

Anmelderordningen i naturbeskyttelseslovens § 19b

Problemstilling:

Er den danske implementering af anmelderordningen i naturbeskyttelseslovens § 19b i overensstemmelse med direktivet?

Anmelderordningen

Habitatdirektivets art. 6, stk. 2, forpligter medlemsstaterne til at undgå forringelse af en række naturtyper og levesteder for arter, og efter art. 6, stk. 3, skal projekter og planer, der væsentligt kan påvirke de internationale beskyttelsesområder under hensyntagen til bevaringsmålsætningen for området, underkastes en konsekvensvurdering.

Habitatdirektivets art. 6 er bl.a. gennemført i dansk ret ved naturbeskyttelseslovens kap 2a, herunder § 19b.

§ 19b fastsætter en anmeldepligt for de aktiviteter, som fremgår af bilag 2 i naturbeskyttelsesloven. Undtaget fra anmelderpligten i § 19b, stk. 1, er en aktivitet der er omfattet af forbuddene i naturbeskyttelseslovens § 3, § 8, § 15 eller § 18 eller i § 28 om skove. Det samme gælder aktiviteter som i øvrigt kræver tilladelse efter naturbeskyttelses-, miljø- eller planlovgivningen, eller hvis konsekvenser efter denne lovgivning er vurderet eller skal vurderes forud for iværksættelsen. Anmelderordningen opfanger derved de situationer, som ikke bliver fanget af anden lovgivning.

Anmelderordningen i et EU-retligt perspektiv:

Habitatdirektivet indeholder fællesregler for beskyttelse af henholdsvis fuglebeskyttelses- og habitatområder. Efter art. 6, stk. 2, skal medlemslandene træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arter samt betydelige forstyrrelser af arter, om nødvendigt også over for igangværende aktiviteter. Endvidere skal myndighederne efter art. 6, stk. 3, vurdere alle planer og projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for et område for dets virkninger på området. Myndighederne må derfor ikke give deres tilslutning til planen eller projektet, med mindre det uden rimelig tvivl kan afvises, at områderne skades.

Artikel 6, stk. 3: *Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.*

Artikel 6, stk. 3, skal – med hensyn til formål og indhold – ses i sammenhæng med artikel 6, stk. 1 og 2. Selvom et initiativ eller en aktivitet ikke skønnes at være omfattet af artikel 6, stk. 3, skal det alligevel være i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1 og 2 i habitatdirektivet.¹ Aktiviteter, der virker positivt i eller er tilpasset en lokalitet, kan være omfattet af artikel 6, stk. 1 og 2 - eksempelvis traditionelle landbrugsmetoder, der opretholder visse naturtyper og bestande af arter. Artikel 6, stk. 3 (og stk. 4) opstiller rammerne for, om planer og projekter med negative konsekvenser i en fremtidig udvikling kan tillades eller ej og sikrer således ifølge EU-kommissionen, at negative økonomiske eller andre ikke-økologiske behov afvejes mod de bevaringsmæssige målsætninger.²

Forholdet mellem artikel 6, stk. 3 og stk. 2 er også behandlet i sagen C-127/02

I sag C-127/02 udtalte EU-domstolen:

”Præmis 31: Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilken sammenhæng der er mellem stk. 2 og stk. 3 i habitatdirektivets artikel 6.

Præmis 32 og 33: Det bemærkes, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med direktivets artikel 7, pålægger medlemsstaterne at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af levesteder i SBO’erne samt væsentlige forstyrrelser af de arter, for hvilke disse områder er udpeget. Det bestemmes i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at de kompetente nationale myndigheder først giver tilladelse til en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, men kan påvirke lokaliteten væsentligt, når de ved hjælp af en vurdering af

¹ Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.2

² Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.2

planen eller projektets virkning på lokaliteten har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet.

Præmis 36: En tilladelse til en plan eller et projekt, der er meddelt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, forudsætter nemlig nødvendigvis, at planen eller projektet er blevet anset for ikke at kunne skade den omhandlede lokalitets integritet og følgelig for heller ikke at være egnet til at forårsage forringelse eller væsentlig forstyrrelse i artikel 6, stk. 2's forstand.

