

# **Vejledning - habitatbekendtgørelsen**

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

## Kolofon

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

**Emneord:**

Habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet, Natura 2000-områder, habitatområder, fuglebeskyttelsesområder, Ramsarområder, internationale naturbeskyttelsesområder, udpegning, målsætning, udpegningsgrundlag, projektbegrebet, områdets integritet, væsentlighedsvurdering konsekvensvurdering, bagatelgrænser, afværgeforanstaltninger, modelberegning, fravigelse, kompenserende foranstaltninger, bilag IV-arter, yngle- eller rasteområder

**Udgiver:** Miljøstyrelsen, Miljø- og Fødevareministeriet

**Ansvarlig institution:** Miljøstyrelsen, Miljø- og Fødevareministeriet

**Copyright:** Miljøstyrelsen, Miljø- og Fødevareministeriet

**Forfatter:** Arter & Naturbeskyttelse, Miljøstyrelsen

**Sprog:**

Dansk

**År:**

2019

**URL:**

[www.mst.dk](http://www.mst.dk)

**ISBN-nr. elektronisk version:**

**Version:**

Udkast

**Versionsdato:**

Januar 2019

**Formater:**

Elektronisk PDF

**Udgiverkategori:** Statslig

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

Må citeres med kildeangivelse.

## 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 Miljø- og Fødevareministeriets 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 særligt relevant for alle myndigheder, der træffer afgørelser eller vedtager planer efter Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning, som omfattes af habitatbekendtgørelsen, dvs. kommuner, regioner og Miljø- og Fødevareministeriet. Vejledningen har også relevans 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. Domstolen har eksempelvis forholdt sig til niveauet for det faglige grundlag for afgørelser, forsigtighedsprincipper, 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,

1. Indledning .....	6
1.1. Formål, indhold og anvendelsesområde.....	6
1.2. Vigtigste ændringer i vejledningen.....	7
1.3. Målgruppe .....	8
2. Generelt om direktiverne og den danske gennemførelse .....	8
2.1. EU's naturdirektiver og Natura 2000-netværket.....	8
2.2. Natura 2000-netværket i Danmark .....	9
2.3. Habitatdirektivet.....	9
2.3.1. Habitatområder.....	10
2.3.2. Generelt beskyttede arter.....	10
2.4. Fuglebeskyttelsesdirektivet.....	11
2.4.1. Fuglebeskyttelsesområder.....	12
2.4.2. Artsbeskyttelse .....	12
2.5. Ramsarområder .....	13
2.6. Natura 2000-planlægningen .....	13
2.7. Forholdet mellem den danske implementering af vandrammedirektivet og habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne .....	14
2.8. Forholdet til andre dele af Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning .....	16
2.8.1. Fiskeriloven .....	17
2.8.2. Kystbeskyttelsesloven .....	17
2.8.3. Miljømålsloven .....	17
2.8.4. Naturbeskyttelsesloven.....	17
2.8.5. Skovloven .....	18
2.8.6. Jagt og vildtforvaltningsloven og artsfredningsbekendtgørelsen .....	19
2.8.7. Husdyrbrugloven .....	19
2.8.8. Havstrategiloven.....	20
2.9. Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) .....	20
2.9.1. Forholdet til reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM) .....	20
2.9.2. Forholdet til reglerne om miljøvurdering af planer og programmer .....	21
2.10. Andre ministeriers lovgivning af betydning for Natura 2000 og beskyttede arter .....	22
2.10.1. Planloven og tilhørende bekendtgørelse. ....	22
2.10.2. Bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter fsva. forswarets aktiviteter.....	22
2.10.3. Undergrundsloven, elforsyningsloven m.fl.....	23
2.10.4. Havneloven .....	23
2.10.5. Byggeloven .....	23
2.10.6. Vejloven.....	24
2.10.7. Museumsloven .....	24
2.10.8. Fiskeriloven.....	24
3. Udpegning af internationale naturbeskyttelsesområder .....	25
3.1. Udpegning og afgrænsning af områderne.....	25
3.2. Ændring af områdeudpegninger.....	25
3.3. Justering af udpegningsgrundlag .....	25
4. Beskyttelse af Natura 2000-områder .....	26
4.1. Beskyttelse mod skade på Natura 2000-områders integritet som følge af planer og projekter. ....	27
4.2. Oversigt over vurderinger af planer og projekter efter habitatbekendtgørelsens § 6 .....	27
4.3. Planer og projekter.....	28
4.3.1. Planer.....	29
4.3.2. Projekter.....	29
4.3.2.1. Særligt om fornyelse af tidsbegrænsede tilladelser og godkendelser m.v. ....	30
4.4. Anmeldepligtige aktiviteter .....	31
4.5. Væsentlighedsvurdering .....	31
4.5.1. Om væsentlighed .....	31

4.5.2. Om at gennemføre en væsentlighedsvurdering .....	32
4.5.3. Væsentlighedsvurderingens konklusion .....	36
4.6. Konsekvensvurdering .....	36
4.6.1 Skadesbegrebet og områdets integritet .....	38
4.6.2 Areal af naturtype eller levested .....	40
4.6.3. Kvaliteten af naturtype eller levested .....	41
4.6.4. Erstatningsnatur og afhjælpende foranstaltninger .....	42
4.7. Afgørelse på grundlag af en konsekvensvurdering .....	43
4.8. Oplysning af sagen ved vurderinger efter habitatbekendtgørelsens § 6 .....	43
4.8.1. Natura 2000 områdets udpegningsgrundlag .....	43
4.8.2. Bevaringsmålsætninger for Natura 2000-området og gunstig bevaringsstatus .....	44
4.8.3. Undersøgelser skal foretages på et relevant tidspunkt .....	45
4.8.4. Mulige påvirkninger af Natura 2000-området som følge af plan eller projekt .....	45
4.8.5. Forpligtelserne ved oplysning af sagen .....	46
5. Fravigelse af beskyttelsen i Natura 2000-områder .....	47
5.1. Betingelser for fravigelse .....	47
5.2. Procedure ved fravigelse .....	50
6. Planlægningsforbud .....	51
7. Forringelser eller betydelige forstyrrelser fra igangværende, allerede tilladte aktiviteter .....	51
8. Klage og domstolsprøvelse .....	52
9. Hovedprincipper for administrationen af beskyttelsen af visse arter .....	52
9.1 Indledning .....	53
9.1.1 Beskyttelse af bilag IV-arter i Natura 2000-områder .....	54
9.2 Hvilke arter skal beskyttes .....	55
9.3 Yngle- eller rasteområder for de beskyttede dyrearter .....	56
9.3.1. Definitioner af yngle- eller rasteområder .....	56
9.3.2. Afgrænsning af områderne – enkeltlokaliteter eller funktionelle enheder? .....	57
9.4. Planterne på bilag IV .....	58
9.5. Grundlaget for at træffe afgørelse .....	58
9.5.1. Hvornår i en beslutningsproces skal en sag vurderes? .....	58
9.5.2. Ikke muligt at udskyde stillingtagen i forhold til Natura 2000-områder .....	59
9.5.3. Indledende vurdering som grundlag for afgørelse .....	59
9.5.4. Hvem skal tilvejebringe oplysninger? .....	60
9.5.5. Hvilke oplysninger er nødvendige? .....	61
9.5.6. Hvor skaffes oplysninger om arten? .....	61
9.6. Vurdering af om yngle- eller rasteområder beskadiges eller ødelægges .....	62
9.6.1. Principper for at træffe afgørelse eller planlægge .....	62
9.7. Fravigelser og klage .....	66
9.7.1. Streng betingelser for at fravige beskyttelsen .....	66
9.7.2. Fravigelse kræver udtalelse fra Miljø- og Fødevareministeriet .....	67
9.7.3. Oplysningspligt om fravigelser af beskyttelsen .....	67
9.7.4. Klage .....	67

# 1. Indledning

## 1.1. Formål, indhold og anvendelsesområde

Vejledningens primære formål er at understøtte en ensartet og korrekt anvendelse af Miljø- og Fødevareministeriets bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen<sup>1</sup>). Habitatbekendtgørelsen udgør en væsentlig del af implementeringen af habitat<sup>2</sup>- og fuglebeskyttelsesdirektiverne<sup>3</sup> 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 Miljø- og Fødevareministeriets 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. 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).

Vejledningen indeholder en fortegnelse over afgørelser m.v., hvor habitatbekendtgørelsens krav til sagsbehandling udtrykkeligt skal anvendes efter de love, som er oplistet i habitatbekendtgørelsen.

Fortegnelsen omfatter planer og afgørelser m.v. efter følgende love

- Havmiljøloven.
- Husdyrbrugsloven.
- Jagt og vildtforvaltningsloven.
- Lov om miljø- og genteknologi.
- Miljøbeskyttelsesloven.
- Naturbeskyttelsesloven.
- Råstofloven.
- Skovloven.
- Tøndermarskloven.
- Vandforsyningsloven.
- Miljømålsloven.
- Vandløbsloven.
- Okkerloven.

Myndigheden er forpligtet til at efterleve direktivets krav om konsekvensvurdering, også selv om den relevante bestemmelse måtte mangle i bekendtgørelsen, 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.

<sup>1</sup> Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

<sup>2</sup> Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

<sup>3</sup> 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.

Tilsvarende er der i *kystbeskyttelsesloven*<sup>4</sup> regler om vurdering af planer og projekter, hvilket er udmøntet i bekendtgørelse<sup>5</sup> 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 regler<sup>6</sup>, 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 med habitatbekendtgørelsen og fremgår af bekendtgørelsens 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<sup>7</sup> og EU-Domstolens domme<sup>8</sup> samt afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>9</sup>. Der er hentet inspiration i andre medlemslandes vejledninger, herunder særligt de svenske<sup>10</sup> og engelske<sup>11</sup> vejledninger.

## 1.2. Vigtigste ændringer i vejledningen

Vejledningen afløser Miljøministeriets "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.

Vejledning 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 Fødevareklagenævnet. Det gælder f.eks. afsnittene om anvendelsen af modeller. Vejledningen uddyber endvidere begrebet "Natura 2000-områdets integritet" og mulighederne for at anlægge visse bagatelgrænser ved vurderingen af en skade. Der er endvidere foretaget en række strukturelle ændringer i vejledningen (rækkefølge af afsnit m.v.).

---

<sup>4</sup> Lovbekendtgørelse nr. 57 af 21. januar 2019 om kystbeskyttelse mv.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Se f.eks. bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (planhabitatbekendtgørelsen).

<sup>7</sup> Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter. Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF" og vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i 'habitatdirektivet' 92/43/EØF

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/caselaw/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/caselaw/index_en.htm)

<sup>9</sup> <https://mfkn.naevneneshus.dk/>

<sup>10</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-0180-3.pdf?pid=21661>

<sup>11</sup> <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>

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 planloven<sup>12</sup>, 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 Miljø- og Fødevareministeriet.

Vejledningen er også relevant for administration af regler, der i øvrigt gennemfører bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3-4, og artikel 12-13, se afsnit 2.9, 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 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 arter<sup>13</sup> samt habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, der begge har til formål at sikre naturtype- og artsbeskyttelsen i Europa.

Endvidere omfatter EU's naturlovgivning også de forordninger, der implementerer Cites-konventionens forbud mod handel med truede arter<sup>14</sup>, forordningerne om reguleringen af handel med tømmer, herunder tømmer fra truede træarter<sup>15</sup>, og direktivet om zoologiske havers samarbejde for at sikre artsbeskyttelsen<sup>16</sup>.

EU-landenes gennemførelse af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne er også afgørende for landenes gennemførelse af internationale konventioner om biodiversitet og naturbeskyttelse, f.eks. Biodiversitetskonventionen<sup>17</sup> og Ramsarkonventionen<sup>18</sup> om vådområder af international betydning.

<sup>12</sup> Lovbekendtgørelse nr. 50 af 19. januar 2018 om planlægning

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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

<sup>16</sup> Rådets direktiv 1999/22/EF af 29. marts 1999 om hold af vilde dyr i zoologiske haver.

<sup>17</sup> Convention on biological diversity, United Nations 1992 <https://www.cbd.int/convention/text/>

<sup>18</sup> Konvention af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle.



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

- 1) iværksætte nødvendige bevaringsforanstaltninger,
- 2) undgå forringelser af Natura 2000-områderne og betydelige forstyrrelser af de arter, som områderne er udpeget for,
- 3) sikre, at planer og projekter ikke føres ud i livet, hvis det kan skade Natura 2000-områdets integritet, og
- 4) 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 de såkaldte 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 overlap mellem områderne, idet mange habitat- og fuglebeskyttelsesområder har helt eller delvis samme afgrænsning.

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<sup>19</sup>. 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

<sup>19</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/>

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-område væsentligt. At de også gælder for fuglebeskyttelsesområderne, fremgår af direktivets artikel 7.

Se mere om habitatdirektivet og den danske implementering af direktivet på Miljøstyrelsens hjemmeside.<sup>20</sup>

### 2.3.1. Habitatområder

Et hovedelement i gennemførelsen af habitatdirektivet er udpegning af habitatområder. Hvert habitatområde er med hjemmel i miljømålsloven<sup>21</sup> udpeget for at beskytte bestemte arter og naturtyper.

I områderne skal det sikres, at de arter og naturtyper, som det enkelte område er udpeget for, ikke påvirkes negativt, at deres bevaringsstatus fastholdes eller opnås og at der ikke skabes hindringer for at nå direktivets 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 beskyttelsen i form af yderligere begrænsninger af muligheden for at fravige de regler, der skal sikre beskyttelsen. Naturtyperne "aktiv højmoser" og "elle- og askeskov ved vandløb, søer og væld" er eksempler på prioriterede naturtyper i Danmark. I Danmark er arterne snæbel og eremit ligeledes prioriterede.

Der er udpeget områder for alle de 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.

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

### 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 direktivets artikel 12 og 13. De arter, der er omfattet af den strenge beskyttelsesordning, fremgår af direktivets bilag IV, og betegnes som bilag IV-arter.

