



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Habitatvejledningen

Vejledning til bekendtgørelse nr. 1595
af 6. december 2018 om udpegning
og administration af internationale
naturbeskyttelsesområder samt
beskyttelse af visse arter



Vejledning nr. 48

December 2020

Udgiver: Miljøstyrelsen

Redaktion:
Arter & Naturbeskyttelse, Miljøstyrelsen

Fotos:
Erik Vinther, Miljøstyrelsen Fyn

ISBN: 978-87-7038-248-9

Forord

De internationale naturbeskyttelsesområder i Danmark, som omfatter habitat- og fuglebeskyttelsesområder – tilsammen kaldet Natura 2000-områder – og Ramsarområder, er et vigtigt bidrag til at beskytte den biologiske mangfoldighed i Danmark. De udgør det danske bidrag til et netværk af naturområder i hele EU, der indeholder særligt værdifuld natur set i et europæisk perspektiv. Natura 2000-områderne er udpeget for at beskytte levesteder for fugle og for at beskytte naturtyper, levesteder og plante- og dyrearter, der er truede, sårbare, karakteristiske eller sjældne i EU.

Vejledningens primære formål er at understøtte en ensartet og korrekt anvendelse af bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen). Habitatbekendtgørelsen udgør en væsentlig del af implementeringen af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne i dansk ret.

Vejledningen er relevant for alle myndigheder, der træffer afgørelser, eller vedtager planer efter Miljøministeriets lovgivning, som omfattes af habitatbekendtgørelsen, dvs. kommuner, regioner og Miljøministeriet. Vejledningen er også relevant for andre sektormyndigheder med tilsvarende regler samt for erhvervsorganisationer, virksomheder, tekniske og juridiske rådgivere, grønne organisationer og borgere, der på forskellig vis beskæftiger sig med aktiviteter, der berører internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttede arter.

EU-Domstolen har afsagt en række domme, som væsentligt bidrager til forståelsen og fortolkningen af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivernes indhold og rækkevidde. EU-Domstolen har eksempelvis forholdt sig til niveauet for det faglige grundlag for afgørelser, forsigtighedsprincippet, bagatelgrænser, fravigelse af beskyttelsen m.m. EU-Domstolens praksis indgår som en vigtig del af grundlaget for vejledningen.

Denne vejledning er en opdatering i forhold til to tidligere vejledninger fra henholdsvis 2007 og 2011.

Miljøstyrelsen, december 2020

Indholdsfortegnelse

Forord 4

1. Indledning	8
1.1 Formål, indhold og anvendelsesområde	8
1.2 Vigtigste ændringer i vejledningen	9
1.3 Målgruppe	9
2. Generelt om direktiverne og den danske gennemførelse	10
2.1 EU's naturdirektiver og Natura 2000-netværket	10
2.2 Natura 2000-netværket i Danmark	11
2.3 Habitatdirektivet	11
2.3.1 Habitatområder	11
2.3.2 Generelt beskyttede arter	12
2.4 Fuglebeskyttelsesdirektivet	13
2.4.1 Artsbeskyttelse	13
2.5 Ramsarområder	14
2.5.1 Fuglebeskyttelsesområder	14
2.6 Natura 2000-planlægningen	15
2.7 Forholdet mellem den danske implementering af vandrammedirektivet og habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne	16
2.8 Forholdet til andre dele af Miljøministeriets	18
2.8.1 lovgivning Kystbeskyttelsesloven	18
2.8.2 Miljømålsloven	18
2.8.3 Naturbeskyttelsesloven	18
2.8.3.1 Særligt om fredningssager og dispensation	19
2.8.4 Husdyrbrugloven	20
2.8.5 Skovloven	20
2.8.6 Jagt og vildtforvaltningsloven og artsfredningsbekendtgørelsen	21
2.8.7 Havstrategiloven	21
2.8.8 Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)	21
2.8.8.1 Forholdet til reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM)	21
2.8.8.2 Forholdet til reglerne om miljøvurdering af planer og programmer	22
2.9 Andre ministeriers lovgivning af betydning for Natura 2000 og beskyttede arter	23
2.9.1 Planloven og tilhørende bekendtgørelse	23
2.9.2 Fiskeriloven	23
2.9.3 Bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter fsva. forsvarets aktiviteter	24
2.9.4 Undergrundsloven, elforsyningsloven m.fl.	24
2.9.5 Havneloven	24
2.9.6 Byggeloven	25
2.9.7 Vejloven	25
2.9.8 Museumsloven	25
3. Udpegning af internationale naturbeskyttelsesområder	26

3.1	Udpegning og afgrænsning af områderne	26
3.2	Ændring af områdeudpegninger	26
3.3	Justering af udpegningsgrundlag	27
4.	Beskyttelse af Natura 2000-områder	29
4.1	Beskyttelse mod skade på Natura 2000-områders integritet som følge af planer og projekter	29
4.2	Oversigt over vurderinger af planer og projekter efter habitatbekendtgørelsens § 6	29
4.3	Forsigtighedsprincippet	30
4.4	Planer og projekter	31
4.4.1	Påvirkning i et Natura 2000-område, selvom projektet foretages uden for Natura 2000-området	31
4.4.2	Planer	32
4.4.3	Projekter	32
4.4.3.1	Særligt om fornyelse af tidsbegrænsede tilladelser og godkendelser m.v.	33
4.5	Anmeldepligtige aktiviteter	33
4.6	Væsentlighedsvurdering	34
4.6.1	Om væsentlighed	34
4.6.2	Om at gennemføre en væsentlighedsvurdering	35
4.6.2.1	Væsentlighedsvurdering og en samtidig vurdering af påvirkning omfattet af vandplanlægningen af vandforekomster	36
4.6.3	Væsentlighedsvurderingens konklusion	38
4.7	Konsekvensvurdering	39
4.7.1	Krav til konsekvensvurdering	39
4.7.2	Skadesbegrebet og områdets integritet	41
4.7.3	Arealreduktion af naturtype eller levested	42
4.7.3.1	Arealreduktion af prioriterede naturtyper eller levesteder	43
4.7.3.2	Arealreduktion af ikke-prioriterede naturtyper eller levesteder	44
4.7.4	Kvaliteten af naturtype eller levested	44
4.7.5	Afhjælpende foranstaltninger og erstatningsnatur	44
4.7.5.1	Afhjælpende foranstaltninger	44
4.7.5.2	Erstatningsnatur	45
4.8	Afgørelse på grundlag af en konsekvensvurdering	46
4.9	Oplysning af sagen ved vurderinger efter habitatbekendtgørelsens § 6	46
4.9.1	Natura 2000 områdets udpegningsgrundlag	46
4.9.2	Bevaringsmålsætninger for Natura 2000-området og gunstig bevaringsstatus	46
4.9.3	Undersøgelser skal foretages på et relevant tidspunkt	48
4.9.4	Påvirkninger af Natura 2000-områdets integritet som følge af plan eller projekt	48
4.9.5	Forpligtelser ved oplysning af sagen	49
4.9.6	Høring af offentligheden	50
5.	Fravigelse af beskyttelsen i Natura 2000-områder	50
5.1	Betingelser for fravigelse	51
5.1.1	Bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser	51
5.1.2	Alternative løsninger	52
5.1.3	Kompenserende foranstaltninger	52
5.2	Procedure ved fravigelse	53
6.	Råstofplanlægning	55

7.	Foringelser eller betydelige forstyrrelser fra igangværende, lovlige aktiviteter	56
8.	Klage og domstolsprøvelse	57
9.	Hovedprincipper for administrationen af beskyttelsen af visse arter (bilag IV-arter)	58
9.1	Indledning	58
9.2	Beskyttelse af bilag IV-arter i Natura 2000-områder	59
9.3	Hvilke arter skal beskyttes	60
9.4	Yngle- eller rasteområder for de beskyttede dyrearter	61
9.4.1	Definitioner af yngle- eller rasteområder	61
9.4.2	Afgrænsning af områderne – enkeltlokaliteter eller funktionelle enheder?	62
9.5	Planterne på bilag IV	62
9.6	Grundlaget for at træffe afgørelse	63
9.6.1	Hvornår i en beslutningsproces skal en sag vurderes?	63
9.6.2	Ikke muligt at udskyde stillingtagen i forhold til Natura 2000-områder	64
9.6.3	Indledende vurdering som grundlag for afgørelse	64
9.6.4	Forpligtelser ved oplysning af sagen	64
9.6.5	Hvilke oplysninger er nødvendige?	65
9.6.6	Hvor skaffes oplysninger om arten?	66
9.7	Vurdering af om yngle- eller rasteområder beskadiges eller ødelægges	67
9.7.1	Principper for at træffe afgørelse eller planlægge	67
9.7.1.1	Klar årsagssammenhæng	67
9.7.1.2	Gradvise forringelser af yngle- eller rasteområder er omfattet, men diffus forurening er ikke omfattet	67
9.7.1.3	Vurderinger af hensyn til kvaliteten af vandområder kan som hovedregel anvendes til at vurdere, om det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for vandlevende arter	68
9.7.1.4	Princippet om vedvarende økologisk funktionalitet kan øge fleksibiliteten	68
9.7.1.5	Afværgeforanstaltninger kan anvendes til at opretholde vedvarende økologisk funktionalitet	69
9.8	Fravigelser	70
9.8.1	Restriktive betingelser for at fravige beskyttelsen	70
9.8.2	Fravigelse kræver udtalelse fra Miljøministeriet	71
9.8.3	Oplysningspligt om fravigelse af beskyttelsen af bilag IV-arter	71
9.9	Klage	71
10.	Referenceliste	72

1. Indledning

1.1 Formål, indhold og anvendelsesområde

Vejledningens primære formål er at understøtte en ensartet og korrekt anvendelse af bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen).¹ Habitatbekendtgørelsen udgør en væsentlig del af implementeringen af habitat²- og fuglebeskyttelsesdirektiverne³ i dansk ret.

Vejledningen beskriver og forklarer indholdet i og anvendelsen af reglerne i habitatbekendtgørelsen.

Habitatbekendtgørelsen fastsætter krav til myndighedernes sagsbehandling ved planlægning og administration efter væsentlige dele af Miljøministeriets lovgivning, når planlægning eller administration berører internationale naturbeskyttelsesområder eller beskyttelse af visse arter. Bekendtgørelsens regler skal derfor anvendes, når myndighederne vedtager planer, træffer afgørelser eller i øvrigt administrerer love og regler udstedt efter lovene på natur- og miljøområdet, jf. bekendtgørelsens § 7. Bekendtgørelsen implementerer de dele af habitatdirektivet, der vedrører beskyttelse af Natura 2000-områder og beskyttelsen af de særligt sårbare og truede arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV (bilag IV-arter).

Den kompetente myndighed, dvs. den myndighed, der meddeler afgørelsen, dispensationen eller tilladelsen til det pågældende projekt eller plan, er forpligtet til at efterleve direktivets krav om konsekvensvurdering, også selv om den relevante bestemmelse måtte mangle i den relevante lovgivning, da myndigheden i mangel af præcise nationale regler vil være direkte bundet af direktivet. Kravet gælder også, hvor myndigheden udøver ejer- eller brugerbeføjelser over fast ejendom eller er bygherre.

Tilsvarende er der i kystbeskyttelsesloven⁴ regler om vurdering af planer og projekter, hvilket er udmøntet i bekendtgørelse⁵ om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet (kysthabitatbekendtgørelsen).

Inden for andre ministeriers lovgivning findes der tilsvarende regler⁶, som stiller krav til myndighedernes sagsbehandling, når planlægning eller administration berører internationale naturbeskyttelsesområder.

De internationale naturbeskyttelsesområder er en samlebetegnelse for habitatområder og fuglebeskyttelsesområder, der tilsammen udgør Natura 2000-områderne samt Ramsarområder. Områderne udpeges ved habitatbekendtgørelsen, og fremgår af habitatbekendtgørelsens bilag. Hvert internationalt naturbeskyttelsesområde består af et eller flere af disse udpegede områder. I Danmark er alle Ramsarområder tillige fuglebeskyttelsesområder.

Vejledningen er ikke bindende, men er et bidrag til fortolkningen af habitatbekendtgørelsen og de EU-regler, der fastsætter kravene til beskyttelse af Natura 2000-områder og en række plante- og dyrearter, de såkaldte bilag IV-arter, der er beskyttet i og uden for Natura 2000-områderne.

Vejledningen er udarbejdet på grundlag af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne og den danske lovgivning, der implementerer direktiverne, herunder lovgivningens forarbejder, Europa-Kommissionens vejledninger,⁷ EU-Domstolens domme⁸ samt afgørelser fra Naturklagenævnet, Natur- og Miljøklagenævnet samt Miljø- og Fødevarerklagenævnet.⁹ Der er hentet inspiration i andre medlemslandes vejledninger, herunder særligt de svenske¹⁰ og engelske¹¹ vejledninger.

1.2 Vigtigste ændringer i vejledningen

Denne vejledning afløser "Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1.maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter fra 2011", der videreførte en vejledning fra 2007.

Vejledningen viderefører 2011-vejledningen i vidt omfang, men er udbygget bl.a. på baggrund af senere domme afsagt af EU-Domstolen og afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet og Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Det gælder f.eks. afsnittene om anvendelsen af modeller. Vejledningen uddyber endvidere begrebet "Natura 2000-områdets integritet". Der er endvidere foretaget en række ændringer i opsætningen af vejledningen (rækkefølge af afsnit m.v.).

Som følge af ressortomlægning i 2015, hvor lov om planlægning blev overført til Erhvervs- og Vækstministeriet, nu Erhvervsministeriet, er afsnittet om planlægningsforbuddet efter planloven og afsnittet om vurdering af planforslag, der behandles efter planloven¹², udgået.

1.3 Målgruppe

Vejledningen henvender sig til alle myndigheder, der skal planlægge efter eller administrere natur- og miljøbeskyttelseslovgivningen i eller i tilknytning til internationale naturbeskyttelsesområder.

Vejledningen er relevant for alle, der træffer afgørelser efter de bestemmelser, som omfattes af habitatbekendtgørelsen. Det gælder kommuner, regioner, fredningsnævne og Miljøministeriet.

Vejledningen er også relevant for administration af regler, der i øvrigt gennemfører bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3-4, og artikel 12-13, og for offentlige lodsejere, som f. eks. Naturstyrelsen, der kan iværksætte planer og projekter på offentlig ejendom.

Vejledningen vil desuden have relevans for alle erhvervsorganisationer, rådgivende virksomheder, grønne organisationer, bygherrer og borgere mv., som på forskellig vis beskæftiger sig med aktiviteter, der berører internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttede arter.

2. Generelt om direktiverne og den danske gennemførelse

2.1 EU's naturdirektiver og Natura 2000-netværket

EU's naturlovgivning omfatter de EU-direktiver og forordninger, der har til formål at beskytte naturen og naturens mangfoldighed i EU's medlemslande og globalt. Det drejer sig om forordningen om indsatsen mod invasive arter¹³ samt habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, der begge har til formål at bevare naturtype- og artsbeskyttelsen i Europa.

Endvidere omfatter EU's naturlovgivning også de forordninger, der implementerer Cites-konventionens forbud mod handel med truede arter¹⁴, forordningerne om reguleringen af handel med tømmer, herunder tømmer fra truede træarter¹⁵, og direktivet om zoologiske havers samarbejde for at sikre artsbeskyttelsen.¹⁶

EU-landenes gennemførelse af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne er også afgørende for landenes gennemførelse af internationale konventioner om biodiversitet og naturbeskyttelse, f.eks. Bernkonventionen¹⁷, Biodiversitetskonventionen¹⁸, Bonn-konventionen¹⁹ og Ramsarkonventionen²⁰ om vådområder af international betydning.

Natura 2000 er et netværk af områder, som rummer naturtyper og arter, som er værdifulde, sjældne eller truede i EU. Netværket består af habitatområder og fuglebeskyttelsesområder, som det enkelte EU-land har udpeget som led i implementeringen af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne. Disse områder kaldes også Natura 2000-områder og danner tilsammen et økologisk netværk af beskyttede naturområder i hele EU. Formålet er at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for at bevare.

Natura 2000-netværket omfatter ca. 26.000 områder med 200 forskellige naturtyper og levesteder for ca. 1.000 beskyttede arter samt vildtlevende fugle i Europa. Netværket dækker over 18 % af EU's landområder og næsten 6 %, af EU's havområder, og er dermed det største koordinerede netværk af beskyttede naturområder i verden (status primo 2017).

Habitatdirektivet eller fuglebeskyttelsesdirektivet udelukker ikke erhvervsmæssig og anden anvendelse af Natura 2000-områderne, men forpligter medlemslandene til at

- iværksætte nødvendige bevaringsforanstaltninger,
- undgå forringelser af Natura 2000-områderne og betydelige forstyrrelser af de arter, som områderne er udpeget for,
- sikre, at planer og projekter ikke føres ud i livet, hvis det kan skade Natura 2000-områdets integritet, og
- der ved eventuelle fravigelser af denne beskyttelse iværksættes kompenserende foranstaltninger, så fravigelsen ikke skader sammenhængen i Natura 2000-netværket.

Der gælder efter direktiverne også forpligtelser til at varetage beskyttelseshensyn til andre beskyttede arter end de arter, som Natura 2000-områderne er udpeget for, herunder alle vildtlevende fugle samt bilag IV-arter i og uden for Natura 2000-områderne. Se afsnit 2.3.2.

2.2 Natura 2000-netværket i Danmark

I Danmark er der udpeget 269 habitatområder og 124 fuglebeskyttelsesområder. Der er dog et stort arealmæssigt overlap mellem områderne, idet mange habitat- og fuglebeskyttelsesområder har helt eller delvis samme afgrænsning.

Habitatområderne er sammen med de danske fuglebeskyttelsesområder en del af Natura 2000-netværket i Danmark.

Størstedelen af det danske areal af Natura 2000-områder er akvatiske, primært marine, heraf meget store arealer i de kystnære områder. Desuden indgår mange søer og vandløb i områderne. Over 80 % procent af Danmarks landareal afvander til kystnære Natura 2000-områder. Det indebærer, at man skal være opmærksom på Natura 2000-beskyttelse mange steder uden for de egentlige Natura 2000-områder, da påvirkningerne løber med vandet til kystområderne.

Læs mere om de danske Natura 2000-områder på Miljøstyrelsens hjemmeside.²¹ Via hjemmesiden er der også adgang til kort over områderne. Kortene er udarbejdet i MiljøGis formater.

2.3 Habitatdirektivet

Habitatdirektivets formål er at beskytte arter og naturtyper, der er karakteristiske, truede, sårbare eller sjældne i EU. Habitatdirektivet er sammen med fuglebeskyttelsesdirektivet EU's vigtigste bidrag til målrettet beskyttelse af den biologiske mangfoldighed i medlemslandene.

Beskyttelsen i direktivet består i hovedtræk af en beskyttelse af naturtyper og levesteder for bestemte arter i udpegede områder og af en artsbeskyttelse, der gælder for bestemte arter overalt på medlemslandenes territorier. Målet er først og fremmest at opretholde eller genoprette gunstig bevaringsstatus for arterne og naturtyperne. De arter og naturtyper, der er relevante for Danmark, fremgår af habitatbekendtgørelsens bilag.

Habitatdirektivets artikel 6 rummer bestemmelser, der gælder for både habitatområderne og for fuglebeskyttelsesområderne, herunder en beskyttelse mod forringelse af naturtyper og levesteder og et krav om vurdering af planer og projekter, der kan påvirke et Natura 2000-områdes integritet væsentligt. At artikel 6 også gælder for fuglebeskyttelsesområderne, fremgår af habitatdirektivets artikel 7.

Se mere om habitatdirektivet og den danske implementering af direktivet på Miljøstyrelsens hjemmeside.²²

2.3.1 Habitatområder

Et hovedelement i gennemførelsen af habitatdirektivet er udpegning af habitatområder. Hvert habitatområde er udpeget med hjemmel i miljømålsloven²³ for at beskytte bestemte arter og naturtyper.

I habitatområderne skal det sikres, at de arter og naturtyper, som det enkelte område er udpeget for, ikke påvirkes negativt, at arter og naturtypers bevaringsstatus fastholdes eller forbedres, og at der ikke skabes hindringer for at opnå habitatdirektivets målsætning om gunstig bevaringsstatus. De arter og naturtyper, et habitatområde udpeges for at beskytte, udgør områdets udpegningsgrundlag.

Naturtyperne er anført på habitatdirektivets bilag I og arterne på direktivets bilag II. Naturtyperne omfatter eksempelvis løvskove, heder, overdrev, søer og vandløb samt kyst- og havnatur. Arterne omfatter bl.a. visse pattedyr, insekter og arter af fisk og padder og forskellige plantearter, eksempelvis damflagermus, klokkefrø og fruesko.

Flere af disse naturtyper og arter er prioriterede (markeret med * på bilaget). Prioriteringen medfører et særligt ansvar for beskyttelse i form af yderligere begrænsninger af muligheden for at fravige de regler, der skal sikre beskyttelsen. Naturtyperne "aktiv højmose" og "elle- og askeskove ved vandløb, søer og væld" er eksempler på prioriterede naturtyper i Danmark. I Danmark er f.eks. snæbel* og eremit* prioriterede arter.

Der er udpeget områder for alle arter og naturtyper omfattet af habitatdirektivets bilag I og II, som er relevante for Danmark, dvs. som er naturligt hjemmehørende i Danmark. Der er udpeget områder for forskellige naturtyper og for dyre- og plantearter, jf. bilag 5 i habitatbekendtgørelsen.

2.3.2 Generelt beskyttede arter

Habitatdirektivet forpligter medlemslandene til at sikre en streng beskyttelsesordning for en række dyr og planter overalt i landet, dvs. uanset om de forekommer inden for et af de udpegede områder eller udenfor. Forpligtelsen fremgår af habitatdirektivets artikel 12 og 13. De dyre- og plantearter, der er omfattet af den strenge beskyttelsesordning, fremgår af direktivets bilag IV, og betegnes som bilag IV-arter.

Dyrearter, omfattet af bilag IV, må ikke fanges, dræbes, forstyrres forsætligt eller få beskadiget eller ødelagt deres yngle- eller rasteområder. Plantearter, omfattet af bilag IV, må ikke plukkes, graves op eller på anden måde ødelægges.

Habitatbekendtgørelsen rummer bestemmelser, der skal sikre overholdelse af beskyttelsen af disse strengt beskyttede arters yngle- eller rasteområder samt voksesteder i forbindelse med myndigheders administration.

Langt størstedelen af bilag IV-arterne er forholdsvis sjældne arter, men der er også i Danmark en række mere almindelige og ikke truede arter, der er bilag IV-arter, f.eks. stor vandsalamander. Arterne lever ofte i områder, som i forvejen er beskyttet af f.eks. fredninger, vildtreservater og naturbeskyttelseslovens²⁴ generelle beskyttelse af naturtyper i § 3.

Danmark har i mange år beskyttet dyr og planter. Der har længe været regler, som har skullet forhindre, at arter bliver truet som følge af jagt og indsamling, især i jagt og vildtforvaltningsloven²⁵ og i bekendtgørelsen om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt (artsfredningsbekendtgørelsen).²⁶ I dag findes reglerne især i naturbeskyttelseslovens kapitel 5, jf. lovens bilag 3, 4 og 5, med oversigter over beskyttede dyre- og plantearter, jagt og vildtforvaltningsloven, habitatbekendtgørelsen og artsfredningsbekendtgørelsen. Den gældende artsbeskyttelse er beskrevet på Miljøstyrelsens hjemmeside.²⁷

Flere dyre- og plantearter er både omfattet af beskyttelsesbestemmelserne om bevaring af levesteder for arter (habitatdirektivets bilag II) og af den særlige beskyttelse af arter (bilag IV). Det gælder eksempelvis arter som odder og stor vandsalamander. Beskyttelsesbestemmelserne har imidlertid ikke samme indhold og heller ikke samme anvendelsesområde. Bestemmelserne gælder derfor parallelt for de arter, der er omfattet af både bilag II og bilag IV.

Habitatdirektivet omfatter desuden en række arter, hvor der kan tillades en indsamling og udnyttelse under forudsætning af, at der kan opretholdes en gunstig bevaringsstatus. Beskyttelsen af disse arter er fastlagt i habitatdirektivets artikel 15. I Danmark er det eksempelvis arter som skovmår og flodkrebs. Arterne er listet på direktivets bilag V, men disse arter er ikke omfattet af habitatbekendtgørelsens regler om de strengt beskyttede arter. Beskyttelsen af bilag V-arterne varetages i stedet af regler i jagt og vildtforvaltningsloven, naturbeskyttelseslovens § 30 og artsfredningsbekendtgørelsen.

2.4 Fuglebeskyttelsesdirektivet

Fuglebeskyttelsesdirektivet forpligter EU's medlemslande til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige fuglearter, som i vild tilstand naturligt opholder sig i medlemsstaterne, jf. fuglebeskyttelsesdirektivets art.1 og 2.

Fuglebeskyttelsesdirektivet forpligter til beskyttelse af de udpegede fuglebeskyttelsesområder. Der gælder endvidere en generel beskyttelse af alle fuglearter, herunder regler om jagt, efterstræbelse, forstyrrelser m.v.

2.4.1 Artsbeskyttelse

Fuglebeskyttelsesdirektivet fastlægger en generel beskyttelse af alle vilde fugle og deres levesteder i og udenfor Natura 2000-områder.

Hvad angår beskyttelsen af fugle generelt, fremgår det af fuglebeskyttelsesdirektivet, at medlemslandene er forpligtede til at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle fugle, jf. fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 3. Medlemslandene skal endvidere bestræbe sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for de udpegede områder, jf. fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 2. punktum.

Forpligtelserne i fuglebeskyttelsesdirektivet er i den danske gennemførelse af direktivet især forudsat varetaget af myndighederne i forbindelse med administrationen af den almindelige natur-, plan- og miljølovgivning, som efter formålsbestemmelserne skal varetage hensynet til den vilde flora og fauna. I sager, hvor der er miljøvurderingspligt, skal en vurdering af evt. påvirkning af fugle efter plan- og miljølovgivningen indarbejdes i miljøvurderingen. I andre sager vil vurdering af en evt. påvirkning af fugle kunne indgå i begrundelsen for afgørelsen.

Vurderingen skal angive, om der kan ske påvirkning af fuglebestandene i og uden for det pågældende Natura 2000-område, herunder påvirkning af levesteder. Ifølge EU-Domstolen er medlemslandene især forpligtede til at bevare levesteder og populationer for truede fuglearter eller arter i tilbagegang.²⁸

Det skal fremhæves, at der gælder generelle forbud mod forsætligt at forstyrre og dræbe vilde fugle samt at ødelægge deres æg og reder, jf. jagt og vildtforvaltningsloven og artsfredningsbekendtgørelsen. Disse forbud er gennemført i dansk lovgivning som generelle forbud, men hensynet til at undgå forstyrrelse af fuglene skal inddrages i administrationen af natur-, plan- og miljølovgivningen, og kan indgå i vurderingen på linje med de generelle hensyn til arternes levesteder, jf. ovenfor. I tvivlsspørgsmål kan der rettes henvendelse til Miljøstyrelsen.