Præmis 37: **Det kan dog ikke udelukkes, at en sådan plan eller et sådant projekt, selv uden enhver fejl fra de kompetente nationale myndigheders side, senere viser sig at kunne forårsage sådanne forringelser eller forstyrrelser. Under disse omstændigheder gør anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, det muligt at opfylde hovedmålsætningen om bevaring og beskyttelse af kvaliteten af miljøet,** herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som den er formuleret i første betragtning til direktivet.

Præmis 38: Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, indfører en fremgangsmåde, der ved hjælp af en forudgående kontrol skal sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for den pågældende lokalitets forvaltning, men som kan påvirke lokaliteten væsentligt, kun tillades, for så vidt som den/det ikke skader lokalitetens integritet, mens direktivets artikel 6, stk. 2, fastsætter en forpligtelse til generel beskyttelse, der består i at undgå forringelse samt forstyrrelser, der kan få væsentlige virkninger med hensyn til direktivets målsætninger og kan ikke anvendes samtidigt med artiklens stk. 3.”

Artikel 6, stk. 3 (og 4), opstiller en trinvis procedure for vurdering af planer og projekter:³

1. Første trin består i en vurdering (artikel 6, stk. 3)
2. Andet trin er de kompetente myndigheders afgørelse (artikel 6, stk. 3, 2. punktum)
3. Tredje trin bliver aktuelt, hvis det foreslås, at en plan eller et projekt på trods af en negativ vurdering, ikke skal afvises, men overvejs nøjere.

Geografisk afgrænsning af planernes anvendelsesområde

EU-kommissionen angiver i vejledning om habitatdirektivet, i forhold til den geografiske afgrænsning af bestemmelserne i artikel 6, stk. 3, at bestemmelserne ikke kun vedrører planer og projekter, som udelukkende gennemføres i eller dækker et beskyttet område, men også tager sigte på planer og projekter der gennemføres uden for området, men som alligevel kan påvirke dette væsentligt.⁴ Spørgsmålet om den geografiske afgrænsning af artikel 6, stk. 3 er behandlet i en række sager fra EU-domstolen. I sag C-98/03 udtalte domstolen bl.a., at i direktivets definition af foranstaltninger, der skal underkastes en vurdering med hensyn til deres virkninger, sondres der imidlertid ikke efter, om disse foranstaltninger gennemføres uden for eller inden for en beskyttet lokalitet.

I sag C-98/03 udtalte EU-domstolen følgende:

”Præmis 32: I direktivets definition af foranstaltninger, der skal underkastes en vurdering med hensyn til deres virkninger, sondres der imidlertid ikke efter, om disse foranstaltninger gennemføres uden for eller inden for en beskyttet lokalitet.

Præmis 41: Den betingelse, som gælder for vurderingen af en plan eller et projekts virkninger på en bestemt lokalitet, som indebærer, at der i tilfælde af tvivl med hensyn til, hvorvidt der ikke foreligger væsentlige virkninger, skal foretages en sådan vurdering, giver følgelig ikke adgang til (...) at undtage visse kategorier af projekter fra en sådan vurdering på grundlag af kriterier, der er uegnede til at sikre, at disse ikke kan påvirke de beskyttede lokaliteter væsentligt.

Præmis 43: Hvad særligt angår de anlæg, til hvilke der ikke skal meddeles tilladelse efter BImSchG, gælder, at den omstændighed, at denne lov gør det obligatorisk at kontrollere, om der er opstillet hindringer for de skadelige virkninger på miljøet, som det teknologiske udviklingstrin gør

³ Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.2

⁴ Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.2

det muligt at undgå, og at de virkninger, som teknologien ikke gør det muligt at undgå, reduceres til et minimum, ikke er tilstrækkelig til at sikre, at forpligtelsen i direktivets artikel 6, stk. 3, overholdes. Den kontrolforpligtelse, der er fastsat ved BImSchG, er nemlig under alle omstændigheder ikke egnet til at sikre, at et projekt vedrørende et sådant anlæg ikke skader den beskyttede lokalitets integritet. Navnlig forpligtelsen til at kontrollere, at de skadelige virkninger på miljøet, som det teknologiske udviklingstrin ikke gør det muligt at forhindre, reduceres til et minimum, garanterer ikke, at et sådant projekt ikke medfører en sådan skade.”

Definition af ”planer” og ”projekter”

Det er ikke i habitatdirektivet nærmere defineret, hvad der skal forstås ved begreberne ”planer” eller ”projekter”. En række afgørelser fra EU-domstolen har dog bidraget til forståelsen af begreberne.

