, A316) (Skov & Landskab, KU LIFE).

Alt i alt var afrapporteringen en meget omfattende og kompleks opgave, som over nogle måneders forløb i 2007 var genstand for omfattende korrespondance og drøftelser. Der er redegjort nærmere herfor i afsnit 5.

4.2 Ansvarsfordelingen ved projekt om udvikling af skovtilstandssystemer

I 2005 iværksatte Skov- og Naturstyrelsen et projekt, som skulle konkretisere habitatdirektivets krav til skov i form af et såkaldt tilstandsvurderingssystem til brug for Natura

2000-planlægningen for skove. Den viden og faglige ekspertise, der var nødvendig for at udvikle systemet, fandtes dels på en forskningsinstitution under Københavns Universitet, Skov & Landskab, og dels på Danmarks Miljøundersøgelser. Derfor ønskede styrelsen, at opgaven med at udvikle tilstandssystemet for skovnaturtyperne skulle løses i et samarbejde med både Skov & Landskab og Danmarks Miljøundersøgelser. Kontrakt herom blev indgået i februar 2005 (B 5).

Ved udarbejdelse af projektbeskrivelsen blev der særligt fra Skov- og Naturstyrelsens side lagt vægt på, at tilstandsvurderingssystemet for skovene, så vidt det overhovedet var muligt, skulle være parallelt med det tilstandsvurderingssystem (W4) for de lysåbne naturtyper (f.eks. heder, moser og overdrev), der samtidig var under udvikling. Samtidig blev der lagt særlig vægt på, at der skulle være reference til habitatdirektivets opdeling af gunstig og ugunstig bevaringsstatus og kriterierne herfor.

Da projektet nærmede sig afslutningen blev det klart, at der ikke var enighed om direktivets krav til gunstig bevaringsstatus for skov. Skov- og Naturstyrelsen pointerede flere gange - og med henvisninger til EU-Kommissionens fortolkningsvejledninger - styrelsens fortolkning af direktivets krav.

Da drøftelserne om direktivfortolkningen i forhold til tilstandsvurderingssystemet for skov ikke kunne afsluttes i enighed, blev det aftalt at afslutte det igangværende projekt med en rapport, som beskrev principper og modeller for både et tilstandssystem, der gav et billede af naturtilstanden som foreslået af Danmarks Miljøundersøgelser, og et tilstandssystem, der byggede på styrelsens tolkning af habitatdirektivets krav. Skov & Landskab og Danmarks Miljøundersøgelser færdiggjorde herefter rapporten.

For at færdiggøre et tilstandsvurderingssystem, som byggede på Skov- og Naturstyrelsens tolkning af habitatdirektivets krav, blev der efterfølgende indgået en ny kontrakt mellem Skov & Landskab, Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen i november 2007 (C 89). Dette nye projekt skulle kvalitetssikre, metodeafprøve og kalibrere det tilstandsvurderingssystem, der var udviklet i det foregående projekt. Arbejdet blev færdiggjort i sommeren 2008.

Selv om baggrunden for diskussionen om vurderingen af skovtilstand har været en forskellig opfattelse af habitatdirektivets krav, har Danmarks Miljøundersøgelser flere gange efterfølgende bekræftet, at det er styrelsen, som har ansvaret for at fortolke direktivet, hvilket bl.a. kommer til udtryk i en hjemmesidenyhed fra Danmarks Miljøundersøgelser den 1. oktober 2009 (W5) samt i Danmarks Miljøundersøgelsers notat af 9. januar 2009 til Miljøministeriets departement (C93), jf. afsnit 11 om opfølgning på samråd den 4. februar 2009.

5. EU-afrapportering i henhold til habitatdirektivet

Som nævnt i afsnit 3 pålægger habitatdirektivets artikel 17 medlemsstaterne i EU hvert sjette år at udarbejde en rapport til EU-Kommissionen med status for gennemførelse af habitatdirektivets regler. Første del af artikel 17 har følgende ordlyd:

"Hvert sjette år efter udløbet af fristen i artikel 23 aflægger medlemsstaterne rapport om gennemførelsen af de foranstaltninger, der er truffet i medfør af dette direktiv. Rapporten indeholder navn-

lig oplysninger om bevaringsforanstaltningerne i artikel 6, stk. 1, samt en vurdering af disse foranstaltningers virkninger for bevaringen af naturtyperne i bilag I og arterne i bilag II og de vigtigste resultater af overvågningen efter artikel 11. Rapporten, der skal være i overensstemmelse med den model, som udvalget fastlægger, fremsendes til Kommissionen og gøres offentligt tilgængelig."

Danmark har rapporteret første gang i 2001 for perioden 1995-2000 (W6) og anden gang i 2007 for perioden 2001-2006 (W7, W8). Første rapport blev baseret direkte på teksten i selve habitatdirektivet, idet der endnu ikke forelå en rapporteringsmodel eller vejledning fra EU-kommissionen. Modellen for rapporten i 2007 er fastlagt af EU's habitatkomite i april 2005 (D17). En tilhørende vejledning fra EU-kommissionen udkom i oktober 2006 (E4, W9). Rapporten skal ud over oplysninger om gennemførelsen af nationale regler indeholde information om tilstand og prognose (bevaringsstatus) for habitatdirektivets arter og naturtyper.

Rapporten i 2007 blev indrapporteret i et elektronisk format fastlagt af EU-kommissionen. Resten af nærværende redegørelse omhandler rapporten fra 2007, hvis ikke andet er nævnt.

Rapporten er opdelt i tre dele: a) en generel del om administrative forhold, dansk lovgivning m.v., b) en del om arternes tilstand og status, og c) en del om habitatnaturtypernes tilstand og status.

For hver art og naturtype i del b) og c) rapporteres en række data og angives en samlet vurdering af, om status i forhold til habitatdirektivets krav og EU-kommissionens vejledning er:

- ukendt (hvid / forkortes XX i EU-databasen),
- gunstig (grøn / forkortes FV i EU databasen),
- moderat ugunstig (gul / forkortes U1 i EU-databasen) eller
- stærkt ugunstig (rød / forkortes U2 i EU-databasen).

Den samlede vurdering af naturtypernes status fremkommer på basis af en sammenvejning af fire delvurderinger relateret til 1) naturtypens udbredelse, 2) areal, 3) struktur og funktion (populært sagt er struktur og funktion f.eks. for skov et udtryk for de træer der findes, næringsstofkredsløbet, aldersfordelingen og vandstandsforholdene m.v.) samt 4) fremtidsudsigter.

For arter er der et tilsvarende system - bortset fra at struktur og funktion er erstattet af en delvurdering af artens bestandsudvikling. Alle data og vurderinger er opdelt på det vestlige og østlige Danmark i henholdsvis den såkaldte atlantiske og den kontinentale biogeografiske region, som deles af en linje ned gennem midten af Jylland langs israndslinjen.

5.1. Datagrundlag for afrapporteringen

Afrapporteringen er omfattende og består af ca. 1300 datafiler, som på en EU-hjemmeside (EIONET) sammenfattes elektronisk til 58 naturtyper og 70 arter (W10). Hvert dataark fylder ca. 6 sider. Data kommer primært fra det nationale overvågningsprogram for vand og natur (NOVANA). Danmarks Miljøundersøgelser har, jf. den i afsnit 4 beskrevne rollefordeling, leveret faglige analyser og vurderinger, herunder stået for udfyldelse af det elektroniske rapportformat.

Som en del af grundlaget for vurderingerne af udbredelse, areal og arters bestand skal alle medlemsstater oplyse referenceværdier (Favorable Reference Values) for hver art og naturtype (W9 side 16 ff). Der er forskellige referenceværdier for udbredelse, areal og arternes bestand. Disse værdier er udtryk for det niveau, der skal til i fremtiden for kvantitativt at kunne vurdere gunstig bevaringsstatus. Værdierne må ikke sættes lavere end værdien da direktivet trådte i kraft i 1994, men skal være højere, hvis det vurderes, at niveauet i 1994 ikke er højt nok til langsigtet opretholdelse af arten/typen.

Foruden en vurdering af referenceværdier foretages også en vurdering af naturtypens aktuelle struktur og funktion samt fremtidsudsigterne, sådan at en samlet vurdering af en naturtype består af fire delvurderinger (parametre). For hver parameter vurderes om den er ukendt, gunstig, moderat ugunstig eller stærkt ugunstig. I vejledningen fra Kommissionen til EU-afrapporteringen er der en vis uddybning af, hvordan man skal gennemføre disse delvurderinger. Den samlede konklusion for hver art og naturtype angiver, om der er opnået gunstig bevaringsstatus. Såfremt alene én af de fire delvurderinger er ugunstig, vil den samlede vurdering også være ugunstig. Det betyder med andre ord, at hvis en art f.eks. er gunstig med hensyn til udbredelse, bestand og fremtidsudsigst, men har ugunstig arealvurdering, bliver den samlede konklusion ugunstig.

Med hensyn til delvurderingen af struktur og funktion for naturtyperne gælder ifølge EU's uddybende vejledning, at essentielle økologiske processer skal være til stede og fungere, for at man kan henføre en naturtype til gunstig bevaringsstatus. Som et eksempel nævner vejledningen s.56, at for skovtyper indbefatter essentielle processer foryngelse (at træerne kan formere sig) og næringsstofkredsløb, mens struktur indbefatter forhold som træernes aldersfordeling og tilstedeværelsen af dødt ved. Vejledningen uddyber dog, at det ikke er nødvendigt at alle elementer er til stede i alle områder (se også afsnit 6.1).

Af EU's vejledning til rapporteringen fremgår endvidere, at det vedrørende referenceværdier og typiske arter er tilladt at bruge "*best expert judgement*", dvs. bedste ekspertskøn, når der mangler data (W9 side 17, 19, 20, 28). For øvrige emner og vurderinger, f.eks. fremtidsudsigterne, bruges kategorien "ukendt", når der ingen data findes eller er utilstrækkelige oplysninger - "*No or insufficient reliable information available*" (W9 side 44-45 og 54-56).