<sup>20</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/lovgivning/>

<sup>21</sup> Lovbekendtgørelse nr. 119 af 26. januar 2017 om miljømål mv. for internationale naturbeskyttelsesområder.

For dyrearter, omfattet af bilag IV, gælder, at de ikke må fanges, dræbes, forstyrres forsætligt eller få beskadiget eller ødelagt deres yngle- eller rasteområder, mens bilagets plantearter ikke må plukkes, graves op eller på anden måde ødelægges.

Habitatbekendtgørelsen rummer bestemmelser, der skal bidrage til at 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. vandsalamander. Arterne lever ofte i områder, som i forvejen er beskyttet af f.eks. fredninger, vildtreservater og naturbeskyttelseslovens<sup>22</sup> 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 vildtforvaltningsloven<sup>23</sup> og i bekendtgørelsen om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt (artsfredningsbekendtgørelsen)<sup>24</sup>. I dag findes reglerne især i naturbeskyttelseslovens kapitel 5, jf. lovens bilag 3, 4 og 5, med oversigter over de beskyttede arter, jagt og vildtforvaltningsloven, habitatbekendtgørelsen og artsfredningsbekendtgørelsen. Den gældende artsbeskyttelse er beskrevet på Miljøstyrelsens hjemmeside<sup>25</sup>.

Flere dyre- og plantearter omfattes både 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 begge bilag.

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 direktivets 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. direktivets 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.

<sup>22</sup> Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse.

<sup>23</sup> Lovbekendtgørelse nr. 270 af 12. april 2018 om jagt og vildtforvaltning.

<sup>24</sup> Bekendtgørelse nr. 1466 af 6. december 2018 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

<sup>25</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/national-naturbeskyttelse/beskyttede-arter/>

#### 2.4.1. Fuglebeskyttelsesområder

Hvert enkelt fuglebeskyttelsesområde er udpeget for at beskytte bestemte fuglearter. Arterne omfatter beskyttelseskærvende ynglefugle (listet på direktivets bilag 1), bl.a. arter af småfugle, vadefugle og rovfugle, og regelmæssigt tilbagevendende trækfugle, især vandfugle som vadefugle, ænder og gæs. Habitatbekendtgørelsen indeholder i et bilag 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 områdets udpegningsgrundlag.

De udpegede fuglebeskyttelsesområder udgør sammen med habitatområderne 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 og kravet om vurdering af mulige påvirkninger fra planer og projekter, jf. habitatdirektivets artikel 7. Se afsnit 2.3.

#### 2.4.2. Artsbeskyttelse

Ud over beskyttelsen af de udpegede særlige beskyttede områder, og den beskyttelse af de arter, der har deres levesteder der, fastlægger fuglebeskyttelsesdirektivet en generel beskyttelse af alle vilde fugle og deres levesteder, både i og udenfor Natura 2000-områder. Beskyttelsen af fuglearter på udpegningsgrundlaget i Natura 2000-områder beskrives nærmere ovenfor.

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. direktivets artikel 3. Medlemslandene skal endvidere bestræbe sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for de udpegede områder, jf. artikel 4, stk. 4, 2. punktum.

Disse forpligtelser er i den danske gennemførelse af direktivet især forudsat varetaget af myndighederne i forbindelse med deres administration af den almindelige natur-, plan- og miljølovgivning, som efter formålsbestemmelserne i de respektive love skal varetage hensynet til den vilde flora og fauna. I sager, hvor der er miljøvurderingspligt, vil vurderinger af evt. påvirkning på fugle efter plan- og miljølovgivningen skulle indarbejdes i miljøvurderingen. I andre sager vil vurderinger kunne indgå i begrundelsen for afgørelsen.

Vurderingerne vil typisk skulle forholde sig til, om der kan ske påvirkning af fuglebestandene, herunder påvirkning af levesteder. EU-domstolen har i den sammenhæng lagt vægt på, at medlemslandene især er forpligtede til at bevare levesteder og populationer for truede fuglearter eller arter i tilbagegang<sup>26</sup>.

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 vildtforvaltningslovens regler og artsfredningsbekendtgørelsen. Disse forbud er gennemført i dansk lovgivning som generelle forbud, men hensynet til at undgå forstyrrelse af fuglene forudsættes inddraget i administrationen

<sup>26</sup> 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.

af natur-, plan- og miljølovgivningen og kan indgå i vurderingen på linje med de generelle hensyn til arternes levesteder, jf. ovenfor. I tvivlsspørgsmål kan henvises til Miljøstyrelsen, som er myndighed efter disse regler.

Direktivet indeholder også bestemmelser om, hvilke fuglearter, der må jages, og hvilke jagtmetoder, der må bruges. Beskyttelsen af jagtbare fuglearter er i Danmark implementeret i regler i og efter jagt og vildtforvaltningsloven. Der gælder også regler for handel mv. med fugle. Disse regler fremgår af artsfredningsbekendtgørelsen.

Læs mere om fuglebeskyttelsesdirektivet og den generelle beskyttelse af de vilde fugle på Miljøstyrelsens hjemmeside<sup>27</sup>.

## 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 vandområder 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 alle inden for eller er sammenfaldende med fuglebeskyttelsesområderne. Ramsarkonventionen forpligter myndighederne til at administrere sådan, at beskyttelsen af områderne fremmes, og at områdets 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 konventionen. Habitatbekendtgørelsen bidrager således væsentligt til at opfylde konventionen og til beskyttelsen af Ramsarområderne i Danmark.

Læs mere om Ramsarkonventionen og Ramsarområderne på Miljøstyrelsens hjemmeside<sup>28</sup> og Ramsarkonventionens hjemmeside<sup>29</sup>.

## 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 miljømålsloven og skovloven<sup>30</sup>, hvorefter miljø- og fødevareministeren 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,

<sup>27</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/>

<sup>28</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/ramsar-konventionen/>

<sup>29</sup> <https://www.ramsar.org/>

<sup>30</sup> Lovbekendtgørelse nr. 122 af 26. januar 2017 om skove.



fredskovspligtige arealer dog 12 år. Bevaringsmålsætningerne er af afgørende betydning som grundlag for administration af reglerne i habitatbekendtgørelsen.

Størstedelen af arealet af de danske Natura 2000-områder 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 alle afhængige af, at der sikres en grundlæggende forbedring af vandområdernes tilstand. Den forbedring tilvejebringes gennem vandområdeplanlægningen efter lov om vandplanlægning. De indsatser, 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.

På baggrund af Natura 2000-planen skal kommunalbestyrelserne og Miljøstyrelsen udarbejde handleplaner. Der er ikke nogen 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<sup>31</sup>.

Kommunerne udarbejder handleplaner for øvrige Natura 2000-områder på land og de kystnære dele af søterritoriet efter bekendtgørelse om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner<sup>32</sup>. Som nævnt ovenfor realiseres Natura 2000-planens mål om forbedret vandkvalitet i de akvatiske miljøer gennem indsatsen i vandplanlægningen. Disse indsatser skal derfor ikke indgå i de kommunale Natura 2000-handleplaner.

Handleplanerne skal prioritere den forventede forvaltningsindsats i planperioden og skal beskrive, forventede initiativer, som vil blive taget for 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**

Vandrammedirektivets<sup>33</sup> 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 vandforekomsternes<sup>34</sup> tilstand, i udgangspunktet god tilstand, og ved at sikre, at der ikke sker forringelse af vandforekomsternes aktuelle tilstand.

<sup>31</sup> Bekendtgørelse nr. 946 af 27. juni 2016 om tilvejebringelse af Natura 2000-skovplanlægning.

<sup>32</sup> Bekendtgørelse nr. 944 af 27. juni 2016 om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner.

<sup>33</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

<sup>34</sup> Vandforekomster omfatter grundvandsforekomster og overfladevandområder.

Regler i og efter lov om vandplanlægning fastlægger de danske vandområdeplaner, og udgør dermed en meget væsentlig del af den danske implementering af vandrammedirektivet.

Ikke alle – men de væsentligste - danske ferske overfladevandområder er omfattet af vandområdeplanlægningen. Alle danske kystvande, overfladevandområder som søer, vandløb mv. og stort set alt grundvand i magasiner (i grundvandsforekomster) er omfattet af vandområdeplanlægningen. 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 vandområdeplanlægningen. Denne beskyttelse har især den betydning, at vandområdeplanlægningen skal opfylde målsætninger fastsat for vandforekomsterne efter lov om vandplanlægning (vandrammedirektivet) og målsætninger for de relevante naturtyper og arter fastsat efter miljømålsloven (naturdirektiverne).

Hvilke vandforekomster, der er omfattet af vandområdeplanerne i den gældende planperiode (2015-21), hvilken tilstand de har, hvilke miljømål, der er fastsat for dem, og hvilke indsatser, der evt. skal gennemføres i områderne kan ses i de MiljøGIS kort<sup>35</sup>, der er knyttet til planerne.

At vandforekomster er omfattet af vandområdeplanerne betyder, at der er fastsat målsætninger for disse forekomsters tilstand, at der er pligt til at vurdere forekomsternes tilstand, og at der skal være taget stilling til, hvilke konkrete indsatser, der eventuelt er nødvendige for at realisere målsætningerne for forekomsternes tilstand. Disse indsatser bliver derefter fastlagt i vandområdeplanens indsatsprogram, jf. bekendtgørelsen om indsatsprogrammer (indsatsbekendtgørelsen)<sup>36</sup>, udstedt efter lov om vandplanlægning.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.6 er vandområdeplanernes indsatsprogrammer 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 vil som hovedregel være overensstemmelse mellem kravene til overfladevandområdernes tilstand og de hensyn, der skal tages til naturtyper og arter i Natura 2000-områderne.

At vandforekomster er omfattet af vandområdeplanerne betyder også, at alle afgørelser om tilladelser m.v., der kan påvirke forekomsternes tilstand, skal træffes i overensstemmelse med vandplanlægningen for forekomsten, og at afgørelserne ikke må indebære forringelse af forekomsternes aktuelle tilstand. Alle sådanne 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*

<sup>35</sup> <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?profile=vandrammedirektiv2-2016>

<sup>36</sup> Bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

*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 fødevareministeren. 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 grundvandforekomsten, herunder i forhold til den samlede påvirkning, tages i betragtning.*

.....

Der er redegjort nærmere for den normering 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<sup>37</sup>.

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 det, at indebærer påvirkningen således 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-områder<sup>38</sup>. Der skal dog under alle omstændigheder foretages en selvstændig konkret væsentligheds- og eventuelt også en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen.<sup>39</sup>

## **2.8. Forholdet til andre dele af Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning**

Habitatbekendtgørelsen fastsætter rammerne for administration efter habitatdirektivets artikel 6 og art. 12-13 af en stor del af lovgivningen inden for Miljø- og Fødevareministeriets område. Herunder findes en gennemgang af de mest relevante bestemmelser.

Myndigheder er forpligtet til at efterleve direktivets krav om konsekvensvurdering, også selv om den relevante bestemmelse måtte mangle i bekendtgørelsen, 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.

Øvrige dele af Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning indeholder parallelle bestemmelser, der gennemfører habitatdirektivets regler om Natura 2000 og artsbeskyttelse.

<sup>37</sup> <http://mst.dk/media/133301/bilag-1-vejledning-4-juli-2017.pdf>

<sup>38</sup> MAD 2014.31

<sup>39</sup> NMK-10-00904 - om miljøgodkendelse af Onsevig Havbrug.



Gennemgangen er ikke udtømmende og omfatter ikke alle regler, som i øvrigt har et samspil med habitatbekendtgørelsen.

### **2.8.1. Fiskeriloven**

Fiskeristyrelsen blev i august 2017 ressortoverført fra Miljø- og Fødevareministeriet til Udenrigsministeriet.

Miljø- og Fødevareministeriet har bevaret de beføjelser i fiskeriloven<sup>40</sup>, der vedrører habitatregler, herunder akvakultur. Disse beføjelser er delegeret til Miljøstyrelsen.

Dette indebærer, at reglerne om habitatvurdering finder anvendelse som hidtil.

### **2.8.2. 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.

### **2.8.3. 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 alle myndigheder i udøvelsen af beføjelser efter lovgivningen er bundet af en vedtagen Natura 2000-plan, jf. § 36, stk. 6.

### **2.8.4. 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 sådanne skader eller forstyrrelser ikke kan afværges med foranstaltninger på grundlag af Natura 2000-planen. Se naturbeskyttelseslovens § 19 e. Der er tale om et foreløbigt påbud, som skal afløses af en aftale eller afgørelse efter lovens § 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

---

<sup>40</sup> Lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 om fiskeri og fiskopdræt.

myndighederne. Det følger af bekendtgørelse om anmeldelsesordningen<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

Ved siden af habitatbekendtgørelsens bestemmelser i §§ 10-11 om at varetage den generelle 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.<sup>43</sup>

#### Særligt om fredningssager og dispensation fra fredninger

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 naturbeskyttelseslovens bestemmelser i § 50 stk. 2 og 3 forpligtet til både at varetage Natura 2000-hensynet og hensynet til beskyttelsen af bilag IV-arter. Denne forpligtelse gælder både for fredninger i et Natura 2000-område, men også fredninger uden for disse områder, hvis der ansøges om dispensation for en aktivitet, der kan påvirke ind i et Natura 2000-område.

Dette betyder, at fredningsnævnet kun kan dispensere fra en fredning eller et forslag til fredning, hvis det 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.

#### **2.8.5. Skovloven**

Skovloven har bestemmelser om pligt til indgreb og om forhåndsanmeldelse af en række aktiviteter, som efter naturbeskyttelseslovens § 17, retter sig mod skovbevoksede, fredskovspligtige

<sup>41</sup> Bekendtgørelse. nr. 1105 af 12. august 2016 om anmeldelsesordningen efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17.

<sup>42</sup> <https://mst.dk/media/113967/anmeldevejledning.pdf>

<sup>43</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/bilag-iv-arter/>

arealer i Natura 2000-områder. Bestemmelsen er uddybet i Miljøministeriets "Vejledning om Skovloven"<sup>44</sup>.