Fuglebeskyttelsesdirektivet indeholder også bestemmelser om hvilke fuglearter, der må jages, og hvilke jagtmetoder, der må bruges. Beskyttelsen af jagtbare fuglearter er i Danmark

implementeret i jagt og vildtforvaltningsloven. Regler om handel mv. med fugle fremgår af artsfredningsbekendtgørelsen.

Læs mere om fuglebeskyttelsesdirektivet og den generelle beskyttelse af de vilde fugle på Miljøstyrelsens hjemmeside.²⁹

2.5 Ramsarområder

Ramsarkonventionen er en international konvention fra 1971 (konvention af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning, navnlig som levesteder for vandfugle). Konventionens formål er at beskytte vådområder af international betydning, områder til optagelse på "Listen over vådområder af international betydning", fremme beskyttelse af områder på listen og fremme fornuftig anvendelse af vådområder generelt.

Der er i alt udpeget 28 Ramsarområder i Danmark (status 2018). De fleste findes i de lavvandede dele af vores farvande, men kan også omfatte søer og moser.

Ramsarområderne i Danmark ligger inden for, eller er sammenfaldende med fuglebeskyttelsesområderne. Ramsarkonventionen forpligter myndighederne til at administrere sådan, at beskyttelsen af områderne fremmes, og at området karakter ikke ændres.

Der er ikke særlige krav til forvaltning af fuglebeskyttelsesområder, som også er Ramsarområder. Natura 2000-planerne og beskyttelse af området efter habitatdirektivets bestemmelser sikrer de danske forpligtelser efter Ramsarkonventionen. Habitatbekendtgørelsen bidrager således væsentligt til at opfylde Ramsarkonventionen og til beskyttelsen af Ramsarområderne i Danmark.

Læs mere om Ramsarkonventionen og Ramsarområderne på Miljøstyrelsens hjemmeside³⁰ og Ramsarkonventionens hjemmeside.³¹

2.5.1 Fuglebeskyttelsesområder

Hvert enkelt fuglebeskyttelsesområde er udpeget for at beskytte bestemte fuglearter. Arterne omfatter beskyttelseskrævende ynglefugle (listet på direktivets bilag 1), herunder arter af småfugle, vadefugle og rovfugle og regelmæssigt tilbagevendende trækfugle, især vandfugle som vadefugle, ænder og gæs. Habitatbekendtgørelsens bilag 6 indeholder en fortegnelse over fuglearter omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivet, som er relevante ved udpegningsgrundlag af fuglebeskyttelsesområder i Danmark.

Der er i alt udpeget 124 fuglebeskyttelsesområder i Danmark (status 2018) med hjemmel i miljømålsloven. De fleste findes på havet, ofte nær kysten. De arter, som et fuglebeskyttelsesområde udpeges for at beskytte, udgør området udpegningsgrundlag.

De udpegede fuglebeskyttelsesområder udgør sammen med habitatområderne og Ramsarområderne de danske Natura 2000-områder.

Habitatdirektivet rummer bestemmelser, der gælder for både habitatområderne og for fuglebeskyttelsesområderne. Det gælder beskyttelsen mod forringelser af naturtyper og levesteder og forstyrrelser af arter i områderne samt krav om vurdering af mulige påvirkninger fra planer og projekter, jf. habitatdirektivets artikel 7. Se afsnit 2.3.

2.6 Natura 2000-planlægningen

Efter habitatdirektivet skal medlemsstaterne iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger for Natura 2000-områderne, herunder forvaltningsplaner som er specifikke for lokaliteterne. Samtidig skal der træffes passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne og væsentlige forstyrrelser af de arter, som områderne er udpeget for at beskytte (artikel 6, stk. 1 og 2). Der gælder tilsvarende bestemmelser for fuglebeskyttelsesområder i fuglebeskyttelsesdirektivet.

Disse forpligtelser er udmøntet i miljømålsloven³² og skovloven³³, hvorefter miljøministeren udarbejder en Natura 2000-plan for de enkelte Natura 2000-områder, herunder de marine områder. Planen skal indeholde mål for naturtilstanden, de såkaldte bevaringsmålsætninger. Derudover skal der også laves et indsatsprogram. Målsætningerne er langsigtede, mens indsatsprogrammet fastlægges for en 6 års planperiode – for skovbevoksede, fredskovspligtige arealer dog 12 år. Bevaringsmålsætningerne har afgørende betydning for administrationen af reglerne i habitatbekendtgørelsen.

Størstedelen af arealet af de danske Natura 2000-områder er akvatiske, primært marine, heraf meget store arealer i de kystnære områder, men også mange søer og vandløb indgår i områderne. De akvatiske arter og naturtyper er afhængige af, at der sikres en grundlæggende forbedring af vandområdernes tilstand. Den forbedring tilvejebringes gennem vandområdeplanlægningen efter lov om vandplanlægning.³⁴ De indsats, der er fastlagt i vandområdeplanerne for de akvatiske områder, som også er Natura 2000-områder, kan således betragtes som en del af indsatsprogrammerne i Natura 2000-planerne for disse områder.

Kommunalbestyrelsen og Miljøstyrelsen udarbejder handleplaner på baggrund af Natura 2000-planen. Der er ikke pligt til at udarbejde handleplaner for de marine områder.

Miljøstyrelsen udarbejder handleplaner for skovbevoksede, fredskovspligtige Natura 2000-områder efter bekendtgørelse om tilvejebringelse af Natura 2000-skovplanlægning.³⁵

Kommunalbestyrelsen udarbejder handleplaner for øvrige Natura 2000-områder på land og de kystnære dele af søterritoriet efter bekendtgørelse om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner.³⁶ Som nævnt ovenfor realiseres Natura 2000-planens mål om forbedret vandkvalitet i de akvatiske miljøer gennem indsatsen i vandplanlægningen. Disse indsats skal derfor ikke indgå i de kommunale Natura 2000-handleplaner.

Handleplanerne skal prioritere den forventede forvaltningsindsats i planperioden og skal beskrive, forventede initiativer til at gennemføre Natura 2000-planen, herunder en plan for interessentinddragelse. Derudover skal der af handleplanen fremgå en oversigt over fordelingen af indsatsen mellem kommunale og statslige myndigheder og offentlige lodsejere. Handleplanen skal ikke omfatte offentligt ejede arealer, når der for sådanne arealer udarbejdes en plan for forvaltningsindsatsen, der er i overensstemmelse med de fastsatte mål for naturtilstanden. I disse tilfælde skal handleplanen ledsages af en beskrivelse af denne forvaltningsindsats, jf. miljømålsloven § 46 a, stk. 3.

De statslige Natura 2000-planer er bindende for statslige myndigheder, regionsråd og kommunalbestyrelser, jf. miljømålslovens § 36, stk. 6. Offentlige lodsejere er som følge af bestemmelsen også forpligtet til at iagttage Natura-2000 planen under udøvelse af deres beføjelser.

2.7 Forholdet mellem den danske implementering af vandrammedirektivet og habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne

Vandrammedirektivets³⁷ formål er at realisere en ambitiøs og omfattende beskyttelse af vandløb, søer, kystvande og grundvand med henblik på at sikre god økologisk og kemisk tilstand i de akvatiske miljøer, god kvantitativ og kemisk tilstand i grundvandsforekomsterne og en bæredygtig anvendelse af vandressourcerne. Beskyttelsen realiseres ved planlægning og indsatser for at opnå de fastsatte mål for vandforekomsternes³⁸ tilstand, i udgangspunktet god tilstand, og ved at sikre, at der ikke sker forringelse af vandforekomsternes aktuelle tilstand og mulighederne for at opnå opfyldelse af miljømål

Lov om vandplanlægning og reglerne efter loven udgør en væsentlig del af den danske implementering af vandrammedirektivet. Lov om vandplanlægning³⁹ er det retlige grundlag for den danske vandplanlægning for de målsatte danske vandforekomster, overfladevandområder (vandløb, søer og kystvande) og grundvandsforekomster. Vandplanlægningen blev første gang fastsat for planperioden 2009-15, vandplanlægningen er (første gang) revideret og ajourført for planperioden 2015-2021, jf. bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster og bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter⁴⁰ (indsatsbekendtgørelsen). Vandplanlægningen vil herefter blive revideret og ajourført hvert 6. år for de efterfølgende planperioder.

Ikke alle – men de væsentligste - danske ferske overfladevandområder, alle danske kystvande og stort set alt grundvand i magasiner (i grundvandsforekomster) er omfattet af vandplanlægningen.

At vandforekomster er omfattet af vandområdeplanerne betyder, at der er fastsat målsætninger for disse vandforekomsters tilstand, at der er pligt til at vurdere vandforekomsternes tilstand, og at der skal være taget stilling til, hvilke konkrete indsatser, der eventuelt er nødvendige for at realisere målsætningerne for vandforekomsternes tilstand. Indsatserne bliver derefter fastlagt i vandområdeplanens indsatsprogram, jf. bekendtgørelsen om indsatsprogrammer (indsatsbekendtgørelsen)⁴¹, udstedt efter lov om vandplanlægning.

Der er redegjort for indholdet af vandplanlægningen i det enkelte vandområdedistrikt i vandområdeplanerne. Vandområdeplanerne indeholder også oplysningerne om de målsatte forekomsters tilstand og de påvirkninger, forekomsterne er udsat for. Vandområdeplanerne er dermed et væsentligt bidrag til vandplanlægningens administrationsgrundlag. Hvilke vandforekomster, der er omfattet af vandplanlægningen i den gældende planperiode, hvilken tilstand de har, hvilke miljømål, der er fastsat for dem, og hvilke supplerende konkrete indsatser, der evt. skal gennemføres i områderne kan også ses i de MiljøGIS kort⁴², der supplerer redegørelserne i vandområdeplanerne.

Hvor naturtyper eller arter i udpegningsgrundlaget for et Natura 2000-område er afhængige af tilstanden i et målsat overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, har disse områder og forekomster status som beskyttede i vandplanlægningen. Denne beskyttelse har især den betydning, at vandplanlægningen skal sikre opfyldelse af de miljømål, der er fastsat for vandforekomsterne i bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål og målsætninger for de relevante naturtyper og arter fastsat efter miljømålsloven (naturbeskyttelsesdirektiverne).

Vandplanlægningens indsatsprogrammer er således væsentlige for at opnå de fastsatte bevaringsmålsætninger i Natura 2000-planerne. Natura 2000-planernes mål om forbedret kvalitet i vandforekomster realiseres gennem indsatsen efter vandområdeplanerne. Natura 2000-planerne rummer derfor ikke selvstændige krav til denne indsats. Natura 2000-planernes krav

om en naturplejeindsats og forbedring af hydrologien vil dog også bidrage til at tilbageholde kvælstof, og dermed have en effekt i forhold til vandområdeplanernes miljømål.

Der er som hovedregel overensstemmelse mellem kravene til overfladevandområders tilstand og beskyttelsen af naturtyper og arter i Natura 2000-områderne.

At vandforekomster er omfattet af vandplanlægningen betyder også, at alle afgørelser om tilladelser m.v., der kan påvirke vandforekomsternes tilstand, skal træffes i overensstemmelse med vandplanlægningen, og afgørelserne må ikke indebære forringelse af vandforekomsternes aktuelle tilstand eller mulighed for at opfylde miljømålene. Alle afgørelser om projekter m.v. skal således træffes i overensstemmelse med indsatsbekendtgørelsens § 8, se særligt § 8, stk. 2-5 (uddrag):

§ 8. Statslige myndigheder, regionsrådet og kommunalbestyrelsen skal ved administration af lovgivningen i øvrigt forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres.

Stk. 2. Myndigheden kan kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand.

Stk. 3. Myndigheden kan kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand, og ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, herunder gennem de i indsatsprogrammet fastlagte foranstaltninger. Ved vurdering af, om afgørelsen vil hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål, skal det tages i betragtning, om påvirkningen neutraliseres senere i planperioden

Stk. 4. Hvis myndigheden vurderer, at der ikke kan meddeles tilladelse til udledning af kvælstof eller fosfor i henhold til stk. 3, kan myndigheden indbringe sagen for miljø- og fødevarerministeren. Ministeren kan i særlige tilfælde og efter en konkret vurdering tillade, at myndigheden meddeler tilladelse til den pågældende udledning.

Stk. 5. I vurderingen af, om der kan træffes afgørelse efter stk. 2-4, skal omfanget af påvirkning af overfladevandområdet eller grundvandsforekomsten, herunder i forhold til den samlede påvirkning, tages i betragtning.

Der er redegjort nærmere for normeringen af myndighedernes forvaltning, herunder meddelelse af tilladelser, som følger af indsatsbekendtgørelsens § 8 i Miljøstyrelsens vejledning til bekendtgørelsen om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, se særligt vejledningens s. 41-51.⁴³

Vurderingen af hvorvidt en påvirkning af et målsat overfladevandområde eller en grundvandsforekomst i eller ved et Natura 2000-område er forenelig med det forbud mod forringelse, som er fastlagt i indsatsbekendtgørelsens § 8, kan og bør ske samtidigt med væsentlighedsvurderingen efter habitatbekendtgørelsen.

Der vil som hovedregel være overensstemmelse mellem kravene til beskyttelse af de målsatte vandforekomsters tilstand og den beskyttelse, der skal sikre naturtyper og arter i Natura 2000-områderne. Særligt for de målsatte overfladevandområder gælder, at indebærer påvirkningen ikke en forringelse af de målsatte overfladevandområders tilstand, er der en god formodning for, at påvirkningen heller ikke indebærer en væsentlig påvirkning af det eller de relevante Natura 2000-områder⁴⁴. Der skal dog under alle omstændigheder foretages en selvstændig, konkret væsentligheds- og eventuelt også en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen.⁴⁵

2.8 Forholdet til andre dele af Miljøministeriets lovgivning

Habitatbekendtgørelsen fastsætter rammerne for administrationen af habitatdirektivets artikel 6 og art. 12-13 for en stor del af lovgivningen. Den del af Miljøministeriets lovgivning, der ikke er nævnt i habitatbekendtgørelsen, indeholder parallelle bestemmelser, der gennemfører habitatdirektivets regler om Natura 2000 og artsbeskyttelse.

Som tidligere omtalt er myndigheder forpligtet til at efterleve habitatdirektivets krav om konsekvensvurdering, også selv om den relevante bestemmelse måtte mangle i den relevante sektorlovgivning, da myndigheden i mangel af præcise nationale regler er direkte bundet af direktivet. Kravet gælder også, hvor myndigheden udøver ejer- eller brugerbeføjelser over fast ejendom, eller er bygherre.

Gennemgangen neden for er ikke udtømmende, og omfatter både regler, der direkte fremgår af habitatbekendtgørelsens § 7, og regler, som i øvrigt har et samspil med habitatbekendtgørelsen.

2.8.1 Kystbeskyttelsesloven

Der er efter kystbeskyttelsesloven udstedt regler som inden for denne lovs anvendelsesområde svarer til reglerne efter habitatbekendtgørelsen. Disse regler fremgår af kysthabitatbekendtgørelsen. Reglerne administreres af kommunerne samt Kystdirektoratet under Naturstyrelsen.

2.8.2 Miljømålsloven

Miljømålsloven indeholder regler om udpegning af Natura 2000-områder, om rammer for Natura 2000-planlægningen samt regler om fastlæggelse af regler om planlægning. Se afsnit 2.6.

Miljømålsloven fastlægger endvidere, at når et område er udpeget som internationalt naturbeskyttelsesområde, er regionsråd, kommunalbestyrelser og statslige myndigheder, ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen i øvrigt, forpligtet af udpegningen (Natura 2000-planen), jf. § 36, stk. 6.

2.8.3 Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelseslovens § 19 a fastslår, at kommunalbestyrelsen skal iværksætte de foranstaltninger, som fremgår af handleplanen til gennemførelse af Natura 2000-planen efter miljømålsloven.

Kommunalbestyrelsen kan indgå aftale med ejeren eller brugeren af en ejendom i internationale naturbeskyttelsesområder om driften eller andre foranstaltninger for at realisere Natura 2000-planen. Hvis der ikke kan indgås en aftale på rimelige vilkår, har kommunalbestyrelsen pligt til at træffe afgørelse for at undgå forringelser og forstyrrelser. Se naturbeskyttelseslovens § 19 c – d.

Kommunalbestyrelsen har i særlige tilfælde ret og pligt til straks at gribe ind over for aktiviteter, der varigt kan forringe naturtyper eller levesteder for arter eller betydeligt forstyrre arter, som området er udpeget for. En sådan pligt foreligger, hvis risikoen for forringelser eller forstyrrelser ikke kan afværges med foranstaltninger, der følger af Natura 2000-planen. Se naturbeskyttelseslovens § 19 e. Der er tale om et foreløbigt påbud, som skal afløses af en aftale eller afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 19 c – d.

Ikke alle aktiviteter, som er omfattet af habitatdirektivets brede projektbegreb (se nærmere herom i afsnit 4.4) kræver efter dansk ret forudgående tilladelse mv.

For at håndtere disse situationer er der i naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17 regler, som indebærer en pligt til at forhåndsanmelde en række nærmere angivne aktiviteter til myndighederne. Det følger af bekendtgørelse om anmeldelsesordningen⁴⁶ efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17, at myndigheden efter modtagelsen af en anmeldelse skal vurdere, om aktiviteten kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, om der skal gennemføres en konsekvensvurdering af aktiviteten, og om det vil være nødvendigt at indgå aftale eller pålægge en bestemt drift for at forhindre skade på et Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag. Bestemmelserne er uddybet i Vejledning om reglerne om internationale naturbeskyttelsesområder i naturbeskyttelseslovens § 19 b, § 19 d og § 19 e.⁴⁷

Hvis indgreb efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og §§ 19 d – 19 f medfører et tab, kan der ydes erstatning, jf. § 19 g.

Ved siden af habitatbekendtgørelsen §§ 10-11 om generel artsbeskyttelse i administration af lovgivningen, gælder et generelt forbud efter naturbeskyttelseslovens § 29 a mod at beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter.

Forbuddet har betydning, hvis der opstår en situation, hvor en aktivitet ikke forudsætter forudgående myndighedsbehandling, f.eks. hvis der ikke er krav om tilladelse eller dispensation fra en myndighed.

Yderligere oplysninger om det generelle forbud mod at beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside.⁴⁸

2.8.3.1 Særligt om fredningsager og dispensation

Ved fredninger, der omfatter arealer inden for Natura 2000-områder, skal fredningen medvirke til at sikre en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for, jf. naturbeskyttelseslovens § 36, stk. 2.

Dispensation fra fredninger efter naturbeskyttelseslovens § 50 er ikke omfattet af habitatbekendtgørelsen.

Fredningsnævnene er imidlertid efter naturbeskyttelsesloven § 50 stk. 2 og 3 forpligtet til at varetage hensyn til Natura 2000 og hensyn til beskyttelse af bilag IV-arter. Denne forpligtelse gælder fredninger i et Natura 2000-område og fredninger uden for disse områder, hvis der ansøges om dispensation for en aktivitet, der kan påvirke ind i et Natura 2000-område.

Fredningsnævnet kan derfor kun dispensere fra en fredning eller et forslag til fredning, hvis dispensationen ikke medfører en forringelse af naturtyper og levesteder for arter, som et Natura 2000-område er udpeget for at beskytte. Tilsvarende er det en forudsætning for en dispensation, at det ansøgte ikke medfører betydelige forstyrrelser for de arter, som området er udpeget for at beskytte.

Derudover er fredningsnævnet forpligtet til ikke at give dispensation fra en fredning eller en foreslået fredning, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for bilag IV-arter eller ødelægge beskyttede planter, jf. bilag 5 til naturbeskyttelsesloven.

2.8.4 Husdyrbrugloven

Husdyrbrugloven har bl.a. som formål at beskytte naturen med dens bestande af vilde planter og dyr og deres levesteder.

Behandlingen af en række sager efter reglerne om husdyrbrug er omfattet af habitatbekendtgørelsen, og dermed underlagt kravet om væsentlighedsvurdering og evt. konsekvensvurdering af anlæggets påvirkning af Natura 2000-områder og kravet om beskyttelse af visse arter. Dette følger af habitatbekendtgørelsens § 6 og § 7, hvor en række dispensationer, tilladelser eller godkendelser efter lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v. (husdyrbrugloven)⁴⁹ er omfattet af habitatbekendtgørelsen.

Det drejer sig eksempelvis om dispensation fra afstandskrav i forbindelse med etablering, udvidelse og ændring af husdyranlæg eller gødningsopbevaringsanlæg på husdyrbrug (husdyrbrugloven § 9, stk. 3, jf. § 8, stk. 1 nr. 3) og godkendelser af visse større husdyrbrug (husdyrbrugloven § 16 a).

I husdyrbrugloven og regler udstedt i medfør heraf, er der fastsat beskyttelsesniveauer for ammoniakdepositionen fra anlæg. Normalt vil en overholdelse af beskyttelsesniveauerne betyde, at man på forhånd kan udelukke, at husdyrbruget vil påvirke Natura 2000-områdets integritet væsentligt.

Der kan dog i helt særlige tilfælde være sager, hvor der er behov for, at kommunen supplerer sagen med oplysninger om særlig viden i relation til forekomsten af ammoniakfølsom natur og yngle- og rasteområder for bilag IV-arter og fastsætter vilkår herom, jf. bekendtgørelse om godkendelse og tilladelse mv. af husdyrbrug (husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen)⁵⁰ § 36, jf. § 34.

I de helt særlige tilfælde, hvor kommunen har kendskab til habitatnaturtyper, der vil lide skade som følge af anlægsudvidelsen, og som ikke er kategori 1-natur⁵¹, og dermed ikke omfattet af husdyrbruglovens generelle beskyttelsesniveau, skal kommunen som myndighed meddele afslag. Ved skade forstås, at det på et konkret eksperimentelt videnskabeligt grundlag kan dokumenteres, at ammoniakpåvirkningen fra husdyrbruget med det ansøgte vil medføre en påviselig biologisk ændring af et internationalt naturbeskyttelsesområde, herunder beskyttede arter, selvom beskyttelsesniveauet i husdyrgodkendelsesbekendtgørelse er overholdt, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 36, stk. 7.

2.8.5 Skovloven

Skovloven har bestemmelser om pligt til indgreb og om forhåndsansøgning af en række aktiviteter, som efter naturbeskyttelseslovens § 17, retter sig mod skovbevoksede, fredskovpligtige arealer i Natura 2000-områder. Bestemmelsen er uddybet i Miljøministeriets "Vejledning om Skovloven".⁵²

Skovloven rummer endvidere bestemmelser om Natura 2000-skovplanlægning for skovbevoksede, fredskovpligtige arealer, der supplerer miljømålslovens bestemmelser om Natura 2000-planlægning.

2.8.6 Jagt og vildtforvaltningsloven og artsfredningsbekendtgørelsen

Jagt og vildtforvaltningsloven indeholder en række af de regler, der implementerer habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivernes bestemmelser om artsbeskyttelse for dyr, herunder særligt fugle. Loven indeholder også regler om vildtreservater, hvor Naturstyrelsen er myndighed, som spiller en stor rolle i beskyttelsen af Natura 2000-områder mod forstyrrelser.

Artsfredningsbekendtgørelsen⁵³ supplerer jagt og vildtforvaltningsloven og naturbeskyttelseslovens kapitel 5, og indeholder regler om fredning af vildtlevende fugle (og deres reder) samt arter, der er beskyttet af habitatdirektivet, forbud mod jagt på visse arter, forbud mod handel med arterne m.v.

2.8.7 Havstrategiloven

Det følger af havstrategilovens⁵⁴ § 18, at statslige, regionale og kommunale myndigheder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen er bundet af havstrategiens miljømål.⁵⁵

Havstrategiloven omfatter danske havområder, men finder ikke anvendelse på havområder, der strækker sig ud til 1 sømil uden for basislinjen, i det omfang de er omfattet af lov om vandplanlægning og indsatser, der indgår i en Natura 2000-plan efter miljømålsloven.

2.8.8 Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)

Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), (miljøvurderingsloven⁵⁶), samler sektorimplementeringen af VVM-direktivet⁵⁷ i en hovedlov, som med få undtagelser finder anvendelse på alle projekter, som er omfattet af VVM-direktivet. Loven implementerer også miljøvurderingsdirektivet⁵⁸ om miljøvurdering af planer og programmer, da de to processer har mange lighedspunkter.

2.8.8.1 Forholdet til reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM)

Projekter omfattet af miljøvurderingslovens VVM-regler kan samtidig være omfattet af krav om habitatvurdering.

Habitatbekendtgørelsens § 6 forpligter myndighederne til ikke at vedtage en plan eller godkende et projekt, hvis planen eller projektet kan skade et Natura 2000-områdes integritet eller beskyttede arter efter habitatdirektivets bilag IV. Derfor skal habitatreglerne ses i sammenhæng med miljøvurderingsreglerne, da der ikke kan gives en tilladelse efter miljøvurderingsloven, hvis reglerne i habitatbekendtgørelsen står i vejen herfor.

Hvis der skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6 i forhold til vurderingen af projektet/planen, er det hensigtsmæssigt at udarbejde konsekvensvurderingen, før miljøkonsekvensrapporten iværksættes. Derved kan det afklares inden iværksættelse af en miljøvurderingsproces, om hensynet til Natura 2000-områder eller beskyttede arter i sig selv kan begrunde, at der ikke kan gives tilladelse til projektet/planen. En miljøvurderingsproces vil i sådanne situationer kunne være spild af ressourcer.

Vurderingen af projektets virkninger på Natura 2000-området skal fremgå af miljøkonsekvensrapporten. I tilladelsen, der skal gives efter miljøvurderingsloven, fastsættes de nødvendige vilkår for at sikre, at projektet ikke skader Natura 2000-områdets integritet eller beskyttede arter. Se i den forbindelse Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse fra 29. maj 2013⁵⁹, der hjemviste en afgørelse, hvor 1. instansen havde stillet vilkår om monitoring af udledningen af en række metaller. Hjemvisningen skete bl.a. med den begrundelse, at det var en fejl, at der alene blev udarbejdet en konsekvensvurdering af projektets udvidelse, da det var det samlede projekt, der skulle konsekvensvurderes, og at man ikke kunne udskyde en stillingtagen til, hvad der kunne påvirke Natura 2000-områdets integritet.

Det er i denne sammenhæng vigtigt at være opmærksom på, at miljøvurderingsloven ikke kun omfatter store anlæg, men også en lang række mindre projekter, herunder kan ændringer eller udvidelser af etablerede anlæg være miljøvurderingspligtige. Se miljøvurderingslovens bilag 2. Disse projekter kan screenes for miljøvurderingspligt, f.eks. hvis det ikke kan udelukkes, at projektet eller projektændringen kan påvirke Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning væsentligt, eller beskyttede arter. Disse projekter kan screenes til at være miljøvurderingspligtige, f.eks. hvis det er nødvendigt at bygherre udarbejder en konsekvensvurdering for, at myndigheden kan vurdere, om projektet/projektændringen kan påvirke Natura 2000-områder eller beskyttede arter.

Bygherren skal indgive en ansøgning om screeningsafgørelse til myndigheden efter reglerne i miljøvurderingslovens § 18. Det gælder bl.a. projekter om inddragelse af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed, dræningsprojekter inden for landbruget og rydning af skov, jf. miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1. Det kan have betydning i sager, hvor der ikke kræves andre former for tilladelser el.lign., f.eks. i forhold til landbrugsmæssig dræning af vandhuller eller opdyrkning af naturarealer, der ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, og i forhold til ikke-fredskovspligtige arealer.