Specielt med hensyn til vurderingen af fremtidsudsigterne giver EU-vejledningen mulighed for en relativt bred fortolkning, jf. følgende oversættelse af EU's vejledning side 56 om fremtidsudsigter (vedr. udbredelse, areal og særlige strukturer og funktioner):

"Gunstig: *Fremtidsudsigterne for naturtypen er udmærkede/gode, der forventes ingen væsentlige indvirkninger fra trusler; levedygtighed på lang sigt sikret.*

Moderat ugunstig: *Enhver kombination ud over dem beskrevet under gunstig eller stærkt ugunstig.*

Stærkt ugunstig: *Fremtidsudsigterne for naturtypen er dårlige, voldsomme indvirkninger forventes fra trusler; levedygtighed på lang sigt ikke sikret.*

Ukendt: *Ingen eller utilstrækkelige sikre oplysninger tilgængelige"*

Styrelsernes opfattelse har for mange naturtyper og arter været, at oplysninger har været for usikre til, at man kunne foretage en vurdering af fremtidsudsigterne på langt sigt (20 år). Skov- og Naturstyrelsen har derfor med henvisning til EU-vejledningen, anført over for Danmarks Miljøundersøgelser og Skov & Landskab, at der som minimum skulle foreligge en begrundet argumentation, hvis fremtidsprognosen skulle vurderes som andet end ukendt.

5.2 Det konkrete arbejde med udarbejdelse af EU-afrapporteringen.

EU-kommissionen sendte den 8. december 2006 et brev til habitatkomiteens medlemmer og landenes direktører for naturbeskyttelse, hvori den bl.a. mindede om den forestående EU-afrapportering (E5).

I januar-februar 2007 blev arbejdets tilrettelæggelse drøftet mellem Skov- og Naturstyrelsen og Danmarks Miljøundersøgelser, ligesom begge parter deltog i EU-møder og workshops om rapporteringen. Det blev klarlagt, at rapporteringsopgaven, jf. afsnit 4, er en del af de opgaver, hvor Danmarks Miljøundersøgelser leverer bidrag og rådgivning til Skov- og Naturstyrelsen, og at det er en opgave, som er dækket af kontrakten for 2007 mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Miljøministeriet (A106, W2). Der blev derfor ikke indgået yderligere kontrakt eller skriftlige aftaler om rapporteringsopgaven.

I marts 2007 testede Danmarks Miljøundersøgelser rapporteringsformatet på udvalgte naturtyper og arter, og Danmarks Miljøundersøgelses forskellige afdelinger blev informeret om opgaven og arbejdsfordelingen m.v. (A106). På møde mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen den 14. maj 2007 stod det klart, at arbejdet var af meget større omfang end først forventet, og at det derfor ville blive vanskeligt at nå interne tidsfrister for materiale til Skov- og Naturstyrelsen (21. maj, 4. juni og 11. juni 2007), og dermed også vanskeligt at overholde EU's tidsfrist 20. juni 2007. Alle parter erklærede dog, at de ville gøre deres bedste for at prøve at overholde fristerne (A127).

Da det, jf. afsnit 4, var Skov- og Naturstyrelsen (fra 1. oktober 2007 By- og Landskabsstyrelsen), der havde ansvaret for rapporteringen, gennemgik Skov- og Naturstyrelsen de første udkast fra Danmarks Miljøundersøgelser, da de fremkom omkring 1. juni 2007, for at sikre overensstemmelse med habitatdirektivet og EU's vejledninger (W9, W11, W12 og W13). Gennemgangen viste, at der efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse - især med hensyn til naturtyperne - tilsyneladende var dele af udkastene, der ikke var korrekte eller havde mangler, og at der var afvigende direktivtolkninger i materialet. Arbejdet med at gennemgå udkastene til rapportering gav anledning til en lang række mails mellem Skov- og Naturstyrelsen/By- og Landskabsstyrelsen og Danmarks Miljøundersøgelser i perioden maj til december 2007, som sammen med Danmarks Miljøundersøgelses egen kvalitetssikring, førte til en del ændringer i dataark og vurderinger.

Den oprindelige frist for aflevering til EU var som nævnt 20. juni 2007. Mange lande havde dog ikke mulighed for at overholde fristen, og EU satte derfor i oktober 2007 en endelig tidsfrist til alle lande til 31. december 2007 (A383).

Den 21. december 2007 foretoges den danske afrapportering til EU-kommissionen. Det skete ved frigivelse af den elektroniske database, hvori alle oplysninger er anført (W10). Der er tale om ca. 1.300 filer, hvoraf hovedparten udgør vurderingerne af de 58 naturty-

per og 70 arter, som er omfattet af habitatdirektivet i Danmark. Ligeledes blev der den 21. december oversendt en meddelelse til Udenrigsministeriets faste EU-repræsentation i Bruxelles med anmodning om at informere EU-kommissionen om den danske afrapportering. I januar blev Danmark af EU-kommissionen bedt om at korrigere nogle tekniske forhold og derefter sende rapporten på ny med frist den 25. februar 2008, hvilket herefter skete (F3). Kommissionen blev tillige igen informeret via Udenrigsministeriets faste EU-repræsentation i Bruxelles (F35).

I afsnit 6 og 7 uddybes og beskrives de delemner, som i særlig grad gav anledning til drøftelse mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen/By- og Landskabsstyrelsen.

6. Skovnaturtyperne omfattet af habitatdirektivet

I det følgende gives en mere detaljeret gennemgang af, hvorledes tilstandsvurderingen og fremtidsudsigterne af skovene er blevet udarbejdet, og hvordan dette indgik i EU-afrapporteringen i december 2007. Skovene belyses særligt, da de har været genstand for en væsentlig del af den debat og kritik, der i offentligheden har været omkring EU-afrapporteringen.

6.1 System til vurdering af tilstanden i skovene

For at kunne omsætte habitatdirektivets krav til den krævede planlægning i de udpegede Natura-2000 områder i Danmark, var det nødvendigt at udarbejde systemer til vurdering af tilstanden både for lysåbne naturtyper (f.eks. heder og moser) og for skove.

I 2005 indgik Skov- og Naturstyrelsen en kontrakt (B5) med Skov & Landskab og Danmarks Miljøundersøgelser om at udarbejde et tilstandsvurderingssystem for skovnaturtyperne. I 2004-2005 havde Skov & Landskab udarbejdet anvisninger for den kortlægning og registrering af skov, der blev gennemført i løbet af 2005-2006 (W14). Disse data indgik i udviklingen af tilstandsvurderingssystemet og efterfølgende også som grundlag for den konkrete vurdering af skovtilstanden i de skove, hvor data var indsamlet.

Danmarks Miljøundersøgelser var på dette tidspunkt tillige i færd med at udarbejde tilstandsvurderingssystem (W4) for nogle af de øvrige naturtyper (bl.a. heder, moser og overdrev), og der var enighed om, at tilstandsvurderingssystemet for skove mest hensigtsmæssigt blev udviklet i fællesskab mellem Danmarks Miljøundersøgelser, Skov & Landskab og Skov- og Naturstyrelsen for at sikre størst mulig sammenhæng og konsistens på tværs af naturtyperne.

Ved udarbejdelse af projektbeskrivelsen blev der fra Skov- og Naturstyrelsens side lagt vægt på, at systemudvikling skulle foregå med reference til habitatdirektivets krav. Det fremgår af projektbeskrivelsen (B5), at:

"Projektet skal udvikle en metode til operationel og standardiseret vurdering af den økologiske tilstand af skovbevoksede naturområder. Grundlaget for tilstandsvurderingerne er informationer og data der indkommer ved kortlægning og efterfølgende overvågning af de skovbevoksede naturområder. Dette særligt med reference til Habitatdirektivets opdeling af gunstig og ugunstig bevaringsstatus og kriterierne herfor"

Projektet blev sat i gang i februar 2005 med underskreven kontrakt mellem Danmarks Miljøundersøgelser, Skov & Landskab og Skov- og Naturstyrelsen (B3, B1, B2, B7, B13)

Under projektforløbet var der løbende dialog og informationsudveksling mellem Danmarks Miljøundersøgelser, Skov & Landskab og Skov- og Naturstyrelsen om artslistor, dataregistrering m.v., som skulle indgå i tilstandsvurderingssystemet (B16, B22, B26, B29, B34, B35, B41)

I forbindelse med projektet gjorde Danmarks Miljøundersøgelser i 2006 opmærksom på, at Danmarks Miljøundersøgelser mente, at Skov- og Naturstyrelsen tolkede habitatdirektivet anderledes, end Danmarks Miljøundersøgelser fandt rigtigt. Der var tale om en forskellig fortolkning af de krav, habitatdirektivet stiller for skov, og dermed hvilken vægt de enkelte parametre i tilstandssystemet skulle have (B44, B46).

Uenigheden drejede sig især om, i hvor høj grad tilstedeværelsen af dødt ved og store gamle træer i en bevoksning er nødvendig for at opfylde habitatdirektivets krav. Danmarks Miljøundersøgelser gav udtryk for, at dødt ved og gamle træer skulle veje tungere i vurderingen, og at en skov - set i forhold til en skov under uberørte forhold - kun måtte udvise lave niveauer af forandringer som følge af menneskelig aktivitet for at opfylde habitatdirektivets krav.

Til hjælp for fortolkningen af habitatdirektivet for så vidt angår skove har EU-kommissionen i 2004 udgivet en fortolkningsvejledning (Natura 2000 og skove – Udfordringer og muligheder), som bl.a. anfører (W11):

"Såfremt de faktiske skovbrugsmetoder ikke fører til en forringelse af naturtypernes eller arternes bevaringsstatus og ikke er i modstrid med medlemsstaternes egne retningslinjer for naturbevaring, kan denne form for økonomisk udnyttelse fortsættes".