Vejledningen lægger – i overensstemmelse med generaladvokatens udtalelse i sag C-256/98 - op til at fortolke begreberne bredt, idet den afgørende afgrænsende faktor af begreberne består i, om planen eller projektet kan påvirke et område væsentligt. Samtidig peges der på, at begreberne skal fortolkes bredt for ikke at begrænse mulighederne for at afveje bevaringsinteresser mod skadevoldende, ikke-bevaringsorienterede interesser.⁵

I forslag til afgørelse i sag **C-256/98** udtalte generaladvokaten følgende:

”Præmis 33: Når det gælder artikel 6, stk. 3 (23), må udtrykket »plan« efter min mening fortolkes udvidende. De lokaliteter, der vil kunne blive berørt af sådanne planer, er pr. definition lokaliteter af fællesskabsbetydning, som omfattes af den beskyttelsesordning, der er indført i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2. Det ville stride både mod de i artikel 6, stk. 3, anvendte ord (»alle planer eller projekter«) og mod de beskyttelsesformål, der er tænkt på med udpegelsen af SBVO, at fortolke dette udtryk alt for strikte. Da en eventuel fremtidig udvikling af en lokalitet først og fremmest afhænger af vurderingen, bør efter min mening forpligtelsen til at gennemføre en vurdering af indvirkningen på lokaliteten indholdsmæssigt omfatte alle former for udviklingsvirksomhed undtagen den virksomhed, som ikke væsentligt, individuelt eller i forbindelse med andre udviklingsaktiviteter kan indvirke på lokalitetens beskyttelsesformål. Denne løsning er i overensstemmelse med det fællesskabsretlige princip om, at undtagelser fra den almindelige regel (det vil her sige de former for udviklingsvirksomhed, som ikke kræver vurdering vedrørende lokaliteten) gøres til genstand for en indskrænkende fortolkning.”

I vejledningen beskrives begreberne på følgende måde:

Projekt: Ifølge vejledningens afsnit 4.3.1 bør begrebet ”projekt” ses i forhold til VVM-direktivet (85/337/EØF), som bygger på tilsvarende principper om regler for vurdering af projekter, der har betydelig indvirkning på miljøet.⁶

Plan: Arealanvendelsesplaner og sektorplaner (fx sektorvandplaner) kan være relevante for artikel 6, stk. 3. Afgørende er, om de påvirker et natura 2000-område væsentligt. Politiske planer (fx generel plan for bæredygtighed) er som udgangspunkt ikke omfattet, medmindre at der imidlertid er en meget klar direkte forbindelse mellem indholdet af sådant initiativ og en forventet væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område.⁷

Samme kriterier se også anvendt i sagen C-127/02.

I sag **C-127/02** udtalte retten følgende:

”Præmis 23: Habitatdirektivet definerer ikke begreberne »plan« og »projekt«.

Præmis 24: Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40) – i hvis sjette betragtning det anføres, at tilladelse til projekter, som kan forventes at få betydelige indvirkninger på miljøet, først bør gives efter forudgående vurdering af de betydelige virkninger, disse projekter kan forventes at få på miljøet – definerer derimod i artikel 1, stk. 2, begrebet projekt på følgende måde:

- Gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

⁵ Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.3

⁶ Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.3.1

⁷ Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.3.1 og 4.3.2

- Andre **indgreb i det naturlige miljø** eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden

*Præmis 26: En sådan definition af begrebet »projekt« er relevant med henblik på at klarlægge begrebet plan eller projekt i habitatdirektivets forstand, der, som det fremgår af det ovenfor anførte, ligesom direktiv 85/337 tilsigter **at undgå, at aktiviteter, der kan skade miljøet, tillades uden forudgående vurdering af deres indvirkninger herpå.***

Vurderingen af planer og projekter:

Det følger af artikel 6, stk. 3, at *alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.*

Ved vurderingen af en plan eller et projekt skal der lægges vægt på de *”i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en lokalitet væsentligt”*.

”Væsentligt”:

Tolkes som udgangspunkt objektivt. På baggrund af sag C-127/02 kan det dog udledes, at væsentligheden af den virkning, som en plan eller et projekt har på en lokalitet skal ses i sammenhæng med bevaringsmålsætningen for lokaliteten.⁸ Når en plan eller et projekt ikke risikerer at skade bevaringsmålsætningen for en lokalitet, selvom den/det har en virkning derpå, kan planen eller projektet, ifølge C-127/02, ikke anses for at kunne påvirke den omhandlede lokalitet ”væsentligt”. Hvis planen omvendt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for omhandlede lokalitet, skal planen eller projektet nødvendigvis kunne anses for at kunne påvirke lokaliteten væsentligt.