Det ændrede VVM-direktiv fra 2014 indeholder krav om, at myndighederne skal foretage en koordineret sagsbehandling, hvor et projekt kræver miljøvurdering efter reglerne i VVM-direktivet, habitatdirektivet og/eller fuglebeskyttelsesdirektivet. Reglerne om koordineringen (også kaldet one-stop-shop) findes i bekendtgørelse om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (miljøvurderingsbekendtgørelsen).⁶⁰

For nærmere gennemgang af miljøvurderingsreglerne henvises der til Miljøstyrelsens Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter. Vejledningen er under revision (status 2020).

2.8.8.2 Forholdet til reglerne om miljøvurdering af planer og programmer

Miljøvurderingsloven rummer en række krav til miljøvurderinger af planer og programmer, herunder en vurdering af den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse og rimelige alternativer. Der skal i overensstemmelse med kravene i loven udarbejdes en miljørapport.

Planer, som sætter rammer for senere projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, er ikke undtaget pligt til miljøvurdering, selvom det er planer, der er direkte forbundet med eller som er nødvendige for Natura 2000-området, da miljøbegrebet er bredere for miljøvurderingen efter miljøvurderingsloven end for habitatvurderingen efter habitatbekendtgørelsen.

Planer og programmer, der medfører krav om en vurdering af virkning på et Natura 2000-område under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger, skal altid miljøvurderes.

Hvis en konkret vurdering af planen i forhold til Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning indgår i miljøvurderingen, kan miljøvurderingen være tilstrækkelig til at opfylde kravet om konsekvensvurdering efter habitatdirektivet. Forudsætningen for, at miljøvurderingen kan være tilstrækkelig er, at den tilgodeser opfylde habitatbekendtgørelsens krav til habitatvurdering.

I lighed med miljøvurdering af konkrete projekter giver også miljøvurdering af planer og programmer mulighed for, at myndighederne kan foretage en koordineret sagsbehandling, hvor en plan/et program kræver miljøvurdering efter reglerne i VVM-direktivet, habitatdirektivet og/eller fuglebeskyttelsesdirektivet. Reglerne om koordineringen (også kaldet one-stop-shop) findes i miljøvurderingsbekendtgørelsen.

2.9 Andre ministeriers lovgivning af betydning for Natura 2000 og beskyttede arter

Habitatdirektivet er også gennemført inden for andre ministeriers ressort, så der i en række sektorlove er indarbejdet selvstændige bestemmelser om konsekvensvurdering i forhold til Natura 2000-områder og beskyttede arter. Der er tale om parallelle bestemmelser, der gælder på lige fod med bestemmelserne i Miljøministeriets lovgivning, jf. afsnit 2.8. Myndighederne er endvidere i udøvelse af deres beføjelser altid bundet af Natura 2000-planen, jf. miljømålslovens § 36, stk. 6.

Habitatvejledningens gennemgang neden for af andre ministeriers lovgivning af betydning for Natura 2000 mv. er ikke udtømmende. Gennemgangen viser således blot et udsnit af relevant sektorlovgivning for Natura 2000.

2.9.1 Planloven og tilhørende bekendtgørelse

Planloven blev i juni 2015 ressortoverført fra Miljøministeriet til Erhvervs- og Vækstministeriet (nu Erhvervsministeriet).

Reglerne, som implementer habitatdirektivet på planområdet, er fastlagt i bekendtgørelse om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter⁶¹ (planhabitatbekendtgørelsen).

Planhabitatbekendtgørelsen indeholder blandt andet krav til vurdering af mulige påvirkninger af Natura 2000-områder samt forbud mod planlægning efter planloven af visse anlæg m.v. i Natura 2000-områder.

Ansøgninger om fravigelse af planlægningsforbuddet behandles af erhvervsministeren.

2.9.2 Fiskeriloven

Der er i fiskeriloven⁶² fastsat regler vedrørende fiskeri og fiskeriopdrætsaktiviteter for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arterne i internationale naturbeskyttelsesområder samt forstyrrelse af de arter, som områderne er udpeget for, hvis disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for målsætningerne i habitatdirektivet.

Beføjelser i fiskeriloven der vedrører habitatregler, er delegeret til Miljøstyrelsen (status december 2020).

Reglerne administreres af Fiskeristyrelsen.

2.9.3 Bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter fsva. forsvarrets aktiviteter

Habitatdirektivet er gennemført på Forsvarsministeriets område, se bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår forsvarrets aktiviteter.

Bekendtgørelsen omfatter de planer og projekter, hvor der ikke efter anden lovgivning foretages en forudgående tilladelse og vurdering af aktiviteten i forhold til internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter.

Bekendtgørelsen rummer også regler, der sikrer, at der i forhold til forsvarrets aktiviteter foretages passende foranstaltninger for at undgå forringelse af beskyttede naturtyper og levesteder i Natura 2000-områder.

Reglerne administreres af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

2.9.4 Undergrundsloven, elforsyningsloven m.fl.

Habitatdirektivets krav om beskyttelse mod skade som følge af planer eller projekter på havet og mod forringelse og væsentlig forstyrrelse af arter i Natura 2000-områder er implementeret i lov om anvendelse af Danmarks undergrund (undergrundsloven)⁶³, lov om kontinentalsoklen og visse rørledningsanlæg på søterritoriet⁶⁴, lov om elforsyning⁶⁵, lov om energinet⁶⁶ og lov om fremme af vedvarende energi.⁶⁷

Reglerne suppleres af bekendtgørelse om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet⁶⁸ og bekendtgørelse om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter ved forundersøgelser, efterforskning og indvinding af kulbrinter, lagring i undergrunden, rørledninger, m.v. offshore (offshorekonsekvensvurderingsbekendtgørelsen).⁶⁹

Lovgivningen administreres af Energistyrelsen.

2.9.5 Havneloven

Med hjemmel i lov om havne (havneloven)⁷⁰ er der fastsat regler om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved anlæg, udvidelse m.v. af havne i bekendtgørelse om vurdering af virkning på miljøet (VVM) af projekter vedrørende er-

hvervshavne og Københavns Havn samt om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne.⁷¹ Reglerne implementerer bestemmelser om beskyttelse af Natura 2000-områder og visse arter i habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne.

Lovgivningen administreres af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

2.9.6 Byggeloven

I byggeloven⁷² er der fastsat regler om vurdering af planer og projekter, der kan skade et Natura 2000-område.

Reglerne fremgår af bekendtgørelse om bygningsreglement 2018 (BR18)⁷³, hvor der i § 38 er angivet, hvilke vurderinger der skal foretages. Reglerne er nærmere beskrevet i vejledning til kommunerne om behandling af byggeansøgninger i internationale naturbeskyttelsesområder (Natura 2000-områder) af 29. oktober 2010.⁷⁴

Af denne vejledning fremgår, at der i byggesager, ofte kan være foretaget en habitatvurdering forud for en byggetilladelse, som byggemyndigheden som hovedregel kan lægge til grund. F.eks. er der ofte allerede i nyere lokalplaner foretaget en habitatvurdering, som byggetilladelsen kan henvise til.

Byggelovens regler gælder alene i forhold til beskyttelsen af internationale naturbeskyttelsesområder og ikke i forhold til visse arter.

Bygningsreglementet er udstedt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og administreres af kommunerne.

2.9.7 Vejloven

Med hjemmel i lov om offentlige veje⁷⁵ og lov om private fællesveje⁷⁶ er fastsat regler om vurdering af planer og projekter, der kan skade et Natura 2000-område, jf. bekendtgørelse om godkendelse af visse vejanlæg m.v.⁷⁷

Reglerne administreres af kommunerne.

2.9.8 Museumsloven

Det følger af museumsloven⁷⁸ § 29 a, at tilstanden af sten- og jorddiger ikke må ændres.

Sten- og jorddiger kan være yngle- eller rasteområde for beskyttede bilag IV-arter, f.eks. markfirben.

Ved behandlingen af ansøgninger om dispensationer efter museumslovens § 29 j, stk. 2, skal kommunalbestyrelsen varetage hensynet til Natura 2000-områder og beskyttede arter. Se nærmere i § 7 i Kulturministeriets bekendtgørelse om beskyttede sten- og jorddiger og lignende⁷⁹ (digebekendtgørelsen).

Reglerne administreres af Slots- og Kulturstyrelsen og kommunerne.

3. Udpegning af internationale naturbeskyttelsesområder

3.1 Udpegning og afgrænsning af områderne

Alle EU's medlemslande har udpeget særlige beskyttelsesområder for de arter og naturtyper, som er omfattet af EU's habitatdirektiv og fuglebeskyttelsesdirektiv.

Kravet om udpegning fremgår af habitatdirektivets artikel 3 og fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4. Ligeledes skal de lande, der har ratificeret Ramsarkonventionen udpege mindst et Ramsarområde.

Det er miljøministeren, der udpeger internationale naturbeskyttelsesområder med hjemmel i miljømålsloven § 36. Udpegningen sker formelt ved optagelse på de relevante bilag til habitatbekendtgørelsen.

Der er ultimo 2018 udpeget 269 habitatområder og 124 fuglebeskyttelsesområder. Alle udpegede Ramsarområder ligger i eller er sammenfaldende med fuglebeskyttelsesområderne. Habitatområder og fuglebeskyttelsesområder, der er helt eller delvis overlappende eller grænser op til hinanden, er samlet som et Natura 2000-område. Det betyder, at antallet af Natura 2000-områder er i alt 257. Områderne er udpeget både på land og på havet.

I habitatbekendtgørelsen indgår kort over de udpegede Natura 2000-områder samt habitat-, fuglebeskyttelses- og Ramsarområder, jf. bilag 1-4 med tilhørende fortegnelse over områdenes navne og nummer.

Der er desuden udarbejdet detaljerede GIS-kort over de enkelte områder (habitatområder, fuglebeskyttelsesområder og Ramsarområder) med grænserne vist på digitale kort, som der er adgang til via Miljøstyrelsens hjemmeside.

Afgrænsningen er ikke fysisk markeret i landskabet, men følger typisk topografiske skel i landskabet, veje, diger mv. eller er sammenfaldende med andre former for administrative grænser, eksempelvis naturtyper registreret efter naturbeskyttelseslovens § 3, fredningsgrænser mv.

Når et område er udpeget som internationalt naturbeskyttelsesområde, er kommunalbestyrelser, regionsråd og statslige myndigheder forpligtet af udpegningen ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen.

3.2 Ændring af områdeudpegninger

Områdernes afgrænsning er fastlagt med udpegningen i habitatbekendtgørelsen, jf. § 1. Det er kun miljøministeren, der kan ændre på afgrænsningen af Natura 2000-områder og Ramsarområder på land og på havet med hjemmel i miljømålsloven § 36. Ændringen er først formelt gældende, når den fremgår af en gældende habitatbekendtgørelse.

Ændring af et udpeget Natura 2000-område skal godkendes af Europa-Kommissionen. Muligheden for at ændre i udpegede Natura 2000-områder er begrænset.⁸⁰

3.3 Justering af udpegningsgrundlag

Miljøstyrelsen udarbejder oversigter, der viser de arter og naturtyper, som de enkelte habitat-områder og fuglebeskyttelsesområder er udpeget for, jf. habitatbekendtgørelsens § 1, stk. 5. Disse arter og naturtyper udgør områdernes udpegningsgrundlag.

Oversigterne kan ses på Miljøstyrelsens hjemmeside.

Justering af udpegningsgrundlaget kan komme på tale, hvis der fremkommer oplysninger om, at der i et Natura 2000-område er fundet nye arter eller naturtyper, som er omfattet af beskyttelsen i habitat- eller fuglebeskyttelsesdirektivet. Tilsvarende kan der være behov for justering, hvis nye oplysninger viser, at en art eller naturtype på udpegningsgrundlaget ikke længere er til stede. Det sidste er dog kun muligt, såfremt den manglende tilstedeværelse skyldes naturlige årsager, der ikke har sammenhæng med forvaltningen af området.

Normalt fremkommer sådanne nye oplysninger i forbindelse med den nationale vand- og naturovervågning (NOVANA) eller gennem forvaltningen af områderne.

Hvis en myndighed bliver opmærksom på ændringer i udpegningsgrundlaget, eksempelvis at arter eller naturtyper er forsvundet eller nye er kommet til, skal det meddeles til Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen er ansvarlig for at udarbejde og offentliggøre forslag om opdatering af udpegningsgrundlag med henblik på kvalitetssikring af forslaget inden endelig opdatering og meddelelse til Europa-Kommissionen. Det sker i forbindelse med afslutningen af en overvågningsperiode, typisk hvert 6. år.

Forslagene er et udtryk for den kendte viden om, hvilke arter og naturtyper, der forekommer i de udpegede områder, og som skal på udpegningsgrundlaget, hvis de ikke allerede er det.

Ændring af udpegningsgrundlaget svarer således i princippet til en supplerende udpegning.

Ændring af et Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag skal meddeles Europa-Kommissionen. Det er Miljøstyrelsen, der meddeler ændringer til Europa-Kommissionen.

Ændrede udpegninger godkendes en gang årligt af Europa-Kommissionen, og der kan således gå op mod et år, før den endelige opdatering af udpegningsgrundlaget formelt er omfattet af kravene om bl.a. konsekvensvurdering m.v. Det skal dog bemærkes, at selvom ændringer af udpegningsgrundlaget endnu ikke formelt er godkendt af Europa-Kommissionen, skal myndighederne også varetage hensynet til eventuelt nye arter og naturtyper, der er foreslået til udpegningsgrundlaget, når der gennemføres en vurdering af et plan eller projekts eventuelle påvirkning af et Natura 2000-områdes integritet. Det følger af EU-Domstolens praksis.⁸¹

Offentliggjorte forslag om opdatering af et områdes udpegningsgrundlag har således betydning for myndighedernes administration af Natura 2000-områderne. De offentliggjorte forslag om opdatering af udpegningsgrundlaget kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside.⁸²

Naturklagenævnet (nu Miljø-og Fødevareklagenævnet) har i en afgørelse fra 2004⁸³ konkluderet, at kravet om vurdering af eventuelle påvirkninger som følge af en plan eller et projekt derfor også gælder i forhold til foreslåede ændringer i udpegningsgrundlaget, selv om forslaget om justering af udpegningsgrundlag endnu ikke er endeligt besluttet og meddelt Europa-Kommissionen.

Ramsarområderne er udpeget for at beskytte vådområder af international betydning, især som levesteder for vandfugle, men har ikke et specifikt udpegningsgrundlag. Også disse områder udpeges af miljøministeren i habitatbekendtgørelsen.

4. Beskyttelse af Natura 2000-områder

4.1 Beskyttelse mod skade på Natura 2000-områders integritet som følge af planer og projekter

Et helt afgørende element i beskyttelsen af områderne i Natura 2000-netværket er kravet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, om, at der ikke må vedtages planer eller iværksættes projekter, der kan skade et Natura 2000-områdes integritet.⁸⁴

I dansk ret er habitatdirektivets art. 6, stk. 3, implementeret i habitatbekendtgørelsens § 6 og i en række sektorlove- og bekendtgørelser, der regulerer vedtagelse, godkendelse m.v. af planer og projekter, der kan påvirke det fysiske miljø.

Kravet om beskyttelse af Natura 2000-områdernes integritet mod skade som følge af gennemførelse af nye planer eller projekter er rettet mod de myndigheder, der har kompetencen til at vedtage den nye plan, udstede en ny godkendelse m.v. Habitatbekendtgørelsen finder anvendelse for så vidt angår afgørelser og aktiviteter, omfattet af Miljøministeriets love og regler udstedt i medfør af disse love. Som tidligere omtalt er myndigheder er forpligtet til at efterleve habitatdirektivets krav, også selvom den relevante bestemmelse måtte mangle i den relevante lovgivning, da myndigheder i mangel af nationale regler er direkte bundet af habitatdirektivet.

Det betyder f.eks., at det er den myndighed, der giver godkendelsen til at etablere et havbrug eller tillader en vandboring m.v., der har ansvar for sikre, at der som led i sagsbehandlingen er gennemført en – om nødvendigt flere - dækkende og fyldestgørende vurderinger, og at vurderingerne er tilstrækkeligt begrundede, dokumenterede og opdaterede, når myndigheden træffer afgørelser.

Ved behandlingen af ansøgninger om godkendelse mv. efter natur- og miljølovgivningen skal myndigheder være opmærksomme på, at der kan gælde regler om naturbeskyttelse ud over reglerne i habitatbekendtgørelsen. Selvom en plan eller et projekt ikke påvirker et Natura 2000-område eller visse arters yngle- og rasteområder, kan der således godt være andre natur- eller miljøhensyn, der skal varetages efter lovgivningen i form af nationale hensyn til landskab, fredninger, fredede arter m.v., eksempelvis den samtidige vurdering af overensstemmelse med vandplanlægningen, se afsnit 4.6.2.1.

4.2 Oversigt over vurderinger af planer og projekter efter habitatbekendtgørelsens § 6

Samspejlet mellem vurderingerne af mulige påvirkninger af et Natura 2000-områdes integritet og sagsbehandlingen i øvrigt har flere faser og mulige udfald.

Det skal som det første vurderes, om der er tale om en plan eller et projekt, der er omfattet af habitatbekendtgørelsens krav. Der skal normalt anlægges en bred forståelse af planer og projekter, mere herom neden for i afsnit 4.4.2 og 4.4.3. Dog er projekter og planer, som er direkte forbundne med eller nødvendige for et Natura 2000-områdes forvaltning, ikke omfattet af kravet om habitatvurdering. Bemærk, at sådanne planer kan være omfattet af miljøvurderingslovens krav om miljøvurdering.

Hvis der er tale om en plan eller et projekt, så skal følgende foretages:

1. Planer og projekter skal underkastes en screening med henblik på at vurdere, om de kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt (en væsentlighedsvurdering). Vurderingen skal også inddrage, om planen eller projektet i sammenhæng med andre planer og projekter kan påvirke Natura 2000-områdets integritet væsentligt. Forsigtighedsprincippet anvendes ved en sådan vurdering. Se nærmere nedenfor i afsnit 4.3.

Hvis det vurderes, at en væsentlig påvirkning af Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning kan udelukkes, vil sagen kunne behandles videre efter øvrig relevant lovgivning.

2. Hvis væsentlighedsvurderingens konklusion er, at det ikke kan udelukkes⁸⁵, at en plan eller et projekt kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætning væsentligt, skal der gennemføres en konsekvensvurdering. Forsigtighedsprincippet anvendes ved en sådan vurdering. Se nærmere nedenfor i afsnit 4.3.
3. Hvis myndigheden ud fra konsekvensvurderingen, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for det pågældende Natura 2000-områdes integritet, kan der meddeles tilladelse til det konkrete projekt. Det er tilfældet, når det ud fra den bedste videnskabelige viden på området uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger, idet vurderingen skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl. Om konsekvensvurderingen og vurderingen som grundlag for afgørelser, se afsnit 4.7.⁸⁶

Hvis en aktivitet kan skade et Natura 2000-områdes integritet, kan der ikke meddeles tilladelse.

Det er i særlige tilfælde muligt at fravige den beskyttelse, der følger af habitatbekendtgørelsens § 6, jf. § 9. Om denne fravigelse og de strenge betingelser for at opnå en sådan tilladelse, se afsnit 5.

4.3 Forsigtighedsprincippet

Myndigheden skal sikre sig, at det kan afvises, at en plan eller et projekt skader områdets integritet, dvs. myndigheden skal have vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger.

Bevisbyrden omhandler således at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger snarere end deres forekomst, hvilket afspejler forsigtighedsprincippet.⁸⁷ Heraf følger, at konsekvensvurderingen skal være tilstrækkelig detaljeret og begrundet til at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger på baggrund af den bedste tilgængelige videnskabelige viden på området⁸⁸. Der er altså tale om en høj prioritering af et sikkert fagligt grundlag. Dette særlige forsigtighedsprincip er fastslået af EU-Domstolen.⁸⁹

Forsigtighedsprincippet indebærer, at hvis der er videnskabeligt grundlag for rimelig tvivl om skadevirkninger, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode. Hensynet til de udepegede områder skal vægtes højest.

4.4 Planer og projekter

Kravet om habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6 gælder for planer og projekter inden for et Natura 2000-område og for planer og projekter, der ligger geografisk placeret uden for et Natura 2000-område. Det afgørende er, om planen eller projektet kan påvirke Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger væsentligt.

4.4.1 Påvirkning i et Natura 2000-område, selvom projektet foretages uden for Natura 2000-området

Det er ikke muligt at opstille udtømmende lister over hvilke planer og projekter, der vedrører forhold uden for et Natura 2000-område, som kan skade Natura 2000-områdets integritet. Det er heller ikke muligt at give en klar anvisning på i hvilken afstand fra et Natura 2000-område, kravet om habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, gælder. Det afhænger altid af en konkret vurdering af den ansøgte plan eller projekt og de mulige skadevirkninger på det berørte Natura 2000-områdes integritet.

Vandindvinding er et eksempel på et projekt, der kan påvirke udpegningsgrundlaget i et Natura 2000-område, selvom projektet foretages uden for Natura 2000-området. Vandindvinding kan ændre på de hydrologiske forhold i et Natura 2000-område med naturtyper som kilder, væld og kær.

Som et andet eksempel kan nævnes udvidelse af tekniske anlæg uden for Natura 2000-områder som eksempelvis havne, hvor en kapacitetsforøgelse kan føre til øget skibsfart og dermed øgede påvirkninger uden for selve havnen. En sådan ændring kan have en forstyrrende effekt for eksempelvis fuglelivet og marine pattedyr (sæler og marsvin) i et Natura 2000-område.

Også anlæg af vindmøller kan have en forstyrrende effekt, hvis de anlægges i nærheden af et Natura 2000-område, så f.eks. fuglearter, som Natura 2000-området er udpeget for at beskytte, forhindres i at udnytte levesteder i området, fordi vindmøllerne fungerer som en barriere.

Planer og projekter, som er direkte forbundne med eller nødvendige for et Natura 2000-områdes forvaltning, er efter habitatdirektivet ikke omfattet af kravene til vurdering af plan eller projekts mulige påvirkning af Natura 2000-områdets integritet. Det kan gælde for bl.a. projekter, som er forudsat i Natura 2000-planerne, eksempelvis LIFE-projekter eller støtteordningen med tilsagn om tilskud til pleje af græs- og naturarealer og andre ordninger under det danske landdistriktsprogram, som entydigt har til formål at understøtte bevaringsmålsætningen for området. Det beror dog på en konkret vurdering, da der kan være dele af et projekt, der ikke har direkte tilknytning til bevaringsforvaltningen, eller som kan berøre en anden lokalitet.⁹⁰ I disse tilfælde kan der være krav om miljøvurdering efter anden lovgivning.

Dog vurderes vandområdeplanerne efter habitatbekendtgørelsen, selvom de i vidt omfang er nødvendige for Natura 2000-områdernes udvikling.

4.4.2 Planer

Begrebet "plan" i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har en meget bred betydning. Begrebet er ikke defineret i habitatdirektivet. I SMV-direktivets⁹¹ artikel 2, litra a, fremgår følgende definition af "plan":

- Planer og programmer: herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri:
- som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller
 - som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
 - som kræves ifølge love og administrative bestemmelser.

I denne forbindelse har EU-Domstolen fastslået, at "*Henset til formålet med direktiv 2001/42, som består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, skal bestemmelser, der afgrænser direktivets anvendelsesområde, og særligt bestemmelser, der fastsætter definitioner på de retsakter, der er omfattet heraf, fortolkes bredt*".⁹²

For fortolkning af plan/program-begrebet i SMV-direktivet, som er implementeret i miljøvurderingsloven, henvises der til Miljøstyrelsens vejledning til miljøvurderingsloven.

Fysisk planlægning er af åbenlys relevans i henhold til habitatdirektivet. Nogle planer har direkte retlige virkninger på den fysiske planlægning, mens andre kun har indirekte virkninger. Begge former for fysisk planlægning bør betragtes som omfattet af artikel 6, stk. 3, i det omfang, at de sandsynligvis kan få væsentlig indvirkning på et Natura 2000-område.

EU-Domstolen har bekræftet dette synspunkt, og angiver, at selv om arealanvendelsesplaner ikke altid giver tilladelse til udviklingsprojekter, og byggetilladelsen skal indhentes til udviklingsprojekter på almindelig vis, har de større indflydelse på udviklingsafgørelser. Arealanvendelsesplaner skal derfor underkastes en konsekvensvurdering af virkningerne på den pågældende lokalitet.⁹³

Sektorplaner bør også betragtes som omfattet af anvendelsesområdet for artikel 6, stk. 3, i det omfang, de sandsynligvis vil have en væsentlig indvirkning på en Natura 2000-lokalitet. Eksempler herpå kan omfatte planer for transportnet, energiplanlægning, affaldshåndtering, vandforvaltning eller skovforvaltningsplaner⁹⁴.

4.4.3 Projekter

Habitatdirektivet definerer ikke nærmere, hvad et projekt er. I en række EU-domme er der imidlertid taget stilling til begrebet og dets indhold.

EU-Domstolen har i en sag⁹⁵, lagt til grund, at et anlæg, en virksomhed eller anden aktivitet, der vil være omfattet af VVM-direktivets⁹⁶ definition af et projekt, også vil være et projekt, omfattet af habitatdirektivets art. 6, stk. 3.

Men projektbegrebet efter habitatdirektivet er bredere, idet det skal fortolkes i lyset af habitatdirektivets og bestemmelsens formål, som er at forhindre, at projekter, der kan skade et Natura 2000-områdes integritet, tillades.

EU-Domstolen har taget stilling til, at aktiviteter, som gentages gennem en årrække efter omstændighederne kan vurderes som et samlet projekt.⁹⁷ Afgørende er, om den samlede aktivitetens mulige påvirkning af Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger kan beskrives og vurderes på det tidspunkt, hvor tilladelsen gives.

EU-Domstolen har tillige fastslået, at et projekts størrelse ikke i sig selv er afgørende for, om projektet skal konsekvensvurderes. Af EU-Domstolens praksis fremgår det, at der ikke generelt kan undtages bestemte aktiviteter fra kravet om vurdering af mulige påvirkninger af Natura 2000-områdets integritet.⁹⁸

Habitatbekendtgørelsen indeholder i §§ 7-8 planer og afgørelser om projekter efter miljø- og naturlovgivningen, som er omfattet af habitatbekendtgørelsens vurderingskrav.

En række planer og projekter, der vedtages, godkendes m.v. efter anden lovgivning, er omfattet af tilsvarende krav i sektorlovgivningen om vurderinger af påvirkninger af Natura 2000-områder, jf. afsnit 2.9.

4.4.3.1 Særligt om fornyelse af tidsbegrænsede tilladelser og godkendelser m.v.

Fornyelse af en tilladelse eller godkendelse er omfattet af habitatbekendtgørelsens krav om konsekvensvurdering, hvis planen eller projektet kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt.

Kravet gælder også i situationer, hvor en tidsbegrænset tilladelse skal forlænges, selvom der er søgt om tilladelse til at fortsætte en uændret aktivitet. Det gælder, uanset om tilladelsen er udløbet på ansøgningstidspunktet eller ej.