På baggrund af fortolkningsvejledningen vurderede Skov- og Naturstyrelsen derfor, at bæredygtigt drevne skove kan have gunstig bevaringsstatus, at en vis skovdrift og hugst accepteres, og at tilstedeværelsen af dødt ved og særlige skovstrukturer er vigtig for biodiversiteten i skovene. Skov- og Naturstyrelsen vurderede således, at tilstedeværelse af sådanne strukturer i alle bevoksninger ikke er et krav for at opfylde direktivet, men at de skal sikres, hvor de allerede findes.

Dette understøttes desuden af miljøkommissær Dimas i en tale den 14. februar 2008 (W15):

"... I would like to correct one of the common misconceptions about NATURA 2000 – which is that once a site is designated all economic activities have to stop. This is simply not true and it is unfortunate that this myth continues. The NATURA network consists of living landscapes in which farming, fishing, forestry and hunting can continue."

Danmarks Miljøundersøgelser fastholdt sin vurdering af habitatdirektivets krav og fremfører bl.a. i mail til Skov- og Naturstyrelsen den 13. november 2006 (B48):

"...når træet er taget ud af skoven inden træerne bliver rigtig store, så er tabet af biologiske levesteder så stort at tilstanden ikke længere bør kunne kaldes god".

Skov- og Naturstyrelsen redegjorde efterfølgende for fortolkningen af direktivet, og fastholdt den tidligere udmeldte linje jf. mail den 23. november 2006 til Danmarks Miljøundersøgelser og Skov & Landskab (B50):

"... Vi har ligeledes drøftet videre på forholdet mellem skovens optimale naturværdier og habitatdirektivets krav. Vi er nu mere skarpe på, at vi skal sikre at habitatdirektivets krav overholdes, MEN vi kan i vores forvaltning af Natura 2000-skovene ikke tage direktivet til indtægt for et højere ambitionsniveau, end direktivet beskriver [Red.: W11 side 29]. I direktivet og fortolkningsvejledningerne er det som udgangspunkt accepteret, at skovnaturtyperne kan være mere eller mindre intensivt forstligt drevet. Skove i bæredygtig drift er fuldt accepterede. Definitionen af skovnaturtyperne er i Habitatnøglen [Red.: en vejledning til at kende forskel på de forskellige naturtyper i habitatdirektivet i form af nøgle (W16) og beskrivelser (W17)] baseret på tilstedeværelsen af visse urter og træarter, kronedækningsgrad af træarterne, og om bevoksningen har plantageagtig karakter. Der lægges herved også vægt på struktur (naturtypen må ikke have plantagekarakter), men der er ikke krav til strukturer som gamle træer eller dødt ved."

Med ovennævnte mail fremsendte Skov- og Naturstyrelsen et af styrelsen udarbejdet notat af 9. november 2006. Notatet indeholder en tabel og beskrivelse af de fem tilstandsklasser for skovnaturtyperne, opstillet parallelt med definitioner af tilstandsklasserne for de lysåbne naturtyper. Tilstandssystemet skulle bygge på de fem klasser for skovtilstand og bygger i øvrigt på, at alene klasse I og II er tilstrækkelige til at opfylde kravet om gunstig tilstand.

Kolonnen til venstre udtrykker Danmarks Miljøundersøgelsers ønske til skovvurdering, mens Skov- og Naturstyrelsens fortolkning af direktivets krav for skovene er beskrevet i højre kolonne. Opstillingen blev med samme indhold medtaget som tabel 1 i Danmarks Miljøundersøgelsers rapport nr. 634 fra oktober 2007 (W18).

Tabel 1 [Red.: Danmarks Miljøundersøgelsers forslag]

[Red.: Skov- og Naturstyrelsens fortolkning]

Generel definition af tilstandsklasser for naturtilstand. Generaliseret til brug for naturplanlægning med udgangspunkt i Vandrammedirektivets definition for vandløb, søer, overgangsvande og kystvande.

Generel definition af tilstandsklasser for skovtilstand. Til brug for naturplanlægning med udgangspunkt i habitatdirektivets krav og inspireret af vandrammedirektivets system for vandområder.

Høj tilstand (Klasse I)	Der er ingen eller kun meget små menneskeskabte ændringer i værdierne for de fysisk/ kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer for den pågældende naturtype i forhold til, hvad der normalt gælder for denne naturtype under uberørte forhold. Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for naturområdet svarer til, hvad der normalt gælder for den pågældende naturtype under uberørte forhold, og der er ingen eller kun meget små tegn på forandringer. Der forekommer typespecifikke forhold og samfund.
God tilstand (Klasse II)	Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende naturtype udviser lave niveauer af forandringer som følge af menneskelig aktivitet, men afviger kun lidt fra, hvad der normalt gælder for denne naturtype under uberørte forhold.
Moderat tilstand (Klasse III)	Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende naturtype afviger i moderat grad fra, hvad der normalt gælder for denne naturtype under uberørte forhold. Værdierne viser middelstore tegn på forandringer som følge af menneskelig aktivitet og er betydeligt mere forstyrrede end under forhold med god tilstand.
Ringe tilstand (Klasse IV)	Naturområder der viser tegn på større ændringer i værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende naturtype, og hvori de relevante biologiske samfund afviger væsentligt fra, hvad der normalt gælder for den pågældende naturtype under uberørte forhold.
Dårlig tilstand (Klasse V)	Naturområder der viser tegn på alvorlige ændringer i værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende naturtype, og hvori store dele af de relevante biologiske samfund, der normalt karakteriserer den pågældende naturtype under uberørte forhold, ikke forekommer.

Der er ingen eller kun små menneskeskabte ændringer i værdierne for de fysisk/kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer i forhold til, hvad der normalt gælder for skovtypen under uberørte forhold. Værdierne for de biologiske kvalitetselementer svarer til, hvad der normalt gælder for skovtypen under uberørte forhold eller ved meget naturvenlig drift, og der er ingen eller kun små forandringer. Der forekommer typespecifikke forhold og samfund, herunder strukturer og funktioner knyttet til gamle træer og dødt ved.
Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende skovtype udviser forandringer som følge af bæredygtig skovdrift, men forandringerne forhindrer ikke, at skovtypen og dens karakteristiske arter kan opretholdes på lang sigt. Strukturer og funktioner knyttet til gamle træer og dødt ved kan mangle eller være svagt udviklet.
Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende skovtype afviger i moderat grad fra, hvad der normalt gælder for denne skovtype ved bæredygtig skovdrift, således at der er forringet mulighed for langsigtet opretholdelse af skovtypen eller dens karakteristiske arter. Værdierne viser middelstore tegn på forandringer som følge af menneskelig aktivitet og er betydeligt mere forstyrrede end under forhold med god tilstand. Strukturer og funktioner knyttet til gamle træer og dødt ved mangler eller er sjældne.
Skovarealer der viser tegn på større ændringer i værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende skovtype, og hvori de relevante biologiske samfund afviger væsentligt fra, hvad der normalt gælder for den pågældende skovtype ved bæredygtig skovdrift.
Skovarealer der viser tegn på alvorlige ændringer i værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende skovtype, og hvori store dele af de relevante biologiske samfund, der normalt karakteriserer den pågældende skovtype ved bæredygtig skovdrift, ikke forekommer.

Hvis Danmarks Miljøundersøgelsers opfattelse skulle følges, ville skovene, som det fremgår af tabellen (klasse II, venstre kolonne) kun kunne opnå gunstig tilstand, hvis:

"...værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende naturtype udviser lave niveauer af forandringer som følge af menneskelig aktivitet, men afviger kun lidt fra, hvad der normalt gælder for denne naturtype under uberørte forhold".

Hvis Danmarks Miljøundersøgelsers fortolkning af direktivet blev taget som udgangspunkt, ville det således efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse kunne betyde, at størstedelen af bøge- og egeskovene skulle omdannes til skov, der kun afviger lidt fra skov under uberørte forhold ("lave niveauer af forandringer som følge af menneskelig aktivitet"), og at normal skovdrift på private og statslige løvskovsarealer i praksis stort set måtte ophøre, fordi direktivet kræver gunstig bevaringsstatus. Udgangspunktet i Danmark er, at der stort set ikke var skov tilbage for 200 år siden, og at de danske skove de seneste 200 år hovedsagelig er opdyrket med henblik på produktion.

Efterfølgende udvekslede Danmarks Miljøundersøgelser, Skov & Landskab og Skov- og Naturstyrelsen flere mails med argumenter for og imod, hvad direktivet kræver af dødt ved og gamle træer mv. (B51, B53, B54, B61, B63, B65). Skov- og Naturstyrelsen bad i mail af 23. januar 2007 (B55), Skov & Landskab "fokusere på opgaven med at få systemet til at svare til habitatdirektivets krav". Herefter foreslog Skov & Landskab i mail af 28. marts 2007 (B64) en løsning, der svarede til Skov- og Naturstyrelsens fortolkning af direktivet.

Efterfølgende blev det aftalt (jf. mail fra Danmarks Miljøundersøgelser af 17. april 2007 (B67):

"...direktioner[ne] har aftalt at tilstandsrapporten [den omtalte Danmarks Miljøundersøgelsers rapport om skovtilstand] indeholder både et indeks, der giver et billede af naturtilstanden i de kortlagte skove - et naturtilstandsindex, og et indeks der afspejler styrelsens tolkning af habitatdirektivets krav til skovtilstand - et EU-skovtilstandsindex."

Med henblik på udarbejdelse af bekendtgørelse om målfastsættelse i internationale naturbeskyttelsesområder (Natura-2000) anmodede Skov- og Naturstyrelsen i mail af 18. april 2007 (B68) Danmarks Miljøundersøgelser og Skov & Landskab om at færdiggøre det igangværende projekt med en beskrivelse af begge tilstandssystemer (B74). Kvalitetssikring samt metodeafprøvning og -kalibrering blev foreslået gennemført efterfølgende i et selvstændigt projekt.