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 direktivernes 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.

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

#### **2.8.7. Husdyrbrugloven**

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)<sup>45</sup> er omfattet af habitatbekendtgørelsens krav om vurdering.

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

Husdyrbrugloven har som et af sine formål, at den skal beskytte naturen med dens bestande af vilde planter og dyr og deres levesteder.

Med bestemmelserne i husdyrbrugloven og regler udstedt i medfør af denne lov, er der fastsat beskyttelsesniveauer for ammoniakdepositionen fra anlægget. Normalt vil en overholdelse af beskyttelsesniveauerne betyde, at man på forhånd kan udelukke, at husdyrbruget vil påvirke Natura 2000-områder væsentligt.

Der kan dog helt særligt være tale om sager, hvor der er behov for at kommunen supplerer sagens oplysninger med særlig viden i relation til forekomsten af ammoniakfølsom natur og yngle- og rasteområder for bilag IV-arter og herunder sætter vilkår herom i medfør af bekendtgørelse om godkendelse og tilladelse mv. af husdyrbrug (husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens)<sup>46</sup> § 36, jf. § 34.

I de helt særlige tilfælde hvor kommunen har kendskab til habitatnaturtyper, der vil lide skade som følge af udvidelsen, og som ikke er omfattet af kategori 1-natur<sup>47</sup>, og dermed ikke beskyttet af husdyrbruglovens generelle beskyttelsesniveau, skal kommunen 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

<sup>44</sup> <https://mst.dk/erhverv/skovbrug/lovgivning/vejledning-om-skovloven/>

<sup>45</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1020 af 6. juli 2018 om husdyrbrug og anvendelse af gødning mv.

<sup>46</sup> Bekendtgørelse nr. 1467 af 6. december 2018 om godkendelse og tilladelse mv. af husdyrbrug

<sup>47</sup> Kategori 1-natur er ammoniakfølsom natur inden for Natura 2000-områder.

ændring af et internationalt naturbeskyttelsesområde, herunder beskyttede arter, selvom beskyttelsesniveauet i husdyrgodkendelsesbekendtgørelse er overholdt, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 34, stk. 2.

### 2.8.8. Havstrategiloven

Det følger af havstrategilovens<sup>48</sup> § 18, at statslige, regionale og kommunale myndigheder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen er bundet af havstrategiens miljømål.<sup>49</sup>

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 vedtaget Natura 2000-plan efter miljømålsloven.

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

Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), (miljøvurderingsloven<sup>50</sup>), samler sektorimplementeringen af VVM-direktivet<sup>51</sup> i en hovedlov, som med få undtagelser finder anvendelse på alle projekter, som er omfattet af VVM-direktivet. Loven implementerer også miljøvurderingsdirektivet<sup>52</sup> om miljøvurdering af planer og programmer, da de to processer har mange lighedspunkter.

### 2.9.1. Forholdet til reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM)

Projekter efter miljøvurderingsloven kan samtidig være omfattet af habitatbekendtgørelsens krav om væsentlighedsvurdering og evt. konsekvensvurdering.

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

I sager, hvor konsekvensvurdering efter habitatdirektivet er nødvendig i forhold til vurderingen af projektet/planen, er det hensigtsmæssigt at gennemføre en konsekvensvurdering, før arbejdet med miljøkonsekvensrapporten iværksættes. Derved kan det inden iværksættelse af en mere omfattende miljøvurderingsproces afklares om hensynet til Natura 2000-områder eller beskyttede arter i sig selv kan begrunde, at en tilladelse ikke kan meddeles. En miljøvurderingsproces vil i sådanne situationer kunne være spild af ressourcer.

Vurderingen af projektets virkninger på området skal fremgå af miljøkonsekvensrapporten. I den tilladelse, der skal gives efter reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM), fastsættes de nødvendige vilkår til sikring af, at projektet ikke kan skade Natura 2000-området eller beskyttede arter. Se i den forbindelse Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse fra 29. maj 2013<sup>53</sup>, der hjemviste en afgørelse, hvor 1. instansen havde stillet vilkår om monitoring af udledningen af

<sup>48</sup> Lovbekendtgørelse nr. 117 af 26. januar 2017 om havstrategi.

<sup>49</sup> Danmarks Havstrategi II 2018-2024:

[https://mfvm.dk/fileadmin/user\\_upload/MFVM/Natur/Havstrategi/HSII\\_foerste\\_del\\_-\\_endelig\\_udgave.pdf](https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Natur/Havstrategi/HSII_foerste_del_-_endelig_udgave.pdf)

<sup>50</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

<sup>51</sup> Direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

<sup>52</sup> Direktiv 2001/42/EF om strategisk miljøvurdering.

<sup>53</sup> NMK-34-00143 eller MAD 2013.1346.

en række metaller. Hjemvisningen skete bl.a. med en begrundelse om, at det var en fejl, at der alene var sket konsekvensvurdering af udvidelsen, da det er det samlede projekt, som godkendes efter lov om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven)<sup>54</sup>, der skal konsekvensvurderes, og at man ikke kunne udskyde en stillingtagen til, hvad der kan påvirke Natura 2000-området.

Det er i denne sammenhæng vigtigt at være opmærksom på, at reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM) ikke kun omfatter store anlæg, men at også en lang række mindre projekter, herunder ændringer eller udvidelser af etablerede anlæg, kan være VVM-pligtige. Se miljøvurderingslovens bilag 2. Disse projekter kan screenes til at være VVM-pligtige, 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.

For disse projekter skal bygherren indgive en ansøgning om screeningsafgørelse til myndigheden efter reglerne i lovens § 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. bilag 2, pkt. 1, i loven. 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 et 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)<sup>55</sup>.

For nærmere gennemgang af miljøvurderingsreglerne henvises der til Miljøstyrelsens Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter. Vejledningen er ultimo 2018 sendt i offentlig høring.

### **2.9.2. Forholdet til reglerne om miljøvurdering af planer og programmer**

Loven 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 lovens 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. Det hænger sammen med, at miljøbegrebet er bredere for miljøvurderingen efter miljøvurderingsloven end for konsekvensvurderingen efter habitatbekendtgørelsen.

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

<sup>54</sup> Lovbekendtgørelse nr. 241 af 13. marts 2019 om miljøbeskyttelse.

<sup>55</sup> Bekendtgørelse nr. 121 af 4. februar 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).



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.

## **2.10. 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 Miljø- og Fødevareministeriets lovgivning, jf. afsnit 2.8. Myndighederne er endvidere i udøvelse af deres beføjelser altid bundet af en vedtagen Natura 2000-plan, jf. miljømålslovens § 36, stk. 6.

Gennemgangen er ikke udtømmende og omfatter ikke alle regler, som i øvrigt har et samspil med Natura 2000.

### **2.10.1. Planloven og tilhørende bekendtgørelse.**

Planloven blev i juni 2015 ressortoverført fra Miljøministeriet til Erhvervs- og Vækstministeriet.

Reglerne, som implementer habitatdirektivet på planområdet, er fastlagt i bekendtgørelse om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter<sup>56</sup>.

Bekendtgørelsen 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 Erhvervsstyrelsen. Du kan læse mere om reglerne på Erhvervsstyrelsens hjemmeside om planinfo.<sup>57</sup>

### **2.10.2. Bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter fsva. forsvarrets aktiviteter**

Habitatdirektivet er gennemført på Forsvarsministeriets område, se bekendtgørelse nr. 1458 af 14. december 2010 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.

<sup>56</sup> Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven.

<sup>57</sup> <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/>

### 2.10.3. Undergrundsloven, elforsyningsloven m.fl.

Habitatdirektivets krav om beskyttelse mod skade som følge af planer eller projekter på havet og mod forringelse og væsentlig forstyrrelser af arter i Natura 2000-områder er implementeret i regler i lov om anvendelse af Danmarks undergrund (undergrundsloven)<sup>58</sup>, lov om kontinentalsoklen og visse rørledningsanlæg på søterritoriet<sup>59</sup>, lov om elforsyning<sup>60</sup> og lov om energinet<sup>61</sup>.

Disse regler suppleres af bekendtgørelse om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet<sup>62</sup> 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)<sup>63</sup>.

Reglerne administreres af Energistyrelsen.

### 2.10.4. Havneloven

Med hjemmel i lov om havne (havneloven)<sup>64</sup> 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 erhvervshavne og Københavns Havn samt om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne<sup>65</sup>. Reglerne implementerer bestemmelser om beskyttelse af Natura 2000-områder og visse arter i habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne. Reglerne administreres af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

### 2.10.5. Byggeloven

Efter byggeloven<sup>66</sup> 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)<sup>67</sup>, hvor der i § 38 er angivet hvilke vurderinger der skal foretages. Reglerne er nærmere beskrevet i vejledning til

<sup>58</sup> Lovbekendtgørelse nr. 960 af 13. september 2011 om anvendelse af Danmarks undergrund.

<sup>59</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1101 af 18. november 2005 om kontinentalsoklen og visse rørledningsanlæg på søterritoriet.

<sup>60</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1009 af 27. juni 2018 om elforsyning.

<sup>61</sup> Lovbekendtgørelse nr. 147 af 20. februar 2018 om Energinet.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> Lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012 om havne.

<sup>65</sup> Bekendtgørelse nr. 450 af 8. maj 2017 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.

<sup>66</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1185 af 14. april 2010 om byggeloven.

<sup>67</sup> Bekendtgørelse nr. 1615 af 13. december 2017 om bygningsreglement 2018 (BR18)

kommunerne om behandling af byggeansøgninger i internationale naturbeskyttelsesområder (Natura 2000-områder) af 29. oktober 2010.<sup>68</sup>

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 internationalenaturbeskyttelsesområder og ikke i forhold til visse arter. Bygningsreglementet er udstedt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og administreres af kommunerne.

#### **2.10.6. Vejloven**

Med hjemmel i lov om offentlige veje<sup>69</sup> og lov om private fællesveje<sup>70</sup> er fastsat regler om vurdering af planer og projekter, der kan skade et Natura 2000-område, jf. bekendtgørelse om godkendelse af visse vejanlæg mv<sup>71</sup>.

Reglerne administreres af kommunerne.

#### **2.10.7. Museumsloven**

Det følger af museumsloven<sup>72</sup> § 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 lignende<sup>73</sup> (Digebekendtgørelsen).

Reglerne administreres af Slots- og Kulturstyrelsen og kommunerne.

#### **2.10.8. Fiskeriloven**

Efter lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven)<sup>74</sup> skal tilladelse til fiskeri og fiskeopdrætsaktiviteter habitatvurderes, for at varetage hensynet til internationale naturbeskyttelsesområder.

Fiskeri har betydning for både fiskebestande, naturtyper og andet dyre- og planteliv. Natura 2000 har allerede, og vil også fremover, få indflydelse på fiskeriet og hvordan fiskeriet reguleres i Natura 2000-områder fremadrettet. Læs nærmere herom på Fiskeristyrelsens hjemmeside.<sup>75</sup>

---

<sup>68</sup> [https://historisk.bygningsreglementet.dk/file/128139/vejledning\\_om\\_habitatdirektiv.pdf](https://historisk.bygningsreglementet.dk/file/128139/vejledning_om_habitatdirektiv.pdf)

<sup>69</sup> Lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje.

<sup>70</sup> Lovbekendtgørelse nr. 123 af 4. november 2015 om private fællesveje.

<sup>71</sup> Bekendtgørelse nr. 508 af 18. maj 2011 om godkendelse af visse vejanlæg mv.

<sup>72</sup> Lovbekendtgørelse nr. 358 af 8. april 2014 om museumsloven.

<sup>73</sup> Bekendtgørelse nr. 1190 af 26. september 2013 om beskyttede sten- og jorddiger og lignende.

<sup>74</sup> Lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 om fiskeri og fiskeopdræt.

<sup>75</sup> <https://fiskeristyrelsen.dk/beskyttede-omraader/natura-2000/>



### 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 miljø- og fødevareministeren, 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 områdernes 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 ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, forpligtet af udpegningen.

#### 3.2. Ændring af områdeudpegninger

Områdernes afgrænsning er fastlagt med udpegningen i habitatbekendtgørelsen, jf. § 1. Det er kun miljø- og fødevareministeren, 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 omfattes af en gældende habitatbekendtgørelse.

Ændring af et udpeget habitatområde skal godkendes af Europa-Kommissionen. Muligheden for at ændre i udpegede områder er begrænset.<sup>76</sup>

#### 3.3. Justering af udpegningsgrundlag

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

---

<sup>76</sup> Commission note to the Habitats Committee of 21/6/2005 (Doc Hab 05-06-02) and its annex (DOC: Orn. 00/07).

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 direktiverne. Tilsvarende kan der være behov for justering, hvis nye oplysninger viser, at en art eller naturtype på udpegningsgrundlaget ikke længere er til stede. Dette 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, bedes dette meddelt 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-område. Dette følger af EU-domstolspraksis.<sup>77</sup> Offentliggjorte forslag om opdatering af et områdes udpegningsgrundlag har således betydning for myndighedernes administration af Natura 2000-områderne.

Naturklagenævnet har i en afgørelse fra 2004<sup>78</sup> 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 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 miljø- og fødevareministeren i habitatbekendtgørelsen.

## 4. Beskyttelse af Natura 2000-områder

---

<sup>77</sup> C-117/03 "Dragaggi".

<sup>78</sup> MAD 2005.928

#### **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.<sup>79</sup>

I dansk ret er habitatdirektivets art. 6, stk. 3, implementeret i habitatbekendtgørelsens § 6 og en række love 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 fsva afgørelser og aktiviteter, omfattet af Miljø- og Fødevareministeriets love og regler udstedt i medfør af disse love. Myndigheder er forpligtet til at efterleve direktivets krav, også selvom den relevante bestemmelse måtte mangle i bekendtgørelsen, da myndigheder i mangel af præcise nationale regler vil være direkte bundet af direktivet.

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 ansvaret 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 afgørelser træffes.