Sag C-127/02

”Præmis 46: Som det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, sammenholdt med tiende betragtning til direktivet, hænger væsentligheden af den virkning, som en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, har på en lokalitet, sammen med bevaringsmålsætningen for lokaliteten.

Præmis 47: Når en sådan plan eller et sådant projekt ikke risikerer at skade bevaringsmålsætningen for en lokalitet, selv om den/det har en virkning derpå, kan planen eller projektet ikke anses for at kunne påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt.

Præmis 48: Når en sådan plan eller et sådant projekt omvendt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for den omhandlede lokalitet, skal planen eller projektet nødvendigvis anses for at kunne påvirke lokaliteten væsentligt. I forbindelse med bedømmelsen af de forventede virkninger, der er forbundet med planen eller projektet, skal væsentligheden af virkningerne, som nærmere anført af Kommissionen, bl.a. fastlægges i lyset af den i planen eller projektet omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.”

”kan påvirke”

Der kræves ikke – jf. sag C-127-02 - sikkerhed for væsentlig påvirkning, for at artikel 6, stk. 3 (og 4) skal finde anvendelse, men det er tilstrækkeligt, at planen/projektet **kan** påvirke området.⁹ I sag C-127-02 udtalte EU-domstolen blandt andet, at ”i tilfælde af tvivl med hensyn til, om der er væsentlige virkninger, skal foretages en sådan vurdering, gør det muligt effektivt at undgå, at der bliver givet tilladelse til planer eller projekter, der kan skade den omhandlede lokalitets integritet, og bidrager således til at realisere habitatdirektivets hovedformål i henhold til direktivets tredje betragtning og til dets artikel 2, stk. 1, nemlig at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter.” Se også sag C-418/04, ”Det følger heraf, at habitatdirektivet kræver, at enhver plan eller ethvert projekt gøres til genstand for en vurdering af dens/dets virkninger i tilfælde, hvor det ikke på grundlag af objektive omstændigheder kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt.”

⁸ Til støtte Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit og 4.4.1.

⁹ EU-kommissionen henviser også til VVM-direktivet og dets forståelse af udtrykket ”kan påvirke væsentligt”.

I **sag C-127-02** udtalte EU-domstolen følgende:

”Præmis 41: Følgelig forudsætter udløsningen af den mekanisme for beskyttelse af miljøet, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke vished for – således som det i øvrigt fremgår af den fortolkningsvejledning for artiklen, som Kommissionen har udarbejdet, med titlen »Forvaltning af Natura 2000-områder. Habitatdirektivets artikel 6, 92/43/EØF« – at den påtænkte plan eller det påtænkte projekt påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt, men er et resultat af den blotte sandsynlighed for, at en sådan virkning knytter sig til den pågældende plan eller det pågældende projekt.

Præmis 43: Det følger heraf, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, gør kravet om en vurdering med hensyn til en plan eller et projekts virkninger betinget af, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at planen eller projektet påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt.

Præmis 44: Navnlig under hensyn til forsigtighedsprincippet, som er et af grundlagene for den politik om et højt beskyttelsesniveau, der føres af Fællesskabet inden for miljøområdet i henhold til artikel 174, stk. 2, første afsnit, EF, og i lyset af hvilket habitatdirektivet skal fortolkes, er der følgelig en risiko for, at det ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at en plan eller et projekt kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt (jf. analogt bl.a. dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 50, 105 og 107). En sådan fortolkning af den betingelse, som gælder for vurderingen af en plan eller et projekts virkninger på en bestemt lokalitet, som indebærer, at der i tilfælde af tvivl med hensyn til, om der er væsentlige virkninger, skal foretages en sådan vurdering, gør det muligt effektivt at undgå, at der bliver givet tilladelse til planer eller projekter, der kan skade den omhandlede lokalitets integritet, og bidrager således til at realisere habitatdirektivets hovedformål i henhold til direktivets tredje betragtning og til dets artikel 2, stk. 1, nemlig at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter.”