Ud fra dette forslag færdiggjorde Skov & Landskab og Danmarks Miljøundersøgelser projektet i løbet af sommeren 2007, og rapporten "Skovenes naturtilstand – beregningsmetoder for habitatdirektivets skovnaturtyper" faglig rapport fra Danmarks Miljøundersøgelser nr. 634, blev udgivet på Danmarks Miljøundersøgelsers hjemmeside den 5. oktober 2007 (B78, W18).

I Skov- og Naturstyrelsens efterfølgende overvejelser om kalibrering, metodeafprøvning og kvalitetssikring af skovtilstandsindexet var det afgørende for Skov- og Naturstyrelsen, at styrelsens fortolkning af direktivet blev lagt til grund for det videre arbejde. Med henblik på at skabe den fornødne klarhed, indledte styrelsen derfor fornyede drøftelser med Danmarks Miljøundersøgelser og Skov & Landskab om at kalibrere, kvalitetssikre og afprøve systemet med data med udgangspunkt i styrelsens fortolkning af direktivet (C7).

Med mail af 5.oktober 2007 (C8) sendte Danmarks Miljøundersøgelser projektforslag og skriver:

"Efter snak i telefonen.....har jeg gennemskrevet projektforslaget, så det alene beskriver en kalibrering af skovtilstand....."

Fra projektbeskrivelsens formål:

"Projektet skal.....foretage en kalibrering af systemet til vurdering af skovtilstand, således at de resulterende indeks stemmer overens med de forventninger arbejdsgruppen har til udvalgte arealers skovtilstand. Der skal foretages en nivellering af indeks så det er i overensstemmelse med Skov- og Naturstyrelsens fortolkning af habitatdirektivets krav om grænsen mellem gunstig og ugunstig bevaringsstatus....."

Kontrakten blev indgået mellem Skov & Landskab, Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen i november 2007 (C89). Arbejdet blev færdiggjort med nogen forsinkelse i sommeren 2008. Den endelige rapport blev trykt og udgivet i december 2008: Faglig rapport fra Danmarks Miljøundersøgelser nr. 696, 2008 "Beregning af skovtilstand – tilstandsvurdering af habitatdirektivets skovtyper" (C95, W19).

6.2 EU-rapporteringen for skovene

Parallelt med udviklingen af et tilstandsvurderingssystem for skovene var arbejdet med EU-afrapporteringen af habitatdirektivet blevet indledt i 2007. Arbejdet med udviklingen af tilstandssystemet havde betydning for, hvordan skovenes tilstand blev afrapporteret til EU.

Som redegjort for i afsnit 4 gav arbejdet med rapporteringen anledning til en række mails mellem Skov- og Naturstyrelsen/By- og Landskabsstyrelsen og Danmarks Miljøundersøgelser i perioden juni til december 2007. Med hensyn til spørgsmålet om skovenes tilstand og deres fremtidsudsigter, blev emnet afklaret mellem Skov- og Naturstyrelsen og Danmarks Miljøundersøgelser i perioden fra 4. juni 2007 til 29. juni 2007.

6.2.1 Skovenes tilstand

Danmarks Miljøundersøgelsers første udkast til EU-afrapportering af skovenes tilstand fra 4. juni 2007 tog ikke udgangspunkt i Skov- og Naturstyrelsens tolkning af habitatdirektivet, men lagde, som også omtalt i afsnit 6.1, Danmarks Miljøundersøgelsers tolkning til grund (A145). Danmarks Miljøundersøgelser bad i mail af 7. juni om henvisninger til juridiske tekster som kunne underbygge Skov- og Naturstyrelsens tolkning. Skov- og Naturstyrelsen svarer i mail 12. juni 2007 (A192):

"...Du har bedt om juridiske tekster, som viser at skov på forskellig vis behandles anderledes end øvrige typer.

Der er bl.a. følgende vigtige tekster:

1) Selve direktivets præambel til skovtyperne i direktivets bilag 1, som medfører at der for skovtyperne er en ekstra dimension allerede ved afgrænsningen af typen. Det er kun vandløb der ellers har en tilsvarende præambel i bilag 1. Skov afviger fra de øvrige typer ved at store arealer med intensiv drift dermed er kommet med (ofte er afgrøden = træerne endda plantede). Fx i form af store dele af type 9160 egeskov og de 4 bøgeskovstyper. Det ville for SNS at se, mere eller min-

dre svare til at kulturrenge var taget med i 6410 tidvis våd eng, eller at græsmarker var taget med under overdrev.

2) EU-fortolkningsvejledningen: Natura 2000 og skove "Udfordringer og muligheder". Vejledningen er resultatet af en lang proces med Kommissionen for bordenden, og blev præsenteret på et fælles Natur- og Skov-direktørmøde. Hovedsagen i udmeldingen er, at det på møder og i processen blev klart udmeldt at hidtidig normal forstlig drift af skov, inklusive plantet skov, var helt kompatibel med direktivkravene, og at der kun kræves dødt ved, store træer mv. i det omfang, det har været der hidtil, eller i øget omfang, såfremt det er nødvendigt for opretholdelse af typiske arter. Vigtige tekststeder i vejledningen er bl.a. s. 29 ff, afsnit 6.2 [Red.: overskriften på vejledningens afsnit 6.2 er: "Generelle krav til skovforvaltning på Natura2000-lokaliteter"]. Det fremgik meget klart af processen, og SNS finder det også tydeligt beskrevet i vejledningen, at direktivet således ikke kræver en omfattende generel naturgenopretning af skovene for at nå til gunstig bevaringsstatus. Til gengæld fremgår det ligeså klart, at der ikke må ske forringelser af struktur og funktion mv., på de steder, hvor sådanne kvaliteter allerede er udviklet."

Ovenstående afspejler efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse, at Danmarks Miljøundersøgelser i forbindelse med EU-afrapporteringen genoptager diskussionen om habitatdirektivets krav til skovene, som, jf. afsnit 6.1, var afsluttet i april 2007. Men på baggrund af ovenstående mail korrigerede Danmarks Miljøundersøgelser den 13. juni 2007 skovtyperne, idet de lagde Skov- og Naturstyrelsens tolkning af habitatdirektivet til grund (A201):

"...Vi fremsender hermed samtlige 9 indlandsskovtyper i korrigerede versioner, og beder jer se bort fra de versioner, I tidligere har modtaget.

Drøftelser mellem DMU og SNS om principperne for vurdering af skovenes bevaringstilstand har vist en uenighed med hensyn til vurderingen af struktur og funktion, specielt inddragelsen af forekomsten af dødt ved, hule træer og store træer i vurderingen.

Vi mener, at vurderingen af skovenes bevaringstilstand bør inddrage hensyn til den samlede biodiversitet i skovene (ikke i detaljen, men i princippet), og finder på den baggrund, at skoven uden dødt ved, hule træer og gamle træer ikke besidder de habitatkvaliteter, som er nødvendige for at kunne beskytte og bevare biodiversiteten i skovene. SNS anfører derimod, at der ikke fra EU's side findes noget krav om at disse elementer skal være til stede i skovene for at de kan opnå en gunstig bevaringstilstand, så længe mængden af disse strukturer ikke mindskes i skove, hvor de er til stede.

Efter anmodning fra SNS har vi nu valgt at udelade disse elementer fra vurderingen af struktur og funktion.

Der har ligeledes været en drøftelse af principperne for inddragelse af kvælstofdepositionen i vurderingen af såvel struktur og funktion som fremtidsudsigterne for skovene. Her er der opnået enighed om, at kvælstofdepositionen kan påvirke begge vurderinger i de tilfælde hvor der er fyldestgørende dokumentation. Der er dog stadig uenighed om, hvorvidt den samlede biodiversitet i skovene skal indgå i vurderingen, og dette kan have betydning, idet en række af de mest følsomme organismer, epifyttiske og jordboende svampe, laver og mosser vil påvirke vurderingen i negativ retning hvis de lægges til grund.

Efter anmodning fra SNS har DMU valgt kun at lægge det meget lille udvalg af arter til grund som er anvendt til at karakterisere naturtyperne i fortolkningsmanualen."

Dermed anså Skov- og Naturstyrelsen diskussionen om skovenes tilstandsvurdering for afsluttet. Danmarks Miljøundersøgelser havde accepteret, at myndighederne fortolker,

hvad direktivet kræver, og selv om Danmarks Miljøundersøgelser ikke var enig i selve fortolkningen af direktivet, så leverede de et udkast til afrapporteringen af skovene, som fulgte styrelsens direktivfortolkning. Skovenes tilstand blev efterfølgende ikke genstand for yderligere drøftelse mellem Danmarks Miljøundersøgelser og styrelsen.

6.2.2 Skovenes fremtidsudsigter

Som det fremgår af Danmarks Miljøundersøgelses ovenfor citerede mail fra 13. juni 2007 (A201), var der på det tidspunkt ikke alene drøftelser om skovtilstanden, men også en drøftelse om, hvordan fremtidsudsigterne for skovene skulle vurderes. Danmarks Miljøundersøgelser havde i et første udkast fra 4. juni 2007 (A145) vurderet fremtidsudsigterne for skovtyperne 'moderat ugunstige', uden at der dog efter styrelsens opfattelse var nogen argumentation eller forklaringer knyttet hertil. I de korrigerede versioner af skovvurderingerne, som var vedhæftet mailen fra 13. juni 2007 (A201), havde Danmarks Miljøundersøgelser vurderet fremtidsudsigterne for alle skovtyper som 'stærkt ugunstige' med den begrundelse, at

"...Fremtidsudsigterne vurderes ugunstige som følge af at tålegrænsen for kvælstofdeposition er overskredet på hovedparten af arealet".