Ved behandlingen af ansøgninger om godkendelse mv. efter natur- og miljølovgivningen skal myndighederne 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.

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

Samspillet mellem vurderingerne af mulige påvirkninger af et Natura 2000-område og sagsbehandlingen i øvrigt har flere faser og mulige udfald.

Som det første skal det vurderes, om der er tale om plan eller projekt, som er omfattet af habitatbekendtgørelsens krav. Som det fremgår af afsnit 4.3, skal der normalt anlægges en bred forståelse af planer og projekter. Dog er projekter og planer, som er direkte forbundne med eller nødvendige for et Natura 2000-områdes forvaltning, ikke omfattet af kravet om vurdering.

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

1. Planer og projekter skal underkastes en screening med henblik på at vurdere, om de kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætning væsentligt (en væsentlighedsvurdering). Vurderingen skal også inddrage om planen eller projektet i sammenhæng med andre planer og projekter kan påvirke væsentligt. Se nærmere i afsnit 4.5

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

---

<sup>79</sup> Kravet følger direkte af art. 6, stk. 3, fsva habitatområderne og af art 7 fsva. fuglebeskyttelsesområderne.

2. Hvis væsentlighedsvurderingens konklusion er, at det ikke kan udelukkes, at en plan eller et projekt kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der gennemføres en konsekvensvurdering. Se nærmere i afsnit 4.6.
3. Hvis man ud fra konsekvensvurderingen, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets 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 4.6.<sup>80</sup>

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. Planer og projekter

Kravet om væsentligheds- og evt. konsekvensvurdering gælder både for planer og projekter inden for et Natura 2000-område og for planer og projekter, der ligger geografisk placeret uden for et udpeget område. Det afgørende er, om planen eller projektet kan påvirke arter eller naturtyper på udpegningsgrundlaget i Natura 2000-området væsentligt.

#### *Eksempler på påvirkning ind i Natura 2000-områder*

Det afhænger altid af en konkret vurdering af den ansøgte aktivitet og dens mulige skadevirkninger på det berørte Natura 2000-område.

Det er derfor ikke muligt at opstille udtømmende lister over, hvilke planer og projekter, der vedrører forhold uden for et udpeget område, men som kan skade ind i området. Det er heller ikke muligt at give en klar anvisning på, i hvilken afstand fra et udpeget område, kravet om konsekvensvurdering gælder.

Et eksempel på et projekt, der kan påvirke udpegningsgrundlaget i et Natura 2000-område, selvom aktiviteten foretages uden for et Natura 2000-område, er en tilladelse til vandindvinding.

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 f.eks. 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 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 direktivet ikke omfattet af kravene til vurdering af plan eller projekts mulige påvirkning af Natura 2000-området. Det gælder bl.a. projekter, som er forudsat i Natura 2000-planerne, eksempelvis LIFE-projekter eller støtteordningen med tilsagn om tilskud til pleje af

---

<sup>80</sup> C-127/02, præmis 52-54, 59.

græs- og naturarealer og andre ordninger under det danske landdistriktsprogram, som entydigt har til formål at understøtte bevaringsmålsætningen for området. I disse tilfælde kan der dog være krav om miljøvurdering efter anden lovgivning.

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

#### 4.3.1. Planer

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

"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 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"*<sup>81</sup>.

For fortolkning af plan/program-begrebet i SMV-direktivet, som er implementeret i miljøvurderingsloven, henvises der til Miljøstyrelsens vejledning<sup>82</sup> 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. Domstolen har bekræftet dette synspunkt<sup>83</sup>, 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 passende vurdering af virkningerne på den pågældende lokalitet<sup>84</sup>.

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 skovforvaltningsplaner<sup>85</sup>.

#### 4.3.2. Projekter

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

<sup>81</sup> C-567/10, præmis 24-43.

<sup>82</sup> <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/0788eaa9-b6cf-45dd-a5ab-b2f8c9606c05/Vejledning.pdf>

<sup>83</sup> C-6/04, præmis 52.

<sup>84</sup> C-418/04.

<sup>85</sup> C-441/17, præmis 122-124.

EU-Domstolen har i en sag<sup>86</sup>, lagt til grund, at et anlæg, en virksomhed eller anden aktivitet, der vil være omfattet af VVM-direktivets definition af et projekt, også vil være et projekt, omfattet af habitatdirektivets art. 6, stk. 3.

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

Domstolen har taget stilling til, at aktiviteter, som gentages gennem en årrække efter omstændighederne kan vurderes som et samlet projekt<sup>87</sup>. Afgørende er, om den samlede aktivitets mulige påvirkning af Natura 2000-området kan beskrives og vurderes på det tidspunkt, hvor tilladelsen gives.

Domstolen har tillige fastslået, at et projekts ringe størrelse ikke i sig selv er afgørende for, om det kan undtages fra kravet om vurdering påvirkning fra projektet af et Natura 2000-område<sup>88</sup>. Af domstolens praksis kan det i det hele taget udledes, at det er vanskeligt foreneligt med den beskyttelse, der følger af habitatdirektivets art. 6, stk. 3, generelt at undtage bestemte aktiviteter fra kravet om vurdering af mulige påvirkninger.

Habitatbekendtgørelsen indeholder en ikke udtømmende fortegnelse over planer og afgørelser om projekter efter miljø- og naturlovgivningen, som er omfattet af bekendtgørelsens vurderingskrav. Listen afspejler, at plan- og projektbegrebet spænder vidt.

En række planer og projekter, der vedtages, godkendes m.v. efter anden lovgivning end natur- og miljølovgivningen, er omfattet af tilsvarende krav i de respektive love om vurderinger af påvirkninger af Natura 2000-områder og arter, jf. ovenfor under afsnit 2.9.

#### **4.3.2.1. Særligt om fornyelse af tidsbegrænsede tilladelser og godkendelser m.v.**

Fornyelse af en tilladelse eller godkendelse er omfattet af habitatbekendtgørelsens krav om konsekvensvurdering, hvis aktiviteten kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

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

Reglen 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.<sup>89</sup>

Som konkrete eksempler på tidsbegrænsede tilladelser, der er omfattet af kravet om væsentlighedsvurdering og evt. konsekvensvurdering, kan nævnes tilladelse til råstofindvinding efter råstofloven<sup>90</sup> og tilladelse til vandindvinding efter vandforsyningsloven<sup>91</sup>. Se hertil bl.a. Naturklagenævnets afgørelse af 26. juni 2006, hvor Nordjyllands Amts afslag på ansøgning om

<sup>86</sup> C-127/02 "Vadehavssagen" eller "Muslingedommen".

<sup>87</sup> C-226/08, "Papenburg-sagen" om vedligeholdelse af en sejlrendes dybde.

<sup>88</sup> C-98/03, Kommissionen mod Tyskland, og C-418/04.

<sup>89</sup> MAD.2015.83.

<sup>90</sup> Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om råstoffer.

<sup>91</sup> Lovbekendtgørelse nr. 118 af 22. februar 2018 om vandforsyning mv.



fortsat indvinding af råstoffer blev stadfæstet, eftersom aktiviteten vurderedes at ville have skadelig virkning i forhold til de omgivende højmossearealers bevaringsstatus<sup>92</sup>.

#### 4.4. Anmeldepligtige aktiviteter

Ved siden af habitatbekendtgørelsen gælder naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17, som stiller krav om forhåndsanmeldelse 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 renaftdrift 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 2.8.4.

#### 4.5. Væsentlighedsvurdering

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

Væsentlighedsvurderingens formål er at vurdere, om en plan eller et projekt kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, og dermed om en nærmere konsekvensvurdering er påkrævet. Påvirkningen behøver ikke være negativ.

Forsigtighedsprincippet spiller en central rolle ved vurdering af planer og projekter efter habitatbekendtgørelsens § 6 både ved væsentlighedsvurderingen og ved afgørelser på grundlag af konsekvensvurderingen. Forsigtighedsprincippet skal anvendes allerede ved væsentlighedsvurderingen, dvs. vurderingen af, om en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan antages at påvirke et beskyttet område væsentligt.

Det følger af EU-domstolspraksis<sup>93</sup> og EU-Kommissionens vejledning<sup>94</sup>, at det som følge af forsigtighedsprincippet, er et krav, at man på baggrund af objektive kriterier skal kunne udelukke, at en plan eller et projekt påvirker et Natura 2000-område væsentligt. Hvis en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området ikke kan udelukkes, skal der gennemføres en konsekvensvurdering. Den blotte sandsynlighed eller risiko for en væsentlig påvirkning er tilstrækkelig til at udløse dette krav.<sup>95</sup>

##### 4.5.1. Om væsentlighed

Vurderingen af, om en plan eller et projekt påvirker et Natura 2000-område væsentligt retter sig mod påvirkningen af de karakteristika og miljømæssige forhold, der kendetegner det konkrete Natura 2000-område<sup>96</sup>, og herunder særligt de (konkret) fastsatte bevaringsmålsætninger for de naturtyper og arter, der er områdets udpegningsgrundlag.

<sup>92</sup> MAD2006.968 (j.nr. 03-41/800-0027).

<sup>93</sup> C 127/02, "Muslingedommen"

<sup>94</sup> Europa-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018" afsnit 3.5.1.

<sup>95</sup> C 127/02, "Muslingedommen", præmis 45.

<sup>96</sup> C-127/02, "Muslingedommen" omtaler det som områdets "særlige kendetegn og miljømæssige vilkår".

EU-domstolen har i en sag<sup>97</sup> fastslået, at det skal anses som en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område, hvis en plan eller et projekt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for det pågældende Natura 2000-område.

Domstolen har dermed understreget, at påvirkningen skal vurderes ud fra, om den er så væsentlig, at gunstig bevaringsstatus ikke kan opretholdes, eller der ikke kan opnås gunstig bevaringsstatus eller – når mere præcise mål er fastsat – de mål, som opstilles i Natura 2000-planen. Naturtyperne og arterne skal således være stabile eller i fremgang.

Udover denne dom er der i EU-Kommissionens vejledning<sup>98</sup> bidrag til en yderligere afklaring af, hvad, der er væsentligt. Heraf fremgår det:

*”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.”*

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.”

Det må imidlertid utvivlsomt være en væsentlig påvirkning, hvis den kan få betydning nationalt, f.eks. ved at skade beskyttede arter eller naturtyper. Således har EU-domstolen i en sag slået fast, at selv en meget lille, men varig reduktion af et areal af en prioriteret naturtype er at betragte som en skade på et Natura 2000-områdes integritet<sup>99</sup>. Det må på den baggrund antages, at planer eller projekter, der vil kunne indebære reduktion eller ødelæggelse af et areal af naturtype eller levested, i udgangspunktet kan indebære en væsentlig påvirkning.

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

- 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 skønnes hurtigt og uden menneskelig indgriben at ville opnå den hidtidige tilstand eller en tilstand, der skønnes at svare til eller være bedre end den hidtidige tilstand. Som hovedregel vurderes det, at der er tale om kort tid, hvis der sker en naturlig reetablering af naturens tilstand inden for ca. et år. 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.

Der er således inden for rammerne af reglerne mulighed for at vedtage planer eller gennemføre projekter som medfører en vis negativ påvirkning, hvis blot denne påvirkning kan rummes inden for de naturlige udsving, eller hvis der kan ske reetablering inden for kort tid, der som nævnt ovenfor kan være op til et år.

#### 4.5.2. 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-

<sup>97</sup> C 127/02, ”Muslingedommen”, præmis 49.

<sup>98</sup> Europa-Kommissionens meddelelse ”Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018”.

<sup>99</sup> C-258/11, ”Sweetman-dommen”.



område. I andre tilfælde er det en vanskelig opgave at fastslå om, der er væsentlige påvirkninger af området.

For vurderingen af om en påvirkning af et Natura 2000-område er væsentlig, er det nødvendigt at alle relevante aspekter af en plan eller et projekt er 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.

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 vil den kumulative vurdering også skulle omfatte evt. påvirkninger fra den eksisterende del af virksomheden.

Væsentlighedsvurderingen vil dog i en række situationer kunne foretages relativt enkelt.

Typisk vil det for visse arter og naturtyper helt kunne afvises, at en plan eller et projekt kan skade et område, f.eks. fordi en art på udpegningsgrundlaget ikke er følsom overfor den påvirkning som et projekt medfører.

Derudover kan der være situationer, hvor det allerede på grund af afstanden til et Natura 2000-område kan udelukkes, at naturtyper eller arter inde i området påvirkes.

Der kan i Kommissionens vejledning til art 6, stk. 3 og 4,<sup>100</sup> findes yderligere herom samt oversigtsskema over processen.

#### **4.5.2.1. Om at gennemføre en væsentlighedsvurdering og en samtidig vurdering af påvirkning af vandforekomster, omfattet af vandområdeplanlægningen**

Hvor et Natura 2000 områdes udpegningsgrundlag er tilknyttet en målsat vandforekomst (dvs. indeholder eller er afhængig af en vandforekomst, omfattet af vandområdeplanlægningen) er en samtidig vurdering af en 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 udgangspunktet, at der er en tæt sammenhæng mellem en påvirkning af vandforekomsters tilstand og en væsentlighedsvurdering. En forringelse af en målsat forekomst er i udgangspunktet uforenelig med både beskyttelsen af vandforekomsten og af et tilknyttet Natura 2000-område, og i lighed med væsentligheds- og konsekvensvurderingerne efter habitatbekendtgørelsen er vurderingen efter indsatsbekendtgørelsens § 8 bindende for en afgørelses indhold. Der kan ikke træffes afgørelse, der ikke er forenelig med vandplanlægningen, medmindre de skrappe krav for, at en undtagelse kan finde anvendelse, er opfyldt. Det betyder, at

<sup>100</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura\\_2000\\_assess\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf)

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 plan eller 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-området. Der skal dog fortsat foretages en selvstændig konkret væsentligheds- og eventuelt også en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen.

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 er samtidighed i vurderinger efter indsatsbekendtgørelsen og vurderinger af, om påvirkninger af et Natura 2000-område er væsentlig.