Det gælder derudover, hvis der søges om fornyet tilladelse, fordi en eksisterende tilladelse er udløbet uden at være udnyttet eller hvis en lovlig, ikke hidtil godkendt aktivitet skal have en godkendelse af de eksisterende aktiviteter.⁹⁹

Som konkrete eksempler på tidsbegrænsede tilladelser, der er omfattet af kravet om habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, kan nævnes tilladelse til råstofindvinding efter råstofloven¹⁰⁰ og tilladelse til vandindvinding efter vandforsyningsloven.¹⁰¹ Se hertil bl.a. Natur og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. juni 2006, hvor Nordjyllands Amts afslag på ansøgning om fortsat indvinding af råstoffer blev stadfæstet, eftersom aktiviteten vurderedes at ville have skadelig virkning i forhold til de omgivende højmossearealers bevaringsstatus.¹⁰²

4.5 Anmeldepligtige aktiviteter

Ved siden af habitatbekendtgørelsen gælder naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17, som stiller krav om forhåndsansøgning af en række bestemte aktiviteter (projekter) i Natura 2000-områder. De anmeldelsespligtige aktiviteter omfatter lovlige aktiviteter, der normalt ikke kræver en tilladelse, godkendelse eller dispensation efter den gældende lovgivning.

Skift fra kunstgødning til husdyrgødning og væsentlig ændring i græsningsintensitet og renafdrift i løvskov er eksempler på anmeldelsespligtige aktiviteter. Aktiviteterne skal anmeldes for, at myndigheden kan vurdere, om de skader et Natura 2000-område, og efter en konkret

vurdering om nødvendigt indgå en aftale med anmelder eller træffe en afgørelse om en anden drift. Vurderingen skal ske efter samme principper, som fremgår af denne vejledning. Se nærmere i afsnit 2.8.3.

4.6 Væsentlighedsvurdering

Habitatbekendtgørelsen stiller krav om, at myndigheden - som første sagsbehandlingskridt - foretager en væsentlighedsvurdering af ansøgte planer og projekter, jf. habitatbekendtgørelsens § 6 stk. 1. Det er myndigheden, som skal vedtage planen eller give tilladelsen til projektet m.v., eksempelvis kommunen, der foretager væsentlighedsvurderingen.

Væsentlighedsvurderingens formål er at vurdere, om en plan eller et projekt kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt, og dermed om en konsekvensvurdering skal udarbejdes.

Som omtalt ovenfor i afsnit 4.3. spiller forsigtighedsprincippet en central rolle ved vurdering af planer og projekter efter habitatbekendtgørelsens §§ 6-8, både ved væsentlighedsvurderingen og ved konsekvensvurderingen. Forsigtighedsprincippet skal anvendes allerede i forbindelse med væsentlighedsvurderingen, dvs. ved vurderingen af, om en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan antages at påvirke Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt.

Det fremgår af EU-Domstolens praksis¹⁰³ og Europa-Kommissionens vejledning¹⁰⁴, at det følger af forsigtighedsprincippet, at der skal udarbejdes en konsekvensvurdering, hvis en væsentlig påvirkning af Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger ikke kan udelukkes. Der kræves ikke vished for, at der er en væsentlig påvirkning, idet den blotte sandsynlighed eller risiko for en væsentlig påvirkning er tilstrækkelig til at udløse en konsekvensvurdering. Hvis der ikke er risiko for at skade bevaringsmålsætningen for en lokalitet, er der ikke tale om en væsentlig påvirkning. I tilfælde af tvivl om der er væsentlige påvirkninger af Natura 2000-områdets integritet, skal der foretages en konsekvensvurdering.¹⁰⁵

4.6.1 Om væsentlighed

Vurderingen af, om en plan eller et projekt påvirker et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt, retter sig mod påvirkningen af de karakteristika og miljømæssige forhold, der kendetegner det konkrete Natura 2000-område, og herunder særligt de konkret fastsatte bevaringsmålsætninger for de arter og naturtyper, der er på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag.¹⁰⁶

EU-Domstolen har fastslået, at det skal anses som en væsentlig påvirkning, hvis en plan eller et projekt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for det pågældende Natura 2000-område.¹⁰⁷ EU-Domstolen har dermed understreget, at påvirkningen skal vurderes ud fra, om den er så væsentlig, at de bevaringsmålsætninger, der opstilles i Natura 2000-planen ikke kan opnås, hvorefter naturtyperne og arterne skal være stabile eller i fremgang.

Ud over denne dom er der i Europa-Kommissionens vejledning til habitatdirektivets artikel 6 bidrag til en yderligere afklaring af, hvad der er væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område. Heraf fremgår:

"Væsentlighed varierer afhængigt af faktorer såsom en virknings omfang, type, udbredelse, varighed, intensitet, tidspunkt, sandsynlighed, kumulative virkninger og de pågældende naturtyper og arters sårbarhed."¹⁰⁸

Af Kommissionens vejledning fremgår videre:

"Begrebet "væsentlig" skal fortolkes objektivt. Betydningen af virkninger skal fastsættes i henhold til de særlige egenskaber og miljømæssige betingelser for den beskyttede lokalitet, der berøres af planen eller projektet, og navnlig tage lokalitetens bevaringsmålsætninger og økologiske kendetegn i betragtning."¹⁰⁹

Som eksempel herpå fremhæves:

"et tab på et hundrede kvadratmeter naturtype kan fx være væsentlig i forbindelse med en lille lokalitet for en sjælden orkide, mens et tilsvarende tab af stor steppelokalitet kan være uvæsentlig, hvis den ikke har nogen indvirkninger på lokalitetens bevaringsmålsætninger."¹¹⁰

Det må imidlertid være en væsentlig påvirkning, hvis påvirkningen kan få betydning f.eks. ved at skade beskyttede arter eller naturtyper. Således har EU-domstolen i en dom slået fast, at en lille, men varig og uoprettelig reduktion af en prioriteret naturtype kan udgøre en væsentlig påvirkning, og dermed anses som en skade på et Natura 2000-områdes integritet.¹¹¹

I den anden ende af skalaen må det antages, at en påvirkning som udgangspunkt ikke er væsentlig, f.eks.

- hvis påvirkningen skønnes at indebære negative udsving i bestandsstørrelser, der er mindre end de naturlige udsving, der anses for at være normale for den pågældende art eller naturtype, eller
- hvis den beskyttede naturtype eller art efter en konkret vurdering skønnes hurtigt og uden menneskelig indgriben at kunne opnå den hidtidige tilstand eller en tilstand, der skønnes at svare til eller være bedre end den hidtidige tilstand. Midlertidige forringelser eller forstyrrelser i en eventuel anlægsfase, der ikke har efterfølgende konsekvenser for de arter og naturtyper Natura 2000-området er udpeget for at beskytte, er almindeligvis ikke væsentlig påvirkning.

4.6.2 Om at gennemføre en væsentlighedsvurdering

Der er en stor variation i, hvor omfattende og vanskelig en væsentlighedsvurdering er. I visse tilfælde er det åbenbart, at der er - eller ikke er - en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger. I andre tilfælde er det en vanskelig opgave at fastslå om, der er væsentlige påvirkninger af Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger.

For at vurdere, om en påvirkning af et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger er væsentlig, skal alle relevante aspekter af en plan eller et projekt være beskrevet, dvs. beskrivelsen skal omfatte alle tidsmæssige faser af en plan eller projekt, herunder mulige skadevirkninger både i en anlægsfase og en eventuel efterfølgende driftsfase.

Vurderingen skal ud over effekten af planen eller projektet i sig selv, også inddrage den samlede påvirkning som planen eller projektet i forbindelse med andre planer og projekter kan medføre.

Sådanne mulige kumulative effekter kan eksempelvis være eksisterende belastninger og belastninger fra allerede vedtagne planer, som endnu ikke er realiserede samt planer og projekter, som foreligger i forslag. Ved planer og projekter, der foreligger i forslag, forstås f.eks. forslag til planer og projekter, som en myndighed har sendt i høring.¹¹²

Spørgsmålet om vurdering i forhold til eksisterende belastninger er bl.a. relevant, hvor planen eller projektet er en udvidelse af en allerede eksisterende virksomhed. I sådanne situationer skal den kumulative vurdering også omfatte evt. påvirkninger fra den eksisterende del af virksomheden.

Væsentlighedsvurderingen vil dog i en række situationer kunne foretages relativt enkelt. I en række situationer vil det for visse arter og naturtyper helt kunne afvises, at en plan eller et projekt kan skade et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger, f.eks. fordi ingen naturtyper eller arter på udpegningsgrundlaget er følsom over for den påvirkning, som et projekt medfører.

Det fremgår af EU-Domstolens praksis, at for så vidt angår det geografiske anvendelsesområde er, er det geografiske anvendelsesområde ikke begrænset til planer og projekter, der udelukkende forekommer i eller omfatter et beskyttet Natura 2000-område. De gælder også for planer og projekter, der ligger uden for Natura 2000-området, men som kan have væsentlig indvirkning på Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger, uanset afstanden fra det pågældende Natura 2000-område.¹¹³

Der kan findes yderligere om væsentlighedsvurderingen i Kommissionens vejledning til habitatdirektivets art. 6, stk. 3 og 4, og i Kommissionens meddelelse om forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF.¹¹⁴

4.6.2.1 Væsentlighedsvurdering og en samtidig vurdering af påvirkning af vandforekomster omfattet af vandplanlægningen

Hvor et Natura 2000 områdes udpegningsgrundlag er tilknyttet en målsat vandforekomst (dvs. indeholder eller er afhængig af en vandforekomst, omfattet af vandplanlægningen) er en samtidig vurdering af en mulig afgørelses påvirkning af denne vandforekomsts tilstand, herunder muligheden for at forekomsten kan opnå eller fastholde det fastsatte mål efter indsatsbekendtgørelsens § 8, et afgørende bidrag til væsentlighedsvurderingen og en evt. senere konsekvensvurdering.

Som beskrevet i afsnit 2.7. er det udgangspunktet, at der er en tæt sammenhæng mellem en påvirkning af vandforekomsters tilstand og en væsentlighedsvurdering. En forringelse af en målsat vandforekomst er som udgangspunkt uforenelig med både beskyttelsen af vandforekomsten og af et tilknyttet Natura 2000-område. I lighed med habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6 er vurderingen efter indsatsbekendtgørelsens § 8 bindende for en afgørelses indhold. Der kan ikke træffes en afgørelse, der ikke er forenelig med vandplanlægningen, medmindre kravene for, at en undtagelse kan finde anvendelse, er opfyldt. Det betyder, at en fuldstændig væsentlighedsvurdering og en eventuel efterfølgende konsekvensvurdering kan blive "overflødig", allerede fordi den beskyttelse af vandforekomsten, der følger af vandplanlægningen, udelukker en tilladelse til en plan eller et projekt.

Omvendt indebærer det forhold, at en påvirkning af en målsat vandforekomst ikke er en forringelse, også en formodning om at samme påvirkning ikke er væsentlig for Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger. Der skal dog foretages en konkret habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, jf. herved forsigtighedsprincippet, hvorefter myndigheden skal sikre sig, at det kan afvises, at en plan eller projekt skader områdets integritet, dvs. myndigheden skal have vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger.

Særligt i sager om udledningstilladelser efter miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 2, og § 28, stk. 1 og 2, samt i sager om udledning i forbindelse med miljøgodkendelser efter miljøbeskyttelseslovens § 33 er det åbenbart, at der bør være samtidighed i vurderinger efter indsatsbekendtgørelsen og vurderinger af, om påvirkninger af et Natura 2000-områdes integritet er væsentlig.

4.6.2.1.1 Vurdering af påvirkning af vandforekomsters tilstand

For de målsatte overfladevandområder – vandløb, søer og kystvande - indebærer målet "god tilstand", at både overfladevandområdets kemiske tilstand og økologiske tilstand skal være god. Den kemiske tilstand bestemmes af, om indholdet af miljøfremmede stoffer i vand, sediment eller biota overskrider EU-fastsatte miljøkvalitetskrav, jf. bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.¹¹⁵

Den økologiske tilstand bestemmes ved vurderinger af især biologiske kvalitetselementer som omfang og karakter af flora og fauna i overfladevandområderne efter standarder fastsat i bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål¹¹⁶ og i bekendtgørelsen om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder (overvågningsbekendtgørelsen).¹¹⁷

Den økologiske tilstand er dog tillige afhængig af de fysiske og kemiske forhold i øvrigt i overfladevandområdet. Det følger således af bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer overgangsvande, kystvande og havområder¹¹⁸, at der stilles krav om national fastsættelse af miljøkvalitetskrav for miljøfarlige forurenende stoffer, der udledes i signifikante mængder, og for hvilke et miljøkvalitetskrav endnu ikke er fastsat. Disse krav er også fastsat i bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål. Det betyder, at overholdelse af nationalt fastsatte miljøkvalitetskrav for visse stoffer kan blive afgørende for overfladevandområdets tilstand.

For de målsatte grundvandsforekomster indebærer kravet om god tilstand, at både grundvandsforekomstens kemiske tilstand og dens kvantitative tilstand skal være god. Den kemiske tilstand bestemmes af, om de EU-fastsatte grundvandskvalitetskrav eller de danske fastsatte tærskelværdier for indholdet af forurenende stoffer i grundvandet overskrides og anvendelse af forekomsten eller dens betydning for målsatte overfladevandområder eller Natura 2000 områder derfor påvirkes væsentligt, jf. bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål og overvågningsbekendtgørelsen. Grundvandsforekomstens kvantitative tilstand bestemmes ved vurderinger af forekomstens vandbalance og en eventuel negativ påvirkning af tilknyttede målsatte overfladevandområder og væsentlige grundvandsafhængige terrestriske økosystemer, jf. bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål og overvågningsbekendtgørelsen.

Det skal fremhæves, at de nævnte miljøkvalitetskrav, grundvandskvalitetskrav og tærskelværdier fungerer som kriterier for, hvornår koncentrationen af et forurenende stof i vandmiljøet er over et niveau, der forhindrer, at der er eller opnås god tilstand i de målsatte vandforekomster. Niveauerne fastsættes konservativt, så der er god sikkerhed for, at vandmiljøet herunder organismer i miljøet ikke påvirkes negativt.

Der kan være tilfælde, hvor der ikke endnu er fastsat, og eventuelt heller ikke vil blive fastsat miljøkvalitetskrav til specifikke stoffer, som påtænkes udledt. I disse tilfælde må vurderingen tage udgangspunkt i de vejledende økotoksikologiske kriterier, fastsat i HELCOM og OSPAR-regi, sammenholdt med det konkrete vandområdes baggrundsbelastning, herunder de naturlige udsving i forekomsten af eksempelvis tungmetaller, som ofte påvirkes af den naturlige influx fra havet.

Ved vurdering af udledningers påvirkning af overfladevandområde skal det ved beregning sikres, at de relevante kvalitetskrav/tærskelværdier for forurenende stoffer i den berørte

vandforekomst kan overholdes. I beregningerne skal indgå stoffernes eventuelle i forvejen forekommende koncentrationer i vandforekomsten (kumulation).

Det er i denne sammenhæng vigtigt at være opmærksom på, at der kan være situationer, hvor opfyldelse af kvalitetskrav/tærskelværdier ikke er tilstrækkeligt til at varetage hensynet til Natura 2000-områdets integritet. Dette kan f.eks. være i forhold til specifikke forekomster af arter eller f.eks. næringsstoffølsomme naturtyper indenfor Natura 2000-områder, som kan påvirkes negativt af en konkret udledning. Dette skal vurderes i hver enkelt sag.

4.6.2.1.2 Om brug af modelberegninger ved vurdering af påvirkningen

Der findes flere almindeligt anerkendte og vidt udbredte modelberegningværktøjer, der kan bruges ved vurderingen af påvirkningen af målsatte vandforekomster ved behandlingen af Natura 2000-sager.

Det gælder eksempelvis modelværktøjer til at foretage udlednings- og spredningsberegninger, vandspejls- og vandføringsberegninger, stuvningsberegninger, oversvømmelsesanalyser m.m. Eksempler på anerkendte modelværktøjer er VASP, PROKA, MIKE 3, MIKE 11, MIKE 21, MIKE Urban og MIKE Flood.

Anvendelse af modelværktøjer i overensstemmelse med deres formål kan bidrage til at foretage en fagligt konsolideret vurdering af påvirkningen af målsatte vandforekomster og af Natura 2000-områdets integritet.

Myndigheden skal ved brug af et modelværktøj bl.a. forholde sig til, om der er indlagt tilstrækkelig sikkerhedsmargin i modellen, således at de modellerede scenarier for påvirkning eller belastning rummer tilstrækkelig sikkerhed i forhold til vurderingen af f.eks. mulige overskridelser af gældende miljøkvalitetskrav. Det er også vigtigt, at myndigheden forholder sig til, om modellens resultater i nødvendigt omfang kan verificeres. Herudover skal myndigheden i hver enkelt sag tage stilling til, om der er behov for yderligere vurderinger og analyser end blot modelleringen.

Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet) har i flere sager om etablering af havbrug¹¹⁹ forholdt sig til brugen af modelværktøjer. I sagerne fandt nævnet, at MIKE 3-modellen generelt kan anvendes til at forudsige miljøeffekter af udledninger fra f.eks. havbrug, og at MIKE 3-modellen eller lignende modeller kan anvendes *som en del* af grundlaget for en vurdering af, om udledning af en given mængde af næringsstoffer og organisk stof fra et havbrug kan påvirke miljøforholdene i recipienten. Anvendelse af modelværktøjer kan således ikke stå alene, men kan anvendes i vurdering af overensstemmelse med vandplanlægningen og i den konkrete væsentlighedsvurdering.

4.6.3 Væsentlighedsvurderingens konklusion

Hvis det i væsentlighedsvurderingen ikke kan udelukkes, at den pågældende plan eller projekt kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt, skal der udarbejdes en konsekvensvurdering, se afsnit 4.7. Der er således ikke i forhold til væsentlighedsvurderingen krav om vished for, at en plan eller et projekt vil påvirke et Natura 2000-område væsentligt, før en konsekvensvurdering er påkrævet.

Hvis der ikke er behov for at udarbejde en konsekvensvurdering, fordi planen eller projektet ikke påvirker Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger væsentligt, kan myndigheden træffe afgørelse inden for rammerne af den relevante lovgivning.

Væsentlighedsvurderingen skal fremgå af myndighedens afgørelse, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 4. Væsentlighedsvurderingen skal være begrundet, dvs. det skal fremgå, hvad der ligger til grund for den afgørelse, som myndigheden træffer. Det er ikke tilstrækkeligt blot at foretage en overordnet vurdering af en plan eller projekt uden nærmere argumentation eller redegørelse. Væsentlighedsvurderingen indgår som led i myndighedens samlede afgørelse om planen eller projektet, og kan påklages som led i den samlede afgørelse.

4.7 Konsekvensvurdering

Et hovedelement i beskyttelsen af Natura 2000-områder er, at myndighederne i deres administration og planlægning ikke må vedtage planer eller projekter, der kan skade de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for at bevare. Derfor er der krav til myndighederne om at vurdere konsekvenserne af en plan eller et projekt hvis det ikke kan udelukkes, at planen eller projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

Myndighederne skal således sikre, at planer eller projekter hverken i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan have en negativ påvirkning på de arter og naturtyper, som Natura 2000-områderne er udpeget for at bevare.

Alle aspekter af en plan eller projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vurderes at kunne skade arter og naturtyper på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, skal inddrages i en konsekvensvurdering. Disse aspekter skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området.

4.7.1 Krav til konsekvensvurdering

Det er vigtigt at skelne mellem bevaringsmålsætninger for de konkrete Natura 2000-områder, der fremgår af Natura 2000-områdets Natura 2000-plan og den overordnede målsætning som fremgår af habitatdirektivets artikel 1, litra e og i, om at opnå en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter. Den overordnede bevaringsmålsætning for Natura 2000-områderne er at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for, jf. habitatdirektivets artikel 2. Vurdering af en plan eller et projekts konsekvenser for et berørt Natura 2000-områdes integritet skal foretages ud fra Natura 2000-områdets konkrete bevaringsmålsætninger, jf. bevaringsmålsætningerne i Natura 2000-planerne. Alle aspekter, som kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætning, skal inddrages. Konsekvensvurderingen skal således forholde sig konkret til, om den ønskede plan eller projekt skader det konkrete udpegningsgrundlag.

Det er ikke muligt at give en udtømmende liste over kravene til en vurdering af, om en plan eller et projekt kan medføre skade på de arter og naturtyper, som et område er udpeget for. Det vil altid afhænge af en konkret vurdering af den aktuelle plan eller projekt i forhold til det berørte Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag og bevaringsmålsætninger, områdets karakter og specielle økologiske forhold af betydning for de udpegede arter og naturtyper.

Læs mere om, hvad der forstås ved bevaringsmålsætninger og gunstig bevaringsstatus for hhv. arter og naturtyper i afsnit 4.9.2.

Der kan i tilfælde af ældre data være behov for at vurdere, om oplysningerne skal opdateres for at kunne afgøre, om f.eks. en art rent faktisk fortsat forekommer i den berørte del af et

Natura 2000-område. Der kan ikke fastsættes præcise kriterier for, hvornår data er for gammel, da eksempelvis arternes trofasthed mod givne områder er meget forskellig, ligesom den naturlige udvikling (f.eks. tilgroning) af et område kan have betydning for, om en art eller naturtype er til stede.

I en konsekvensvurdering skal alle relevante aspekter af en plan eller et projekt beskrives med hensyn til den effekt, de har på det berørte Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag. Der skal ved vurderingen tages udgangspunkt i det kortlagte Natura 2000-område, og alle arter og habitatnaturtyper inden for det pågældende Natura 2000-område skal omfattes af konsekvensvurderingen.

Beskrivelsen skal omfatte alle tidsmæssige faser af en plan eller projekt, eksempelvis mulige skadevirkninger både i en anlægsfase og i en driftsfase.

Beskrivelsen skal indeholde oplysning om følgende:

- Planen eller projektet. Hvilket anlæg/bygning/drift mv., arealmæssigt omfang, beliggenhed mv.
- Hvilke arter og naturtyper, der indgår i udpegningsgrundlaget i det berørte område, dvs. de beskyttelsesinteresser, der er knyttet til Natura 2000-området.
- Den påvirkning, som planen eller projektet vil have på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag.

Der er forskel på, hvilke elementer der skal vurderes afhængig af, om der er tale om naturtyper eller arter.

Påvirkningen på naturtyperne og de forventede eller forudsigelige ændringer i disse. Der kan være tale om areal-, karakter- eller kvalitetsmæssige ændringer i forhold til den eksisterende arealmæssige udbredelse og beliggenhed, ændring af sammensætningen af relevante eller karakteristiske arter af dyr og planter, den procentvise fordeling af naturtyper inden for det berørte område, naturtypernes sårbarhed, funktion som spredningskorridorer eller lignende.

Påvirkningen på arterne og de forventede eller forudsigelige indvirkninger på f.eks. bestandsstørrelse, sårbarhed, artens fødegrundlag, yngleaktivitet og yngelpleje, muligheder for at raste, fouragere, overvintre eller skifte svingfjer (fælde), samt oplysninger om hvorvidt artens konkurrenceevne ændres som følge af ændrede levestedsvilkår, f.eks. på grund af mindre eller fragmenterede levesteder, væsentlige forstyrrelser mv.

Se desuden afsnit 3.2. i Europa-Kommissionens vejledning.¹²⁰ Se i øvrigt også denne vejlednings afsnit 4.7.2. om skadesbegrebet.

Beskrivelsen kan indeholde følgende oplysninger afhængigt af deres relevans i den konkrete sag:

- Naturforhold i øvrigt, bl.a. de direkte eller afledte påvirkninger af det eksisterende dyre- og planteliv med betydning for de arter og naturtyper, der er på udpegningsgrundlaget.
- Fysiske eller kemiske ændringer af Natura 2000-området som følge af f.eks. ændret vandpåvirkning (eksempelvis ved oversvømmelse eller dræning), deponering eller udledning af forurenende stoffer mv.
- Beskrivelse af støj (periodisk støj, konstant støj), færdsel, opgravning, opfyldning, lyspåvirkning eller anden forstyrrelse og påvirkning i hhv. anlægsfasen og når anlægget er færdigetableret og i drift.

- Beskrivelse af eventuelle reetableringsmuligheder.
- Eventuelle vilkår i forbindelse med anlægs- og driftsfasen.
- Eventuelle alternative løsninger og afhjælpende foranstaltninger, som kan sikre, at planen eller projektet ikke vil skade Natura 2000-områdets integritet.

Ved at indarbejde eller undersøge mulige alternative løsninger og afhjælpende foranstaltninger kan myndigheden i nogle tilfælde sikre, at en plan eller projekt ikke vil skade et Natura 2000-områdets integritet.

Konsekvensvurderingen skal fremgå af myndighedens afgørelse, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk.4.

Vurderingen skal være begrundet, så det fremgår, hvad der ligger til grund for myndighedens afgørelse. Det er ikke tilstrækkeligt blot at medtage en konklusion fra en vurdering af en plan eller projekt uden nærmere argumentation eller redegørelse.

Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø-og Fødevareklagenævnet) har i en række sager kendt planer eller tilladelser til projekter ugyldige, da vurderingerne ikke fremgik af afgørelserne som påkrævet. Se bl.a. Naturklagenævnets afgørelse om opførelse af sommerhus på et he-deareal.¹²¹

4.7.2 Skadesbegrebet og områdets integritet

Myndigheder kan først godkende en plan eller et projekt, der kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt, når myndigheden har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader Natura 2000-områdets integritet.

EU-Domstolen har i flere domme udtalt, at de kompetente nationale myndigheder kun kan give "tilladelse til en aktivitet på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet", og at det forholder sig således, "når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger", idet vurderingen skal indeholde "fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl".¹²²

Kravet om, at der skal foreligge sikker dokumentation indebærer, at myndigheden skal afvise at give tilladelse til en plan eller et projekt, når der er usikkerhed om, hvorvidt der vil være virkninger, der skader det pågældende Natura 2000-områdes integritet.¹²³

Et Natura 2000-områdes integritet kan defineres ud fra den samlede sum af et områdets økologiske struktur, funktion og de økologiske processer i hele områdets udstrækning, som gør det muligt at opretholde de levesteder og bestande af arter, som området er udpeget for.¹²⁴

Eksempelvis vil det ikke være en skade på et områdes integritet, hvis områdets bevaringsmålsætninger ikke påvirkes væsentligt, eller hvis en plan eller et projekt kun vil have negativ påvirkning på området i visuel forstand.¹²⁵ Omvendt kan der være tale om en skade, hvis blot én art eller naturtype på udpegningsgrundlaget påvirkes væsentligt.

Spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske skade på Natura 2000-områdets integritet, knytter sig til, hvordan planen eller projektet kan påvirke Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger.¹²⁶

Den overordnede bevaringsmålsætning forudsætter, at arten eller naturtypen opretholdes i (eller bevæger sig i retning af) en gunstig bevaringsstatus jf. definitionerne heraf i § 4, stk. 3, i habitatbekendtgørelsen. Bevaringsmålsætningerne for de enkelte Natura 2000-områder fastlægges i Natura 2000-planen, som Miljøstyrelsen udarbejder for de enkelte områder. Natura 2000-planen gælder for de arter- og naturtyper, som Natura 2000-området er udpeget for at beskytte. At undgå skade på Natura 2000-områdets integritet indebærer således, at der ikke må ske skade på områdets udpegningsgrundlag.

