

Projektbegrebet i habitatdirektivet

Problemstilling: Er den danske implementering og dermed forståelse af projektbegrebet i habitatdirektivets art. 6, stk. 3, i overensstemmelse med direktivet?

Projektbegrebet, den EU-retlige definition

Artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivetⁱ fastslår, at der skal foretages en vurdering af alle "planer eller projekter", som kan påvirke et natura 2000 område væsentligt.

Der er ikke i direktivet nogen nærmere definition af begreberne "planer eller projekter". Man må derfor skele til retspraksis.

EU-Domstolen udtalte sig om forståelsen af begrebet "projekt" i muslingedommen, sag C-127/02, dom af 7. september 2004ⁱⁱ. I denne dom lagde domstolen til grund, at begrebet skal forstås på samme måde som i det daværende VVM-direktiv (85/337/EØF af 27. juni 1985ⁱⁱⁱ), artikel 1, stk. 2:

- ”
- gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder
 - andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.”

Dommen bekræftede Kommissionens fortolkning af begrebet. Kommissionen havde således i en vejledning fra april 2000, "Forvaltning af Natura 2000-områder"^{iv} udtalt sig om forståelsen af begrebet projekt. I vejledningens afsnit 4.3, meddeler Kommissionen, at der bør anlægges en bred fortolkning af begrebet, og at det bør forstås i overensstemmelse med definitionen i VVM-direktivet. Kommissionen angiver uddybende følgende:

”Som det ses, er dette en meget bred definition (se bilag I, pkt. 6), som ikke er begrænset til egentlige bygge- og anlægsarbejder. F.eks. kan denne definition omfatte en betydelig intensivering af landbruget, som truer med at skade eller ødelægge et områdes semi-naturlige miljø.”

EU-Domstolen har efterfølgende bidraget med yderligere fortolkning af begrebet^v.

I sag C-98/03ⁱⁱ, Kommissionen mod Tyskland, dom af 10. januar 2006, havde Kommissionen anlagt sag mod Tyskland for traktatbrud. Tyskland havde ved lov undtaget en række handlinger uden for natura 2000-områder fra projektbegrebet. Det var bl.a. fastsat ved lov, at begrebet "projekt" ikke omfattede anvendelsen af jordarealer til landbrug, skovbrug og fiskeri, når anvendelsen skete med respekt for formålene med og principperne for naturbeskyttelse og bevaring af landskabet. Kommissionen var ikke enig i, at man på denne måde kunne begrænse projektbegrebet.

Domstolen var enig med Kommissionen og udtalte, at der ikke er hjemmel til at undtage visse kategorier af projekter fra en vurdering efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3 og 4, jf. dommens præmis 41. Tyskland kunne med andre ord ikke ved national lovgivning indskrænke projektbegrebets bredde.

I sagen C-538/09ⁱⁱ, Kommissionen mod Belgien, dom af 26. maj 2011, havde Belgien undtaget visse mindre projekter fra miljøvurdering, bl.a. opførelse af staldbygninger, opbevaring i bulk eller i siloer af korn og frø mv.

Domstolen underkendte den belgiske ordning. Domstolens begrundelse var bl.a. følgende:

"Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan således ikke give en medlemsstat adgang til at vedtage nationale bestemmelser, der generelt bringer virkninger på lokaliteten af udviklingsprojekter, som kun giver anledning til mindre udgifter eller vedrører specielle former for virksomhed, uden for vurderingspligtens område"... (præmis 43)

"Det fremgår hermed af Domstolens praksis, at en medlemsstat i princippet ikke i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har adgang til systematisk og generelt at undtage virkningerne fra visse kategorier af planer eller projekter på Natura 2000-områder fra vurderingspligten på grundlag af den pågældende form for aktivitet eller ved indførelse af en erklæringsordning." (præmis 45)

Domstolens praksis viser, at der skal anlægges en bred fortolkning af projektbegrebet, og medlemsstaterne kan ikke begrænse bredden af begrebet ved i national lovgivning at undtage særlige kategorier af handlinger / projekter fra begrebet eller ved at fastsætte at miljøvurderinger er nødvendige for særlige kategorier af handlinger / projekter.

Projektbegrebet, den danske forståelse

Artikel 6, stk. 3, er implementeret i dansk lovgivning ved love og bekendtgørelser. På miljøområdet er den primære bekendtgørelse nr. 1828 af 16. december 2015 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter^{vi}, også kaldet habitatbekendtgørelsen.

Bekendtgørelsens § 7 fastsætter, at myndighederne, før de træffer afgørelser efter en række bestemmelser, først skal undersøge, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter, kan påvirke et natura 2000-område væsentligt. De konkrete bestemmelser vedrører især tilladelser, dispensationer, påbud og lignende, eksempelvis dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 om beskyttede naturtyper, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 3, nr. 1, eller tilladelse til husdyrbrug efter husdyrbruglovens § 10, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 6, nr. 2.

Implementeringen er følgelig sket ved en positiv afgrænsning af de sagsområder, hvor myndighederne træffer afgørelser og foretager regulering, og hvor lovgiver på forhånd har vurderet, at der er tale om handlinger omfattet af projektbegrebet.

EU-Domstolen har, som det fremgår ovenfor, afvist, at landene kan foretage en negativ afgrænsning af projektbegrebet. Det er derfor tvivlsomt, om et land kan gøre det modsatte og oplyste, hvad det anser for omfattet af begrebet.