Se også **sag C-418/04** hvor EU-domstolen udtalte:

”Præmis 226: Med hensyn til gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, bemærkes indledningsvist at Domstolen allerede har fastslået, at direktivets artikel 6, stk. 3, gør kravet om en vurdering med hensyn til en plan eller et projekts virkninger betinget af, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at planen eller projektet påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt. Navnlig henset til forsigtighedsprincippet foreligger der en sådan risiko i tilfælde, hvor det ikke på grundlag af objektive omstændigheder kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt (dommen af 20.10.2005 i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

Præmis 227: Det følger heraf, at habitatdirektivet kræver, at enhver plan eller ethvert projekt gøres til genstand for en vurdering af dens/dets virkninger i tilfælde, hvor det ikke på grundlag af objektive omstændigheder kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt.”

Sandsynligheden for væsentlig påvirkning kan ikke blot skyldes planer eller projekter i, men også uden for et beskyttet område. Kommissionen peger derfor på, at medlemsstaterne i deres lovgivning og praksis sørger for, at artikel 6, stk. 3, anvendes på den udvikling, som finder sted uden for Natura 2000-områder, men som alligevel kan påvirke deres miljø væsentligt.¹⁰

”i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter” – kumulative virkninger

Ved vurderingen af, om planer eller projekter kan medføre væsentlig påvirkning, skal der også tages hensyn til kumulative virkninger som følge af kombinationen med andre foreslåede planer eller projekter.¹¹ Se til illustration sag C-127/02, hvor EU-domstolen udtalte at vurderingen forud for godkendelsen af planen eller projektet også skal tage hensyn til den kumulative virkning, der følger af kombinationen af denne plan eller dette projekt med andre planer og projekter.

¹⁰ Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.4.2

¹¹ Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.4.3

Sag C-127/02 udtalte EU-domstolen følgende:

”Præmis 52: Hvad angår begrebet »vurdering«, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, bemærkes, at det ikke fastlægger nogen særlig metode til gennemførelse af en sådan vurdering.

Præmis 53: Det fremgår dog af bestemmelsens ordlyd, at vurderingen af virkningerne på **den** lokalitet, der er omhandlet i planen eller projektet, skal gå forud for godkendelsen af planen eller projektet og skal tage hensyn til den kumulative virkning, der følger af kombinationen af denne plan eller dette projekt med andre planer og projekter under hensyn til bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet.”

I relation til allerede fuldførte planer er EU-kommissionen af den opfattelse at de også bør inddrages – blandt andet med henvisning til artikel 6, stk. 1 og 2 – hvis de varige virkninger medfører, at der skal sættes inde med afhjælpende eller kompenserende bevaringsforanstaltninger eller foranstaltninger, der tager sigte på at undgå forringelse af naturtyper eller forstyrrelse af arter.¹²

Vurderingen

Den udløsende faktor for en vurdering i henhold til VVM-direktivet (85/337/EØF) er, ifølge EU-kommissionen, næsten den samme vurdering i henhold til habitatdirektivet, da det væsentlige er sandsynligheden for væsentlige virkninger. Indholdet af vurderingen er som udgangspunkt begrænset til konsekvenserne for området med hensyn til dets bevaringsmålsætninger. I mange tilfælde vil de økologiske virkninger af en plan eller et projekt imidlertid ikke kunne vurderes fyldestgørende, hvis der ikke foretages en vurdering af andre miljøfaktorer (fx jordbund, vand, landskab).¹³ En undersøgelse af mulige afhjælpende foranstaltninger og alternative løsninger kan føre til, at planen eller projektet ikke vil få negative virkninger for området. I vurderingen skal der også tages hensyn til de virkninger, der optræder i forbindelse hermed.

Bevaringsmålsætningerne for lokaliteten:

I henhold til artikel 4, stk. 1, skal medlemsstaterne foreslå en liste over områder, hvori det oplyses, ”hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter”. Disse oplysninger udgør grundlaget for medlemsstaternes opstilling af bevaringsmålsætningerne for et givet område.

Anmelderordningen i et dansk perspektiv

Direktivets artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 3, er implementeret i dansk lovgivning ved love og bekendtgørelser. På miljøområdet er implementering blandt andet sket ved bekendtgørelse nr. 1217 af 28. september 2016, lov om naturbeskyttelse.