EU-Domstolen har præciseret, at planer eller projekter ikke må medføre varige skadelige virkninger på et Natura 2000-områdes integritet. Det er den konkrete konsekvensvurdering, der viser, om der vil ske varig skade på et Natura 2000-områdes integritet. Vurderingen skal holdes op mod bevaringsmålsætningen for Natura 2000-området, og herunder skal det vurderes, om den pågældende plan eller projektet hindrer opnåelse af bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-området.¹²⁷

Udtrykket "områdets integritet" indebærer, at der fokuseres på det konkrete Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger. Det indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved det berørte område, der er knyttet til tilstedeværelse af en naturtype eller art, hvis bevaringsmålsætning har medført, at området er udpeget som Natura 2000-område. Det er således ikke tilladt at skade arter og naturtyper på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag med den begrundelse, at den overordnede bevaringsstatus vil forblive gunstig ud fra et samlet perspektiv for de pågældende arter og naturtyper i Danmark.

Konsekvensvurderingen skal endvidere på bedste videnskabelige grundlag undersøge, om området har en robusthed, hvorved en evt. påvirkning ikke er til stede, er ubetydelig, eller falder inden for rammen af, hvad der er acceptabel påvirkning, samtidig med at skade eller forringelser af områdets integritet undgås. Acceptabel påvirkning er især relevant i forhold til potentiel skade ved forurening, og hvor forureningen er under kravværdier for forureningen, typisk fastsat på grundlag af anden EU-lovgivning. F.eks. er der fastsat miljøkvalitetskrav, grundvandskvalitetskrav og tærskelværdier i eller efter regler i vandrammedirektivet¹²⁸, miljøkvalitetskravdirektivet¹²⁹ og grundvandsdirektivet¹³⁰. Disse krav/værdier fungerer som kriterier for, hvornår koncentrationen af et forurenende stof i vandmiljøet ikke har et niveau, der forhindrer, at der er eller opnås god tilstand i de målsatte vandforekomster. Niveauerne fastsættes konservativt, så der er god sikkerhed for, at vandmiljøet, herunder organismer i miljøet, ikke påvirkes negativt.

Inddragelse af et Natura 2000-områdes integritet kan således medføre en fleksibilitet, der kan rummes inden for Natura 2000-områdets robusthed, i forhold til om en plan eller et projekt medfører skade på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Hvis arter og naturtyper på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag fortsat kan være i gunstig bevaringsstatus eller bevæge sig i retning deraf, jf. Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger, vil en række aktiviteter således kunne iværksættes uden at disse betragtes som en varig skade på Natura 2000-områdets integritet.¹³¹

4.7.3 Arealreduktion af naturtype eller levested

Det er et væsentligt og målbart parameter i spørgsmålet om hvorvidt der sker en skade, om arealet af en naturtype eller et levested for en art på udpegningsgrundlaget påvirkes. Om en

arealreduktion kan tillades, beror på en konkret vurdering, jf. Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger.¹³² I forhold til naturtyper er det afgørende, at arealet er stabilt eller i udbredelse.¹³³

4.7.3.1 Arealreduktion af prioriterede naturtyper eller levesteder

I forhold til prioriterede naturtyper har EU-Domstolen har i en konkret dom fundet, at såfremt en plan eller et projekt medfører et varigt og uopretteligt tab af hele eller en del af en prioriteret naturtype på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, anses planen eller projektet for at skade det pågældende Natura 2000-områdes integritet.¹³⁴ Det skal ses i sammenhæng med, at arealet skal være stabilt eller i udbredelse, jf. Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger, som fremgår af Natura 2000-planen. I samme dom fastslås, at et sådant projekt kun kan tillades, såfremt fravigelsesproceduren i artikel 6, stk. 4, som implementeret i habitatbekendtgørelsens § 9, følges.¹³⁵

Dommen omhandlede et projekt om anlæggelsen af en omfartsvej, som medførte et varigt tab af 1,47 ha af den prioriterede naturtype kalkstensplateau, svarende til en reduktion på ca. 0,5 % af naturtypens forekomst i det konkrete område.

Hvorvidt en reduktion af arealet af en prioriteret naturtype eller levesteder for en prioriteret art under det i dommen nævnte niveau vil være at betragte som en skade, kommer således an på en konkret vurdering. Det er i en sag fastslået af Miljø- og Fødevareklagenævnet, at den i sagen anførte arealreduktion var at betragte som en skade, selvom reduktionen udgjorde mindre end 0,5 % af det samlede areal.¹³⁶ Natur- og Miljøklagenævnet har i en anden sag anført, at det forhold, at den mulige påvirkning alene vedrørte en relativ lille andel af det samlede Natura 2000-område, ikke var ensbetydende med, at der ikke kunne være tale om en skade på områdets integritet.¹³⁷

I udgangspunktet skal arealet være stabilt eller i udbredelse, jf. Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger, som fremgår af Natura 2000-planen, men i konsekvensvurderingen kan indgå forhold som:

- Den konkrete bevaringsmålsætning for naturtypen i Natura 2000-planen – er der behov for øget areal?
- Robustheden af naturtypens forekomst i området – er naturtypen stabil eller øges den, jf. Natura 2000-planen
- Tilstanden og kvaliteten af det konkrete areal – er der særlige biologiske eller økologiske forhold, der taler imod selv en reduktion i denne størrelsesorden?
- Sammenhæng med det øvrige naturtypeareal - vigtigt areal i forhold til at sikre sammenhæng?
- Kumulation med evt. andre forhold, f.eks. at der er truffet tilsvarende andre afgørelser, som samlet vil medføre en reduktion i arealet af naturtypen i området. Det er vigtigt at sikre, at der ikke gradvist sker en reduktion af arealet.

4.7.3.2 Arealreduktion af ikke-prioriterede naturtyper eller levesteder

Der er ikke domspraksis for så vidt ikke-prioriterede naturtyper og levesteder for arter (status 2020). Det må antages, at hvad angår ikke-prioriterede naturtyper eller levesteder for arter, vil det efter en konkret vurdering kunne medføre, at en reduktion af naturtypens eller levestedets areal inden for Natura 2000-området kan være større end 0,5 % af naturtypens eller levestedets areal, uden at det betragtes som skade på Natura 2000-områdets integritet.

Det vil dog forudsætte, at de konkrete forhold i det berørte Natura 2000-område ikke taler imod en sådan arealreduktion, f.eks. at der ikke er tale om levesteder, der har afgørende værdi for en arts forekomst i området. Det vil samtidig være en forudsætning, at naturtypen eller levestedet er stabilt eller i udbredelse, jf. Natura 2000-planen. Se afsnit 4.7.2 om acceptabel påvirkning.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der herved ikke skabes flere situationer med på hinanden følgende marginale reduktioner af naturtype- eller levestedsareal, der til sammen kumulativt kan påvirke naturtypen eller arten negativt (salami-effekt).

4.7.4 Kvaliteten af naturtype eller levested

Bekendtgørelse om klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder indeholder regler om klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder som led i Natura 2000-planlægningen og Natura 2000-skovplanlægningen.

Af hensyn til den tilbagevendende opdatering af Natura 2000-planerne vurderes de terrestriske naturtypers tilstand regelmæssigt på de konkrete arealer indenfor Natura 2000-områderne.

Tilstanden inden for Natura 2000-områderne vurderes på grundlag af et naturtilstandsvurderingssystem, som opererer med 5 tilstandsklasser. Hvis en naturtype er i – og fremadrettet forbliver i – tilstandsklasse I-II, vurderes tilstanden at opfylde kravene til at være i gunstig bevaringsstatus, forudsat at der gennemføres den indsats, der er nødvendig for naturtypen.¹³⁸

Det må bero på en konkret vurdering, om en påvirkning medfører skade, men som udgangspunkt må påvirkningen ikke have en karakter, så den medfører en nedgang fra en tilstandsklasse til en anden, jf. områdets Natura 2000-plan

Der er endvidere tilstandsvurderingssystemer under implementering og udvikling for en række arter. For marine naturtyper og øvrige arter er der kun i begrænset omfang udviklet tilstandsvurderingssystemer, der understøtter vurderingen af påvirkningen af planer og projekter.

4.7.5 Afhjælpende foranstaltninger og erstatningsnatur

4.7.5.1 Afhjælpende foranstaltninger

Afhjælpende foranstaltninger kan i visse tilfælde sikre, at planen eller projektet ikke skader Natura 2000-områdets integritet. Begrebet afhjælpende foranstaltninger forstås som foranstaltninger, der mindsker, eller helt ophæver skader på Natura 2000-områdets integritet.

Afhjælpende foranstaltninger er en integreret del af specifikationerne for en plan eller et projekt, og kan foreslås af enten ansøger eller initiativtager eller kræves af den kompetente myndighed. Se afsnit 1.1. om den kompetente myndighed.

Afhjælpende foranstaltninger kan f.eks. omfatte:

- Datoer og tidsplan for gennemførelsen af en plan eller et projekt (f.eks. pause i forstyrrende aktiviteter i ynglesæsonen for en given art).
- Arten af materiel og aktivitet (f.eks. anvendelse af en særlig form for materiel for at undgå at påvirke et sårbart levested eller en naturtype).
- Helt at lukke for adgang til et område (f.eks. en dyrearts overvintringshuler).
- Sikre, at der ikke sker en merudledning af forurenende stoffer til et Natura 2000-vandområde, hvor målsætningen ikke er opfyldt, eller hvor det vil kunne forringe den aktuelle tilstand yderligere.

4.7.5.2 Erstatningsnatur

EU-Domstolen har fastslået, at det ikke er muligt at anvende erstatningsnatur for ødelagt habitatnatur (naturtyper eller levesteder for arter), uden at påvirke Natura 2000-områdets integritet. EU-Domstolens afgørelse vedrørte en sag, hvor de pågældende erstatningsarealer først ville udvikle sig til naturtype i de efterfølgende år, hvilket efter domstolens opfattelse ikke ville være acceptabelt.¹³⁹

Hvis der sker skade på et Natura 2000-områdes integritet, og habitatnatur dermed ødelægges, kan der kun anvendes erstatningsnatur som led i en fravigelse af beskyttelsen af Natura 2000-området. En sådan fravigelse forudsætter, at en række betingelser er opfyldt, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, og habitatbekendtgørelsens § 9.

Der foreligger ikke tilsvarende domstolspraksis, der kan give pejlemærker i forhold til arters levesteder. Efter definitionen på gunstig bevaringsstatus er der fokus på, at artens udbredelsesområde ikke må være i tilbagegang, og at der fortsat er et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare bestande af arten, jf. habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 4. Som eksempel kan etablering af vandhuller til stor vandsalamander som erstatning for påvirkede/ødelagte vandhuller efter en konkret vurdering være mulig uden at påvirke Natura 2000-områdets integritet og betydning for arten.

EU-Domstolen har fastslået, at afhjælpende foranstaltninger ikke kan omfatte erstatningsnatur, da dette nærmere er en kompenserende foranstaltning, jf. habitatdirektivets art. 6, stk. 4, som ikke kan gennemføres inden for habitatdirektivets art. 6, stk. 3.¹⁴⁰

Det er således ikke muligt at integrere erstatningsnatur i planen eller projektet for at opveje tab af naturtypeareal, der følger af realiseringen af en plan eller et projekt (se afsnit 4.7.2. om skadesbegrebet og integritet).

Erstatningsnatur kan dog anvendes som kompenserende foranstaltning i en situation hvor der sker en fravigelse af beskyttelsen, jf. afsnit 5.1.¹⁴¹

Kompenserende foranstaltninger kan ikke anvendes til at opnå en tilladelse, godkendelse eller dispensation ift. habitatdirektivets art. 6, stk. 3, men kan kun anvendes i forbindelse med fravigelse af habitatbeskyttelsen efter art. 6, stk. 4.

4.8 Afgørelse på grundlag af en konsekvensvurdering

I sager, som er omfattet af habitatbekendtgørelsen, skal vurderingen af, om en plan eller et projekt medfører skade på et Natura 2000-områdes integritet, fremgå af afgørelsen. Det følger af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 4.

Det skal konstateres, at der ikke sker skade på Natura 2000-områdets integritet før en plan eller et projekt kan tillades. Sagen skal være tilstrækkeligt oplyst til, at myndigheden kan vurdere den mulige påvirkning af Natura 2000-områdets integritet, herunder også en vurdering af planen eller projektets kumulative effekter.

Hvis der ikke kan afvises skade på et Natura 2000-områdets integritet, uden rimelig videnskabelig tvivl, kan myndigheden undersøge muligheden for at opveje skaden ved at anmode ansøger om at justere projektet eller indarbejde afværgeforanstaltninger, som eksempelvis afhjælpende foranstaltninger, jf. afsnit 4.7.5.1.

4.9 Oplysning af sagen ved vurderinger efter habitatbekendtgørelsens § 6

4.9.1 Natura 2000 områdets udpegningsgrundlag

Til brug for udarbejdelse af en habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, kan der skaffes oplysninger om de arter og naturtyper, som Natura 2000-området er udpeget for, fra forskellige kilder, herunder:

- Natura 2000-planernes basisanalyser med tillæg, der rummer oplysninger om udpegningsgrundlaget og kortlægning af naturtyper og levesteder for arter. Basisanalyserne kan bl.a. findes på Miljøstyrelsens hjemmeside, der indeholder GIS-baserede oplysninger.¹⁴²
- Natura 2000-områder - søgning via digitale kort, hvor der kan søges efter områder og udpegningsgrundlag.¹⁴³
- DMUs faglige rapport nr. 457, 2003: "Kriterier for gunstig bevaringsstatus"¹⁴⁴, der rummer DMUs forslag til relevante parametre for vurdering af arter og naturtypers levesteder.
- Rapporter og andre oplysninger fra konsulenter, naturorganisationer m.fl. Det er myndighedens ansvar, at oplysningerne er kvalitetssikrede.

4.9.2 Bevaringsmålsætninger for Natura 2000-området og gunstig bevaringsstatus

Den overordnede bevaringsmålsætning for Natura 2000-områderne er at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for. For Ramsarområderne er målsætningen, at beskyttelsen skal fremmes, og at områdets økologiske karakter ikke må ændres. Det følger af habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 1.

Den generelle og overordnede bevaringsmålsætning præciseres og suppleres med konkrete bevaringsmålsætninger for de enkelte Natura 2000-områder i Natura 2000-planer, som udarbejdes af Miljøministeriet. Natura 2000-planen indeholder mål for naturtilstanden og et indsatsprogram for de enkelte områder. Planen udarbejdes på baggrund af en basisanalyse. Planerne udarbejdes efter miljømålsloven og skovloven.

Ved behandlingen af ansøgninger om tilladelser mv. omfattet af habitatbekendtgørelsens § 6, skal Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger lægges til grund for vurderingen af, om planen eller projektet kan tillades. Det gælder både ved væsentlighedsvurderingen og konsekvensvurderingen.

Hvis en Natura 2000-plan ikke indeholder konkrete mål for (dele af) udpegningsgrundlaget, skal myndighederne sikre opfyldelse af den generelle målsætning om gunstig bevaringsstatus på baggrund af bedste videnskabelige viden. Der må ikke vedtages planer eller i øvrigt træffes afgørelser, der kan forhindre opfyldelse af planernes mål.

Habitatdirektivet angiver en række kriterier, som skal være opfyldt for, at en naturtype eller en art har gunstig bevaringsstatus. Habitatdirektivets definitioner i artikel 1 om den overordnede målsætning om gunstig bevaringsstatus, er gengivet i habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3.

En *naturtypes* bevaringsstatus anses for gunstig, når

1. det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse,
2. den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dens opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, og
3. bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig som defineret nedenfor.

En *arts* bevaringsstatus anses for gunstig, når

1. data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder,
2. artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og
3. der er, og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande.

En naturtype eller en arts bevaringsstatus afhænger således såvel af den nuværende tilstand som af prognosen for dens udvikling. For naturtyper betyder det alle de forhold, som indvirker på naturtypen og karakteristiske arter som lever der, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse, dens struktur og funktion og de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt. En arts bevaringsstatus udgøres af resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed.

Forudsætningen for at en naturtype vurderes at være i gunstig bevaringsstatus er bl.a. at den aktuelle naturtilstand er gunstig, og at naturtypen også fremover forventes at kunne opretholdes i en gunstig naturtilstand. Der er i bekendtgørelse om klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder (målbekendtgørelsen)¹⁴⁵ defineret en række tilstandsklasser til vurdering af naturtilstanden, hvor tilstandsklasse I og II svarer til gunstig bevaringsstatus, forudsat at den nødvendige indsats for naturtypen gennemføres, jf. afsnit 4.7.4.

Selv om den nuværende tilstand er gunstig, kan bevaringsstatus anses for at være ugunstig, hvis den sandsynlige udvikling går i negativ retning. Det vil for naturtypernes og levestedernes vedkommende ofte kræve en aktiv indsats at undgå dette. Endvidere må der ikke iværksættes aktiviteter, der kan forhindre, at gunstig bevaringsstatus opnås.

4.9.3 Undersøgelser skal foretages på et relevant tidspunkt

Hvis en vurdering af en plan eller et projekts mulige påvirkning af et Natura 2000-område forudsætter, at der skal foretages undersøgelser, så skal disse foretages på et relevant tidspunkt.

En besigtigelse af arter eller naturtyper skal derfor foretages på det tidspunkt af året, hvor de er synlige, og der bør også tages hensyn til eventuelle skift i levevis over året. Eksempelvis skal forekomst af padder undersøges i den aktive del af året og ikke i den periode, hvor de er i vinterhi. For naturtyperne er det vigtigt, at undersøgelsen sker, når de typiske arter er fremme. Det er vigtigt, at der i undersøgelserne tages højde for behov i alle faser af arternes livscyklus.

4.9.4 Påvirkninger af Natura 2000-områdets integritet som følge af plan eller projekt

For at kunne vurdere den mulige påvirkning af et Natura 2000-områdes integritet, skal det undersøges hvilken effekt alle relevante aspekter af en plan eller et projekt har på et berørt Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag.

Beskrivelsen skal omfatte alle tidsmæssige faser af en plan eller projekt, eksempelvis mulige skadevirkninger både i en anlægsfase og en driftsfase.

Vurderingen af, om en plan eller et projekt har skadelige virkninger, skal omfatte påvirkningen på udpegningsgrundlaget, dvs. de arter og naturtyper som Natura 2000-området er udpeget for at bevare.

Vurderingen skal ud over effekten af planen eller projektet i sig selv også inddrage den samlede påvirkning, som planen eller projektet i forbindelse med andre planer og projekter kan medføre.

Sådanne mulige kumulative effekter kan eksempelvis være eksisterende belastninger og belastninger fra allerede vedtagne planer som endnu ikke er realiserede, samt planer og projekter som foreligger i forslag. Ved planer og projekter, der foreligger i forslag, forstås f.eks. forslag til planer og projekter som en myndighed har sendt i høring.¹⁴⁶

Spørgsmålet om vurdering i forhold til eksisterende belastninger er bl.a. relevant, hvor planen eller projektet er en udvidelse af en allerede eksisterende virksomhed. I sådanne situationer skal den kumulative vurdering også omfatte evt. påvirkninger fra den eksisterende del af virksomheden.

Det skal på baggrund af lokalitetens aktuelle kendetegn og miljømæssige vilkår vurderes, om der kan gives tilladelse til det ansøgte. Vurderingen skal efter EU-domspraksis foretages på baggrund af de bedste videnskabelige data, som er tilgængelige på afgørelsestidspunktet, og som er tilstrækkeligt opdaterede og troværdige.¹⁴⁷

Der er således i lighed med almindelige forvaltningsretlige principper krav om, at der skal foreligge et tilstrækkeligt oplyst grundlag for at kunne træffe en afgørelse.

4.9.5 Forpligtelser ved oplysning af sagen

Det er myndighedens ansvar, at en sag afgøres på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Myndigheden skal således påse, at der er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, om en plan eller et projekt skader et Natura 2000-områdes integritet.¹⁴⁸ Vurderingerne skal fremgå af afgørelsen, jf. habitatbekendtgørelsens § 6 stk. 4.

Naturklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet) har i flere sager fremhævet, at generelle forvaltningsretlige principper (officialprincippet) indebærer, at myndighederne skal søge sagen tilstrækkeligt oplyst. Der er ikke egentlige formelle krav til omfanget af undersøgelser. Se nærmere om officialprincippet på Ombudsmandens hjemmeside.¹⁴⁹

EU-Domstolen har i flere sager¹⁵⁰ fastslået, at den bedste videnskabelige viden på området skal inddrages i vurderingen, og at myndigheden skal opnå vished for, at aktiviteten ikke skader Natura 2000-områdets integritet.

Hvis en myndighed ikke har adgang til de oplysninger, der er nødvendige for behandlingen af en konkret sag, kan ansøger efter den lovgivning, som ansøgningen behandles i forhold til eller efter en konkret vurdering iht. officialprincippet pålægges at fremskaffe oplysninger, der er relevante for at behandle ansøgningen.

Hvis myndigheden har adgang til miljøoplysninger, som er relevante for vurderingen, må det forventes, at myndigheden giver ansøger adgang hertil som led i oplysningen af sagen. Det er myndighedens ansvar at sikre sig, at oplysningerne ikke er underlagt restriktioner i form af ophavsret eller lignende, er omtvistede eller forældede.

Der er f.eks. hjemmel til at pålægge ansøger at tilvejebringe supplerende oplysninger på følgende sagsområder:

- Miljøvurderingsloven (jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 1).
- Vandløbsloven¹⁵¹ (jf. vandløbslovens § 58).
- Okkerloven¹⁵² (jf. okkerlovens § 11, stk. 1).
- Vandforsyningsloven (jf. vandforsyningslovens § 8).
- Havmiljøloven¹⁵³ (klapning) (jf. havmiljølovens § 26, stk. 4, og § 28).
- Lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning mv. (jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen § 4, stk. 1, jf. lovens §§ 16 a eller 16b, samt brugerbetalingssbekendtgørelsen¹⁵⁴ bilag 2, afsnit 2, jf. lovens § 72 og § 78)¹⁵⁵.
- Miljø- og genteknologiloven¹⁵⁶, (jf. miljø- og genteknologilovens § 15)
- Miljøbeskyttelsesloven (jf. bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, § 6, stk. 9).¹⁵⁷

For alle lovområder gælder dog det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, hvilket bl.a. indebærer at ansøgers eventuelle udgifter til at fremskaffe oplysninger til brug for sagsbehandlingen skal stå i rimeligt forhold til ansøgningens omfang. Det beror på en konkret vurdering, om det er tilfældet.

Hvis der ikke er hjemmel i lovgivningen til at pålægge ansøger udgifter til tilvejebringelse af de nødvendige oplysninger, vil det være myndigheden, der som udgangspunkt skal afholde udgifterne.

Habitatbekendtgørelsen fastsætter ikke særlige krav til omfanget af eller metode til undersøgelser mv. I overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper skal en myndighed vurdere det konkrete behov for yderligere undersøgelser og oplysninger i en konkret sag. Det er myndigheden, der i sidste ende tager stilling til, om sagen er tilstrækkeligt oplyst.

4.9.6 Høring af offentligheden

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 6, der implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 2. pkt., sidst led, at offentligheden skal høres, inden der træffes endelig afgørelse i sagen, hvis myndigheden vurderer, at inddragelse af offentligheden kan tilføre sagen nye oplysninger. Denne forpligtelse omfatter alle afgørelser både i forhold til væsentlighedsvurderingen og konsekvensvurderingen. Forpligtelsen skal fortolkes i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis.¹⁵⁸

En lang række af de love, der er omfattet af habitatbekendtgørelsens §§ 7-8, har krav om høring af offentligheden, inden der træffes en afgørelse. Eksempelvis skal offentligheden høres i sager om vandløbsreguleringer (vandløbslovens § 17), inden myndigheden (kommunen) træffer en afgørelse.

For de typer af sager, hvor myndigheden kan træffe en afgørelse uden et krav om at høre offentligheden forinden, skal myndigheden vurdere, om en høring af offentligheden kan tilføre sagen nye oplysninger, som kan få indflydelse på afgørelsen. Hvis det vurderes at være tilfældet, skal offentligheden høres, inden der træffes en endelig afgørelse. Det samme må antages også at gælde, hvis offentligheden anmoder om at blive hørt, eller der er tvivl om, om en høring kan tilføre nye oplysninger.¹⁵⁹ Myndigheden er ifølge officialprincippet forpligtet til at sikre sig, at en sag afgøres på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

I en række sager vil f.eks. lokale natur-, friluft- og faglige foreninger ofte have et meget detaljeret kendskab til de enkelte lokaliteter, som myndigheden kan have gavn af at inddrage i sit beslutningsgrundlag. Høringen kan derved bidrage til, at afgørelsen ikke skader et Natura 2000-område. Behandling af sager om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 kan eksempelvis medføre, at offentligheden høres, også selv om naturbeskyttelseslovens dispensationsbestemmelser ikke stiller krav herom. De generelle offentlighedsregler i lovgivningen skal altid følges.

5. Fravigelse af beskyttelsen i Natura 2000-områder

Udgangspunktet i habitatbekendtgørelsen og habitatdirektivet er, at beskyttelsen af arter og naturtyper ikke kan fraviges. § 9 i habitatbekendtgørelsen (der svarer til artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet) indeholder imidlertid mulighed for at fravige beskyttelsen i helt særlige tilfælde.

Der skal foreligge tungtvejende grunde og omfattende vurderinger, før der kan foretages en fravigelse af habitatbeskyttelsen.

Det er en forudsætning for fravigelse af habitatbeskyttelsen, at der forinden har været foretaget en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (habitatbekendtgørelsens § 6), før fravigelse efter artikel 6, stk. 4 (habitatbekendtgørelsens § 9), kan overvejes.¹⁶⁰ Vurderingen af alternative løsninger er ikke en del af vurderingen efter artikel 6, stk. 3, men er en del af vurderingen efter artikel 6, stk. 4.¹⁶¹

Kommissionen har i 2007 udgivet en vejledning om fravigelsesbestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.¹⁶² Kommissionens vejledning om habitatdirektivets artikel 6 gennemgår endvidere betingelserne for fravigelse af habitatbeskyttelsen.¹⁶³

5.1 Betingelser for fravigelse

Habitatbeskyttelsen kan kun fraviges i tilfælde, hvor der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af økonomisk eller social art, og hvor der ikke findes alternativer til gennemførelse af planen eller projektet.

Fravigelse er betinget af, at der træffes alle de nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at sammenhængen i Natura 2000-netværket bevares.

EU-Domstolen har vurderet, at permanent ødelæggelse af en lille andel af arealet af en prioriteret naturtype i et Natura 2000-område (ca. 0,5 % af det samlede areal af naturtypen i området) beror på en konkret vurdering, og kun kan ske, hvis betingelserne for en fravigelse er opfyldt.¹⁶⁴ Se afsnit 4.7.3 om arealreduktion af naturtype eller levested.