#### *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<sup>101</sup>.

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 miljømål og i bekendtgørelsen om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder (overvågningsbekendtgørelsen)<sup>102</sup>.

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 havområder<sup>103</sup>, 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 bekendtgørelsen om miljømål. Det betyder, at overholdelse af også 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 der er overskridelser af betydning af de EU fastsatte grundvandskvalitetskrav eller de dansk fastsatte tærskelværdier for indholdet af forurenende stoffer i grundvandet, 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 terrestiske 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 vil forhindre, at der er eller opnås god tilstand i de målsatte vandforekomster.

<sup>101</sup> Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

<sup>102</sup> Bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder.

<sup>103</sup> Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer overgangsvande, kystvande og havområder.

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 vurdering 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 vandforekomster 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 bevaringsmålsætning. 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.

#### *Om brug af modelberegninger ved vurdering af påvirkningen*

Der findes flere almindeligt anerkendte og vidt udbredte modelberegningstværktøjer, 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 har i flere sager om etablering af havbrug<sup>104</sup> forholdt sig til brugen af modelværktøjer. I sagen 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.

---

<sup>104</sup> NMK-10-00807 og NMK-34-00371 - Endelave Havbrug, afgørelse af 23. december 2014. NMK-10-00927 - Fejø havbrug, afgørelse af 27. marts 2018.

#### 4.5.3. Væsentlighedsvurderingens konklusion

Hvis det i væsentlighedsvurderingen ikke kan udelukkes, at den pågældende plan eller projekt *kan* påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en konsekvensvurdering, se afsnit 4.6. 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 foretage en konsekvensvurdering, kan myndigheden træffe afgørelse inden for rammerne af den relevante lovgivning.

Væsentlighedsvurderingen skal fremgå af myndighedens afgørelse, jf. habitatbekendtgørelsens § 6 og § 7. Vurderingen skal være begrundet, dvs. at det skal fremgå, hvad der ligger til grund for den afgørelse, som myndigheden træffer. Det er ikke tilstrækkeligt blot at medtage en overordnet vurdering af en plan eller projekt uden nærmere argumentation eller redegørelse.

#### 4.6. 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 i de tilfælde, hvor planen eller projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Kravet om konsekvensvurdering gælder også for planer og projekter uden for et Natura 2000-område, som kan påvirke ind i et sådan.

Myndighederne skal således sikre, at planer eller projekter hverken i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter i kumulation 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 skønnes at kunne påvirke Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, skal inddrages i en konsekvensvurdering. Disse aspekter skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området.

##### *Forsigtighedsprincippet*

Myndigheden skal sikre sig, at det kan afvises, at en plan eller projekt skader området, 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<sup>105</sup>. Heraf følger, at den passende vurdering skal være tilstrækkelig detaljeret og begrundet til at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger på baggrund af den bedste tilgængelige videnskabelige viden på området<sup>106</sup>. Der er altså tale om en høj prioritering af et sikkert fagligt grundlag. Dette særlige forsigtighedsprincip er fastslået af EU-Domstolen<sup>107</sup>.

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

##### *Krav til konsekvensvurdering*

<sup>105</sup> C-157/96, præmis 63.

<sup>106</sup> C-127/02, "Muslingedommen", præmis 61.

<sup>107</sup> C-127/02, "Muslingedommen".

Vurdering af en plan eller et projekts konsekvenser for et berørt Natura 2000-område skal foretages ud fra områdets bevaringsmålsætninger. Alle aspekter, som vil kunne påvirke et områdes bevaringsmålsætning, skal inddrages. Den overordnede bevaringsmålsætning for områderne er at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som området er udpeget for. Konsekvensvurderingen skal forholde sig konkret til, om den ønskede plan eller projekt påvirker det konkrete udpegningsgrundlag, jf. bevaringsmålsætningerne i Natura 2000-planerne.

Det er ikke muligt at give en udtømmende liste over kravene til en vurdering af, om en plan eller et projekt vil kunne medføre skade på de arter og naturtyper, som et område er udpeget for. Det vil altid afhænge af en konkret vurdering af det aktuelle projekt i forhold til det berørte områdes udpegningsgrundlag og bevaringsmålsætninger, områdets karakter og af 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 4.8.2.

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 gamle, 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, det har på det berørte Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag. 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.

**Naturtyper:** 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.

**Arter:** 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 Europa-Kommissionens vejledning <sup>108</sup>, afsnit 3.2. Se i øvrigt også afsnit 4.6.1. 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 færdigetablet 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-området.

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-område. Konsekvensvurderingen skal fremgå af myndighedens afgørelse, jf. habitatbekendtgørelsens § 6.

Vurderingen skal være begrundet, så de 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.

Naturklagenævnet 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 hedeareal.<sup>109</sup>

#### 4.6.1 Skadesbegrebet og områdets integritet

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

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 den pågældende lokalitets integritet<sup>110</sup>

Et områdes integritet kan i praksis 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.

<sup>108</sup> 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 2019.

<sup>109</sup> MAD2007.2209 (NKN-131-00055).

<sup>110</sup> C-258/11, "Sweetman", præmis 41.

Eksempelvis vil der ikke være en negativ påvirkning af et områdes integritet, hvis ingen af naturtyperne eller arterne på udpegningsgrundlaget påvirkes negativt, eller hvis en plan eller et projekt kun vil have negativ påvirkning på lokaliteten i visuel forstand. Omvendt kan der være tale om en negativ påvirkning, hvis blot én art eller naturtype på udpegningsgrundlaget påvirkes negativt.

Spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske skade på områdets integritet, knytter sig til, hvordan planen eller projektet kan påvirke Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning<sup>111</sup>).

Bevaringsmålsætningen forudsætter, at lokaliteten opretholdes i (eller bevæger sig i retning af) en gunstig bevaringsstatus, jf. definitionerne heraf i § 4, stk. 3, i habitatbekendtgørelsen.<sup>112</sup>

Bevaringsmålsætningerne for de enkelte Natura 2000-områder fastlægges i den Natura 2000-plan, 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 områdets integritet indebærer således i udgangspunktet, at der ikke må ske skade på områdets udpegningsgrundlag.

EU-domstolen har præciseret, at planer eller projekter ikke må medføre varige skadelige virkninger på området.<sup>113</sup> Det er den konkrete konsekvensvurdering, der skal afgøre, om der kan ske varig skade på et område. Vurderingen skal holdes op mod bevaringsmålsætningen for området, herunder skal det vurderes, om den pågældende plan eller projektet kan hindre, at bevaringsmålsætningen opnås.

Udtrykket "områdets integritet" viser, at der fokuseres på det konkrete Natura 2000-område. Det er således ikke tilladt at destruere naturtyperne i Natura 2000-området eller dele heraf med den begrundelse, at bevaringsstatus for naturtyper og arter for området under alle omstændigheder vil forblive gunstig set i et samlet perspektiv for de pågældende naturtyper i Danmark.

Vurderingen skal endvidere tage stilling til, om området har en robusthed, så en evt. påvirkning på bedste videnskabelige grundlag må anses for ikke at være til stede, være ubetydelig eller falde inden for rammerne af, hvad der anses for at være acceptabel miljøpåvirkning, samtidig med at skade/forringelser undgås. Sidstnævnte er især relevant i forhold til potentiel skade ved forurening, og hvor der gælder miljøkvalitetskrav, typisk fastsat på grundlag af anden EU-lovgivning. F.eks. fastsættes miljøkvalitetskrav, grundvandskvalitetskrav og tærskelværdier efter regler i vandrammedirektivet, miljøkvalitetskravdirektivet<sup>114</sup> eller grundvandsdirektivet<sup>115</sup>. Disse krav/værdier fungerer som kriterier for, hvornår koncentrationen af et forurenende stof i vandmiljøet ikke har et niveau, der vil forhindre, 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 områdes integritet vil således kunne medføre den fleksibilitet, der kan rummes inden for områdets robusthed, i forhold til om en plan eller et projekt medfører skade på udpegningsgrundlaget for et Natura 2000-område. Hvis et område forsat kan være i gunstig

---

<sup>111</sup> C-258/11, "Sweetman", præmis 32

<sup>112</sup> C-258/11, "Sweetman", præmis 39.

<sup>113</sup> C-258/11, "Sweetman", præmis 40.

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse.



bevaringsstatus eller bevæge sig i retning deraf, vil en række aktiviteter således kunne iværksættes uden at betragtes som en varig skade på Natura 2000-områdets integritet.

Ved konkrete afgørelser er det afgørende, at forholdene for arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget ikke skades, ligesom planen eller projektet ikke må være til hinder for, herunder forsinke, at bevaringsmålsætningen om gunstig bevaringsstatus kan opfyldes. Dette skal ses i sammenhæng med, at udviklingen ikke må gå i den forkerte retning, dvs. væk fra gunstig bevaringsstatus.

#### 4.6.2 Areal af naturtype eller levested

En væsentlig og målbar parameter i spørgsmålet om, hvorvidt der sker en skade er, om *arealet af en naturtype eller et levested for en art* på udpegningsgrundlaget påvirkes. I forhold til naturtyper er det en afgørende forudsætning, at arealet som udgangspunkt er stabilt eller i udbredelse. Som udgangspunkt må der således ikke ske en reduktion af arealet.

EU-domstolen har i en konkret sag vurderet, at såfremt en plan eller et projekt medfører et varigt og uopretteligt tab af hele eller en del af en prioriteret naturtype, må planen eller projektet anses for at skade den pågældende lokalitets integritet. Det skal ses i sammenhæng med, at arealet skal være stabilt eller stigende. I samme dom fastslås, at et sådant projekt kun kan tillades, såfremt fravigelsesproceduren i artikel 6, stk. 4, (habitatbekendtgørelsens § 9) følges.<sup>116</sup>

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.

Det kan udledes af dommen, at en permanent ødelæggelse af 0,5 % af en prioriteret naturtypes udbredelse inden for et Natura 2000-område i sig selv vil være i strid med den overordnede bevaringsmålsætning, da det medfører en uacceptabel reduktion af arealet.<sup>117</sup>

Det kan på den baggrund lægges til grund, at i sager, der kan påvirke arealet af prioriterede naturtyper, må der ikke ske en varig reduktion, der overstiger 0,5 % af naturtypens areal, medmindre betingelserne for en fravigelse efter artikel 6, stk. 4, er opfyldt. Tilsvarende må som udgangspunkt antages at gælde for arealet af levesteder for prioriterede arter.

Hvorvidt en reduktion af arealet af en prioriteret naturtype eller levestedet for en prioriteret art under dette niveau vil være at betragte som en skade, kommer 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.<sup>118</sup>

I udgangspunktet skal arealet være stabilt eller stigende, men i vurderingen 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?
- 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?

<sup>116</sup> C-258/11, "Sweetman", præmis 46 og 47.

<sup>117</sup> C-258/11, "Sweetman", præmis 49.

<sup>118</sup> Sag 18/09816 af 12. april 2019.



- Kumulation med evt. andre forhold, f.eks. at der er truffet tilsvarende andre afgørelser af samme karakter, 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.

Hvad angår ikke-prioriterede naturtyper eller levesteder for arter kan det ikke udelukkes, at det efter en konkret vurdering kan accepteres, 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-området.

Det vil dog forudsætte, at de konkrete forhold i det berørte område ikke taler imod en sådan reduktion, f.eks. at der er tale om levesteder, der har afgørende værdi for artens forekomst i området. Det vil samtidig være en forudsætning, at naturtypen eller levestedet er stabilt eller stigende.

Som det fremgår, er der en vis fleksibilitet i vurderingen af, om der foreligger en skade på Natura 2000-området, da en negativ påvirkning af arter og naturtyper i mindre omfang vil kunne rummes inden for rammerne af forpligtelserne efter habitatdirektivet. I praksis vil man kunne tage udgangspunkt i påvirkningens betydning for den samlede tilstedeværelse af en naturtype og arter i et Natura 2000-område.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der ved overvejelser om at anvende den slags bagatelgrænser 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).

#### 4.6.3. Kvaliteten af naturtype eller levested

En anden parameter, der kan inddrages i forhold til, om der sker skade på en naturtype som følge af en plan eller et projekt, er naturtypens tilstand.

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 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.

I en konsekvensvurdering vil det som udgangspunkt kunne lægges til grund, at der ikke er tale om skade, hvis naturtypen på det påvirkede areal fastholdes inden for disse 2 bedste tilstandsklasser. En sådan påvirkning vil kunne rummes inden for variationsbredden af gunstig bevaringsstatus og dermed fastholde en stabil tilstand, forudsat at der fortsat sker en drift, der sikrer naturtypen.

Der kan dog være situationer, hvor udnyttelsen af råderummet i variationsbredden i denne sammenhæng ikke er acceptabel, f.eks. hvis den pågældende naturtype rummer særligt værdifulde strukturer eller funktioner eller sjældne arter, eller hvis et uforholdsmæssigt stort areal bliver påvirket. Tilsvarende vil det ikke være acceptabelt hvis påvirkningen generelt kan bringe bevaringsstatus for den pågældende naturtype under pres. Der foreligger dog ikke EU-domstolspraksis, der nærmere kan præcisere råderummet.

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 kan understøtte vurderingen af effekten af planer og projekter.

#### 4.6.4. Erstatningsnatur og afhjælpende foranstaltninger

EU-domstolen har fastslået, at det som udgangspunkt ikke er muligt at anvende erstatningsnatur for ødelagt habitatnatur (naturtyper eller levesteder for arter), uden at påvirke Natura 2000-områdets integritet. Domstolens afgørelse vedrørte en sag<sup>119</sup>, hvor de pågældende erstatningsarealer først ville udvikle sig til naturtype i de efterfølgende år, hvilket efter domstolens opfattelse ikke ville være acceptabelt.