Bekendtgørelsens § 19b, stk. 1 fastsætter at aktiviteter i Natura 2000 områder, der er nævnt i bilag 2, skal forhåndsanmeldes, så kommunalbestyrelsen kan tage stilling til, om en påvirkning kan udelukkes, eller om påvirkningen er uden betydning for det udpegede område, eller om der er behov for at begrænse eller stoppe den anmeldte aktivitet af hensyn til arter og naturtyper, som området er udpeget for at beskytte.¹⁴

Naturbeskyttelseslovens bilag 2 opregner en række aktiviteter, som antages at falde ind under begrebet ”projekter”, og som efter den hidtidige lovgivning normalt kunne iværksættes uden forudgående tilladelse, uanset aktiviteten kan medføre væsentlig påvirkning af arter eller naturtyper, og hvor der efter Habitatdirektivet er krav om forudgående konsekvensvurdering af Natura 2000 påvirkningen.¹⁵

Kommunalbestyrelsen skal i deres vurdering tage hensyn til områdets bevaringsmålsætninger.

Aktiviteter der fremgår af bilag 2:

1. Tilplantning med juletræer og skov, flerårige energiafgrøder, levende hegn og lignende i fuglebeskyttelsesområder.
2. Rydning af samt træartsskifte og plantning i løvskov.
3. Ændring i tilstanden af søer, heder, moser og lignende, strandenge, strandsumpe, ferske enge og overdrev, der ikke opfylder størrelseskravet i § 3.
4. Ændring i tilstanden af indlandssaltenge, kilder og væld samt vandløb, der ikke er udpeget efter § 3.

¹² Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.4.3

¹³ Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Miljø, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, april 2000, afsnit 4.5.2

¹⁴ Vejledning om reglerne om internationale naturbeskyttelsesområder i naturbeskyttelseslovens, afsnit 1.2

¹⁵ Karnov, note 98 til Naturbeskyttelseslovens § 19 b

5. Opdyrkning af vedvarende græsarealer i fuglebeskyttelsesområder.
6. Opdyrkning, tilplantning og sandflugtsdæmpning på klitter.
7. Rydning af krat af havtorn, gråris og enebær samt skov af skovfyr på klitter.
8. Rydning af krat af enebær på overdrev, der ikke er omfattet af § 3.
9. Væsentlig ændring inden for kort tid i græsningsintensitet, herunder ophør med græsning eller høslet.
10. Væsentlig ændring i anvendelsen af husdyrgødning, herunder ændret gødskning fra handelsgødning til husdyrgødning.
11. Etablering af anlæg, der er nødvendige for erhvervet, herunder veje.
12. Etablering af ikkegodkendelsespligtig virksomheder i områderne, der kan medføre betydelig forstyrrelser (eksempelvis støj).

Med hensyn til de samme aktiviteter, som foregår uden for de internationale naturbeskyttelsesområder, og som eventuelt kan have virkninger ind i områderne, er det som udgangspunkt ikke muligt at definere en erkendbar grænse for, hvornår aktiviteten vil blive omfattet af kravet om konsekvensvurdering. I Karnovs noter til § 19 b gives følgende eksempel: *For eksempel er det ikke muligt på forhånd præcist at fastlægge, i hvilken afstand fra det internationale naturbeskyttelsesområde ændret gødningsanvendelse bør omfattes af anmeldeordningen. Det gør det efter bemærkningerne særdeles vanskeligt at håndhæves kravet om anmeldelse, og en upræcis bestemmelse giver problemer i relation til de berørte lodsejeres retssikkerhed.*¹⁶

I relation til ovenstående er det dog vigtigt at have for øje, at selvom der ifølge den juridiske litteratur kan rejses tvivl ved denne del af de danske reglers overensstemmelse med direktivet, vil den direkte effekt af art. 6, stk. 3, ikke have betydning, når der ikke i de danske regler er krav om forudgående anmeldelse eller anden tilladelse.¹⁷ Samtidig har det i praksis heller ikke den store betydning, idet aktiviteter udenfor habitatområdet ofte vil falde uden for projektbegrebet eller være omfattet af den generelle danske miljøbeskyttelse.

Dette betyder, at aktiviteter, der er omfattet af aktivitetskataloget i bilag 2, men som planlægges udført uden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, ikke er omfattet af anmeldelseskravet i § 19b. I praksis vil der derfor som oftest kun kunne blive tale om indgreb overfor sådanne aktiviteter, når de allerede er iværksat.