EU-Domstolen har endvidere vurderet, at erstatning af arealer med en naturtype, der vil blive skadet som følge af et projekt, ligeledes vil kræve, at betingelserne for fravigelse er opfyldt. Anvendelsen af erstatningsnatur vil derfor forudsætte, at betingelserne for en egentlig fravigelse af beskyttelsen er opfyldt.¹⁶⁵ Se afsnit 4.7.5.2 om erstatningsnatur.

5.1.1 Bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser

Med bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser henvises til situationer, hvor en plan eller et projekt må anses for uundværlig som led i foranstaltninger eller politikker, der beskytter grundlæggende værdier for borgeres liv, statens og samfundets grundlæggende politik eller udførelsen af aktiviteter af økonomisk eller social art, der opfylder specifikke forpligtigelser til offentlig service.

Projekter, der opfylder kravet om at være af bydende nødvendige hensyn til væsentlig samfundsinteresser, vil almindeligvis være projekter af national eller regional karakter. Dermed kan hensynet til privatøkonomiske interesser og kortsigtede økonomiske samfundsinteresser normalt ikke begrunde en fravigelse.¹⁶⁶

Som eksempel på en sag hvor betingelsen om hensyn til væsentlige samfundsinteresser var opfyldt, kan nævnes fjordforbindelsen ved Frederikssund (Kronprinsesse Marys bro).¹⁶⁷ Et andet eksempel er udledning af kølevand fra Fynsværket, hvor el- og varmforsynings sikkerheden blev betragtet som væsentlige samfundsinteresser, men hvor privatøkonomiske hensyn ikke blev betragtet som væsentlige samfundsinteresser.¹⁶⁸

Habitatdirektivet rummer ikke præcise definitioner på, hvad der kan betragtes som bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser. De konkrete sager, der har været for EU-Domstolen eller har været forelagt Europa-Kommissionen til udtalelse, har typisk været store nationale anlægsprojekter (motorveje, lufthavne, broer, vindmøller). Projekter, der har til sigte at beskytte grundlæggende værdier, herunder miljøet, kan også betragtes som bydende nødvendige hensyn.

EU-Domstolen har anlagt en restriktiv fortolkning af fravigelsesbestemmelsen.

For områder, hvor prioriterede arter og naturtyper berøres, gælder, at bydende nødvendige hensyn alene kan omfatte hensynet til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed eller gavnlige virkninger for miljøet eller andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser efter udtalelse fra Europa-Kommissionen. Det er Miljøministeriet, der forestår kontakten til Europa-Kommissionen, jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 6.

5.1.2 Alternative løsninger

EU-Domstolen har fastslået, at fravigelse endvidere kun kan finde sted, hvis det er bevist, at der ikke findes alternative løsninger.¹⁶⁹ Mulighederne for at anvende alternative løsninger skal derfor undersøges grundigt. Er der flere alternative løsninger, må skader på Natura 2000-områdets integritet, som kan følge af de alternative løsninger, undersøges og sammenlignes.

Undersøgelsen af alternative løsninger skal, til forskel fra eksempelvis miljøvurderingslovens krav til vurdering af "rimelige alternativer", ske på et ligeværdigt fagligt grundlag, der opfylder kravene til den grundige undersøgelse i forhold til Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning og integritet, der sker i forbindelse med en konsekvensvurdering. Alle alternative løsninger skal vurderes ligeværdigt i forhold til det ansøgte projekt. I vurderingsfasen og ved sammenligningen af alternative løsninger må omkostninger ikke være den eneste afgørende faktor ved valg af alternative løsninger.¹⁷⁰

Der skal herefter tages stilling til, om en alternativ løsning skal anvendes i stedet for den oprindelige plan eller det oprindelige projekt.

Hvis der er flere alternative løsninger, har myndigheden en pligt til at vælge den alternative løsning, der er mindst indgribende i forhold til Natura 2000-området.

5.1.3 Kompenserende foranstaltninger

I sager, hvor fravigelse er nødvendig, skal alle de nødvendige kompensationsforanstaltninger gennemføres for at opveje en skade, der ikke har kunnet forhindres eller forebygges ved at integrere afværgeforanstaltninger i planen eller projektet. Kompenserende foranstaltninger er således forskellige fra afværgeforanstaltninger ved at skulle "reparere" på en skade eller ophæve de negative virkninger af en plan eller et projekt.

Eksempler på kompensationsforanstaltninger kan f.eks. være at genskabe eller forbedre en naturtype, eller at ændre et områdes afgrænsning og eventuelt at inddrage erstatningsarealer.

Der er tale om "de kompensationsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes".¹⁷¹

En kompenserende foranstaltning er en foranstaltning, der skal opveje de skader, som en plan eller et projekt medfører på Natura 2000-netværket i den biogeografiske region. De kompenserende foranstaltninger skal være specifikke for planen eller projektet, og skal gå ud over de normale forpligtelser, der følger af habitatdirektivet.¹⁷² De kompenserende foranstaltninger må således ikke træde i stedet for den indsats, der i forvejen er pligt til at gennemføre i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, i forhold til at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus. En genopretning af et naturareal som kompenserende foranstaltning skal således ligge ud over, hvad der måtte være forudsat til opfyldelse af Natura 2000-planerne.

Kompensationsforanstaltninger kan foretages inden for det Natura 2000-område, der påvirkes, eller i et andet Natura 2000-område. Det skal dog tilstræbes, at kompensationen sker så tæt på skaden som muligt for at underbygge, at sammenhængen i Natura 2000-netværket bevares.

Kompensationsforanstaltningen skal normalt være tilendebragt, inden skaden som følge af planen eller projektet indtræder, med mindre det kan bevises, at samtidighedskravet ikke er nødvendigt for at sikre, at det pågældende områdes bidrag til Natura 2000-nettet opretholdes. Hvis det ikke er muligt at lave en kompensationsforanstaltning, som er funktionsdygtig på det tidspunkt, hvor skaden gør sig gældende i det pågældende område, skal der kræves overkompensation for de tab, der er indtrådt i mellemtiden.¹⁷³

5.2 Procedure ved fravigelse

Før der træffes afgørelse vedrørende en plan eller et projekt, der i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt, skal der foretages en konsekvensvurdering af den pågældende aktivitet.

Viser konsekvensvurderingen, at projektet eller planen vil medføre skade på Natura 2000-områdets integritet, skal myndigheden, der skal træffe afgørelse, tage stilling til, om beskyttelsen kan vige for andre hensyn. Myndigheden kan efter habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 1, fravige beskyttelsen, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art. Beskyttelsen kan kun fraviges, hvis der ikke findes nogen alternativ løsning.

I Natura 2000-områder, der indeholder prioriterede naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, kan fravigelse kun ske, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet. Beskyttelsen kan - efter udtalelse fra EU-Kommissionen - fraviges af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser. Udtalelsen fra EU-Kommissionen skal indhentes inden Miljøministeriet afgiver sin udtalelse i sagen, jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 2, og stk. 5-6. Det er Miljøministeriet, der forestår kontakten til EU-Kommissionen.

Fravigelse efter habitatbekendtgørelsens § 9 kræver desuden, at der træffes alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at opveje den skade der sker, så sammenhængen i Natura 2000-netværket bevares. Der skal således også redegøres for mulige kompensationsforanstaltninger i forbindelse med en fravigelse af beskyttelsen, og det skal begrundes, hvordan de mulige kompensationsforanstaltninger opvejer skaden. Redegørelsen skal ledsages af tilstrækkelige oplysninger, argumentation og dokumentation, jf. betingelserne gennemgået ovenfor i afsnit 5.1.1 – 5.1.3.

Miljøministeriet skal underrette Europa-Kommissionen om kompensationsforanstaltninger ved fravigelse.

Inden der træffes endelig beslutning om at fravige beskyttelsen, skal myndigheden indhente udtalelse fra Miljøministeriet, jf. § 9, stk. 5, i habitatbekendtgørelsen.

Redegørelsen til Miljøministeriet skal indeholde en begrundelse for, hvorfor det anses for nødvendigt at gennemføre planen eller projektet af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, og i tilfælde hvor prioriterede arter og naturtyper skades, at der foreligger bydende nødvendige hensyn til sundhed, sikkerhed og miljø. Det skal ligeledes dokumenteres, at der ikke findes nogen alternativ løsning,

og at den mindst skadelige løsning er valgt, samt en redegørelse for de valgte kompensationsforanstaltninger og hvordan kompensationsforanstaltningerne opvejer skaden.

Miljøministeriet skal have så godt et grundlag som muligt for at afgive en udtalelse om en plan eller et projekt opfylder habitatdirektivets betingelser for fravigelse. I praksis betyder det, at Miljøministeriet først skal høres, når der foreligger et udkast til en endelig plan eller afgørelse om et projekt, hvor konsekvenserne af planen eller projektet er fuldt belyst. Det gælder også i sager, hvor der indgår en offentlighedsfase, uanset om Miljøministeriet har vurderet et udkast i offentlighedsfasen. Hvis der ikke foreligger udkast til endelig afgørelse eller plan, vil Miljøministeriet kun kunne afgive en foreløbig, vejledende udtalelse.

Baggrunden herfor er bl.a., at der i en offentlighedsfase kan ske ændringer i en plan eller et projekt, som kan medvirke til at minimere eller fjerne eventuelle negative virkninger på et Natura 2000-område, hvorefter en udtalelse fra Miljøministeriet ikke altid vil være nødvendig.

Hvis der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger, vil Miljøministeriet bede om yderligere oplysninger, før der gives en udtalelse.

I sager hvor Miljøministeriet skal høres, kan der ikke træffes afgørelse, før Miljøministeriet har afgivet en udtalelse.

Hvis en myndighed vælger ikke at følge Miljøministeriets udtalelse imod gennemførelsen af et projekt eller en plan og træffer afgørelse om at gennemføre planen eller projektet, kan Miljøministeriet i lighed med andre interessenter klage over afgørelsen efter den relevante lovgivnings almindelige regler eller indbringe afgørelsen for domstolene for at få afprøvet, om betingelserne for fravigelse er opfyldt.

6. Råstofplanlægning

Habitatbekendtgørelsens § 5, stk. 1, indeholder et forbud mod at udlægge nye områder for indvinding af råstoffer på land i internationale naturbeskyttelsesområder i medfør af råstofloven.

Habitatbekendtgørelsen indeholder mulighed for fravigelse i særlige tilfælde. Det er Miljøstyrelsen, der kan give tilladelse til fravigelse af § 5, stk. 1, jf. § 5, stk. 2.

En ansøgning om fravigelse af planlægningsforbuddet skal redegøre for nødvendigheden af råstofindvindingsområdets placering i et Natura 2000-område samt indeholde en redegørelse og konklusion for projektets indvirkning på det berørte Natura 2000-område. Der er ikke formelle krav til en ansøgning om fravigelse fra planlægningsforbuddet, men sagen skal være oplyst i en sådan grad, at det fremgår, hvilke indvirkninger planen vil have på det berørte Natura 2000-område, således at det på det forelagte grundlag er muligt for Miljøstyrelsen (i sager efter planloven erhvervsministeren) at træffe afgørelse, om nødvendigt efter anmodning af yderligere oplysninger.

Myndighedens efterfølgende behandling af sager, hvor der er givet tilladelse til fravigelse af planlægningsforbuddet, skal ske i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsens regler om konsekvensvurdering, jf. habitatbekendtgørelsens § 6.

Tilladelsen afskærer ikke statslige myndigheder fra at fremsætte indsigelse mod et endeligt planforslag eller klage over en tilladelse meddelt på baggrund af en sådan plan, heller ikke mod forhold, som vedrører beskyttelsen af Natura 2000-områder. Det kan evt. ske, hvis en myndighed fremmer en sag, hvor der er givet tilladelse til fravigelse af planlægningsforbuddet, er fremkommet oplysninger om, at skade på Natura 2000-områders integritet ikke kan udelukkes.

7. Forringelser eller betydelige forstyrrelser fra igangværende, lovlige aktiviteter

Igangværende lovlige aktiviteter er ikke omfattet af habitatbekendtgørelsens krav om konsekvensvurdering. Sådanne aktiviteter kan f.eks. være planer eller projekter, der allerede er givet en tilladelse, godkendelse eller dispensation til, eller som fortsat kan gennemføres uden tilladelse eller lignende. Før iværksættelse af visse aktiviteter i Natura 2000-områder gælder dog de særlige regler om anmeldelse efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17, jf. ovenfor under afsnit 4.5.

Hvis der efter sektorlovgivningen er fastlagt et krav om, at en eksisterende virksomhed skal godkendes på ny efter regler omfattet af habitatbekendtgørelsen, skal kravene efter habitatbekendtgørelsen iagttages ved behandlingen efter de nye regler afhængig af omstændighederne. Det kan dog ikke uden videre lægges til grund, at overgang fra én tilladelsesordning til en anden indebærer, at habitatreglerne skal iagttages. Miljø- og Fødevareklagenævnet har taget stilling til problemstillingen i en afgørelse, som nu er indbragt for domstolene og parterne har anmodet om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen.¹⁷⁴

Hvis en myndighed f.eks. gennem tilsyn eller i forbindelse med revurdering af en miljøgodkendelse bliver opmærksom på lovlige igangværende forhold, der forårsager en forringelse af naturtyper og levestederne for arterne, skal myndigheden vurdere, om der er grundlag for at meddele et påbud. Tilsvarende gælder, hvis igangværende forhold medfører betydelige forstyrrelser for arter på udpegningsgrundlaget i et Natura 2000-område. Et sådant påbud kan eksempelvis bruges til at nedbringe eller standse den påvirkning, der forårsager forringelserne eller forstyrrelsen. Et påbud skal meddeles med hjemmel i den lovgivning, der i øvrigt regulerer aktiviteten.

I helt særlige tilfælde, hvor det ikke er muligt inden for rammerne af sektorlovgivningen at træffe foranstaltninger mod forringelser eller forstyrrelser i form af påbud m.v., kan det være nødvendigt at informere kommunen (for skovbevoksede arealer i fredskov Miljøstyrelsen) om forringelsen eller forstyrrelsen.

Kommunen kan således efter omstændighederne være forpligtet til at benytte bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, som omhandler bevaringsforanstaltninger mv. for internationale naturbeskyttelsesområder, til aktivt at gribe ind for at undgå forringelser og betydelige forstyrrelser.

Tilsvarende gælder for Miljøstyrelsen på skovbevoksede arealer i fredskov, jf. skovlovens § 17. Der kan hentes yderligere information i anmeldevejledningen.¹⁷⁵

EU-Domstolen har præciseret, at igangværende projekter, som måtte være tilladt eller etableret før udpegning af Natura 2000-området, og hvor der måtte være risiko for forringelser eller betydelige forstyrrelser, kan være omfattet af et krav om en vurdering for deres indvirkning på et Natura 2000-områdes integritet.¹⁷⁶ Vurderingen skal i givet fald opfylde de samme krav, som gælder for konsekvensvurderinger omfattet af habitatbekendtgørelsen.

8. Klage og domstolsprøvelse

Habitatbekendtgørelsen rummer ingen klageregler, men hovedparten af de sektorlove, der træffes afgørelse efter, har klageregler, hvorefter afgørelser kan påklages til klagenævn.

Der er omfattende praksis fra Miljø- og Fødevareklagenævnet og tilsvarende tidligere klageinstanser (Naturklagenævnet, Miljøklagenævnet og Natur- og Miljøklagenævnet) om Natura 2000 og artsbeskyttelse.¹⁷⁷ Praksis præciserer bl.a., at konsekvensvurderingers tilstrækkelighed er afgørende for, om afgørelser, der kan påvirke Natura 2000-områders integritet, er gyldige.

9. Hovedprincipper for administrationen af beskyttelsen af visse arter (bilag IV-arter)

Habitatbekendtgørelsens opstiller følgende principper for beskyttelse af visse arter:

- Der må ikke gives tilladelse til projekter eller vedtages planer m.v., der kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for de såkaldte bilag IV-dyrearter i deres naturlige udbredelsesområder.
- Ved vurderingen kan anvendes princippet om økologisk funktionalitet (en bred økologisk betragtning) af yngle- eller rasteområder.
- Der må ikke gives tilladelse til projekter eller vedtages planer, der kan ødelægge bilag IV-plantearter.
- Beskyttelsen kan kun fraviges i helt særlige tilfælde.

9.1 Indledning

Habitatbekendtgørelsen fastlægger i § 10, stk. 1 og stk. 2, en pligt for myndigheder til at varetage beskyttelseshensyn i forhold til yngle- eller rasteområder for arter på habitatdirektivets bilag IV samt beskyttelsen af planter.

Pligten indebærer, at myndigheden i forbindelse med vedtagelse af planer eller afgørelser i sager skal sikre, at der ikke sker en beskadigelse eller ødelæggelse af yngle – og rasteområder for bilag IV-arter. Samtidig skal myndigheden sikre, at planter på habitatdirektivets bilag IV ikke ødelægges.

Beskyttelsen af bilag IV-arter gælder overalt i landet, dvs. ikke kun indenfor Natura 2000-områderne. Muligheden for under særlige omstændigheder at fravige beskyttelsen er beskrevet i afsnit 9.8.

Reglerne i habitatbekendtgørelsen om bilag IV-arter er en implementering af habitatdirektivets art.12 om artsbeskyttelse. Der findes tilsvarende implementering af regler om bilag IV-arter efter sektorlovgivningen.

Habitatdirektivets regler om artsbeskyttelse er efter ordlyden restriktive.

Europa-Kommissionen har udarbejdet en vejledning¹⁷⁸ om, hvordan artikel 12-beskyttelsen skal fortolkes, og har introduceret muligheden for en mere fleksibel beskyttelse af yngle- eller rasteområder baseret på en vedvarende økologisk funktionalitet (en bredere økologisk forståelse af yngle- og rasteområder).

Formålet med reglerne om artsbeskyttelse er at undgå, at der gennemføres planer og projekter, som vil medføre beskadigelse eller ødelæggelse af et yngle- eller rasteområde eller forstyrrelser af de beskyttede arter.

Habitatbekendtgørelsens regler om bilag IV-arter suppleres af de generelle forbud i medfør af naturbeskyttelseslovens § 29 a og jagt og vildtforvaltningslovens § 6 a.

I 2009 blev der med ændring af naturbeskyttelsesloven og jagt og vildtforvaltningsloven indført et generelt forbud mod forsætligt at forstyrre de dyrearter, som er omfattet af bilag 3 til naturbeskyttelsesloven og bilag 1 til jagt og vildtforvaltningsloven, hvis aktiviteten har skadelig virkning for arten eller bestanden.

Ved ændringen af naturbeskyttelsesloven og jagt og vildtforvaltningsloven blev der endvidere gennemført et forbud mod at beskadige eller ødelægge de omfattede dyrearters yngle- eller rasteområder, jf. naturbeskyttelseslovens § 29 a, samt jagt og vildtforvaltningslovens § 6 a og § 7.

I naturbeskyttelseslovens bilag 3 er der en gennemgang af de omfattede arter og den lovgivning, der i øvrigt beskytter arterne og deres levesteder.

Der kan kun meddeles dispensation fra det generelle forbud i habitatdirektivets artikel 12, hvis betingelserne i habitatdirektivets artikel 16 er opfyldte, jf. habitatbekendtgørelsens § 11.

Det indebærer, at der ikke findes et tilfredsstillende alternativ, at fravigelsen ikke hindrer, at den pågældende bestands bevaringsstatus opretholdes i dens naturlige udbredelsesområde, og at det sker ud fra definerede hensyn, jf. habitatbekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 1-4,

Før afgørelsesmyndigheden kan træffe afgørelse om at fravige beskyttelse af bilag IV-arter, skal myndigheden indhente en udtalelse fra Miljø – og Fødevarerministeriet, som informerer Europa-Kommissionen om beslutning om fravigelse. Muligheden for under særlige omstændigheder at fravige beskyttelsen er beskrevet i afsnit 9.8.

Hvis en myndighed i en afgørelse efter habitatbekendtgørelsen skal vurdere planers eller projekters virkning på bilag IV-arter, jf. bekendtgørelsens § 10-11, skal sagen ikke samtidig behandles i forhold til naturbeskyttelseslovens § 29 a, jf. lovens § 65, stk. 4.

Aktiviteter, der ikke er omfattet af habitatbekendtgørelsens §§ 10 og 11 eller tilsvarende regler, kan være omfattet af det generelle forbud i henholdsvis naturbeskyttelsesloven § 29 a og jagt og vildtforvaltningslovens § 6 a.

9.2 Beskyttelse af bilag IV-arter i Natura 2000-områder

Flere bilag IV-arter indgår i udpegningsgrundlaget for en række Natura 2000-områder.

Afgørelser om bilag IV-arter i habitatområder, hvor arten er på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, skal behandles efter §§ 6-9 og §§ 10-11 i habitatbekendtgørelsen. Procedurerne efter de nævnte bestemmelser skal koordineres af myndigheden.

I Natura 2000-områder, hvor bilag IV-arter er på udpegningsgrundlaget, vil reglerne, der beskytter Natura 2000-området normalt også opfylde de krav, som habitatdirektivet stiller til beskyttelse af bilag IV-arterne. I disse tilfælde har habitatbekendtgørelsens § 10 i praksis ingen selvstændig betydning, men det skal fremgå af afgørelsen, at der er taget stilling til kravene i § 10.

I andre tilfælde, hvor bilag IV-arter ikke er på udpegningsgrundlaget, kan hensynene til bilag IV-arterne og udpegningsgrundlaget i Natura 2000-området som regel kombineres eller varetages sideløbende.

Ikke desto mindre kan hensynet til udpegningsgrundlaget i Natura 2000-områder i helt særlige situationer gøre det nødvendigt at fravige artsbeskyttelsen. For eksempel kan yngle- og rasteområder for flagermus påvirkes, hvis der ryddes træer som led i et naturgenopretningsprojekt.

En sådan fravigelse kræver dispensation efter reglerne i habitatbekendtgørelsens § 11.

Det gælder også, hvis det besluttet at forbedre forholdene for en bilag IV-art til skade for en anden, f.eks. hvis rydning af vegetation rundt om et vandhul for at forbedre forholdene for den truede løgfrø fjerner rasteområder for løvfrø, der benytter vegetationen som rasteområde. Også her vil det dog i langt de fleste tilfælde være muligt at kombinere beskyttelseshensynene.

9.3 Hvilke arter skal beskyttes

Habitatbekendtgørelsens §§ 10-11 retter sig mod visse arter, som fremgår af habitatdirektivets bilag IV. De danske arter fremgår af habitatbekendtgørelsens bilag 7. Listen over arter rummer både sjældne og mere udbredte arter, som marsvin og bæver. Læs mere om bilag IV-arterne på Miljøstyrelsens hjemmeside.¹⁷⁹

Til de sjældne bilag IV-arter hører bl.a. billearten eremit, fiskearten snæbel og klokkefrøen, der kun findes ganske få steder i Danmark. Disse arter er ofte yderligere beskyttet af andre naturbeskyttelsesregler, f.eks. i Natura 2000-områder, efter naturbeskyttelseslovens § 29 a eller efter artsfredningsbekendtgørelsen, f.eks. forbud mod forsætlig indsamling, forstyrrelse mv.

Mere udbredte og lokalt almindelige arter er spidssnudet frø, stor vandsalamander, odder og flere flagermusarter. Mange af de beskyttede arter forekommer i store dele af landet.

Myndighederne skal, hvor der skal planlægges eller gives tilladelse mv., være opmærksomme på, om arterne forekommer, eller kan forekomme i eller omkring det berørte område.

F.eks. kan vandhuller i områder, hvor der planlægges byudvikling, huse beskyttede padder og træer/trægrupper kan rumme flagermus. Nye veje kan gennemskære områder med oddere eller spærre for padders vandring mellem yngle- eller rasteområder.

For nogle af de sjældne arter findes der ret præcise oplysninger om, hvor de forekommer. For andre, især de mere almindelige, findes der ikke præcise oplysninger om deres yngle- eller rasteområder. Det påhviler myndigheden at afklare, om en aktivitet vil skade en bilag IV-arts yngle- eller rasteområde. Selvom arterne stadig lokalt eller regionalt kan være forholdsvis almindelige i Danmark, kan arten eller artens levesteder samlet set være i tilbagegang i Danmark og/eller i EU.

Danmarks Miljøundersøgelser har lavet et katalog over de enkelte dyrearter, hvor arternes udbredelse, levevis og yngle- eller rasteområder beskrives¹⁸⁰. Der kan hentes inspiration til praktisk håndtering af problemstillinger omkring arterne i dette katalog. Desuden beskriver kataloget mulige konflikter mellem arterne og administration/planlægning, og der gives forslag til konkrete afværgeforanstaltninger.

Der er endvidere udarbejdet informationsmateriale til lodsejere og andre om beskyttelsen af bilag IV-arter, ligesom der er udarbejdet informationsmateriale om god praksis i skovdriften af hensyn til flagermus, som findes på Miljøstyrelsens hjemmeside.¹⁸¹

Arterne er meget forskellige. Det er derfor meget forskelligt, hvilke potentielle konflikter der kan opstå i forbindelse med ansøgte eller planlagte ændringer i arealanvendelse eller igangsætning af aktiviteter m.v.

9.4 Yngle- eller rasteområder for de beskyttede dyrearter

9.4.1 Definitioner af yngle- eller rasteområder

Yngle- eller rasteområderne er en vigtig del af bilag IV-arternes levesteder. Yngle- eller rasteområderne må ikke beskadiges eller ødelægges, jf. habitatbekendtgørelsens § 10.

Beskyttelsen gælder ikke for områder, hvor arterne søger føde, medmindre de samtidig bruges som yngle- eller rasteområde.

Yngleområder indeholder områder, som er nødvendige for:

- Parring eller kurtisering.
- Redebygning, hulebygning, fødsel eller æglægning.
- Opvækst af yngel og unger.

Definitionen dækker også områder i nærheden, hvor afkommet er afhængigt af disse områder. Yngleområder, som benyttes løbende hvert år eller med års mellemrum, skal beskyttes, selv når de ikke aktuelt benyttes af de relevante arter.

For padder er det eksempelvis ynglevandhullerne, for odderen den hule, hvor ungerne fødes, og for eremitten det træ, hvor arten lever. Yngle- eller rasteområdet vil i de fleste tilfælde omfatte mere end blot lige den plet, hvor ynglen forekommer. F.eks. må de buske, der skjuler indgangen til odderhulen, eller randzonen til vandhullet, hvor de nyforvandlede frøer kravler op, betragtes som en integreret del af yngleområdet.

Rasteområder defineres som områder, som er vigtige for at sikre overlevelsen af enkelte dyr eller bestande, når de er i hvile.

Rasteområder er således områder, hvor arten i eller uden for yngletiden opholder sig:

- For at hvile, sove eller overvintre (dvale).
- I skjul i større koncentrationer (flokke).
- For at opfylde vigtige livsfunktioner (solbadning eller lignende).

Rasteområder, som benyttes løbende hvert år eller med års mellemrum, skal beskyttes, selv når de ikke aktuelt benyttes af de relevante arter.

Eksempler på rasteområder kan være træer med hulheder eller kalkminer for flagermus, vinterhiet for hasselmus, de solvendte skrænter, hvor markfirbenet opholder sig, eller vandhuller, hvor paddeyngel vokser op, men ikke er udklækket. Rasteområder kan ofte være vanskeligere at stedfæste i praksis, men også rasteområder kan som regel defineres ud fra en bredere økologisk betragtning, og kan omfatte netværk af lokaliteter, med eller uden sammenhæng til yngleområderne.