Hvis der sker skade på et Natura 2000-område, og habitatnatur dermed ødelægges, kan der som udgangspunkt 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. artikel 6, stk. 4, og habitatbekendtgørelsens § 9.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at erstatningsnatur i visse tilfælde alligevel kan anvendes til at sikre en lokalitets integritet forudsat, at erstatningsnaturen inden for kort tid vil være på plads i en tilstrækkelig kvalitet til at opretholde areal og kvalitet af naturtypen i området, f.eks. reetablering af strandengsarealer til erstatning for tabt areal. Også her kan områdets kvalitet, tilstand og robusthed være afgørende, jf. ovenfor.

Der foreligger ikke tilsvarende domstolspraksis, der kan give pejlemærker i forhold til arters levesteder. Princippet om, at arealreduktion ikke må finde sted, må i udgangspunktet gælde på samme niveau. Efter definitionen på gunstig bevaringsstatus er der mere fokus på, at artens udbredelsesområde ikke må være i tilbagegang og at der fortsat vil være tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare bestande af arten. Det vurderes derfor, at f.eks. etablering af vandhuller for stor vandsalamander til erstatning af påvirkede/ødelagte vandhuller, ofte vil være mulig uden at påvirke områdets integritet og betydning for arten.

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

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.

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.

EU-domstolen har fastslået, at afhjælpende foranstaltninger ikke kan omfatte erstatningsnatur, da dette nærmere er en kompenserende foranstaltning, som ikke kan gennemføres inden for habitatdirektivets art. 6, stk. 3.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> C-521/12, "Briels".

<sup>120</sup> C-521/12, "Briels", præmis 29-31.

Det er således ikke i udgangspunktet muligt at integrere erstatningsnatur i planen eller projektet for at opveje tab af naturtype- eller levestedsareal, der måtte følge af realiseringen af en plan eller et projekt (se også afsnit 4.6.1. om skadesbegrebet og integritet).

Erstatningsnatur vil dog kunne anvendes som kompenserende foranstaltning i en situation hvor der sker en fravigelse af beskyttelsen (se afsnit 5.1.).<sup>121</sup>

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

#### **4.7. Afgørelse på grundlag af en konsekvensvurdering**

I sager, som er omfattet af kravene i habitatbekendtgørelsen, skal vurderingen af, om der er tale om en skade på et Natura 2000-områdes integritet eller ej, fremgå klart af afgørelsen. Dette følger af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 4.

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

Hvis skade på det grundlag ikke kan afvises 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.

#### **4.8. Oplysning af sagen ved vurderinger efter habitatbekendtgørelsens § 6**

##### **4.8.1. Natura 2000 områdets udpegningsgrundlag**

Til brug for væsentlighedsvurderingen og den nærmere konsekvensvurdering kan der skaffes oplysninger om de arter og naturtyper, der er udpeget Natura 2000-områder for i Danmark, fra forskellige kilder, eksempelvis:

- 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.<sup>122</sup>
- Natura 2000-områder - søgning via digitale kort, hvor der kan søges efter områder og udpegningsgrundlag.<sup>123</sup>
- DMUs faglige rapport nr. 457, 2003: "Kriterier for gunstig bevaringsstatus"<sup>124</sup>, 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.

<sup>121</sup> C-258/11, "Sweetman" og C-521/12, "Briels".

<sup>122</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-planer/natura-2000-planer-2016-21/>

<sup>123</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/>

<sup>124</sup> [https://www2.dmu.dk/1\\_viden/2\\_Publikationer/3\\_fagrapporter/rapporter/FR457\\_2udg\\_www.pdf](https://www2.dmu.dk/1_viden/2_Publikationer/3_fagrapporter/rapporter/FR457_2udg_www.pdf)

#### 4.8.2. 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, jf. habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 1. For Ramsarområderne er målsætningen, at beskyttelsen skal fremmes, og at områdets økologiske karakter ikke må ændres.

Den generelle og overordnede bevaringsmålsætning præciseres og suppleres med konkrete målsætninger i de Natura 2000-planer, som udarbejdes af Miljø- og Fødevarerministeriet. 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 målsætninger lægges til grund. Det gælder både ved væsentlighedsvurderingen og en evt. konsekvensvurdering.

Hvis en Natura 2000-plan ikke indeholder konkrete mål for (dele af) udpegningsgrundlaget, skal myndighederne sikre 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 kan siges at have gunstig bevaringsstatus. Direktivets definitioner (artikel 1) 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 dets 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, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelsesområde, dens struktur og funktion og de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt. Tilsvarende gælder for arterne.

Forudsætningen for at en naturtype vurderes at være i gunstig bevaringsstatus er, dels at den aktuelle naturtilstand er gunstig, dels at naturtypen også fremover forventes at kunne opretholde en gunstig naturtilstand. Der er i bekendtgørelse om klassificering og fastsættelse af mål for

naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder (målbekendtgørelsen)<sup>125</sup> defineret en række tilstandsklasser til vurdering af naturtilstanden, hvor tilstandsklasse I og II svarer til gunstig bevaringsstatus, jf. ovenfor i afsnit 4.6.4.

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.

#### 4.8.3. 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 padden 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.

#### 4.8.4. Mulige påvirkninger af Natura 2000-området som følge af plan eller projekt

For at kunne vurdere den mulige påvirkning af et Natura 2000-område, skal der for alle relevante aspekter af en plan eller et projekt beskrives hvilken effekt, det har på et berørt 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 en myndighed har sendt i høring.

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 vil den kumulative vurdering også skulle omfatte evt. påvirkninger fra den eksisterende del af virksomheden.

Vurderinger af planer og projekter skal foretages sådan, at det 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.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> Bekendtgørelse nr. 945 af 27. juni 2016 om klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder.

<sup>126</sup> C-43/10, præmis 117.



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

#### 4.8.5. Forpligtelserne ved oplysning af sagen

Det er myndighedens ansvar at sikre sig, at en sag afgøres på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Myndigheden skal således påse, at der er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, at en plan eller et projekt ikke skader et Natura 2000-område. Vurderingerne skal fremgå af redegørelsen (planforslag) eller den konkrete tilladelse eller lignende, jf. bekendtgørelsens § 6 stk. 4.

Naturklagenævnet har i flere sager fremhævet, at generelle forvaltningsretlige principper (officialprincipper) forudsætter, at myndighederne skal søge sagen tilstrækkeligt oplyst, men at der ikke er egentlige formelle krav om omfanget af undersøgelser.

EU-Domstolen har i flere sager<sup>127</sup> fastslået, at den bedste videnskabelige viden på området skal inddrages, og at myndigheden skal have vished for, at aktiviteten ikke skader området.

Hvis en myndighed ikke har adgang til de oplysninger, der er nødvendige for behandlingen af en konkret sag kan ansøger i visse tilfælde pålægges at fremskaffe oplysningerne, herunder om påvirkningens størrelse og kumulation med andre påvirkninger.

Hvis myndigheden har adgang til ikke-offentliggjorte data, som kan være relevante for vurderingen, må det forventes, at myndigheden giver ansøger adgang til disse som led i oplysningen af sagen.

Der er bl.a. hjemmel til at pålægge ansøger at tilvejebringe supplerende oplysninger på følgende sagsområder:

- Miljøvurderingsloven (jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 1).
- Vandløbsloven<sup>128</sup> (jf. vandløbslovens § 58).
- Okkerloven<sup>129</sup> (jf. okkerlovens § 11, stk. 1).
- Vandforsyningsloven (jf. vandforsyningslovens § 8).
- Havmiljøloven<sup>130</sup> (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 brugerbetalingsbekendtgørelsen<sup>131</sup> bilag 2, afsnit 2, jf. lovens § 72 og § 78)<sup>132</sup>.
- Miljø- og genteknologiloven<sup>133</sup>, (jf. miljø- og genteknologilovens § 15)
- Miljøbeskyttelsesloven (jf. bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, § 6, stk. 9.<sup>134</sup>)

<sup>127</sup> C-127/02, *Muslingedommen*, og efterfølgende tilsvarende domme C-404/09, *Kommissionen mod Spanien*, præmis 99 og C-43/10.

<sup>128</sup> Lovbekendtgørelse nr. 127 af 26. januar 2017 om vandløb.

<sup>129</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1581 af 10. december 2015 om okker.

<sup>130</sup> – Lovbekendtgørelse nr. 1033 af 4. september 2017 om havmiljø.

<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> 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.

<sup>133</sup> Lovbekendtgørelse nr. 9 af 4. januar 2017 om miljø- og genteknologi.

<sup>134</sup> Bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed.



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.

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.

## 5. Fravigelse af beskyttelsen i Natura 2000-områder

Det overordnede princip 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 er altså en begrænset mulighed for fravigelser, men der skal foreligge tungtvejende grunde og omfattende vurderinger, før en fravigelse kan foretages. Det fremgår af EU-Domstolens retspraksis, at fravigelsesbestemmelsen skal fortolkes restriktivt<sup>135</sup>.

Det fremgår også, at det er en forudsætning, at der har været foretaget en vurdering efter artikel 6, stk. 3, før fravigelse efter artikel 6, stk. 4, kan overvejes<sup>136</sup>, og at vurderingen af alternativer ikke er en del af vurderingen efter artikel 6, stk. 3, men er en del af vurderingen efter artikel 6, stk. 4.<sup>137</sup>

### 5.1. Betingelser for fravigelse

Beskyttelsen 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.

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

Kommissionen har i 2007 udgivet en vejledning om fravigelsesbestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.<sup>138</sup>

EU-domstolen har i et par nyere afgørelser bidraget med fortolkning af, hvornår en påvirkning af et Natura 2000-område alene kan gennemføres, hvis beskyttelsen af området fraviges.

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) kun kan ske, hvis betingelserne for en fravigelse er opfyldt.<sup>139</sup>

<sup>135</sup> C-127/02, "Muslingedommen", C-304/05, Kommissionen mod Italien og C-239/04, Kommissionen mod Portugal

<sup>136</sup> C-304/05, Kommissionen mod Italien, præmis 83, C-404/09, Kommissionen mod Spanien, præmis 109, og C-521/12, "Briels", præmis 35-37.

<sup>137</sup> C-241/08, Kommissionen mod Frankrig, præmis 69-72, C-441/03, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 15-29, og C-239/04, Kommissionen mod Portugal, præmis 25-39.

<sup>138</sup> 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](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_da.pdf)

Domstolen har endvidere vurderet<sup>140</sup>, 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 som udgangspunkt forudsætte, at betingelserne for en egentlig fravigelse af beskyttelsen er opfyldt.

#### *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 væsentlig samfundsinteresse, vil almindeligvis være projekter af national eller regional karakter. Dermed kan hensynet til privatøkonomiske interesser og kortsigtede økonomiske samfundsinteresser normalt ikke begrunde en fravigelse<sup>141</sup>.

Som eksempel på en sag hvor betingelsen var opfyldt kan nævnes den planlagte fjordforbindelse ved Frederikssund. Et andet eksempel er udledning af kølevand fra Fynsværket, hvor el -og varmeforsyningssikkerheden blev betragtet som væsentlige samfundsinteresser, men hvor privatøkonomiske hensyn ikke blev betragtet som væsentlige samfundsinteresser<sup>142</sup>.

Direktivet 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 meget striks 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 Miljø- og Fødevareministeriet, der forestår kontakten til Europa-Kommissionen, jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 6.

#### *Alternative løsninger*

EU-Domstolen har fastslået, at fravigelse endvidere kun kan finde sted hvis det er bevist, at der ikke findes alternative løsninger<sup>143</sup>. Mulighederne for at anvende alternative løsninger skal derfor undersøges grundigt. Er der flere løsningsalternativer, må skader på området undersøges og sammenlignes.

---

<sup>139</sup> C-258/11, "Sweetman".

<sup>140</sup> C-521/12, "Briels".

<sup>141</sup> 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."

<sup>142</sup> 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.

<sup>143</sup> C-239/04, Kommissionen mod Portugal

Undersøgelsen af alle alternativer skal, til forskel fra eksempelvis miljøvurderingslovens krav til vurdering af "rimelige alternativer", ske på et ligeværdigt fagligt grundlag, der alle opfylder kravene til den grundige undersøgelse i forhold til bevaringsmålsætningen og områdets integritet, der sker i forbindelse med en konsekvensvurdering. Alle alternativer skal således være ligeværdigt vurderet i forhold til det projekt, der overvejes fremmet. I vurderingsfasen og sammenligning af alternativer må ikke inddrages f.eks. økonomiske kriterier.

Der må herefter tages stilling til, om et løsningsalternativ skal anvendes i stedet for den oprindelige plan/projekt.

Hvis der er flere løsningsalternativer, er der pligt til at vælge det løsningsalternativ, der er mindst indgribende i forhold til Natura 2000-området.

#### *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"<sup>144</sup>.

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 ligge ud over, hvad der i forvejen kræves efter habitatdirektivet og habitatbekendtgørelsen. De kompenserende foranstaltninger må således ikke træde i stedet for den indsats, der i forvejen er pligt til at gennemføre i medfør af direktivets 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<sup>145</sup>.

<sup>144</sup> 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, Briels (præmis 34) og de forenede sager C-387/15 og C-388/15, Orleans (præmis 62).

<sup>145</sup> Jf. afsnit 1.4.3 i Europa-Kommissionens vejledning nr. 2007/2012 vedrørende artikel 6, stk. 4, i "habitatdirektivet" 92/43/EØF.

## 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-område væsentligt, skal der foretages en konsekvensvurdering af den pågældende aktivitet.

Viser konsekvensvurderingen, at projektet eller planen vil medføre skade på områdets integritet, skal myndigheden tage stilling til, om beskyttelsen skal vige for andre hensyn. Inden der træffes endelig beslutning i sagen, skal Miljø- og Fødevareministeriet høres, jf. § 9, stk. 5, i habitatbekendtgørelsen.

Redegørelsen til Miljø- og Fødevareministeriet 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 berøres, at de foreligger bydende nødvendige hensyn til sundhed, sikkerhed og miljø. Det skal ligeledes godtgøres, at der ikke findes nogen alternativ løsning, og at den mindst skadelige løsning er valgt.