Endvidere anførte Danmarks Miljøundersøgelser i samme mail den 13. juni 2007, at der var en særlig problematik omkring de arter, som var tilknyttet naturtyperne i skov, og som derfor også skulle vurderes som en del af naturtypevurderingen. Det fremgår bl.a. af mailen (A201):

"...Der er dog stadig uenighed om, hvorvidt den samlede biodiversitet i skovene skal indgå i vurderingen, og dette kan have betydning, idet en række af de mest følsomme organismer, epifyttiske og jordboende svampe, laver og mosser vil påvirke vurderingen i negativ retning hvis de lægges til grund."

Hertil havde styrelsen bemærket (A162), at den var af den opfattelse, at Danmarks Miljøundersøgelser på dette punkt ikke havde en korrekt opfattelse af habitatdirektivets rækkevidde og krav. Således anfører habitatdirektivets artikel 1.e: "En naturtypes "bevaringsstatus" anses for "gunstig", når bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig ...". De *karakteristiske arter* er listet i EU's manual, der beskriver hver naturtype (W12). Det er altså ifølge habitatdirektivet disse arter, der skal bruges ved vurderingen og ikke andre eller mere følsomme arter, som ønsket af Danmarks Miljøundersøgelser. Der var således ligesom med hensyn til skovtilstand tale om en uenighed om tolkningen af habitatdirektivet og ikke om en biologisk, faglig uenighed.

Danmarks Miljøundersøgelser tager styrelsens fortolkning til efterretning, idet der i mailen fra den 13. juni 2007 konkluderes (A201):

"...Efter anmodning fra SNS har DMU valgt kun at lægge det meget lille udvalg af arter til grund som er anvendt til at karakterisere naturtyperne i fortolkningsmanualen."

Dermed var diskussionen om skovenes fremtidsudsigter ikke afsluttet, idet Danmarks Miljøundersøgelser i de korrigerede skovvurderinger fra den 13. juni 2007 havde anført, at:

"...Fremtidsudsigterne vurderes ugunstige som følge af at tålegrænsen for kvælstofdeposition er overskredet på hovedparten af arealet".

Bl.a. i forhold hertil sendte Skov- og Naturstyrelsen den 27. juni 2007 kommentarer til Danmarks Miljøundersøgelses argumenter for fremtidsudsigterne (A274):

"Jeg mener ikke at DMU har taget tilstrækkeligt hensyn til at der er sat mange initiativer og lovbundne regler i værk, som forpligter myndighederne til at foretage den fornødne indsats i form af diverse naturforvaltning, pleje, fjernelse af trusler, nedbringe N-depositionen, etc. etc.

Bemærk at rød [stærkt ugunstig] iflg EU-vejledningen [W9] betyder "The habitats prospects are bad, severe impact from threats expected; long-term viability not assured." Det svarer iflg SNS opfattelse til at man melder til EU, at typen vil være stærkt reduceret eller stærkt skadet om 20 år i forhold til nu, idet EU vejledningen angiver at long-term kan opfattes som ca. 20 år.

Det fremgår også af vejledningen og af selve direktivet, at future prospects handler om de essentielle/nødvendige særlige strukturer & funktioner, samt opretholdelsen af de karakteristiske arter. Hvis range, area, karakteristiske arter og de nødvendige særlige str&funk for opretholdelse sandsynligvis vil være tilstede i en overskuelig fremtid, er det iflg selve direktivteksten godt nok til gunstig. EU-vejledningen strammer ikke dette krav, og giver i det hele taget meget lidt supplerende vejledning i forhold til selve direktivet vedr. dette punkt."

Parallelt blev skovenes fremtidsudsigter drøftet telefonisk (A271), og Skov- og Naturstyrelsen fremførte følgende supplerende argumenter for at fremtidsvurderingen ikke burde afrapporteres "stærkt ugunstig".

Styrelsen gjorde opmærksom på, at Danmarks Miljøundersøgelser ved sidste EU-rapportering for 1995-2000 havde vurderet skovtyperne som gunstige eller ukendt (W6) og stillede spørgsmål til, hvad der var forværret siden, således at typerne skulle skifte til stærkt ugunstig. Herudover anførte styrelsen, at der for skovene er en række positive udviklinger, herunder at:

- 1) Skovarealet er stigende
- 2) Løvskovarealet er stigende
- 3) Store skovarealer er beskyttede som naturskov eller urørt skov siden direktivets ikrafttræden
- 4) Driften af skovene er på vej i mere naturvenlig retning i både private skove og statsskove
- 5) I statsskovene er der genskabt mere naturlig hydrologi på store arealer
- 6) Skovenes sundhed målt som nåle- og bladtab er forbedret i en årrække
- 7) Skovfuglene har tendens til stigende indekseværdier i punkttællings overvågningen
- 8) En række sjældne skovsvampe og -insekter har haft glæde af naturskovsstrategien
- 9) Statsskovene har indført andre naturvenlige tiltag, fx beskyttelse af flere gamle træer

Det var Skov- og Naturstyrelsens vurdering på baggrund af drøftelserne, at Danmarks Miljøundersøgelser samlet accepterede argumenterne om skovens fremtidsudsigter. Danmarks Miljøundersøgelser bekræftede i mail den 28. juni 2007 (A279):

"...Eftersom vi for skovenes vedkommende har lagt SNS' vurdering af, at skovene ikke skal vurderes ud fra hele deres biodiversitet til grund, må vi give SNS ret i at fremtidsudsigterne for skovene i

et blot 20-årigt perspektiv bør vurderes som ukendte. De ændringer i vurderingen som følger efter genovervejelsen og som beskrives ovenfor vil blive implementeret på EIONET hurtigst muligt."

Ved udgangen af juni 2007 var der således, efter styrelsens opfattelse, opnået en afklaring mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen af, hvad der skulle rapporteres til EU om skovtilstanden og skovenes fremtidsudsigter. Dette dokumenteres yderligere af følgende mail fra den 29. juni 2007 fra Danmarks Miljøundersøgelser om fremtidsudsigterne for såvel skovnaturtyper som lysåbne naturtyper (A286):

" Vi har drøftet problemstillingen en gang til her huset i dag på baggrund af den seneste melding fra SNS.

Det er DMU's opfattelse at vi i vurderingen af fremtidsudsigterne har foretaget en afbalanceret vægtning af forhold som trækker i både den ene og den anden retning. Vi har tidligere gjort rede for hvilke faktorer og principper som ligger til grund for denne vurdering.

Vi er enige med SNS i at indsatsen i NATURA2000-områderne vil trække i den rigtige retning på de arealer hvor indsatsen gennemføres. Vi deler derfor også SNS håb om at indsatsen vil resultere i en målbar forbedring af tilstanden for en lang række habitattyper. For nogle typer er tilstanden og truslerne dog af et omfang, at future prospects nødvendigvis vil være gul eller rød [begge farvekoder udtrykker ugunstig tilstand]. Vi håber naturligvis at der om 6 år vil være grundlag for at ændre denne vurdering.

Vi har fulgt SNS' anbefaling om kategorien "ukendt" for skovene, strandengene og de tørre kalksandsoverdrev. For de øvrige typer har vi anvendt alle kategorierne fra FV [gunstig] over U1 [moderat ugunstig] til U2 [stærkt ugunstig] og XX [ukendt] på det faglige grundlag vi har haft til rådighed. Disse vurderinger fastholdes.

Hvis SNS stadig mener at vi har været for pessimistiske vil vi pege på muligheden for at indhente en "second opinion" fra en anden uafhængig faglig instans."

Som det fremgår, var der i slutningen af juni 2007 ikke længere udestående om, hvad der skulle rapporteres for tilstandsvurderingen og fremtidsudsigterne for skov.

7. Vurdering af fremtidsudsigterne for en række naturtyper udenfor skovene

Efter vurderingen af skovenes fremtidsudsigter og problematikken om de karakteristiske arter blev fastlagt i slutningen af juni 2007 fortsatte en korrespondance om fremtidsudsigterne for 20 naturtyper, hvor det ikke lykkedes at nå til enighed.

EU-vejledningen om EU-afrapporteringen (W9) anbefaler, at man ikke vurderer f.eks. fremtidsudsigter eller en arts bestand, hvis data mangler eller er usikre. Skov- og Naturstyrelsen og efter 1. oktober 2007 By- og Landskabsstyrelsen tilkendegav overfor Danmarks Miljøundersøgelser blandt andet, jf. nedenfor, at en anvendelse af betegnelsen "ukendt" syntes rimelig og fornuftig, idet Skov- og Naturstyrelsen/By- og Landskabsstyrelsen mente, at det grundlag, som Danmarks Miljøundersøgelser lagde til grund for sine første vurderinger, ikke var tilstrækkeligt dokumenteret og ikke gav grundlag for sikre konklusioner.

Danmarks Miljøundersøgelser fremsendte den 26. juni 2007 sin argumentation for fremtidsudsigterne for de omtalte naturtyper udenfor skovene (A271). For en række af naturtyperne var der ikke anført nogen argumentation for vurderingen, eller det var lagt til grund, at fremtidstilstanden ville være den samme som i dag, uden at det baserede sig på analyser eller nærmere overvejelser for den fremtidige udvikling.

Den 27. juni 2007 sendte Skov- og Naturstyrelsen kommentarer til Danmarks Miljøundersøgelsers fremtidsudsigter (A274):

"...Jeg mener ikke at DMU har taget tilstrækkeligt hensyn til at der er sat mange initiativer og lovbundne regler i værk, som forpligter myndighederne til at foretage den fornødne indsats i form af diverse naturforvaltning, pleje, fjernelse af trusler, nedbringe N-depositionen, etc. etc. ...

[vedr. visse naturtyper:] *Der er ingen argumentation angivet for hvorfor future skulle være ugunstig.*

[vedr. visse andre naturtyper:] *SNS kan ikke acceptere at sætte fremtid lig status for str & funktion uden nærmere argumentationer.*

[vedr. atter andre naturtyper:] *Der er ingen argumentation for hvorfor fremtid er gul henholdsvis rød [begge farvekategorier ugunstige].*

Konklusion: SNS mener ikke der pt. er basis for at udfylde med andet end unknown om fremtidsudsigterne generelt for alle typer."