I relation til ovenstående er det også af relevans at klarlægge hvilke aktiviteter, der som udgangspunkt ikke er omfattet af anmeldelsespligten i naturbeskyttelseslovens § 19 b. De aktiviteter, der ikke er omfattet af anmeldelsespligten er først og fremmest aktiviteter, der ikke er omfattet af bilag 2. Dette betyder at fortløbende landbrugsmæssig drift i form af igangværende aktiviteter i almindelighed ikke er omfattet af anmeldelseskravet, selvom der eksempelvis som led i en igangværende aktivitet sker en gradvis intensivering af denne.

Af andre aktiviteter der ikke er omfattet af anmeldelseskravet i § 19 b. kan nævnes følgende:

- Aktiviteter, der er omfattet af aktivitetskataloget i bilag 2, men som planlægges udført uden for internationalt naturbeskyttelsesområde.
- Aktiviteter, der er omfattet af forbuddene i naturbeskyttelseslovens § 3, 8, 15 eller 18, jf. § 19b, stk. 3, 1. pkt.
- Aktiviteter omfattet af forbuddet i skovloven, jf. § 19 b, stk. 3, 1. pkt.
- Aktiviteter, der ”i øvrigt kræver tilladelse efter naturbeskyttelses-, miljø- eller planlovgivning, er ligeledes undtaget fra anmeldelsesordningen eller hvis konsekvenser er vurderet eller skal vurderes forud for iværksættelsen”, jf. § 19 b, stk. 3, 2. pkt.

Myndighedens vurdering¹⁸

Hvis en anmeldt aktivitet vurderes at kunne medføre negative konsekvenser for arter eller naturtyper, som det pågældende internationale naturbeskyttelsesområde er udpeget for at beskytte, skal kommunalbestyrelsen forhindre, at aktiviteten igangsættes i den ansøgte form. Principperne for vurdering af aktiviteterne er de samme, som gælder for aktiviteter, der kræver tilladelse m.v.¹⁹ Ifølge vejledningen skal aktiviteten efter disse principper vurderes for sin virkning i sig selv og i forbindelse med andre planer og projekter på de arter og naturtyper, det pågældende område er udpeget for. Også aktivitetens eventuelle bidrag til kumulerede effekter vurderes, eksempelvis ved ændret gødskning.

Kommunalbestyrelsen skal vurdere effekten af den anmeldte aktivitet i forhold til bevaringsmålsætningen for det enkelte område. Den konkrete bevaringsmålsætning for området er i mange tilfælde fastlagt i Natura 2000-planen.

¹⁶ Karnov, note 99 til Naturbeskyttelseslovens § 19 b

¹⁷ Karnov, note 99 til Naturbeskyttelseslovens § 19 b

¹⁸ Find mere information i Vejledning om reglerne om internationale naturbeskyttelsesområder i naturbeskyttelsesloven § 19 b. § 19 d og § 19 e, s. 32

¹⁹ Vejledning om reglerne om internationale naturbeskyttelsesområder i naturbeskyttelsesloven § 19 b. § 19 d og § 19 e, s. 32

Såfremt der ikke er fastsat en konkret bevaringsmålsætning, gælder – ifølge vejledningen – den generelle bevaringsmålsætning for områderne om at sikre eller genopretholde en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for at beskytte, jf. § 4, stk. 1 i habitatbekendtgørelsen.²⁰ Samtidig er vurderingen af effekten ikke begrænset til selve det areal i det internationale naturbeskyttelsesområde, hvorpå aktiviteten påtænkes iværksat. Effekten af aktiviteten skal vurderes for hele det udpegede område.

Ved vurdering af eventuelle påvirkninger gælder forsigtighedsprincippet i forhold til at beskytte de internationale beskyttelsesområder. Der skal således være en høj grad af vished for, at aktiviteten ikke vil skade udpegningsgrundet. Såfremt det ikke på baggrund af bedste videnskabelig viden uden rimelig tvivl kan afvises, kan aktiviteten ikke igangsættes.

Konklusion:

Det er overordnet set svært at konkludere om den danske implementering af anmelderordningen i naturbeskyttelseslovens § 19b er i overensstemmelse med direktivet, idet det kræver en konkret vurdering af om de enkelte aktiviteter i bilag 2 er *”er passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger”*, jf. artikel 6, stk. 2.

²⁰ Vejledning om reglerne om internationale naturbeskyttelsesområder i naturbeskyttelsesloven § 19 b. § 19 d og § 19 e, s. 32