Fravigelsen kræver desuden altid, at der træffes de 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 evt. fravigelse af beskyttelsen, og det skal begrundes, at de mulige kompensationsforanstaltninger opvejer skaden. Redegørelsen skal ledsages af tilstrækkelige oplysninger, argumentation og dokumentation, jf. kravene gennemgået ovenfor i afsnit 5.1.

Miljø- og Fødevareministeriet skal have så godt et grundlag som muligt for at komme med en udtalelse for eller imod om en plan eller et projekt opfylder direktivets betingelser for fravigelse. I praksis vil det betyde, at Miljø- og Fødevareministeriet først skal høres, når der foreligger et udkast til en endelig plan eller afgørelse, hvor konsekvenserne er fuldt belyst. Det gælder også i sager, hvor der indgår en offentlighedsfase, uanset om Miljø- og Fødevareministeriet har vurderet et udkast i offentlighedsfasen. Hvis der ikke foreligger udkast til endelig afgørelse eller plan, vil Miljø- og Fødevareministeriet 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 Miljø- og Fødevareministeriet ikke altid vil være nødvendig.

Hvis der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger, vil Miljø- og Fødevareministeriet bede om yderligere oplysninger, før der gives en udtalelse.

I sager hvor Miljø- og Fødevareministeriet skal høres, kan der ikke træffes afgørelse, før Miljø- og Fødevareministeriet har afgivet en udtalelse.

Hvis en myndighed vælger ikke at følge Miljø- og Fødevareministeriets udtalelse imod gennemførelsen af et projekt eller en plan og træffer afgørelse om at gennemføre planen eller projektet, kan Miljø- og Fødevareministeriet 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.

Miljø- og Fødevareministeriet skal underrette Europa-Kommissionen om kompensationsforanstaltninger ved alle fravigelser. Hvis fravigelsen af beskyttelsen i et Natura 2000-område, der indeholder prioriterede naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, er begrundet i andre hensyn end bydende nødvendige hensyn til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, skal der indhentes en udtalelse fra Europa-

Kommissionen. Det er Miljø- og Fødevareministeriet, der indhenter denne udtalelse, før Miljø- og Fødevareministeriet kan afgive sin udtalelse, jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 2, og stk. 5-6.

## 6. Planlægningsforbud

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.

Der fremgår et tilsvarende forbud for planlægning efter planloven i Erhvervsministeriets habitatbekendtgørelse.

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 Erhvervsstyrelsen) at træffe afgørelse, om nødvendigt efter anmodning af yderligere oplysninger.

Myndighedens efterfølgende behandling af sager, hvor der er givet tilladelse, skal ske i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsens regler om konsekvensvurdering, jf. § 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 i forbindelse med planlægning på baggrund af en planlægningstilladelse er fremkommet oplysninger om, at skade fra den pågældende plan på Natura 2000-områder ikke kan udelukkes.

Erhvervsministeriet har oplyst, at administrationen af den tilsvarende bestemmelse efter planloven administreres ud fra samme principper, da overførelsen til planloven er en videreførelse af de hidtil gældende regler.

## 7. Forringelser eller betydelige forstyrrelser fra igangværende, allerede tilladte aktiviteter

Igangværende lovlige aktiviteter er ikke omfattet af habitatbekendtgørelsens krav om konsekvensvurdering. Sådan aktiviteter kan f.eks. være aktiviteter, 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 4.4.

Hvis der efter lovgivningen fastlægges et krav om, at en eksisterende virksomhed skal godkendes på ny efter regler omfattet af habitatbekendtgørelsen, kan kravet om konsekvensvurdering m.v. også skulle iagttages ved behandlingen efter de nye regler afhængig af omstændighederne. Det kan dog ikke uden videre lægges til grund, at overgange fra én tilladelsesordning til en anden indebærer, at habitatreglerne skal iagttages. Miljø- og Fødevareklagenævnet har taget stilling til

problemstillingen i en sag, som nu er indbragt for domstolene og parterne har anmodet om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen<sup>146</sup>.

Hvis en myndighed f.eks. gennem sit tilsyn eller i forbindelse med revurderinger af miljøgodkendelser bliver opmærksom på lovlige igangværende forhold, der forårsager en forringelse af naturtyper og levestederne for arterne, skal det vurderes, om der er grundlag for at meddele et påbud. Tilsvarende gælder hvis igangværende forhold medfører betydelige forstyrrelser for arter på udpegningsgrundlaget i et udpeget 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 på baggrund af og 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 beskyttelsesområder, 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<sup>147</sup>.

EU-domstolen har præciseret, at allerede tilladte aktiviteter, som måtte være tilladt eller etableret før udpegning som Natura 2000-område, 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-område<sup>148</sup>. Vurderingen skal i givet fald opfylde de samme krav, som gælder for konsekvensvurderinger omfattet af habitatbekendtgørelsen og denne vejledning.

## 8. Klage og domstolsprøvelse

Habitatbekendtgørelsen rummer i sig selv ingen klageregler, men hovedparten af de love, der skal træffes afgørelse efter, har klageregler, hvorefter afgørelser kan påklages til klagenævn.

Der er omfattende praksis fra Miljø- og Fødevareklagenævnet og dets forgængere (Naturklagenævnet, Miljøklagenævnet og Natur- og Miljøklagenævnet) i forhold til Natura 2000 og artsbeskyttelse.<sup>149</sup> Heri er bl.a. præciseret, at konsekvensvurderinger og deres tilstrækkelighed er afgørende for, om afgørelser, der kan påvirke Natura 2000-områder, er gyldige, hvilket har ført til mange hjemvisninger med henblik på fornyet behandling af sagen i overensstemmelse med habitatreglerne.

## 9. Hovedprincipper for administrationen af beskyttelsen af visse arter

Habitatbekendtgørelsens principper for at beskytte visse arter er følgende:

<sup>146</sup> NMK-10-00904, om miljøgodkendelse af Onsevig Havbrug .

<sup>147</sup> <http://mst.dk/media/113967/anmeldevejledning.pdf>

<sup>148</sup> C-399/14, "Grüne Liga".

<sup>149</sup> Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelsesportal, <https://mfkn.naevneneshus.dk/>



- Der må ikke gives tilladelser eller vedtages planer m.v., der kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for visse dyrearter, de såkaldte bilag IV-arter, 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 eller vedtages planer, der kan ødelægge bilag IV-planterarter.
- Beskyttelsen kan kun fraviges i helt særlige tilfælde.

## 9.1 Indledning

Habitatbekendtgørelsen fastlægger i § 10, stk. 1, og § 10, 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 myndighederne 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 reglerne sikre, at planter på habitatdirektivets bilag IV ikke ødelægges.

Beskyttelsen gælder overalt i landet, dvs. ikke kun i Natura 2000-områderne. Muligheden for under særlige omstændigheder at fravige beskyttelsen er beskrevet i afsnit 9.7.1.

Reglerne i habitatbekendtgørelsen er en udmøntning af habitatdirektivets art. 12 om artsbeskyttelse.

Direktivets regler om artsbeskyttelse er allerede efter deres ordlyd restriktive.

Europa-Kommissionen har udarbejdet en vejledning<sup>150</sup> 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). Kommissionens vejledning er ikke bindende, men giver et vigtigt bidrag til fortolkningen.

Bekendtgørelsens regler om bilag IV-arter tager udgangspunkt i de eksisterende regler inden for miljødelen af Miljø- og Fødevareministeriets ansvarsområde<sup>151</sup>, hvor afgørelser kan have betydning for bilag IV-arter. Der er altså ikke tale om ny regulering, men om krav til administrationen af den eksisterende lovgivning.

Formålet med reglerne 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.

Reglerne supplerer således de generelle forbud i medfør af naturbeskyttelseslovens § 29 a og jagt og vildtforvaltningslovens § 6 a.

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

<sup>150</sup> 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 2019.

<sup>151</sup> Der findes tilsvarende regler herom efter anden lovgivning på ministeriets område (kystbeskyttelsesloven og de dele af fiskeriloven, hvor beføjelserne er forblevet i Miljø- og Fødevareministeriet).

Ved ændringen af de to love blev 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 bemærkningerne til L 153 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, hvis betingelserne i habitatdirektivets artikel 16 er opfyldte, jf. habitatbekendtgørelsens § 11.

Det vil sige, at der ikke findes anden tilfredsstillende løsning, at det sker ud fra definerede vigtige hensyn, og at foranstaltningen ikke forhindrer opnåelse eller opretholdelse af gunstig bevaringsstatus.

Før afgørelsesmyndigheden kan træffe afgørelse om at fravige, skal myndigheden indhente en udtalelse fra Miljø – og Fødevareministeriet, som også skal informere Europa-Kommissionen om beslutning om fravigelse.

Hvis en myndighed i en afgørelse efter habitatbekendtgørelsen skal vurdere planer 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.

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

#### **9.1.1 Beskyttelse af bilag IV-arter i Natura 2000-områder**

Flere bilag IV-arter indgår i udpegningsgrundlaget for en række habitatområder.

For habitatområderne gælder særlige regler om at vurdere konsekvenser af planer og projekter for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for at beskytte, jf. naturbeskyttelseslovens kapitel 5, om hovedprincipper for administrationen af Natura 2000-områderne. Desuden gælder der særlige krav om aktiv forvaltning af disse områder.

Afgørelser om bilag IV-arter i habitatområder, hvor den samme art er på udpegningsgrundlag, skal behandles efter begge procedurer (hhv. §§ 6-9 og §§ 10-11 i habitatbekendtgørelsen). Procedurerne skal koordineres af myndigheden.

I habitatområder, hvor bilag IV-arter er på udpegningsgrundlaget, vil reglerne, der beskytter Natura 2000-området normalt også opfylde de krav, som direktivet 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.

## 9.2 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<sup>152</sup>.

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 eller efter artsfredningsbekendtgørelsen, f.eks. forbud mod forsætlig indsamling, forstyrrelse m.v. Det gælder bl.a. alle planterne, f.eks. orkideen fruesko.

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 m.v., 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 paddere, 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 omfattede 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 ansøgt aktivitet kan skade en bilag IV-arts yngle- eller rasteområde. Selvom arterne stadig lokalt eller regionalt kan være forholdsvis almindelige i Danmark, kan de eller deres levesteder samlet set godt være i tilbagegang i Danmark og/eller i EU. F.eks. er det velkendt, at padders levesteder er gået stærkt tilbage i en årrække, hvilket har haft betydning for f.eks. spidssnudet frø.

Danmarks Miljøundersøgelser har lavet et katalog over de enkelte dyrearter, hvor arternes udbredelse, levevis og yngle- eller rasteområder beskrives<sup>153</sup>. Der kan hentes inspiration til praktisk håndtering af 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<sup>154</sup>.

<sup>152</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/bilag-iv-arter/>

<sup>153</sup> Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007 Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning.

<sup>154</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/bilag-iv-arter/>

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.

## 9.3 Yngle- eller rasteområder for de beskyttede dyrearter

### 9.3.1. 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 arealer. 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.

Set ud fra en bredere økologisk betragtning kan yngleområdet – afhængig af bl.a. artens aktionsradius - omfatte henholdsvis et netværk af vandhuller for padder, de dele af et vandløbssystem, som odderen udnytter i yngletiden, samt den gamle løvskov, hvor der findes eremitter.

**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. strejfer 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<sup>155</sup>.

### 9.3.2. 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<sup>156</sup>.

<sup>155</sup> 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](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf) afsnit II.3.



## 9.4. 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 bilag IV, er udpeget som Natura 2000-områder. Det betyder, at de er underlagt den yderligere beskyttelse, der følger af denne udpegning og områdebeskyttelse, som omfatter artens leve- (vokse-) sted. Alle plantearterne er desuden fredet, og planterne må ikke plukkes eller rives op, heller ikke i tilfælde, hvor der ikke kræves en plan eller en tilladelse, jf. artsfredningsbekendtgørelsen.

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 bekendtgørelsens §§ 6 - 8, som også beskytter levestedet, jf. afsnit 4 om hovedprincipper for administrationen af Natura 2000-områderne.

Da alle de omfattede plantearter i forvejen er fredede, så de ikke må ødelægges, jf. artsfredningsbekendtgørelsen, og deres voksesteder inden for Natura 2000-områderne er beskyttet efter de særlige Natura 2000-regler, 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 om Natura 2000 er der oplysninger om, i hvilke habitatområder, de pågældende arter er på udpegningsgrundlaget<sup>157</sup>.

## 9.5. Grundlaget for at træffe afgørelse

### 9.5.1. Hvornår i en beslutningsproces skal en sag vurderes?

Habitatbekendtgørelsen indeholder i § 10 et krav om, at alle planer og projekter skal vurderes i forhold til deres virkning på bilag IV-arter. Kravet gælder også for tillæg til kommuneplaner.

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.

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, og de konkrete forhold kan have ændret sig på tilladelsestidspunktet i forhold til planlægningstidspunktet.

<sup>156</sup> Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007 Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning.

<sup>157</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/udpegningsgrundlag/>



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 generelle 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 eksplicit af den overordnede plan, at denne risiko foreligger.

#### **9.5.2. Ikke muligt at udskyde stillingtagen i forhold til Natura 2000-områder**

Muligheden for at udskyde stillingtagen er ikke til stede, når der planlægges aktiviteter, der kan påvirke Natura 2000-områderne, dvs. reglerne i habitatbekendtgørelsens §§ 6-9.

For Natura 2000-områderne gælder efter habitatdirektivet et eksplicit formkrav om, at alle planer og projekter skal vurderes for deres virkning på områdernes udpegningsgrundlag. Det har betydning for bilag IV-arter, som tillige er arter der kan indgå i udpegningsgrundlaget for habitatområder. For Natura 2000-områderne gælder endvidere et særligt forsigtighedsprincip i alle situationer, hvor det ikke kan afvises, at en afgørelse *kan* påvirke, uanset hvor overordnet en plan måtte være. Der er ikke krav om en tilsvarende anvendelse af det særlige forsigtighedsprincip ved vurderinger efter habitatbekendtgørelsens § 10 og afgørelsen m.v. på grundlag heraf.