Den 28. juni 2007 supplerede Skov- og Naturstyrelsen med følgende (A282):

"Vi har drøftet problemstillingen en gang til her i løbet af dagen, og SNS mener ikke der er basis for at nå frem til en afklaring/enighed om differentierede tekster eller konklusioner pr type om fremtidsudsigterne, dels i lyset af det fremskredne tidspunkt, dels i lyset af at vi har svært ved at finde frem til enighed. Der er jo åbenlyst forhold der trækker i hver sin retning i relation til vurderingen af fremtidsudsigterne.

SNS mener derfor ikke der er andet at gøre på dette fremskredne tidspunkt, end at lave en generel tekstblok om fremtidsudsigterne til alle typerne..."

På baggrund af Skov- og Naturstyrelsens kommentarer arbejdede Danmarks Miljøundersøgelser videre med at underbygge argumentationerne og færdiggøre vurderingerne af fremtiden. Skov- og Naturstyrelsen foretog den 23. august 2007 et udtræk af Danmarks Miljøundersøgelsers foreliggende udkast til skemaer på EIONET (A296). På den baggrund sendte Skov- og Naturstyrelsen den 30. august 2007 et notat (A305) til Danmarks Miljøundersøgelser, der gennemgik problemstillingen og hvilke naturtyper, der fortsat var udestående omkring. Det drejede sig om 20 naturtyper udenfor skoven, hvor det gennemgående træk var, at Skov- og Naturstyrelsen mente, at Danmarks Miljøundersøgelser ikke havde baseret sine vurderinger på et tilstrækkelig sikkert grundlag.

De 20 naturtyper var grupperet i fire grupper på baggrund af de argumenter, Danmarks Miljøundersøgelser havde anført (A296) til underbyggelse af fremtidsprognosen. For gruppe A (6 naturtyper) var Danmarks Miljøundersøgelsers argumentation, at problemerne "ikke er løst endnu". For gruppe B (4 naturtyper) var Danmarks Miljøundersøgelsers argumentation at "der mangler data og viden", men at naturtypen er sammenlignelig med en anden naturtype, som Danmarks Miljøundersøgelser havde vurderet fremtidsprognosen

sen ugunstig for. For gruppe C (7 naturtyper) havde Danmarks Miljøundersøgelser ikke anført nogen argumentation for vurderingen af fremtidsprognosen. For gruppe D (3 naturtyper) var der ligeledes ikke begrundelse, men Danmarks Miljøundersøgelser havde tidligere i mail af 28. juni 2007 (A279) angivet argumenter for, hvorfor fremtidsprognosen vurderedes ugunstig.

I notatet, som Skov- og Naturstyrelsen sendte til Danmarks Miljøundersøgelser den 30. august 2007 (A305), konkluderede Skov- og Naturstyrelsen: *"Sammenfattende mener Skov- og Naturstyrelsen ikke, at der er fremlagt et grundlag, som kan anses for "reliable information" [jf. EU-vejledningen W9] pr. habitattype og region vedrørende fremtidsudsigterne. I lyset af at tidsfristen er sprunget for rapporteringen, og at fremtidsudsigterne næsten ikke påvirker den samlede vurdering af bevaringsstatus, ønsker SNS fremtidsudsigterne udfyldt med ukendt for alle habitattyper."*

Det lykkedes ikke at nå til enighed mellem Skov- og Naturstyrelsen og Danmarks Miljøundersøgelser om, hvordan fremtidsudsigterne for de 20 lysåbne typer skulle vurderes for at svare til direktivets krav, idet Danmarks Miljøundersøgelser i deres svar af 20. september 2007 (A326) fastholdt deres vurderinger med nogle få undtagelser:

"...Hermed følger opdateret ark med arealberegninger for naturtyperne, liste over konsekvensændringer og korrekturlæsning her i sidste runde, samt opdateret oversigt over konklusioner, type for type.

Vi har ikke yderligere at tilføje til de faglige diskussioner, end der allerede er sagt og skrevet."

Danmarks Miljøundersøgelsers argumentationer var stort set uændrede og kun i få tilfælde udbygget eller justeret (A326 i 2 vedhæftede wordfiler). Der skulle derfor i Skov- og Naturstyrelsen tages principiel stilling til, om man ville lægge Danmarks Miljøundersøgelsers vurderinger til grund.

Skov- og Naturstyrelsen blev den 1. oktober 2007 opdelt, og ansvaret for artikel 17-rapporteringen overført til den nydannede By- og Landskabsstyrelsen (BLST). Her forberedte man i oktober 2007 en orientering af ministeren om EU-afrapporteringen, herunder om uenigheden med Danmarks Miljøundersøgelser om fremtidsudsigterne for 20 naturtyper udenfor skovene. Danmarks Miljøundersøgelser bidrog til orienteringen for at sikre, at uenigheden blev korrekt og præcist beskrevet for ministeren.

8. Forelæggelser for miljøministeren i perioden 2005 – december 2007

Forud for, at afrapporteringen i 2007 blev iværksat, blev der efter et forberedende arbejde i EU-kommissionen udarbejdet en rapporteringsmodel (D17). Den blev godkendt af medlemslandene på habitatkomite-møde den 20. april 2005 i Bruxelles. I Danmark blev mandatet til godkendelsen vedtaget af regeringen i april 2005 efter forudgående høring i EU-specialudvalget (D6).

Da EU-afrapporteringen nærmede sig den afsluttende fase, orienterede By- og Landskabsstyrelsen i oktober 2007 daværende miljøminister Connie Hedegaard om status for sagen (A339). Heraf fremgik bl.a. diskussionen mellem Danmarks Miljøundersøgelser og

Skov- og Naturstyrelsen/By- og Landskabsstyrelsen om fremtidsudsigterne. Følgende afsnit, som var aftalt med Danmarks Miljøundersøgelser, beskrev uenigheden:

"Det faglige indhold i afrapporteringen er udarbejdet af DMU. For den del af afrapporteringen som vedrører en vurdering af fremtidsudsigterne for arter og naturtyper, har DMU alene medtaget besluttede initiativer. Det betyder bl.a., at effekten af miljømiliarden og de kommende vand- og naturplaner, hvor der ikke endnu er fastlagt konkrete mål, ikke er medtaget i DMU's vurdering af fremtidsudsigterne. Derimod er den nye husdyrregulering inddraget i DMU's vurdering. På baggrund heraf er det DMU's opfattelse at fremtidsprognosen for mange naturtyper er ugunstig (rød). BLST tolker EU-kommissionens vejledning bredere, og det derfor vil være muligt at medtage besluttede, men endnu ikke konkret udmøntede initiativer, hvilket i givet fald kunne betyde at fremtidsudsigterne evt. kunne afrapporteres som "ukendt"."

Til oplysningen om, at DMU ikke i vurderingen af fremtidsudsigterne ville medtage bl.a. *"effekten af miljømiliarden og de kommende vand- og naturplaner, hvor der ikke endnu er fastlagt konkrete mål"* bemærkede Connie Hedegaard i margenen: "Det forstår jeg simpelthen ikke!"

Til oplysningen om, at det efter By- og Landskabsstyrelsens fortolkning *"vil være muligt at medtage besluttede, men endnu ikke konkret udmøntede aktiviteter, hvilket i givet fald kunne betyde, at fremtidsudsigterne evt. kunne rapporteres som "ukendt"*, bemærkede Connie Hedegaard i margenen: "Hvorfor gør vi ikke det??"

Som svar herpå udarbejdede By- og Landskabsstyrelsen en ny ministerforelæggelse, hvor det blev anbefalet, at Danmarks Miljøundersøgelsers anbefalinger følges (A379). Forelæggelsen blev sendt til Miljøministeriets departement, men blev ikke forelagt for ministeren, da der i mellemtiden blev udskrevet folketingsvalg.

Efter folketingsvalget tiltrådte Troels Lund Poulsen den 23. november 2007 som ny miljøminister.

Den 30. november 2007 forelagdes sagen om artikel 17-afrapporteringen for miljøministeren (A384), og i forlængelse heraf drøftedes sagen med ministeren den 11. december 2007. Ministeren besluttede at følge Danmarks Miljøundersøgelsers vurdering, dvs. at fremtidsudsigterne skulle afrapporteres som "stærkt ugunstige" for 20 naturtyper udenfor skovene. Miljøministeriets departement sendte samme dag en mail til By- og Landskabsstyrelsen om, hvordan opfølgning på mødet med ministeren skulle ske (A352). Heraf fremgik, at der skulle laves en ny forelæggelse for ministeren med pressemateriale på baggrund af ministerens beslutning.

Den 14. december 2007 blev sagen derfor på ny forelagt for ministeren med henblik på godkendelse af pressemateriale til brug for offentliggørelse af rapporten (A385). Af forelæggelsen fremgår, at

"Ved tidligere drøftelse med ministeren har ministeren tilkendegivet, at opgørelsen af bevaringsstatus for naturtyper og arter er et fagligt ansvar for DMU. Alternativt kunne det komme til at fremstå sådan, at ministeriet eller ministeren har blandet sig i eksperternes vurdering."

