



Arter og Naturbeskyttelse
J.nr. 2023 - 11652
Ref. sanfi
Den 9. maj 2023

Afklaring vedrørende dispensationer fra artsfredningsbekendtgørelsen og miljøvurderingspligt

1. Problemstilling

I forbindelse med nogle projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, herunder eksempelvis strækningsanlæg, er der behov for indfangning og håndtering af bilag IV-arter.

Der er behov for en afklaring af, i hvilke tilfælde en flytning af bilag IV-arter kræver en dispensation fra artsfredningsbekendtgørelsen (*afsnit 3.1*). Der er endvidere behov for en nærmere udredning af, hvorvidt behovet for dispensation fra forbuddene i artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, og § 11, stk. 1, udløser kravet om miljøvurdering (*afsnit 3.2*).

Der tages i notatet hverken stilling til dispensationer fra øvrige bestemmelser i artsfredningsbekendtgørelsen, herunder bestemmelserne om beskyttelse af nationalt fredede arter, eller forholdet mellem disse dispensationer og miljøvurderingspligt.

2. Retsgrundlag

Artsfredningsbekendtgørelsen

Af artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, fremgår det, at der for vildtlevende dyr, som er naturligt forekommende i den danske natur, og som er omfattet af bilag IV, i habitatdirektivet, jf. artsfredningsbekendtgørelsens bilag 1, er forbud mod alle former for *forsætlig indfangning eller drab*.

Dernæst fremgår det af artsfredningsbekendtgørelsens § 11, stk. 1, at der for dyr og planter, der til enhver tid er omfattet af habitatdirektivets bilag IV, jf. artsfredningsbekendtgørelsens bilag 7, eller af liste II over strengt beskyttede arter af dyr og planter i konventionen af 19. september 1979 om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bern-konventionen), er forbud mod *opbevaring, transport, handel eller bytte, udbud til salg eller bytte, overdragelse, konservering eller udstilling* af enheder, der er indsamlet i naturen. Bestemmelserne gennemfører habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a), og artikel 12, stk. 2.

Miljøvurderingsloven

Efter miljøvurderingslovens § 16 må et projekt omfattet af bilag 2 ikke påbegyndes, før den kompetente myndighed skriftligt har meddelt bygherren, at myndigheden har vurderet, at projektet ikke kan forventes at få en *væsentlig indvirkning* på miljøet.

Miljøvurderingsreglerne indeholder ikke kriterier eller grænseværdier, som kan danne grundlag for at vurdere indvirkningernes væsentlighed. Det er således som udgangspunkt sektorreguleringen, som sætter grænsen for, hvornår der kan være en væsentlig indvirkning i det konkrete tilfælde inden for det område, som sektorlovgivningen regulerer.

3. Vurdering

3.1 Dispensation fra artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, og § 11, stk. 1

Efter fast praksis fortolkes bestemmelsen i artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, således, at begge aktiviteter (forsætlig drab og forsætlig indfangning) hver for sig er forbudt. Bestemmelsen fortolkes desuden således, at indfangning gælder enhver form for indfangning. Dvs. at det er forbudt at indfange enheder af bilag IV-arter uanset, at de efterfølgende udsættes igen.

Dernæst kan tilføjes, at vurderingen af, om der er behov for dispensation fra artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, ikke er betinget af, at artens bevaringsstatus påvirkes, da hvert enkelt individ er beskyttet, og indfangning og/eller drab af et enkelt individ kræver en dispensation.

Det følger heraf, at indfangning af bilag IV-arter i faldfælder med henblik på senere genudsætning forudsætter en dispensation fra artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, samt § 11, stk. 1, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 12.

Det vil dog være langt fra alle projekter, herunder strækningsanlæg, der vil forudsætte en dispensation fra artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, og § 11, stk. 1. I visse tilfælde vil bygherren f.eks. kunne argumentere for, at det er *usandsynligt*, at padderne falder i og bliver fanget i kabelgraven, da der eksempelvis er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at padderne vil vandre en anden retning. I sådanne tilfælde vil der umiddelbart kunne argumenteres for, at der ikke vil ske indfangning af bilag IV-padder på en måde eller i et omfang, der er i strid med artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, og at en dispensation fra bestemmelsen ikke er påkrævet.