#### **9.5.3. Indledende vurdering som grundlag for afgørelse**

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

Det kan ofte udelukkes, at et areal, der kan påvirkes af den ansøgte eller planlagte aktivitet væsentligt, 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 de er omfattet af habitatbekendtgørelsens regler.

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

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

I de situationer, hvor den indledende vurdering viser, at bilag IV-arter kan påvirkes, vil det være nødvendigt at belyse sagen nærmere og vurdere, 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 der som regel ikke grundlag for at vedtage planen eller projektet i den foreliggende form. Se nærmere om fravigelsesbetingelserne i afsnit 9.7.1 om betingelserne for at fravige beskyttelsen og kravet om indhentelse af udtalelse fra Miljø- og Fødevareministeriet (afsnit 9.7.2).

#### 9.5.4. Hvem skal tilvejebringe oplysninger?

Det er den kompetente myndigheds ansvar at sikre sig, at en sag afgøres på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Myndigheden skal således sikre, at der er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at kunne vurdere, at yngle- eller rasteområder ikke beskadiges eller ødelægges, eller at planter (i alle deres livsstadier), der er bilag IV-plantearter, ikke ødelægges. Vurderinger af konsekvenserne skal fremgå af redegørelsen (planforslag) eller den konkrete tilladelse eller lignende, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 2.

Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet) har i flere sager fremhævet, at generelle forvaltningsretlige principper (officialprincippet) forudsætter, at myndighederne skal søge sagen tilstrækkeligt oplyst, inden der træffes afgørelse, men at der ikke er egentlige formelle krav til omfanget af undersøgelser<sup>158</sup>.

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 lovgivning 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 brugerbetalingsbekendtgørelsen bilag 2, afsnit 2, jf. lovens § 72 og § 78)<sup>159</sup>.
- 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. I visse tilfælde kan en ansøgning imidlertid være omfattet af flere regelsæt med forskellige hjemler. F.eks. er der ikke efter råstoflovgivningen regler om, at kommunen kan pålægge ansøger sådanne udgifter. Råstofsager er omfattet af miljøvurderingsloven og kan derfor konkret være miljøvurderingspligtige. Efter råstoflovens kapitel om råstofindvinding på havet er der hjemmel til at pålægge ansøger eventuelle udgifter til vurdering.

Det er endvidere i andre sager sket, at bygherrer, entreprenører eller andre har tilvejebragt den nødvendige viden, uden at være retligt forpligtet hertil.

<sup>158</sup> 03-33/200-0064, NKO orienterer nr. 296 - Farum Kaserne-sagen. .

<sup>159</sup> 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.

#### 9.5.5. 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 bl.a. 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.

I en nyere afgørelse fandt Natur- og Miljøklagenævnet imidlertid ikke, at det var 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<sup>160</sup>.

I modsætning til sager, hvor der kan ske en påvirkning af et Natura 2000-område, er der ikke et krav om, at afgørelsen skal hvile på den bedste videnskabelige viden. Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet) har dog understreget, at de almindelige forvaltningsretlige krav til sagens oplysning skal være opfyldt.<sup>161</sup>

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.

#### 9.5.6. Hvor skaffes oplysninger om arten?

Hvis naturområder berøres af en ansøgt aktivitet eller en plan, 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 solbeskinnet, 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<sup>162</sup>.
  - b. Naturdatabasen, oprettet i et samarbejde mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Kommunernes Landsforening, der indeholder GIS-baserede oplysninger om bl.a. artsregistreringer, som måtte være foretaget af DMU, amter, Miljø- og Fødevareministeriet eller andre<sup>163</sup>.

<sup>160</sup> NMK-34-00322

<sup>161</sup> 03-33/200-0064, NKO orienterer nr. 296 – Farum Kaserne-sagen.

<sup>162</sup> Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007 Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning

<sup>163</sup> <http://prior.dmu.dk/>

- c. Biodiversitetskortet udarbejdet for Miljøstyrelsen.<sup>164</sup>
  - d. EUs Natura 2000-database<sup>165</sup> hvor der kan søges efter områder, hvor relevante bilag IV-arter samtidig er på udpegningsgrundlaget for habitatområder, suppleret med oplysninger fra basisanalyserne.<sup>166</sup>
  - e. 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 database<sup>167</sup> eller Naturbasen<sup>168</sup>. 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 de 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 de foregår på de tidspunkter på året, hvor den pågældende art kan tænkes at udnytte et givet område. For eksempel skal mulige ynglevandhuller for padden undersøges forår-sommer. Undersøgelserne skal således foregå på tidspunkter, hvor der vil være stor sandsynlighed for at konstatere arten, hvis den forekommer i området.

Der er eksempler på lokale myndigheder, der som led i en langsigtet strategi for fysisk planlægning har fået foretaget en mere detaljeret kortlægning af, hvor der forekommer bilag IV-arter i kommunen. Andre myndigheder vælger fra sag til sag at sikre, at de nødvendige oplysninger tilvejebringes.

## 9.6. Vurdering af om yngle- eller rasteområder beskadiges eller ødelægges

Myndighederne skal sikre sig, at yngle- eller rasteområder for bilag IV-dyrearter ikke beskadiges eller ødelægges af aktiviteter, som der ansøges om eller planlægges for.

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

### 9.6.1. Principper for at træffe afgørelse eller planlægge

Til forskel for Natura 2000-områderne gælder der ikke et særligt forsigtighedsprincip. Naturklagenævnet (nu Miljø- og Fødevarerklagenævnet) har dog understreget, at de almindelige forvaltningsretlige krav til sagens oplysning skal være opfyldt.<sup>169</sup>

Det må derfor antages, at der er et større skønsmæssigt rum for myndighederne i forhold til afgørelser efter habitatbekendtgørelsens § 10, end tilfældet er efter § 6 og § 7.

<sup>164</sup> <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?profile=miljoegis-plangroendk>

<sup>165</sup> <http://natura2000.eea.europa.eu/>

<sup>166</sup> <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-planer/>

<sup>167</sup> [www.dofbasen.dk](http://www.dofbasen.dk)

<sup>168</sup> [www.fugleognatur.dk](http://www.fugleognatur.dk)

<sup>169</sup> 03-33/200-0064, NKO orienterer nr. 296 – Farum Kaserne-sagen.

Der kan som følge heraf anvendes principper om fleksibel administration, hvor hensynet til arterne indarbejdes 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. nedenfor, så yngle- eller rasteområder ikke beskadiges.

Vurderingen efter habitatbekendtgørelsens § 10 bygger på en række forudsætninger:

- **Klar årsagssammenhæng**

Der skal være en klar årsagssammenhæng for, at en aktivitet vurderes at kunne beskadige eller ødelægge. Hvis en sådan årsagssammenhæng ikke er til stede, vil der ikke være en beskadigelse eller ødelæggelse. Men beskadigelse og ødelæggelse skal dog 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.

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

Beskadigelser kan også omfatte forringelser af yngle- eller rasteområder. Aktiviteter, der gradvist kan forringe yngle- eller rasteområder, må ikke finde sted. Dette kan vanskeliggøre vurderinger. Der skal dog under alle omstændigheder kunne påvises en klar sammenhæng mellem aktiviteten 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. Man skal dog 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 den også have direkte påvirkning på nærliggende naturområder. Der kan i den sammenhæng henvises til Miljøstyrelsens vejledning om godkendelse af husdyrbrug.<sup>170</sup>

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

- **Vurderinger af hensyn til kvaliteten af vandområder vil som hovedregel kunne 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).

<sup>170</sup> <https://husdyrvejledning.mst.dk/>

- **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 opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

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 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.

Princippet om denne form for erstatningsnatur er velkendt i administrationen af naturbeskyttelseslovens § 3, hvor (negative) ændringer af områderne accepteres, forudsat at det er muligt at erstatte eller genetablere tilsvarende yngle- eller rasteområde. Denne paragraf rummer en beskyttelse af naturtyper over en vis størrelsesgrænse. I tilfælde, hvor der meddeles dispensation, er det fast praksis at kræve, at der laves erstatningsnatur i et nærmere bestemt omfang. Samme princip kendes fra administrationen af skovloven, hvor eventuel dispensation til nedlæggelse af fredskov kræver plantning af ny fredskov andet steds i et nærmere bestemt omfang.

- **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". De afværger, at yngle- eller rasteområder samlet set beskadiges eller ødelægges. I DMU-håndbogen<sup>171</sup> er der eksempler på afværgeforanstaltninger for enkelte arter, som myndigheden kan anvende, hvis der konstateres bilag IV-arter. Afværgeforanstaltninger må ikke forveksles med de kompenserende foranstaltninger, der skal iværksættes ved fravigelse af beskyttelsen af Natura 2000 områder, se afsnit 5.1.

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.

---

<sup>171</sup> Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007 Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning.



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 en høj grad af sikkerhed for, at afværgeforanstaltninger virker**

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 kan behovet for afværgeforanstaltninger i form af at sikre mulige nye yngle- eller rasteområder være. For padderne er der stort kendskab til og fast tradition for at etablere velegnede nye lokaliteter. I DMU-håndbogen<sup>172</sup> 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 man få vished for, at en aktivitet selv i værste fald ikke vil skade den økologiske funktionalitet, selvom man 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 tilladelser fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen, kan der redegøres for, at andre myndigheder er bundet af bl.a. habitatbekendtgørelsen. Kommunalbestyrelsen kan derimod ikke i kommuneplantillægget fastsætte retningslinjer, der binder disse myndigheders konkrete afgørelser, 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

---

<sup>172</sup> Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007 Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning.

ansøgningen ikke imødekommes. Hvis planen eller projektet alligevel overvejes gennemført på trods af en negativ påvirkning, kan dette kun ske på grundlag af fravigelsesbestemmelsen i habitatbekendtgørelsens § 11, jf. afsnit 9.7 Fravigelser og klage. Der skal i givet fald være opfyldt en række betingelser, før beskyttelsen kan fraviges, og sagen skal have været forelagt Miljø- og Fødevareministeriet til udtalelse, før der træffes afgørelse.

## 9.7. Fravigelser og klage

### 9.7.1. Streng betingelser for at fravige beskyttelsen

Der er meget begrænsede muligheder for at fravige beskyttelsen af bilag IV-arterne. Derfor skal projekter eller planer så vidt muligt udformes, så det undgås, at bilag IV-arters yngle- eller rasteområder skades.

Hvis det på trods heraf overvejes at vedtage en plan eller godkende eller tillade et projekt, der kan skade yngle- eller rasteområder, skal der følges en bestemt procedure, hvor en række betingelser skal være opfyldt, som det fremgår af § 11 i habitatbekendtgørelsen.

Først og fremmest må der ikke være andre, tilfredsstillende alternativer til det projekt eller den plan, der skal gennemføres.

Hvis der ikke er tilfredsstillende alternativer, og det overvejes at gennemføre et projekt eller en plan, som kan påvirke yngle- eller rasteområder negativt, så må gennemførelse af projektet eller planen desuden ikke hindre, at bestanden opretholdes i gunstig bevaringsstatus på lang sigt.

Betingelsen om, at en fravigelse ikke må hindre opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus, må anses for opfyldt, hvis nettoresultatet af en dispensation 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 disse to betingelser er opfyldt, kan der endvidere kun fraviges, hvis en eller flere af følgende yderligere betingelser er opfyldt:

- 1) Det sker af hensyn til vilde dyr, planter eller naturtyper.
- 2) Det sker for at forhindre alvorlig skade på afgrøder, husdyr, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom.
- 3) Det sker af hensyn til den offentlige sikkerhed eller sundhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet.
- 4) Det sker med henblik på forskning og undervisning, genudsætning, ophjælpning af bestande, herunder ved kunstig opformering af arter.

Der skal altså være ganske vægtige grunde til at fravige.

Der foreligger ingen domspraksis fra EU-Domstolen om virkningen af fravigelsesbestemmelsen i praksis. På baggrund af EU-Domstolens afgørelser<sup>173</sup> vedrørende den tilsvarende undtagelsesbestemmelse i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 9, må det dog antages, at det må være en forudsætning, at alternative løsninger må forkastes af videnskabelige, tekniske eller andre objektivt dokumenterbare grunde. Samtidig skal der være tvingende grunde til at dispensere, og dispensationen må ikke række videre, end hvad der er nødvendigt for at løse problemet.

---

<sup>173</sup> C-79/03 og C-10/96

Begrebet bydende nødvendige hensyn til væsentlige offentlige samfundsinteresser er ikke defineret i direktivet eller EU-Domstolens praksis. Projekter og planer, der opfylder kravet om at være af væsentlig samfundsinteresse, vil efter Miljøstyrelsen opfattelse almindeligvis være af national eller evt. regional karakter.

Med alvorlig skade på ejendom forstås skade, som rækker videre end gener og almindelig forretningsrisiko. Kravet om alvorlig skade skal ses på baggrund af den beskyttelse, som direktivet tilsigter. Bestemmelsen tager også sigte på at afværge alvorlig skade.

#### **9.7.2. Fravigelse kræver udtalelse fra Miljø- og Fødevareministeriet**

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 Miljø- og Fødevareministeriet, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 3.

Miljø- og Fødevareministeriet 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.

Miljø- og Fødevareministeriets udtalelse vil være vejledende. I tilfælde, hvor en myndighed vælger at tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriets synspunkter og på trods heraf give en tilladelse, der kan påvirke bilag IV-arter negativt, kan Miljø- og Fødevareministeriet benytte en adgang til at 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 i fortsættelse af hidtidig praksis 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.

#### **9.7.3. Oplysningspligt om fravigelser af beskyttelsen**

Hvis en myndighed har truffet afgørelse om at fravige beskyttelsen efter at have hørt Miljø- og Fødevareministeriet, skal Miljø- og Fødevareministeriet tilsendes kopi af den endelige afgørelse (den vedtagne plan, tilladelsen, dispensationen m.v.), jf. § 11, stk. 4.

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

#### **9.7.4. Klage**

Der er ikke fastsat særlige klageregler i habitatbekendtgørelsen. Klagereglerne følger de almindelige 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 gøres til konkret genstand for klage som led i klage over den samlede afgørelse.

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