I forelæggelsen oplystes ministeren bl.a. også om en generel kommentar, som Danmarks Miljøundersøgelser og By- og Landskabsstyrelsen var enige om at medtage i EU-rapporteringen for at klargøre, hvilke aspekter der var taget med i vurderingen af frem-

tidsudsigter og hvilke, der ikke var taget med, jf. de tidligere diskussioner mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen/By- og Landskabsstyrelsen. Kommentaren havde følgende ordlyd:

"... Ved vurdering af fremtidsudsigterne for naturtyperne og arterne er der ikke taget hensyn til, at der i Danmark er vedtaget og planlagt en stor indsats for at imødegå truslerne og problemerne generelt for Natura 2000 typer og arter. Der er endvidere vedtaget national lovgivning, som forpligter myndighederne til at gribe ind overfor forringelser og til at gennemføre indsatser efter en bindende Natura 2000 planlægning med henblik på at opnå gunstig bevaringsstatus. Derudover er der afsat ekstra midler i perioden 2007-2009 til naturgenopretning. Og i perioden 2010-2013 er der yderligere afsat én milliard. Støtten til at integrere natur og miljø i landbruget sættes væsentligt op fra 2009, og der etableres nationalparker og der gennemføres en ny plan for vandmiljøet indenfor de kommende to år. Der er ikke taget højde herfor i den danske afrapportering. Derudover er der sat gang i – eller gennemført - flere naturprojekter, som målrettet skal forbedre tilstanden for de særligt udsatte arter og naturtyper. Blandt andet et snæbel-projekt i Sønderjylland, overdrevs- og højmoseprojekter flere steder i landet, projekt for sommerfuglen hedepletvinge, odderprojektet, som har betydet en stor fremgang for arten, handlingsplan for engfugle m.v."

Kommentaren blev indsat som en del af EU-rapporteringsdatabasen i form af en særskilt fil, der udgør en generel kommentar til naturtypernes fremtidsudsigter (A373, W20).

Den 21. december 2007 udsendtes en pressemeddelelse, hvoraf det fejlagtigt fremgik, at der var tale om en statusrapport til EU fra Danmarks Miljøundersøgelser (A 412). Pressemeddelelsen henviste nederst til By- og Landskabsstyrelsens hjemmeside, hvor der – ligeledes den 21. december 2007 – blev lagt en uddybende beskrivelse af EU-afrapporteringen og dens resultater (W8).

By- og Landskabsstyrelsen foretog afrapporteringen den 21. december 2007 ved at frigive en elektronisk database og fremsende en orientering til EU-Kommissionen.

9. EU-Kommissionens efterfølgende håndtering af rapporteringen

I januar 2008 blev Danmark af EU-kommissionen bedt om at korrigere nogle tekniske forhold i rapporten og derefter sende rapporten på ny med frist den 25. februar 2008 (F3). Det blev herefter gjort den 26. februar 2008, idet EU's IT-værktøj, EIONET, var ude af funktion den 25. februar (F35, F77, F78, F79). Kommissionen blev informeret om den opdaterede rapport via Udenrigsministeriets faste EU-repræsentation i Bruxelles. De ændringer der var tale om, var af teknisk karakter, og havde ikke noget med diskussionerne mellem Danmarks Miljøundersøgelser og styrelserne at gøre.

Den 28. april 2008 sendte EU udkast til et landeresumé til udtalelse i Danmark og de øvrige lande (F80). Danmark svarede den 15. maj 2008, at der var enkelte bemærkninger til et par tabelopstillinger, men havde ellers ingen bemærkninger (F81).

I sommeren 2008 gennemførte EU-kommissionen en offentlig høring fra 28. juli til 15. september af artikel 17-rapporteringen, herunder de gennemførte vurderinger af bevaringsstatus i de forskellige lande og regioner inkl. landeresuméer. De indkomne høringsvar og kommentarer kan ses på følgende link:

http://biodiversity.eionet.europa.eu/article17/progress_summary/habitat_html

Der indkom høringssvar vedrørende 10 af de 25 lande, der havde rapporteret. Høringsvarene medførte behov for en del rettelser og ændringer i disse landes rapporter. Der var ingen høringssvar rettet mod Danmarks rapportering, hvorfor høringen ikke gav anledning til ændring af Danmarks rapportering.

Den 13. februar 2009 skrev en konsulent for EU til Danmarks Miljøundersøgelser og spurgte, om der var en engelsk udgave af Danmarks Miljøundersøgelses faglige rapport nr. 634 om skovenes naturtilstand (F58, W18). Da en sådan ikke fandtes, stillede konsulentten den 16. februar nogle spørgsmål til Danmarks Miljøundersøgelser om indholdet af rapporten i forhold til artikel 17-rapporteringen (F58). Konsulentten mente, at Danmark måske havde brugt andre kriterier for sin rapportering af skovnaturtyper end andre lande, særligt for så vidt angår den atlantiske biogeografiske region, dvs. det vestlige Jylland. Danmarks Miljøundersøgelser udarbejdede et udkast til svar og bad Skov- og Naturstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen om at beskrive deres synspunkter i svaret, inden Danmarks Miljøundersøgelser svarede EU's konsulent (F59).

På vegne af begge styrelser svarede Skov- og Naturstyrelsen Danmarks Miljøundersøgelser den 24. februar 2009 med nogle få ændringsforslag samt en tilføjelse om status for beskyttelse af løvskove i den atlantiske region (G5). Svaret blev efterfølgende sendt fra Danmarks Miljøundersøgelser til EU's konsulent (F60). Svaret gennemgik den danske metode for tilstandsvurdering, og hvordan diverse kriterier var anvendt på de konkrete data fra kortlægningen af skovtyperne i felten mellem 2002 og 2006. Data viste, at skovene opfyldte kriterierne for at være gunstige med hensyn til hydrologi, naturlig foryngelse, uforstyrret jordbund, invasive arter og flora. Med hensyn til mængden af dødt ved og store træer redegjorde svaret for, at der ikke var ret meget af dette i en række af de kortlagte skove grundet forstlig drift, og at Skov- og Naturstyrelsen fortolkede direktivet således, at dette heller ikke var nødvendigt for gunstig vurdering, så længe mængden var stabil eller stigende i skovene.

Derudover redegjorde svaret for, at der særligt i Vestjylland næsten ingen skov var for ca. 200 år siden, og at skovudviklingen siden da var i markant fremgang. Naturkvaliteterne var i særdeleshed blevet bedre beskyttet efter habitatdirektivets ikrafttræden i 1994. Det skyldtes bl.a. at de vestjyske skovtyper i høj grad er egekrat, som er strengt beskyttede ved lov i Danmark (W21), mens to af de øvrige skovtyper er sumpskove, som er generelt beskyttede mod tilstandsændringer af naturbeskyttelseslovens § 3 om moser (W22). Derudover har naturskovsstrategien (W23) fra 1992 medført udlæg af en væsentlig del af områdets skovtyper som urørt skov eller skov med naturvenlig drift - bl.a. med støtte fra EU's LIFE fond.

Miljøministeriet bekendt har der ikke været yderligere opfølgning eller henvendelser fra EU's konsulent i sagen.

Den 13. juli 2009 meddelte EU-kommissionen, at den officielt havde vedtaget den endelige samlede rapport om afrapporteringen fra alle medlemslande om bevaringsstatus for arter og naturtyper omfattet af artikel 17 i habitatdirektivet (F69). Rapporten samt medfølgende materiale af mere teknisk karakter findes på følgende link:

http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/index_en.htm

Den danske afrapportering indgår i EU-Kommissionens samlede rapport om afrapporteringen fra alle EU-medlemslande.

10. Spørgsmål til ministeren og debat

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg (FMPU) har efter EU-afrapporteringen stillet en række spørgsmål både om EU-rapporteringen, om sammenligning af den danske rapportering med andre landes rapportering og om skovtilstandsvurderingen, ligesom miljøministeren har været i to samråd om tilsvarende spørgsmål (der henvises til Folketingets hjemmeside (W24)). For at give et overblik er spørgsmål og svar resumeret kort nedenfor.

FMPU spørgsmål 182-188 (alm. del) besvaret 14. marts 2008

Spørgsmålene drejede sig om, hvorvidt det valgte ambitionsniveau levede op til de krav, som habitatdirektivet efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse stiller for skovene. I følge spørgsmålene var ambitionsniveauet for lavt, da det er fagligt dokumenteret, at høj biodiversitet hænger sammen med store gamle træer og meget dødt ved.

Ved besvarelsen henviste ministeren til EU-Kommissionens fortolkningsvejledning for "Natura 2000 og skove" hvoraf det fremgår, at økonomisk udnyttelse af skovene kan fortsætte, hvis det ikke forringer naturtyper mv. i direktivets forstand.

Samråd den 9. april 2008. Spørgsmål AK, AL og AM bad ministeren redegøre for, om han fandt procentdelen af naturtyper, som havde ugunstig status i EU-rapporteringen, tilfredsstillende, og hvad regeringen agtede at gøre for at forbedre status.

I svarene oplyste ministeren, at det bestemt ikke er tilfredsstillende, at mange naturtyper og arter er trængt og har ugunstig status. Der blev gjort rede for den store udfordring det er at vende udviklingen, herunder redegjordes for eksisterende og planlagte tiltag.

Brev af 24. november 2008 til miljøministeren fra Nepenthes. Foreningen spørger, hvorfor Danmark giver EU et forskønnet billede af dansk skovnatures tilstand. Brevet blev besvaret af miljøministeren den 3. december 2008 med følgende:

"...Den målestok I ønsker, lægger for stor vægt på tilstedeværelsen af dødt ved og gamle træer i forhold til habitatdirektivets krav, idet den kræver, at skovenes tilstand kun må afvige en smule fra uberørt naturskoves tilstand. Med den valgte målestok kan vi holde øje med, at mængden af dødt ved og gamle træer sikres og øges samtidig med opretholdelse af bæredygtig skovdrift. Det er i tråd med den vejledning EU har meldt ud..."

Desuden afviste ministeren Nepenthes' opfattelse af, at Danmark skulle have foretaget en ukorrekt rapportering af skovtilstanden.

FMPU spørgsmål 175 (alm. del) besvaret 18. december 2008

Spørgsmålet vedrørte indberetning til EU om tilstanden i de danske skove og sammenligning med Sverige.

Miljøministeren svarede, at den opstillede tilstandsvurdering var i overensstemmelse med habitatdirektivets krav, og at det for at gennemføre habitatdirektivet i Danmark ikke var nødvendigt at sammenligne landenes metoder.