Fælles for områderne er at:

- De regelmæssigt bliver anvendt af arten. Der kan gå halve og hele år imellem arten udnytter en given lokalitet, men området kan godt være i regelmæssig brug og essentielt for den art, der skal beskyttes. Det gælder f.eks. overvintringslokaliteter for

flagermus, der ikke anvendes om sommeren, og ynglevandhuller for padder, der ikke anvendes om vinteren. Det kan også gælde lokaliteter, som ligger i udkanten af yngle- eller rasteområdet.

- Spontane og tilfældige forekomster af arter i områder, der ikke regelmæssigt udnyttes af arten, f.eks. strejffere af bilag IV-arter fra andre lande, er som udgangspunkt ikke omfattet af beskyttelsen, medmindre der er tale om individer i en bestand, hvis lokale udbredelsesområde krydser landegrænser.
- Områderne skal være nødvendige for bestandene af de pågældende arter, dvs. at de skal vurderes at have betydning for at opretholde den bestand, der kan berøres af en given aktivitet.
- Områderne skal kunne stedfæstes og med rimelighed afgrænses.

Se også Kommissionens vejledning om artikel 12.¹⁸²

9.4.2 Afgrænsning af områderne – enkeltlokaliteter eller funktionelle enheder?

Ynglelokaliteter er for flere bilag IV-arter lette at afgrænse (vandhullet, træet, reden, hulen, evt. de nærmeste omgivelser). Det kan dog være svært at registrere artens forekomst. Det kan bl.a. være svært at finde markfirbenets nedgravede ægsamlinger, flagermusenes tilholdssteder eller eremitten, der findes inde i træstammerne.

For nogle arter er yngle- eller rasteområder sammenfaldende. Det gælder f.eks. hasselmusen, som typisk overvintrer i samme område, hvor den har sin sommerrede, eller markfirbenet, som solbader samme steder, som den lægger æg. I et samlet yngleområde med flere vandhuller vil vigtige rasteområder for nogle padder (afhængigt af de enkelte arter) være at finde i vandhullernes nærmeste omgivelser (ofte indenfor 500 m fra vandhullet, omend afstanden kan være væsentligt større).

Men for nogle arter er det vanskeligt at afgrænse egentlige rasteområder. Nogle padder bevæger sig uden for yngletiden meget omkring, gemmer sig under sten eller grene eller graver sig ned, som regel kun et enkelt individ på et sted. Rasteområderne i snæver forstand for disse arter kan i praksis være svære at udpege som grundlag for en administration.

I den daglige administration kan det især for de mere udbredte arter være mere hensigtsmæssigt at betragte økologisk sammenhængende yngle- og rasteområder som et "samlet" område for arten. Det giver mulighed for at håndtere arterne mere fleksibelt i administration og planlægning, hvor det handler om at opretholde en vedvarende økologisk funktionalitet af det samlede område, mere end isoleret set at vurdere de enkelte lokaliteter for arten. Princippet er således baseret på en bredere økologisk forståelse for arten og dens levevis uden at tilsidesætte beskyttelseshensynene.

For flere oplysninger om de enkelte arters yngle- eller rasteområder kan henvises til DMU's håndbog om bilag IV-arter.

9.5 Planterne på bilag IV

Plantearter på habitatdirektivets bilag IV, må ikke ødelægges, uanset hvilket livsstadie, de er i, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 2.

Beskyttelsen gælder overalt i landet, men langt de fleste kendte danske lokaliteter med regelmæssigt forekomst af de planter, som er på habitatdirektivets bilag IV, er udpeget som Natura 2000-områder. Det betyder, at de er underlagt den yderligere beskyttelse, der følger af denne udpegnings- og områdebeskyttelse, som omfatter artens leve- (vokse-) sted. Alle plantearterne er desuden fredet, og planterne må ikke plukkes eller rives op, jf. artsfredningsbekendtgørelsen § 10, stk. 2.

I langt de fleste tilfælde, hvor voksestederne ligger indenfor Natura 2000-områder, vil beskyttelsen i habitatbekendtgørelsens § 10 reelt blive varetaget gennem Natura 2000-reglerne i habitatbekendtgørelsens §§ 6 - 8, jf. afsnit 4 om beskyttelse af Natura 2000-områder.

Da alle de omfattede plantearter i forvejen er fredede, jf. artsfredningsbekendtgørelsen, og deres voksesteder inden for Natura 2000-områderne er beskyttet efter Natura 2000-reglerne, giver forbuddet mod at ødelægge planterne efter habitatbekendtgørelsens § 10 i langt de fleste tilfælde ikke anledning til selvstændige overvejelser. Er disse planter i spil, skal det dog under alle omstændigheder fremgå af afgørelsen, at den også er truffet i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 10.

På Miljøstyrelsens hjemmeside er der oplysninger om, i hvilke habitatområder, de pågældende arter er på udpegningsgrundlaget.¹⁸³

9.6 Grundlaget for at træffe afgørelse

9.6.1 Hvornår i en beslutningsproces skal en sag vurderes?

Habitatbekendtgørelsen indeholder i § 10 et krav om, at ved administration af bekendtgørelsens §§ 7 og 8, skal planer og projekter vurderes i forhold til deres virkning på bilag IV-arter.

Hensynet til beskyttede arter bør inddrages så tidligt som muligt i beslutningsprocessen, hvor der ansøges om en tilladelse eller lignende eller udarbejdes en plan. Derved vil der i god tid kunne tilvejebringes de nødvendige oplysninger, så eventuelle konflikter mellem artsbeskyttelsen og en plan eller et projekt kan undgås eller afværges.

Der kan være situationer, hvor den meget konkrete håndtering af bilag IV-arterne kan være vanskelig at vurdere i f.eks. en overordnet planlægning, der skal følges op af efterfølgende konkret sagsbehandling eller detailplanlægning. Kravet om at vurdere påvirkningen af bilag IV-arter gælder også for disse typer af sager, men det kan være nødvendigt at udskyde den endelige stillingtagen til tilladelse, dispensation, godkendelse mv.

En helt afgørende forudsætning for at kunne udskyde den endelige stillingtagen i disse sager er, at det ikke i selve planlægningsfasen er muligt at vurdere de helt konkrete påvirkningsfaktorer. Der kan f.eks. være tilfælde, hvor der kan gå lang tid mellem plan og realisering af planen, og de konkrete forhold kan have ændret sig på tilladelsestidspunktet i forhold til planlægningsstidspunktet.

Det gælder især i forhold til råstofplaner, hvor der udlægges store råstofgraveområder eller i forbindelse med overordnede arealreservationer til større anlæg, f.eks. lednings- og vejtracéer, hvor der ikke er taget stilling til den konkrete udformning og indhold af gravetilladelser eller anlæg. Her kan der først i en efterfølgende detaljeret tilladelse eller detailplanlægning tages endelig stilling til håndtering af bilag IV-arterne.

Udskydes endelig stillingtagen, indebærer det risiko for, at de efterfølgende tilladelser m.v. ikke kan gives som forudsat i den overordnede plan. De efterfølgende tilladelser/detailplaner er selvstændigt bundet af kravet om at varetage bilag IV-hensyn, jf. § 10 i habitatbekendtgørelsen. Det bør i givet fald fremgå af den overordnede plan, at denne risiko foreligger.

9.6.2 Ikke muligt at udskyde stillingtagen i forhold til Natura 2000-områder

Muligheden for at udskyde stillingtagen er ikke til stede, når der vurderes om planer eller projekter, kan påvirke et Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag, dvs. reglerne i habitatbekendtgørelsens §§ 6-9.

For Natura 2000-områderne gælder efter habitatbekendtgørelsen et krav om, at alle planer og projekter skal vurderes for deres virkning på Natura 2000-områdernes udpegningsgrundlag. Det har betydning for bilag IV-arter, som tillige er arter, der kan være på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. For Natura 2000-områderne gælder endvidere et særligt forsigtighedsprincip, hvor det ikke kan afvises, at en plan eller et projekt kan påvirke udpegningsgrundlaget, uanset hvor overordnet f.eks. en plan måtte være.

9.6.3 Indledende vurdering som grundlag for afgørelse

I en lang række sager, omfattet af habitatbekendtgørelsens § 10 vil det i en indledende vurdering (en slags "screening") ud fra en faglig viden om arternes overordnede fordeling, levevis og levesteder som regel hurtigt kunne afgøres, om det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder eller ødelægge plantearter i alle livsstadier.

Det kan ofte udelukkes, at et areal, der påvirkes af det ansøgte, rummer yngle- eller rasteområder eller voksesteder for bilag IV-arter. F.eks. vil mange sager i bymæssig bebyggelse eller sager, der vedrører miljøbeskyttelsesloven, ikke være relevante i forhold til artsbeskyttelsen, selvom det ansøgte er omfattet af habitatbekendtgørelsens regler.

I sager, hvor der er et formelt krav om screening, f.eks. for projekter omfattet af bilag 2 i miljøvurderingsloven, kan den indledende vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 2, ske i sammenhæng hermed.

Bemærk, at også udfaldet af den indledende vurdering (screeningen) skal fremgå af planen/afgørelsen, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 2.

Hvis den indledende vurdering viser, at bilag IV-arter kan påvirkes af det ansøgte, skal sagen belyses nærmere, og der skal foretages en vurdering af, om yngle- eller rasteområder bliver beskadiget eller ødelagt eller forskellige livsstadier af bilag IV-planter bliver ødelagt. Hvis det allerede i den indledende vurdering er åbenbart, at områderne kan beskadiges eller ødelægges, er det som udgangspunkt ikke muligt at vedtage planen eller projektet i den foreliggende form. Se nærmere om fravigelse af habitatbekendtgørelsens § 10 i afsnit 9.8.

9.6.4 Forpligtelser ved oplysning af sagen

Det er den kompetente myndigheds ansvar, at en sag afgøres på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Det er således den myndighed, der meddeler afgørelsen om dispensationen, godkendelsen eller tilladelsen. Myndigheden skal således sikre sig, at der er tilvejebragt tilstræk-

kelige oplysninger til at kunne vurdere, om yngle- eller rasteområder beskadiges eller ødelægges, eller om bilag IV-plantearter (i alle deres livsstadier), ødelægges. Vurderingen skal fremgå af afgørelsen om dispensationen, godkendelsen eller tilladelsen mv., jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 2.

Naturklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet) har i flere sager fremhævet, at generelle forvaltningsretlige principper, herunder officialprincippet, forudsætter, at myndigheden skal søge sagen tilstrækkeligt oplyst, inden der træffes afgørelse, men at der ikke er egentlige formelle krav til omfanget af undersøgelser.¹⁸⁴

I det omfang myndigheden ikke har adgang til de for sagsbehandlingen nødvendige oplysninger, vil myndigheden kunne pålægge ansøger at tilvejebringe disse oplysninger. Dette forudsætter, at der er hjemmel i den relevante sektorlovgivning som sagen berører.

Der er hjemmel til dette på følgende sagsområder:

- Miljøvurderingsloven (jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 1).
- Vandløbsloven (jf. vandløbslovens § 58).
- Okkerloven (jf. okkerlovens § 11, stk. 1).
- Vandforsyningsloven (jf. vandforsyningslovens § 8).
- Havmiljøloven (klapning) (jf. havmiljølovens § 26, stk. 4, og § 28).
- Lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning mv. (jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen § 4, stk. 1, jf. lovens §§ 16 a eller 16b, samt brugerbetalingss bekendtgørelsen bilag 2, afsnit 2, jf. lovens § 72 og § 78).¹⁸⁵
- Miljø- og genteknologiloven, (jf. miljø- og genteknologilovens § 15)
- Miljøbeskyttelsesloven (jf. bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, § 6, stk. 9.)

For alle lovområder gælder dog det almindelige princip om proportionalitet, dvs. at ansøgers eventuelle udgifter til at fremskaffe oplysninger til brug for sagsbehandlingen skal stå i rimeligt forhold til ansøgningens omfang. Det beror på en konkret vurdering, om det er tilfældet.

For de lovområder, hvor der ikke er en hjemmel til at pålægge ansøger udgifter, afholder myndigheden som udgangspunkt udgifterne.

9.6.5 Hvilke oplysninger er nødvendige?

Der kan ikke fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige. Det afhænger af den konkrete situation. Der kan f.eks. i tilfælde af ældre oplysninger være behov for at vurdere, om oplysningerne skal opdateres for at afgøre, om arten rent faktisk fortsat forekommer i de berørte områder. Der kan ikke fastsættes præcise kriterier for, hvornår oplysninger er for gamle, da arterne er meget forskellige, ligesom den naturlige udvikling (f.eks. tilgroning) af et område kan have betydning for, om en art er til stede.

Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet) har i en sag fundet, at det imidlertid ikke er tilstrækkeligt, at kommunen alene havde lagt generelle oplysninger fra bl.a. Dansk Pattedyrsatlas til grund for sin vurdering af et konkret vindmølleprojekts påvirkning på flagermusarter, som kommunen indledningsvis havde vurderet potentielt kunne forekomme. I den konkrete sag om et lokalplanforslag kom nævnet således frem til, at kommunens afgørelse ikke var truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.¹⁸⁶

Naturklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet) har understreget, at de almindelige forvaltningsretlige krav til sagens oplysning skal være opfyldt. Hvad der kan anses for en

fuldt forsvarlig oplysning af en sag, afhænger af sagens karakter. Jo mere betydningsfuld eller indgribende en afgørelse, der er tale om, jo mere øges kravene til undersøgelsen udstrækning og sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed.¹⁸⁷

Habitatbekendtgørelsen fastsætter ikke særlige krav til omfanget af eller metode til undersøgelser m.v. Det er således fortsat op til myndighederne at afgøre de konkrete behov i den konkrete situation, ligesom det er myndigheden, der i sidste ende tager stilling til, om sagen er tilstrækkeligt oplyst til at kunne vurdere, om en handling vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder.

9.6.6 Hvor skaffes oplysninger om arten?

Hvis naturområder berøres af det ansøgte, kan der være risiko for, at bilag IV-arters yngle- eller rasteområder kan blive berørt.

Relevante naturområder kan f.eks. være vandhuller og deres omgivelser, som har betydning for især padder og insekter eller moser og enge, hvor der kan leve padder og birkemus. Andre naturtyper kan være løvskove eller skovnære områder, hvor især flagermus, hasselmus og visse padder kan befinde sig samt vandløb, som kan være levested for oddere. Endelig kan solbeskinnede, uforstyrret græsland have betydning for markfirben.

Der er 2 led i at få oplyst sagen bedst muligt:

1. Der søges eksisterende oplysninger om bilag IV-arters forekomst. Det kan eksempelvis ske gennem:
 - a. DMU-håndbogen om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV.¹⁸⁸
 - b. Naturdatabasen, oprettet i et samarbejde mellem Miljøministeriet og Kommunernes Landsforening, der indeholder GIS-baserede oplysninger om bl.a. artsregistreringer, som måtte være foretaget af DMU, amter, Miljøministeriet eller andre.¹⁸⁹
 - c. Biodiversitetskortet udarbejdet for Miljøstyrelsen.¹⁹⁰
 - d. EU's Natura 2000-database,¹⁹¹ hvor der kan søges efter områder, hvor relevante bilag IV-arter samtidig er på udpegningsgrundlaget for habitatområder, suppleret med oplysninger fra basisanalyserne.¹⁹²
 - e. Arter.dk.¹⁹³
 - f. Oplysninger fra lokale organisationer og enkeltpersoner eller lignende for de enkelte områder. Sådanne oplysninger kan bl.a. findes i databaser på internettet, som f.eks. Dansk Ornitologisk forenings database¹⁹⁴ eller Naturbasen.¹⁹⁵ Det er myndighedens ansvar, at oplysningerne er kvalitetssikrede.
2. Konkrete undersøgelser af artens forekomst i området, hvis en indledende vurdering, f.eks. baseret på ovenstående kilder, peger på, at arten kan forekomme.

Den præcise forekomst af mere udbredte arter kendes ofte ikke. Der kan være et behov for yderligere undersøgelser, hvis der skal træffes afgørelser i dele af landet, hvor arterne vides

at kunne forekomme, og hvor der er en sandsynlighed for, at mulige yngle- eller rasteområder kan blive berørt.

Eventuelle undersøgelser skal ske målrettet med egnede metoder, og det skal sikres, at undersøgelserne foregår på de tidspunkter på året, hvor den pågældende art kan tænkes at udnytte et givet område. For eksempel skal mulige ynglevandhuller for padder undersøges forår-sommer. Undersøgelserne skal således foregå på tidspunkter, hvor der vil være stor sandsynlighed for at konstatere arten, hvis den forekommer i området.

Myndigheden kan som led i en langsigtet strategi for fysisk planlægning vælge at foretage en detaljeret kortlægning af, hvor der forekommer bilag IV-arter. Myndigheden kan også vælge fra sag til sag at sikre, at de nødvendige oplysninger tilvejebringes.

9.7 Vurdering af om yngle- eller rasteområder beskadiges eller ødelægges

Myndigheden skal sikre, at yngle- eller rasteområder for bilag IV-dyrearter ikke beskadiges eller ødelægges af det ansøgte.

Habitatbekendtgørelsen kræver, at vurderingen af hensynet til artsbeskyttelsen skal fremgå af afgørelsen, jf. § 10, stk. 2.

9.7.1 Principper for at træffe afgørelse eller planlægge

Der kan indarbejdes hensyn til arterne i planer eller projekter. Jo mere udbredte arterne er, desto større er sandsynligheden for, at der skal tages højde for dem i forbindelse med ansøgte planer og projekter. Det drejer sig f.eks. om spidssnudet frø, løvfrø, stor vandsalamander, flere arter af flagermus og odder. Samtidig er der dog tale om arter, hvor der i mange situationer forholdsvis enkelt kan indarbejdes de nødvendige hensyn ved at anvende principper om fleksibel administration, jf. afsnit 9.7.1.4, så yngle- eller rasteområder ikke beskadiges.

Vurderingen efter habitatbekendtgørelsens § 10 bygger på en række forudsætninger, som beskrives i det følgende.

9.7.1.1 Klar årsagssammenhæng

Der skal være en klar årsagssammenhæng mellem det ansøgte og vurderingen af, om det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder. Beskadigelse og ødelægelse skal forstås bredt. Således kan også f.eks. forurening mv. påvirke yngle- eller rasteområder.

I forbindelse med eksempelvis tekniske anlæg (veje, broer, kabelføring), byudvikling og lignende er det ofte ret åbenlyst, om yngle- eller rasteområder kan blive beskadiget eller ødelagt som følge af de fysiske påvirkninger fra planen eller projektet.

9.7.1.2 Gradvise forringelser af yngle- eller rasteområder er omfattet, men diffus forurening er ikke omfattet

Beskadigelser kan både omfatte forringelser og gradvise forringelser af yngle- eller rasteområder. Der skal dog jf. ovenfor kunne påvises en klar sammenhæng mellem det ansøgte og

påvirkningen af yngle- eller rasteområdet. Det kan eksempelvis have betydning i sager, hvor der skal tages stilling til ansøgninger eller planer, der kan medføre diffus påvirkning, f.eks. i en sag om udvidelse af et husdyrbrug. Myndigheden skal være opmærksom på, at selvom en udledning bidrager til en diffus forurening, hvor påvirkningen vil indgå i en samlet belastning af f.eks. større vandområder, kan forureningen også have direkte påvirkning på nærliggende naturområder. Der kan i den sammenhæng henvises til Miljøstyrelsens vejledning om godkendelse af husdyrbrug.¹⁹⁶

Andre eksempler på gradvise forringelser kan være tilladelser til vandindvinding, der kan medføre gradvis udtørring af yngle- eller rasteområder for padder, eller tilladelser til direkte udledninger, der kan ophobe forurenende stoffer i et yngle- eller rasteområde til skade for arter.

9.7.1.3 Vurderinger af hensyn til kvaliteten af vandområder kan som hovedregel anvendes til at vurdere, om det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for vandlevende arter

I yngle- eller rasteområder i søer og vandløb (f.eks. snæbel, odder og padders yngleområder) er målsætningen for vandområdekvaliteten som oftest god økologisk tilstand. En administration i overensstemmelse med denne målsætning, som også omfatter f.eks. fysiske forhold, vil normalt være tilstrækkelig til at undgå, at yngle- eller rasteområder beskadiges eller ødelægges. Det gælder f.eks. sager om udledning af spildevand (miljøbeskyttelsesloven), ændring af vandløb og vandføring (vandløbsloven), tilladelse til dræning (okkerloven) og tilladelser til vandindvinding (vandforsyningsloven).

9.7.1.4 Princippet om vedvarende økologisk funktionalitet kan øge fleksibiliteten

Yngle- eller rasteområder kan bestå af flere lokaliteter, der tjener som levesteder for den samme bestand. En bredere økologisk forståelse af yngle- eller rasteområder giver mulighed for en mere fleksibel tilgang i områder med især mere udbredte bilag IV-arter. Forudsætningen er, at den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter oprettholdes på mindst samme niveau som hidtil.¹⁹⁷

Nogle arter er organiseret i delbestande, som står i forbindelse med hinanden gennem udvandring og indvandring, og som benytter et netværk af levesteder over tid og rum (eksempelvis padder og flagermus). Netværket kan ses som et samlet yngle- eller rasteområde for samlingen af delbestande som står i forbindelse med hinanden. De enkelte lokaliteter har hver især betydning for bestanden. Nogle vil ofte have mere betydning end andre. En skade på et levested et sted i netværket kan muligvis afværges ved at fremme kvaliteten eller udstrækningen af levestederne andetsteds i netværket.

Det kan eksempelvis efter en konkret vurdering accepteres at nedlægge et vandhul, hvis der inden for bestandens netværk etableres en eller flere nye vandhuller eller andre naturtyper, som samlet set sikrer, at den økologiske funktionalitet af den lokale bestands yngle- eller rasteområde opretholdes på samme niveau som før nedlæggelsen af vandhullet.

Det kan i mange tilfælde også være muligt at forbedre kvaliteten af et nuværende yngle- eller rasteområde, f.eks. ved at rense et "dårligt" vandhul op, fjerne vegetation, der skygger for vandfladen, udlægge mere dødt ved, forbedre ledelinjer m.m.

9.7.1.5 Afværgeforanstaltninger kan anvendes til at opretholde vedvarende økologisk funktionalitet

De foranstaltninger, der iværksættes for at opretholde den økologiske funktionalitet i yngle- eller rasteområder for de beskyttede arter, betegnes her samlet som "afværgeforanstaltninger". Foranstaltningerne skal afværge, at yngle- eller rasteområder samlet set beskadiges eller ødelægges. I DMU-håndbogen¹⁹⁸ er der eksempler på afværgeforanstaltninger for enkelte arter, som myndigheden kan anvende, hvis der konstateres bilag IV-arter på et område. Afværgeforanstaltninger må ikke forveksles med kompenserende foranstaltninger, der skal iværksættes ved fravigelse af beskyttelsen af Natura 2000-områder, se afsnit 5.1.3.

Metoden er velegnet for arter, som er hurtige til at kolonisere nye lokaliteter inden for et netværk af lokaliteter, der udgør et samlet område for en bestand, og hvor nye egnede levesteder vil kunne skabes over en kortere tidsperiode. Nye vandhuller kan graves til f.eks. padder.

Anvendelse af afværgeforanstaltninger kan være vanskeligere for andre arter. Det kan f.eks. være vanskeligt at opretholde den vedvarende økologiske funktionalitet, hvis der forsvinder lokaliteter med lang kontinuitet eller særlige fysiske og kemiske forhold, som ikke umiddelbart kan genskabes. Det kan være svært at skabe en velfungerende erstatning for f.eks. et gammelt egetræ med hulheder og de rigtige mikroklimatiske forhold til gavn for flagermus.

Generelt bør man først søge at tilpasse et projekt eller en plan, så man i videst muligt omfang undgår at skade den økologiske funktionalitet, før man tyr til at afværge skader gennem afværgeforanstaltninger. Det kan f.eks. dreje sig om, at man justerer et vejtracés forløb så meget som overhovedet muligt under hensyntagen til andre interesser, før man indbygger afværgeforanstaltninger.

Der skal være høj grad af sikkerhed for, at afværgeforanstaltninger virker i tilstrækkeligt omfang, hvis myndigheden vælger denne mere fleksible tilgang. Jo større usikkerhed i kendskabet til arternes konkrete forekomst i et område, jo større behov for afværgeforanstaltninger i form af at sikre mulige nye yngle- eller rasteområder. For padder er der stort kendskab til og fast tradition for at etablere velegnede nye lokaliteter. I DMU-håndbogen¹⁹⁹ er der art for art eksempler på afværgeforanstaltninger eller henvisninger til, hvor der kan findes oplysninger herom.

Kendskab til arternes forekomst i det område, der skal træffes afgørelse for, kan have betydning for afgørelsens udfald. Hvis myndigheden har et godt kendskab til arternes forekomst, er det muligt ret præcist at lave afværgeforanstaltninger, så den økologiske funktionalitet af yngle- eller rasteområdet opretholdes på mindst samme niveau som før aktivitetens udførelse. Er der tale om et svagere grundlag og dermed større usikkerhed, om der beskadiges eller ødelægges yngle- eller rasteområder, kan der indbygges større sikkerhed i form af flere afværgeforanstaltninger. Herved kan myndigheden få vished for, at en aktivitet selv i værste fald ikke vil skade den økologiske funktionalitet, selvom myndigheden ikke er sikker på skadens faktiske størrelse. I den sammenhæng kan artens bevaringsstatus have betydning for omfanget af afværgeforanstaltninger. Er der f.eks. tale om en sjælden art, kan der være større krav til sikkerhed for effekten heraf.

Hvor afværgeforanstaltninger er påkrævede, fastsættes der i de konkrete sager klare vilkår herom. Vilkåret skal være udformet sådan, at det kan håndhæves.

Der kan være situationer, hvor vedtagelsen af f.eks. et kommuneplantillæg forudsætter, at det projekt, som udløser plantillægget, skal suppleres med afværgeforanstaltninger, for at kommuneplantillægget lovligt kan vedtages. I de situationer er det en forudsætning for, at

kommunen kan vedtage planen, at det fremgår af redegørelsen, hvilke afværgeforanstaltninger der er integreret i projektet, og at de modvirker skader på yngle- eller rasteområder. Hvor kommunalbestyrelsen selv er kompetent til efterfølgende at meddele de nødvendige tilladelser, kan der redegøres for, at man har til hensigt at meddele disse tilladelser til det tilpassede projekt.

For så vidt angår tilfælde, hvor tilladelse til projektet gives fra en anden myndighed end kommunalbestyrelsen, kan denne myndighed være forpligtet til at foretage en habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsen. Kommunalbestyrelsen kan således ikke i kommuneplantillægget fastsætte retningslinjer, der binder denne myndigheds konkrete afgørelse, f.eks. efter skovloven.

Hvis det på trods af planlagte afværgeforanstaltninger ikke vurderes muligt at tillade en plan eller et projekt, uden at det kan skade artens yngle- eller rasteområde, kan planen ikke vedtages, eller ansøgningen ikke imødekommes. Hvis planen eller projektet alligevel overvejes gennemført på trods af beskadigelse eller ødelæggelse, kan dette kun ske på grundlag af fravigelsesbestemmelsen i habitatbekendtgørelsens § 11, jf. afsnit 9.8. nedenfor.