Dernæst kan tilføjes, at opsætning af et midlertidigt paddehegn som udgangspunkt ikke vil forudsætte en dispensation fra artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, eller § 11, stk. 1. En dispensation vil dog være påkrævet, hvis paddehegnet kan forstyrre arterne på en måde og i et omfang, der er i strid med forbuddet mod forsætlige forstyrrelser, jf. naturbeskyttelseslovens § 29 a, stk. 1. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis paddehegnet afskærer padderne fra muligheden for at vandre mellem yngle- og rasteområdet i vandreperioden.

3.2 Indvirkning på beskyttede arter og væsentlighed

Det følger af Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis, at tilstedeværelsen af arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV, og dermed af habitatdirektivets strenge artsbeskyttelse, vil i det omfang anlægsprojektet antages at *kunne forstyrre arterne væsentligt*, føre til VVM-pligt.¹ Spørgsmålet er herefter, hvornår en indvirkning på beskyttede arter skal betragtes som en væsentlig indvirkning/forstyrrelse.

Projekter, der er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, herunder eksempelvis strækningsanlæg, kan påvirke områder, hvor bilag IV-arter er til stede. Eksempelvis vil en beskadigelse eller ødelæggelse af en del af et yngle- eller rasteområde for en bilag IV-art umiddelbart medføre skade på lokalitetens økologiske funktionalitet. Tilsvarende kan en gennembrydning af en bilag IV-arts vandringsrute bevirke, at individerne af den berørte art afskæres fra muligheden for at vandre mellem yngle- og rasteområdet i dyrets vandringsperiode, og herved udgøre en forsætlig forstyrrelse af disse arter samt en forringelse af det pågældende områdes økologiske funktionalitet. Gennemførelse af projekterne kan

¹ F.eks. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af d. 14. juli 2022, sag nr. 20/06256. Tilsvarende fremgår af Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Konkrete projekter (Udkast marts 2022), s. 85.

også forudsætte en dispensation fra forbuddene i artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, og § 11, stk. 1.

Det vil altid bero på en *konkret vurdering*, om et projekt, der kan påvirke bilag IV-arter og/eller deres yngle- og rasteområder, må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

I praksis er det antaget, at såfremt gældende beskyttelsesnormer² ikke kan overholdes i forbindelse med gennemførelsen af et projekt, vil dette som udgangspunkt udløse krav om en miljøvurdering.

Der foreligger ikke EU-domstolspraksis, der konkret forholder sig til spørgsmålet om, hvilke indvirkninger på beskyttede arter, der udløser krav om miljøvurdering. Da en miljøkonsekvensrapport bl.a. skal indeholde en beskrivelse af projektets væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 20, stk. 2, nr. 2, kan visse retningslinjer imidlertid udledes af den domstolspraksis mv., der omhandler spørgsmålet om, hvilke indvirkninger på miljøet en miljøvurdering skal omfatte, og hvilke oplysninger om projektets indvirkninger bygherren skal give.

Det fremgår eksempelvis af generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-461/17, *Brian Holohan m.fl.*, at spørgsmålet om, hvilke virkninger, der skal anses som væsentlige, kan afhænge af forskellige synsvinkler, men at væsentlige referencepunkter kan udledes af den retlige beskyttelse af de berørte miljøelementer.³ Generaladvokaten anfører endvidere, at *mulige virkninger på arter*, der beskyttes i henhold til f.eks. habitatdirektivet – eller i medfør af national ret – som regel anses for væsentlige og skal dermed også indgå i bygherrens oplysninger, selv hvis kun enkelte enheder af hver art berøres.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke konkrete oplysninger vedrørende mulige virkninger på arter, der skal være genstand for miljøvurderingen, fremgår det af EU-domstolens afgørelse i sag C-463/20, *Namur-Est Environment ABL*, at miljøvurderingen i det konkrete tilfælde, hvor gennemførelsen af et projekt indebærer, at bygherren opnår en undtagelse fra de foranstaltninger til beskyttelse af dyre- og plantearter, der er fastsat i de bestemmelser i nationalret, der sikrer gennemførelsen af artikel 12 og 13 i habitatdirektivet, bl.a. skal vedrøre disse indvirkninger.⁴