Naturstyrelsen har i en vejledning til habitatbekendtgørelsen uddybet reguleringen^{vii}. Det fremgår af vejledningens afsnit 2.2.1, s. 10, at lovgiver har taget højde for dette ved vedtagelsen af naturbeskyttelseslovens § 19 b:

"Ikke alle aktiviteter, som er omfattet af habitatdirektivets projektbegreb, kræver forudgående tilladelse mv. Habitatbekendtgørelsen skal derfor ses i sammenhæng med reglerne i naturbeskyttelseslovens § 19 b, der indfører en pligt til at forhåndsangmelde en række nærmere angivne aktiviteter til myndighederne, sådan at de kan vurdere, om aktiviteten vil være i strid med habitatdirektivet."

Desuden er det angivet i vejledningens afsnit 7.5, s. 55, at de danske myndigheder altid skal foretage en konkret vurdering af, om et forhold omfattes af projektbegrebet, uanset at det ikke er oplyst i habitatbekendtgørelsen. Der er således angivet følgende:

"Myndigheden er dog 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."

Med andre ord kan de danske myndigheder bruge habitatbekendtgørelsen som en slags kontrolliste, når de vurderer, om et forhold må betragtes som et projekt, men de skal huske også at foretage en vurdering af forhold, som ikke omfattes af bekendtgørelsen.

Ved indsættelsen af § 19b i naturbeskyttelsesloven i 2004 fremgik følgende af bemærkningerne til § 19b, om projektbegrebet

"Begrebet »projekter« er ikke nærmere defineret i habitatdirektivet. Det kan være vanskeligt at definere en præcis grænse mellem projekter, der forudsætter konsekvensvurdering efter artikel 6, stk. 3, og igangværende aktiviteter, der forudsætter iværksættelse af foranstaltninger for at undgå forstyrrelser eller forringelser efter artikel 6, stk. 2. F.eks. vil visse former for almindelig landbrugsmæssig drift, som i dag ikke kræver forudgående tilladelse, formentlig falde ind under direktivets projektbegreb (eksempelvis skift fra etårige til flerårige afgrøder), mens andre former for landbrugsmæssig drift (eksempelvis gradvis intensivering i græsningsintensitet) vil være igangværende aktiviteter, der - hvis de forringer eller forstyrrer i områderne - skal gøres op med på grundlag af artikel 6, stk. 2".^{viii}

Efterfølgende har EU-Domstolen udtalt sig nærmere om projektbegrebet og henset til den meget brede fortolkning, som Domstolen anvender, er bemærkningerne til § 19b formentlig korrekte.

Kommissionens konstatering af forskellig implementering

Kommissionen fik i 2013 foretaget en evaluering af medlemslandenes anvendelse og implementering af artikel 6.3^{ix}.

I rapporten konstateres det, at landene har valgt at implementere artikel 6, stk. 3, forskelligt, hvilket til dels skyldes forskellige myndighedsstrukturer. Dette betyder også, at forståelsen af begrebet "projekt" varierer fra land til land, jf. følgende uddrag fra rapportens s. 20 – 21:

"While the large infrastructure projects usually do not raise any doubts as to the need for AA [appropriate assessment], small-scale projects, especially those not subject to EIA [environmental impact assessment] and linked to land management issues, might pass unnoticed, especially if there is no consistent framework in place to screen these projects for their potential impact and need for a full AA (see chapter 5).

Part of the problem may lie in the fact that authorities are still somewhat confused about the definition of a plan or project (see Section 5.3.5) despite the clarifications made by the European Court of Justice (but which may not be known by the authorities responsible). This might be a problem in federal countries where one can hardly expect the provincial authorities to study and understand the ECJ jurisprudence while at the same time not being informed/educated by their central nature authorities”

Som det fremgår, har de fleste myndigheder i EU-landene forståelse for, at større infrastruktur projekter omfattes af projektbegrebet og derfor skal vurderes efter art. 6, stk. 3. Derimod er der ikke samme konsensus for mindre projekter, hvor eksempelvis arealforvaltning ikke screenes i alle lande.

Ud fra den ovenstående gennemgang af, hvordan Danmark har implementeret og forstår projektbegrebet i art. 6, stk. 3, må det konstateres, at Danmark er et af de lande, som har forstået, at projektbegrebet efter Domstolens praksis spænder vidt.

Da det ikke er alle myndigheder i EU-landene, som har forstået – eller er blevet informeret om – dette, medfører det, at den danske EU-konforme fortolkning kan forekomme rigid sammenlignet med praksis i andre lande EU-lande.

ⁱ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0043&from=DA>.

ⁱⁱ Domme kan ses på EU-Domstolens hjemmeside, <http://curia.europa.eu>.

ⁱⁱⁱ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985L0337&qid=1454054852858&from=DA>

^{iv} Vejledningen ” Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6, 92/43/EØF, fra Europa-Kommissionen - Generaldirektoratet for Miljø, April 2000, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_da.pdf

^v Se EU-Domstolens gennemgang af domme på området i notatet ”Article 6 of the Habitats Directive Rulings of the European Court of Justice” fra September 2014, http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/ECJ_rulings%20Art_%206%20-%20Final%20Sept%202014-2.pdf

^{vi} <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=176434>

^{vii} Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, <http://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/vejledningjuni2011pdf.pdf>

^{viii} Forslag til Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven, 2003/1 LSF 146 (lov nr. 454 af 9. juni 2004), <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89457>.

^{ix} Study on evaluating and improving the article 6.3 permit procedure for natura 2000 sites, final report, November 2013, Contract N° 07.0307/2012/623211/SER/B3, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/AA_final_analysis.pdf