9.8 Fravigelser

9.8.1 Restriktive betingelser for at fravige beskyttelsen

Der er restriktive betingelser for at fravige beskyttelsen af bilag IV-arter. Derfor skal projekter eller planer så vidt muligt udformes, så det undgås, at bilag IV-arters yngle- eller rasteområder skades.

Hvis det overvejes at vedtage en plan eller godkende eller tillade et projekt, der kan skade yngle- eller rasteområder, skal en række betingelser være opfyldt, jf. § 11 i habitatbekendtgørelsen.

Det indebærer, at der ikke findes et tilfredsstillende alternativ, at fravigelsen ikke hindrer, at den pågældende bestands bevaringsstatus opretholdes i dens naturlige udbredelsesområde, og at det sker ud fra definerede hensyn, jf. habitatbekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 1-4,

Betingelsen om, at fravigelse ikke må hindre opretholdelse af en bestands bevaringsstatus, anses for opfyldt, hvis nettoresultatet af en tilladelse, dispensation, godkendelse mv. er neutralt eller positivt for den beskyttede art. Fravigelser, der vurderes at få en betydelig negativ virkning på den pågældende bestand, kan ikke tillades.

Hvis ovennævnte betingelser er opfyldt, kan fravigelse kun ske, hvor det ansøgte har til formål at opfylde en eller flere af følgende betingelser:

- 1) beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne,
- 2) forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom,
- 3) sikre hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller
- 4) fremme forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter.

Der skal være tungtvejende grunde til at fravige beskyttelsen.

På baggrund af EU-Domstolens domme om den tilsvarende undtagelsesbestemmelse i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 9, fremgår det dog, at alternative løsninger kan forkastes af videnskabelige, tekniske eller andre objektivt dokumenterbare grunde. Samtidig skal der være tungtvejende grunde til at fravige, og fravigelsen må ikke række videre, end hvad der er nødvendigt for at imødekomme det ansøgte projekt.²⁰⁰

Begrebet bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser er ikke defineret i habitatdirektivet eller EU-Domstolens praksis. Projekter og planer, der opfylder kravet om at være af bydende nødvendige hensyn til væsentlig samfundsinteresser, vil almindeligvis være projekter af national eller regional karakter.

9.8.2 Fravigelse kræver udtalelse fra Miljøministeriet

Det er den myndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse eller vedtage en plan, der tager stilling til evt. at fravige beskyttelsen. Før en myndighed eventuelt træffer beslutning om at fravige beskyttelsen, skal der indhentes en udtalelse fra Miljøministeriet, jf. habitatbekendtgørelsens § 11, stk. 3.

Miljøministeriet har brug for et fuldt oplyst grundlag for at kunne komme med en udtalelse og vil kunne anmode den kompetente myndighed om yderligere oplysninger til brug for udtalelsen.

Miljøministeriets udtalelse vil være vejledende. I tilfælde, hvor en myndighed vælger at tilsidesætte Miljøministeriets synspunkter og på trods heraf give en tilladelse, der kan påvirke bilag IV-arter negativt, kan Miljøministeriet påklage afgørelsen for at sikre, at de internationale forpligtelser varetages.

Miljøstyrelsen får planforslag til gennemgang fra kommunerne, og Miljøstyrelsen kan i den forbindelse gøre indsigelser. Miljøstyrelsen vil benytte sin ret til at gøre indsigelse over for planforslag og påklage afgørelser, hvis det vurderes nødvendigt for at sikre, at hensynet til bilag IV-arter varetages i overensstemmelse med forpligtelserne.

9.8.3 Oplysningspligt om fravigelse af beskyttelsen af bilag IV-arter

Hvis en myndighed har truffet afgørelse om at fravige beskyttelsen efter at have hørt Miljøministeriet, skal Miljøministeriet tilsendes kopi af den endelige afgørelse, jf. § 11, stk. 4.

Baggrunden herfor er, at Miljøministeriet regelmæssigt skal rapportere fravigelser af beskyttelsen til Europa-Kommissionen.

9.9 Klage

Der er ikke fastsat klageregler i habitatbekendtgørelsen. Klagereglerne følger de klageregler, som gælder for den lovgivning, myndigheden træffer afgørelse efter. Vurderinger, grundlaget herfor og eventuelle beslutninger om fravigelse er i den sammenhæng at betragte som integrerede dele af afgørelsen, og kan således påklages som led i klage over den samlede afgørelse.

I tilfælde af klage er det klageinstansen, der skal tage stilling til, om den kompetente myndighed har opfyldt forpligtelserne til at beskytte bilag IV-arter.

10. Referenceliste

-
- ¹ Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.
- ² Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.
- ³ Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 med senere ændringer (tidligere Rådets direktiv nr. 79/409/EF af 2. april 1979) om beskyttelse af vilde fugle.
- ⁴ Lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 om kystbeskyttelse mv.
- ⁵ Bekendtgørelse nr. 1062 af 21. august 2018 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet.
- ⁶ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (planhabitatbekendtgørelsen).
- ⁷ Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter. Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF" af 21. november 2018 og vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i 'habitatdirektivet' 92/43/EØF
- ⁸ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/caselaw/index_en.htm
- ⁹ <https://mfkn.naevneneshus.dk/>
- ¹⁰ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-0180-3.pdf?pid=21661>
- ¹¹ <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-when-new-marine-natura-2000-sites-should-be-taken-into-account-in-offshore-renewable-energy-consents-and-licences>
- ¹² Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 7. januar 2020 om planlægning (planloven)
- ¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1143/2014 af 22. oktober 2014 om forebyggelse og håndtering af introduktion og spredning af invasive ikkehjemmehørende arter.
- ¹⁴ Rådets forordning (EF) nr. 338/97 af 9. december 1996, Kommissionens forordning (EF) Nr. 865/2006 af 4. maj 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 338/97 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) Nr. 792/2012 af 23. august 2012 om fastsættelse af regler for udformningen af tilladelser, certifikater og andre dokumenter, der er omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 338/97 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed og om ændring af forordning (EF) nr. 865/2006.
- ¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 995/2010 af 20. oktober 2010 om fastsættelse af krav til virksomheder, der bringer træ og træprodukter i omsætning
- ¹⁶ Rådets direktiv 1999/22/EF af 29. marts 1999 om hold af vilde dyr i zoologiske haver.
- ¹⁷ Konvention om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder af 19. september 1979, <https://www.coe.int/en/web/bern-convention>.
- ¹⁸ Convention on biological diversity, United Nations 1992 <https://www.cbd.int/convention/text/>
- ¹⁹ Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, <https://www.cms.int/en>

-
- ²⁰ Konvention af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle.
- ²¹ www.mst.dk
- ²² www.mst.dk
- ²³ Lovbekendtgørelse nr. 119 af 26. januar 2017 om miljømål mv. for internationale naturbeskyttelsesområder.
- ²⁴ Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse.
- ²⁵ Lovbekendtgørelse nr. 265 af 31. marts 2019 om jagt og vildtforvaltning.
- ²⁶ Bekendtgørelse nr. 1466 af 6. december 2018 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.
- ²⁷ www.mst.dk
- ²⁸ Se bl.a. C-117/00 (Kommissionen mod Irland - "grouse-dommen"), hvor Irland blev dømt for at have tilsidesat fuglebeskyttelsesdirektivets krav i artikel 3 om at sikre tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder - i sagen for fuglen grouse. Arten er ikke omfattet af forpligtelsen til at udpege og forvalte fuglebeskyttelsesområder.
- ²⁹ www.mst.dk
- ³⁰ www.mst.dk
- ³¹ <https://www.ramsar.org/>
- ³² Lovbekendtgørelse nr. 119 af 26. januar 2017 om miljømål mv. for internationale naturbeskyttelsesområder.
- ³³ Lovbekendtgørelse nr. 315 af 28. marts 2019 om skove.
- ³⁴ Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.
- ³⁵ Bekendtgørelse nr. 946 af 27. juni 2016 om tilvejebringelse af Natura 2000-skovplanlægning.
- ³⁶ Bekendtgørelse nr. 944 af 27. juni 2016 om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner.
- ³⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.
- ³⁸ Vandforekomster omfatter grundvandsforekomster og overfladevandområder.
- ³⁹ Bekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 af lov om vandplanlægning.
- ⁴⁰ Bekendtgørelse nr. 448 af 11. april 2019 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster og bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om miljømål for indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.
- ⁴¹ Bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.
- ⁴² <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?profile=vandrammedirektiv2-2016>
- ⁴³ <http://mst.dk/media/133301/bilag-1-vejledning-4-juli-2017.pdf>
- ⁴⁴ MAD 2014.31.
- ⁴⁵ NMK-10-00904, Onsevig Havbrug.
- ⁴⁶ Bekendtgørelse nr. 1105 af 12. august 2016 om anmeldelsesordningen efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17.
- ⁴⁷ <https://mst.dk/media/113967/anmeldevejledning.pdf>
- ⁴⁸ www.mst.dk
- ⁴⁹ Lovbekendtgørelse nr. 520 af 5. januar 2019 om husdyrbrug og anvendelse af gødning mv.
- ⁵⁰ Bekendtgørelse nr. 1261 af 29. november 2019 om godkendelse og tilladelse mv. af husdyrbrug
- ⁵¹ Kategori 1-natur er ammoniakfølsom natur inden for Natura 2000-områder.
- ⁵² www.mst.dk

-
- ⁵³ Bekendtgørelse nr. 1466 af 6. december 2018 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.
- ⁵⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1161 af 25. november 2019 om havstrategi.
- ⁵⁵ Danmarks Havstrategi II 2018-2024: https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Natur/Havstrategi/HSII_foerste_del_-_endelig_udgave.pdf
- ⁵⁶ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).
- ⁵⁷ Direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.
- ⁵⁸ Direktiv 2001/42/EF om strategisk miljøvurdering.
- ⁵⁹ NMK-34-00143 (MAD 2013.1346).
- ⁶⁰ Bekendtgørelse nr. 913 af 30. august 2019 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening mv. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).
- ⁶¹ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (planhabitatbekendtgørelsen).
- ⁶² Lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 om fiskeri og fiskeopdræt.
- ⁶³ Lovbekendtgørelse nr. 1533 af 16. december 2019 om anvendelse af Danmarks undergrund.
- ⁶⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1189 af 21. september 2018 om kontinentalsoklen og visse rørledningsanlæg på søterritoriet.
- ⁶⁵ Lovbekendtgørelse nr. 119, 6. februar 2020 om elforsyning.
- ⁶⁶ Lovbekendtgørelse nr. 118 af 6. februar 2020 om Energinet.
- ⁶⁷ Lovbekendtgørelse nr. 125 af 7. februar 2020 om fremme af vedvarende energi
- ⁶⁸ Bekendtgørelse nr. 1476 af 13. december 2010 om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet.
- ⁶⁹ Bekendtgørelse nr. 434 af 2. maj 2017 om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter ved forundersøgelser, efterforskning og indvinding af kulbrinter, lagring i undergrunden, rørledninger, m.v. offshore.
- ⁷⁰ Lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012 om havne.
- ⁷¹ Bekendtgørelse nr. 930 af 18. juni 2020 om vurdering af virkning på miljøet (VVM) af projekter vedrørende erhvervshavne og Københavns Havn samt om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne.
- ⁷² Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 23. september 2016 Byggeloven.
- ⁷³ Bekendtgørelse nr. 1399 af 13. december 2019 om bygningsreglement 2018 (BR18)
- ⁷⁴ Notat af 29. oktober 2010 Vejledning til kommunerne om behandling af byggeansøgninger i internationale naturbeskyttelsesområder (Natura 2000-områder). https://historisk.bygningsreglementet.dk/file/128139/vejledning_om_habitatdirektiv.pdf
- ⁷⁵ Lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje m.v.
- ⁷⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1234 af 4. november 2015 om private fællesveje.
- ⁷⁷ Bekendtgørelse nr. 508 af 18. maj 2011 om godkendelse af visse vejanlæg mv.
- ⁷⁸ Lovbekendtgørelse nr. 358 af 8. april 2014 om museumsloven.
- ⁷⁹ Bekendtgørelse nr. 1190 af 26. september 2013 om beskyttede sten- og jorddiger og lignende.

-
- ⁸⁰ Commission note to the Habitats Committee of 21/6/2005 (Doc Hab 05-06-02) and its annex (DOC: Orn. 00/07).
- ⁸¹ C-117/03, pr. 26 (Dragaggi)
- ⁸² www.mst.dk
- ⁸³ MAD 2005.928.
- ⁸⁴ Kravet følger direkte af art. 6, stk. 3, fsva. habitatområderne og af art. 7 fsva. fuglebeskyttelsesområderne.
- ⁸⁵ C-127/02, pr. 44 (Waddenzee/Muslingedommen) og C-323/17, pr. 34 (Sweetman).
- ⁸⁶ C-127/02, pr. 52-54, 59 (Waddenzee/Muslingedommen).
- ⁸⁷ C-157/96, pr. 63 (Kogalskab).
- ⁸⁸ C-127/02, pr. 61 (Waddenzee/Muslingedommen).
- ⁸⁹ C-127/02, pr. 57-61 (Waddenzee/Muslingedommen).
- ⁹⁰ Se C-241/08, pr. 55 (Kommissionen mod Frankrig), og C-441/17, pr. 123 (Kommissionen mod Polen).
- ⁹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (2001/42).
- ⁹² C-567/10, pr. 24-43 (Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL, Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL mod Région de Bruxelles-Capitale).
- ⁹³ C-6/04, pr. 52 (Kommissionen mod Storbritannien og Nordirland).
- ⁹⁴ C-441/17, pr. 122-124 (Kommissionen mod Polen).
- ⁹⁵ C-127/02, pr. 25, (Waddenzee/Muslingedommen)
- ⁹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (2011/92)
- ⁹⁷ C-226/08, pr.35-51 (Stadt Papenburg).
- ⁹⁸ C-98/03, pr. 41 (Kommissionen mod Tyskland) og C-418/04, pr. 244 (Kommissionen mod Irland).
- ⁹⁹ MAD 2015.83.
- ¹⁰⁰ Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om råstoffer.
- ¹⁰¹ Lovbekendtgørelse nr. 118 af 22. februar 2018 om vandforsyning mv.
- ¹⁰² MAD 2006.968 (j.nr. 03-41/800-0027).
- ¹⁰³ C 127/02, pr. 39-49, afgørelsens punkt 3 a (Waddenzee/Muslingedommen) og C-323/17, pr. 32-40 (Sweetman).
- ¹⁰⁴ Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018" afsnit 3.5.1.
- ¹⁰⁵ C 127/02, pr. 41-49 (Waddenzee/Muslingedommen)
- ¹⁰⁶ C-127/02, pr. 46-49 (Waddenzee/Muslingedommen), Kommissionens vejledning til habitatdirektivets artikel 6, afsnit 3.5.2
- ¹⁰⁷ C 127/02, pr. 49 (Waddenzee/Muslingedommen), C-258/11, pr. 30 (Sweetman).
- ¹⁰⁸ Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018, s. 42.
- ¹⁰⁹ Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018, s. 43.

-
- ¹¹⁰ Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018, s. 43.
- ¹¹¹ C-258/11, pr. 46 (Sweetman).
- ¹¹² Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018, afsnit 3.5.2 og 3.5.3.
- ¹¹³ C-98/03, pr. 51 (Kommissionen mod Tyskland) og C-418/04, pr. 232-233 (Kommissionen mod Irland)
- ¹¹⁴ Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites - Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC og Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter - Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF" af 21. november 2018
- ¹¹⁵ Bekendtgørelse nr. 653 af 189. maj 2020 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.
- ¹¹⁶ Bekendtgørelse nr. 945 af 27. juni 2016 om klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder
- ¹¹⁷ Bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder.
- ¹¹⁸ Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer overgangsvande, kystvande og havområder.
- ¹¹⁹ NMK-10-00807 og NMK-34-00371 - Endelave Havbrug, afgørelse af 23. december 2014. NMK-10-00927 - Fejø havbrug, afgørelse af 27. marts 2018.
- ¹²⁰ Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites – Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, november 2001. Vejledningen er under revision og en ny udgave forventes i 2020.
- ¹²¹ MAD2007.2209 (NKN-131-00055).
- ¹²² C-258/11, pr. 40-44 (Sweetman), C-323/17, pr. 29-30 (Sweetman), C-127/02, pr. 55-59 (Waddenzee/Muslingedommen) og C-404/09, pr. 99-100 (Kommissionen mod Spanien).
- ¹²³ C-258/11, pr. 41 (Sweetman).
- ¹²⁴ Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018, afsnit 3.6.4
- ¹²⁵ Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018, afsnit 3.6.4
- ¹²⁶ C-258/11, pr. 30 og 39 (Sweetman).
- ¹²⁷ C-258/11, pr. 31, 39 og 40 (Sweetman).
- ¹²⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (2000/60)
- ¹²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, om ændring og senere ophævelse af Rådets direktiv 82/176/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/491/EØF og 86/280/EØF og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF.
- ¹³⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse.
- ¹³¹ C-258/11, pr. 39 (Sweetman).

-
- ¹³² C-258/11, pr. 30 (Sweetman).
- ¹³³ C-258/11, pr. 37 (Sweetman).
- ¹³⁴ C-258/11, pr. 39 (Sweetman).
- ¹³⁵ C-258/11, pr. 46 og 47 (Sweetman).
- ¹³⁶ Sag 18/09816 af 12. april 2019.
- ¹³⁷ NMK-34-00448, afgørelse af 6. december 2016.
- ¹³⁸ § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 653 af 19. maj 2020 om klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder.
- ¹³⁹ C-521/12, pr. 32 (Briels).
- ¹⁴⁰ C-521/12, pr. 29-31 (Briels).
- ¹⁴¹ C-521/12, pr. 39 (Briels).
- ¹⁴² <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-planer/natura-2000-planer-2016-21/>
- ¹⁴³ <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/>
- ¹⁴⁴ https://www2.dmu.dk/1_viden/2_Publikationer/3_fagrappporter/rapporter/FR457_2udg_www.pdf
- ¹⁴⁵ Bekendtgørelse nr. 945 af 27. juni 2016 om klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder.
- ¹⁴⁶ Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018, afsnit 3.5.3
- ¹⁴⁷ C-43/10, pr. 117.
- ¹⁴⁸ C-461/17, pr. 41-47 (Holohan). Dommen forholder sig til, hvem der er ansvarlig for at opfylde myndighedsforpligtelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, men ikke til nationale regler om sagsoplysning og betaling,
- ¹⁴⁹ www.ombudsmanden.dk
- ¹⁵⁰ C-127/02, pr. 56, 59 og 61 (Waddenzee/Muslingedommen), C-404/09, pr. 99 (Kommissionen mod Spanien), C-43/10, pr. 113 (Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl.)
- ¹⁵¹ Lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019 om vandløb.
- ¹⁵² Lovbekendtgørelse nr. 1581 af 10. december 2015 om okker.
- ¹⁵³ Lovbekendtgørelse nr. 1165 af 25. november 2019 om havmiljø.
- ¹⁵⁴ Bekendtgørelse nr. 1475 af 12. december 2017 om brugerbetaling for godkendelse mv. og tilsyn efter lov om miljøbeskyttelse og lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning mv.
- ¹⁵⁵ Behandling af sager om tilladelse efter husdyrgodkendelseslovens § 10 er ikke brugerbetalingsbelagt, jf. brugerbetalingsbekendtgørelsens bilag 2, afsnit 2. Hvis en ansøgning efter § 10 vurderes at kræve en behandling efter lovens § 11, gælder reglerne om brugerbetaling. Der er endvidere særskilte regler om refusionskrav efter selvhjælpshandlinger.
- ¹⁵⁶ Lovbekendtgørelse nr. 9 af 4. januar 2017 om miljø- og genteknologi.
- ¹⁵⁷ Bekendtgørelse nr. 1534 af 9. december 2019 om godkendelse af listevirksomhed.
- ¹⁵⁸ Se C-243/15, pr. 45-49, 56 og 61 (Lesoochranárske zoskupenie VLK mod Obvodný úrad Trenčín - Århuskonventionen – offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet)
- ¹⁵⁹ I C-243/15 peger EU-Domstolen på, at bestemmelsen i direktivets artikel 6, stk. 3, om, at de kompetente nationale myndigheder skal have hørt offentligheden, inden de giver deres tilslutning til en plan eller et projekt, skal

ses i sammenhæng med Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b, om offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet.

Det indebærer, at offentligheden har ret til at opnå "reel deltagelse under hele miljøbeslutningsprocessen" ved at fremkomme "med enten skriftligt eller, efter omstændighederne, ved en offentlig høring med ansøgeren, enhver kommentar, oplysning, analyse eller mening, som den finder relevant for den foreslåede aktivitet". Denne inddragelse skal ske "tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne, og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted".

Det fremgår videre af dommen, at "en miljøbeskyttelsesorganisation, der opfylder kravene i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, (den berørte offentlighed) har en ret i henhold til artikel 6, stk. 3, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b, til at deltage (som nævnt i foregående afsnit) i en procedure for vedtagelse af en afgørelse om en ansøgning om tilladelse til et projekt eller en plan, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet, for så vidt som der inden for rammerne af denne procedure skal træffes en af de i artikel 6, stk. 3, nævnte afgørelser."

"De afgørelser, der træffes af de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af artikel 6, stk. 3, – uanset om de vedrører en anmodning om deltagelse i en tilladelsesprocedure, vurderingen af behovet for en miljøvurdering af en plan eller et projekts indvirkninger på en beskyttet lokalitet, eller om konklusionerne af en sådan vurdering vedrørende risiciene ved et sådan projekt eller en sådan plan for lokalitetens integritet er passende, og uanset om de er uafhængige eller indarbejdet i afgørelsen om tilladelse – er afgørelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for Århuskonventionens artikel 9, stk. 2." Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, giver de miljøbeskyttelsesorganisationer, der opfylder artikel 2, stk. 5, adgang til domstolsprøvelse.

Miljøbeskyttelsesorganisationer skal "inden for rammerne af en domstolsprøvelse kunne anfægte ikke blot afgørelsen om ikke at foretage en passende vurdering af den påtænkte plan eller det påtænkte projekts indvirkninger på den pågældende lokalitet, men ligeledes i givet fald vurderingen af, om den er behæftet med mangler".

¹⁶⁰ C-304/05, pr. 83 (Kommissionen mod Italien), C-404/09, pr. 109 (Kommissionen mod Spanien) og C-521/12, pr. 35-37 (Briels).

¹⁶¹ C-241/08, pr. 69-72 (Kommissionen mod Frankrig), C-441/03, pr. 15-29 (Kommissionen mod Nederlandene) og C-239/04, pr. 25-39 (Kommissionen mod Portugal)

¹⁶² Europa-Kommissionens vejledning nr. 2007/2012 vedrørende artikel 6, stk. 4, i "habitatdirektivet" 92/43/EØF.

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_da.pdf

¹⁶³ [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisi-
ons_Art_6_nov_2018_da.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisi-
ons_Art_6_nov_2018_da.pdf)

¹⁶⁴ C-258/11, pr. 47 (Sweetman).

¹⁶⁵ C-521/12, pr. 34, 38-39 (Briels).

¹⁶⁶ Jf. afsnit 1.3.2 i Europa-Kommissionens vejledning nr. 2007/2012 vedrørende artikel 6, stk. 4, i "habitatdirektivet" 92/43/EØF: [...] "at samfundsinteresser kun kan være væsentlige, hvis der er tale om interesser på lang sigt. Kortsigtede økonomiske interesser eller andre interesser, som kun kan have fordele for samfundet på kort sigt, vil ikke være tilstrækkelige til at opveje de langsigtede bevaringsinteresser, direktivet varetager."

¹⁶⁷ www.vejdirektoratet.dk

¹⁶⁸ 18/05346 (tidl. NMK-10-01053), om stadfæstelse af Miljøstyrelsens afgørelse om miljøgodkendelse til Fjernvarme Fyn til udledning af kølevand fra blok 7 med ændring af vilkår.

¹⁶⁹ C-239/04, pr. 36 og 40 (Kommissionen mod Portugal)

¹⁷⁰ C-399/14, pr. 77 (Grüne Liga Sachsen)

¹⁷¹ 18/05346 (tidl. NMK-10-01053), om stadfæstelse af Miljøstyrelsens afgørelse om miljøgodkendelse til Fjernvarme Fyn til udledning af kølevand fra blok 7 med ændring af vilkår og sag C-521/12, pr. 34 (Briels) og de forenede sager C-387/15 og C-388/15, pr. 62 (Orleans).

-
- ¹⁷² Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018, s. 61-62
- ¹⁷³ Jf. afsnit 1.4.3 i Europa-Kommissionens vejledning nr. 2007/2012 vedrørende artikel 6, stk. 4, i "habitatdirektivet" 92/43/EØF.
- ¹⁷⁴ NMK-10-00904, om miljøgodkendelse af Onsevig Havbrug
- ¹⁷⁵ <http://mst.dk/media/113967/anmeldevejledning.pdf>
- ¹⁷⁶ C-399/14, præmis 52, (Grüne Liga Sachsen)
- ¹⁷⁷ Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelsesportal, <https://mfkn.naevneneshus.dk/>
- ¹⁷⁸ Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Vejledningen er under revision. Kommissionen forventes at udstede en opdateret vejledning i 2020.
- ¹⁷⁹ www.mst.dk
- ¹⁸⁰ Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007 Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning.
- ¹⁸¹ <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/bilag-iv-arter/>
- ¹⁸² Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC,
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf afsnit II.3.
- ¹⁸³ www.mst.dk
- ¹⁸⁴ 03-33/200-0064, NKO orienterer nr. 296 - Farum Kaserne-sagen.
- ¹⁸⁵ Behandling af sager om tilladelse efter husdyrgodkendelseslovens § 10 er ikke brugerbetalingsbelagt, jf. brugerbetalingsbekendtgørelsens bilag 2, afsnit 2. Hvis en ansøgning efter § 10 vurderes at kræve en behandling efter lovens § 11, gælder reglerne om brugerbetaling. Der er endvidere særskilte regler om refusionskrav efter selvhjælpshandlinger.
- ¹⁸⁶ NMK-34-00322
- ¹⁸⁷ 03-33/200-0064, NKO orienterer nr. 296 – Farum Kaserne-sagen.
- ¹⁸⁸ Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007 Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning
- ¹⁸⁹ <http://prior.dmu.dk/>
- ¹⁹⁰ <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?profile=miljoegis-planroendk>
- ¹⁹¹ <http://natura2000.eea.europa.eu/>
- ¹⁹² <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-planer/>
- ¹⁹³ Forventet opstart ultimo 2020.
- ¹⁹⁴ www.dofbasen.dk
- ¹⁹⁵ www.fugleognatur.dk
- ¹⁹⁶ <https://husdyrvejledning.mst.dk/>

¹⁹⁷ Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, II.3.4.d) Measures to ensure the continued ecological functionality of breeding sites or resting places

¹⁹⁸ Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007 Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning.

¹⁹⁹ Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007 Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning.

²⁰⁰ C-79/03, pr. 19, 24-29 og 34-41 (Kommissionen mod Spanien), og C-10/96, pr. 17-22, 25 og 27 (Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL)

Habitatvejledningen

Vejledningen gennemgår og uddyber bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen).



Miljøstyrelsen
Tolderlundsvej 5
5000 Odense C

www.mst.dk