Det følger af ovenstående gennemgang, at fravigelser af de EU-retlige regler vedrørende beskyttelse af arter, dvs. forbuddene i habitatdirektivets artikel 12, skal indgå i miljøvurderingen af det pågældende projekts indvirkninger. Sådanne fravigelse af kravene i Unionens miljølovgivning må, jf. generaladvokatens forslag til afgørelse i C-463/20, *Namur-Est Environment ABL*, ifølge deres karakter betragtes som væsentlige, uanset om de i sidste ende skulle vise sig at være begrundede i henhold til habitatdirektivets artikel 16.⁵

Afgørelsen i sag C-463/20, *Namur-Est Environment ABL*, vedrører forstyrrelse af beskyttede dyre- og plantearter samt beskadigelse eller ødelæggelse af visse områder af deres respektive naturtype. I afgørelsen sondres der imidlertid ikke mellem de forskellige foranstaltninger, som skal gennemføres i henhold til habitatdirektivets artikel 12, og som en fravigelse kan omfatte.

Bilag IV-arters yngle- og rasteområder er tillagt en høj grad af beskyttelse mod handlinger, der forårsager, at disse områder beskadiges eller ødelægges, idet beskyttelsen ikke er begrænset til forsætlige

² F.eks. miljøkvalitetsnormer og grænseværdier i bekendtgørelser og vejledninger.

³ Forslag til afgørelse i sag C-461/17, pkt. 86.

⁴ C-463/20, *Namur-Est Environnement*, præmis 52.

⁵ Forslag til afgørelse i sag C-463/20, pkt. 47.

handlinger.⁶ Der vil derfor umiddelbart kunne argumenteres for, at fravigelser af visse forbud i habitatdirektivets artikel 12, eksempelvis forbuddet mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder, er mere væsentlige end fravigelser af andre i de pågældende bestemmelser fastsatte forbud. Dette er dog næppe ensbetydende med, at fravigelser af andre forbud i habitatdirektivets artikel 12 ikke skal anses for væsentlige.

Habitatdirektivets bilag IV omfatter dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning. Hver enkelt enhed af disse arter er underlagt en streng beskyttelse, hvilket i habitatdirektivets artikel 12 udtrykkes tydeligt med begrebet *streng beskyttelsesordning*.⁷ Dertil kommer, at fravigelser af forbuddene alene kan tillades på strenge betingelser, som er fastsat i direktivets artikel 16, stk. 1, der skal fortolkes indskrænkende.⁸ Dernæst skal tilføjes, at indfangning og genudsætning af bilag IV-padder *kan* have væsentlige indvirkninger på habitatdirektivets bevaringsmålsætninger. Eksempelvis er indfangning af padder i faldfælder forbundet med en risiko for, at padderne bliver mast, kvalt, udtørre eller drukne, eller bliver bytte for prædatorer. Derudover er der ved den efterfølgende håndtering af padder i forbindelse med genudsætning en risiko for, at padderne kommer til skade eller bliver smittet med sygdom, f.eks. på grund af ukorrekt håndtering.

Konklusion

Det må på baggrund af ovenstående konkluderes, at behovet for dispensation fra forbuddene i artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, og § 11, stk. 1, i forbindelse med projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, der påvirker områder, hvor bilag IV-arter er til stede, *som udgangspunkt* vil udløse krav om miljøvurdering. Der vil dog altid være tale om en konkret vurdering, om en dispensation fra forbuddene i artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, og § 11, stk. 1, i det konkrete tilfælde må antages at kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet og følgelig skal underlægges en miljøvurdering. Det kan på forhånd ikke udelukkes, at der vil kunne være tilfælde, hvor en fravigelse ikke vil udgøre en væsentlig indvirkning. Henset til den strenge beskyttelse bilag IV-arter er tillagt må det dog antages, at der vil være tale om ganske særlige tilfælde.

⁶ C-98/03, Kommissionen mod Tyskland, præmis 55.

⁷ Den strenge beskyttelse understreges også i EU-domstolens retspraksis, herunder f.eks. i sag C-473/19 og C-474/19, *Skydda Skogen*, og C-441/17 *Kommissionen mod Polen*.

⁸ C-88/19, *Rumænsk ulv*, præmis 46.