FMPU spørgsmål 120-124 (alm. del) besvaret 19. december 2008

Spørgsmålene sammenlignede skovenes tilstand i den danske indberetning med andre landes og med tilstanden i de lysåbne naturtyper. Der var fokus på forvaltningen af stats-skovene og deres indhold af dødt ved og gamle træer.

Miljøministeren tilkendegav i svarene, at det ikke er nødvendigt at sammenligne landenes fortolkninger og ambitionsniveau, og det blev oplyst, hvordan tilstandssystemet for skovene er udviklet. Det blev bemærket, at den opstillede tilstandsvurdering for habitatdirektivets skovtyper var i overensstemmelse med habitatdirektivets krav, og at Danmark ville overholde sine forpligtelser i forhold til EU.

FMPU spørgsmål 197-201 (alm. del) besvaret 31. januar 2009

Spørgsmålene indeholdt kritik af, at der var lagt et for svagt ambitionsniveau for kortlægning af værdifulde levesteder i skov og forbedring af naturindholdet i skovene. Dette var koblet sammen med Danmarks indberetning til EU vedrørende habitatdirektivet.

Ministeren tilkendegav i svarene, at der foreligger en kortlægning af værdifulde levesteder, at skovnaturen er sikret og løbende forbedres, og at habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne er ved at blive implementeret.

Samråd den 4. februar 2009. Spørgsmål AA og AB indeholdt kritik af det udarbejdede indeks til at belyse skovenes tilstand. Desuden blev den danske indberetning koblet sammen med den svenske indberetning. Endelig blev der givet udtryk for, at Danmark har et for lavt ambitionsniveau for naturpolitik i skovene.

Ministeren oplyste, hvordan indekset var fremkommet, og at der *"ikke er væsensforskel på den måde indekset for skovnaturtyperog indekset for lysåbne naturtyper...er udarbejdet"*. Desuden redegjordes kort for, at landenes indberetninger ikke umiddelbart kan sammenlignes. Der gjordes rede for eksisterende tiltag, der understøtter naturindholdet i skovene.

Opfølgning på samrådet den 4. februar 2009. Som opfølgning på samrådet bad Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om "Notat om skovenes naturtilstand", som Danmarks Miljøundersøgelser havde udarbejdet på baggrund af en artikel i Politiken den 26. december 2008 med overskriften "Regeringen sminker den danske skov". En medarbejder på Danmarks Miljøundersøgelser blev i artiklen citeret for:

"...Vi havde opstillet nogle kriterier, hvor dødt ved og gamle træer indgår i vurderingen. Det er essentielt, fordi biller, larver, mos, lav, fugle og meget andet af skovens biodiversitet er afhængigt af netop de døde træer. Men det blev fuldstændig udeladt.....Havde regeringen fulgt DMU's anvisninger, så havde der kun været 25 – og ikke 75 – pct. gunstig skov, anslår han."

Miljøministeriets departement bød i mail af 5. januar 2009 (Q4) Danmarks Miljøundersøgelser om at redegøre for rimeligheden i udtalelsen. Som svar herpå sendte Danmarks Miljøundersøgelser i mail af 9. januar 2009 "Notat om skovenes naturtilstand" (C93), som beskriver hvilken betydning dødt ved har for det biologiske indhold i skovene. Notatet beskriver desuden, hvordan dødt ved og

store gamle træer vægtes ved beregningen af tilstandsindexet for skove. Endelig beskriver notatet arbejdsdelingen mellem Skov- og Naturstyrelsen og Danmarks Miljøundersøgelser:

"..opgavefordelingen mellem Skov- og Naturstyrelsen og DMU er den, at DMU står for den faglige, biologiske vurdering, mens det er Skov- og Naturstyrelsen, der har til opgave at vurdere hvorvidt habitatdirektivet er opfyldt og altså dermed ansvaret for tolkningen af direktivet".

Notatet oversendtes til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg den 24. februar 2009.

FMPU spørgsmål 268-269 (alm. del) besvaret 2. marts 2009

Spørgsmålene blev stillet i forlængelse af samråd den 4. februar 2009 og omhandlede, hvorvidt vurderingen af tilstanden i skovene ville have fået et andet udfald ved brug af Danmarks Miljøundersøgelses målemetode.

Svarene beskrev generelt, at hvis der havde været benyttet andre parametre og/eller andre vægte, ville resultatet være blevet anderledes. Det vurderedes, at der ikke var behov for eller grund til at gennemregne resultatet med andre parametre, da de valgte parametre og vægte opfyldte habitatdirektivets krav.

FMPU spørgsmål 297-300 og 305-314 (alm. del) besvaret 18. og 20. marts 2009

Spørgsmålene drejede sig om, hvilken metode der skulle anvendes til at måle tilstanden i skovene og hvilke organisationer, der havde deltaget i arbejdet.

Svarene beskrev formålet, udarbejdelsen og implementeringen af tilstandssystemet for skove.

10.1 Debat og forløbet op til redegørelsen

Herefter er omdrejningspunktet for den senere offentlige debat i september-oktober 2009 om skovenes tilstand og EU-afrapporteringen, at natur- og miljøorganisationen Nepenthes frem til starten af juni 2009 udarbejdede et notatudkast. Det var baseret på en anmodning til Danmarks Miljøundersøgelser om aktindsigt (T1) i diskussioner mellem Danmarks Miljøundersøgelser og styrelser under Miljøministeriet om artikel 17-rapporteringen om skove, herunder om typiske arter.

Nepenthes fremsendte udkast til notat dateret 2. juni 2009 (T6) til By- og Landskabsstyrelsen og til Danmarks Miljøundersøgelser med ønske om at faktuelle fejl blev rettet. Det fremgår af notatet, at det er baseret på 11 mails og 36 filer, som er modtaget fra Danmarks Miljøundersøgelser den 24. april 2009. Mail-korrespondancen dækker en periode på fire uger fra den 4. juni til den 29. juni 2007.

Både Danmarks Miljøundersøgelser og By- og Landskabsstyrelsen/Skov- og Naturstyrelsen svarede på henvendelsen. I svaret fra By- og Landskabsstyrelsen/Skov- og Naturstyrelsen fra 8. juni 2009 (T16) anførtes, at notatet rummede en række fejl og misforståelser, og styrelserne fremhævede specielt ansvarsfordelingen mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Miljøministeriet, idet det er Miljøministeriet og ikke Danmarks Miljøundersøgelser, der har ansvar for direktivfortolkning og rapportering. Der var derfor efter styrelsernes opfattelse ikke dækning for konklusionerne i notatet.

Danmarks Miljøundersøgelser svarede tilsvarende (T15):

"... Konklusionen bygger på en misforståelse: det er ikke DMU, men den danske regering og dermed Miljøministeriet, der har ansvaret for tolkningen af Direktiverne og for indberetningen ... [Den] skal baseres på uafhængig rådgivning, som DMU skal levere ... At denne rådgivning er leveret, og at den er uafhængig, er vel med al ønskelig tydelighed dokumenteret gennem brevvekslingen ..."

Nepenthes' endelige notat er dateret 17. juni 2009 (T18). Til brug for udarbejdelsen af nærværende redegørelse har styrelserne gennemgået korrespondancen fra juni 2007 mellem Danmarks Miljøundersøgelser og Skov- og Naturstyrelsen. Det fremgår heraf, at der var flere væsentlige mails og filer, der omhandlede forberedelsen af Danmarks rapport til EU om skovtyper og typiske arter, end de 11 mails og 36 filer, Nepenthes refererer til i sit notat.

Alt i alt giver notatet fra Nepenthes - efter Skov- og Naturstyrelsens og By- og Landskabsstyrelsens opfattelse - ikke et retvisende billede af forløbet omkring EU-afrapporteringen af skovenes tilstand og fremtidsudsigter.

På baggrund af notatet fra Nepenthes bringer bl.a. Magisterbladet den 25. september 2009 (T21) en artikel om skovenes tilstand og EU-afrapporteringen. Dette følges op med artikler i en række aviser og andre medier de følgende dage og uger. Denne medieomtale og debat er, ligesom tidligere medieomtale, ikke gengivet i redegørelsen. Det gælder også eventuelle udtalelser fra Miljøministeriet og miljøministeren i pressen.

Som udløber af mediedebatten, ønskede miljøministeren en drøftelse med By- og Landskabsstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen om den debat og kritik, som var rejst. Der blev derfor den 28. september 2009 afholdt møde med ministeren, hvorefter By- og Landskabsstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen blev anmodet om at udarbejde svar på en række spørgsmål (T24). Der blev derfor udarbejdet udkast til et notat til ministeren den 28. september 2009 (F84). Notatet blev imidlertid ikke oversendt til Miljøministeriets departement, da ministeren den 29. september 2009 i stedet bestilte en redegørelse om sagen (F85).

BILAG²

Bilag 1: Tidslinje for vurdering af skovtilstand og rapportering til EU efter habitatdirektivets art.17

Bilag 2: Henvisninger til hjemmesider med dokumenter, som er omtalt i redegørelsen (W1-W24)

Bilag 3: Oversigt over sagsnumre med dokumenter, som er omtalt i redegørelsen (A-T)

Bilag Axx - Tyy: Kopi af sagsakter, som er konkret omtalt eller citeret i redegørelsen.

² Referencer til hjemmesider angives i redegørelsen med W efterfulgt af et løbenummer i en parentes, fx (W6). I bilag 2 til redegørelsen findes en liste med referencerne og tilhørende adresser på hjemmesider. Tilsvarende henvises der til sagsakter ved brug af et stort bogstav, der repræsenterer sagen, efterfulgt af aktnummeret på den pågældende sag. I bilag 3 til redegørelsen findes en oversigt over hvilke sagsnumre og navne bogstaverne refererer til. De konkrete akter, der er henvist til, vedlægges efter bilag 3, påført sagsbogstav og aktnummer, fx B63, som altså er akt 63 i sag B.