



Departementet

J.nr. SN 2001-401-1373

Den 25. august 2005

Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 47 stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg

Spørgsmål 47

Ministeren bedes oplyse, om EF-Domstolens "Muslingedom" af 7. september 2004 (sag C-127/02) vedrørende overtrædelser af habitatdirektivets bestemmelser vil betyde ændringer i forhold til den danske fortolkning og administration af disse bestemmelser – jf. Kammeradvokatens responsum af 28. november 2002

Svar

Jeg har anmodet Skov- og Naturstyrelsen om at kommentere dommen. Jeg kan henholde mig til styrelsens svar:

"Sagen C127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels mod Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij med procesdel-tager Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (Muslingedommen) er en præjudiciel afgørelse, som angår forståelsen af artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 3, i Habitatdirektivet (direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter), der har følgende ordlyd:

Artikel 6, stk. 2: "Medlemsstaterne træffer 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."

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."

Dommen vedrører en aktivitet (muslingefiskeri), som udøves inden for et særligt beskyttet område udlagt i medfør af artikel 4 i fuglebeskyttelsesdirektivet. Dommen tager stilling til:

1. Spørgsmålet om en aktivitet, som har været udøvet i mange år, men som der i princippet gives tilladelse til hvert år, falder ind under begreberne "planer" og "projekter" i artikel 6, stk. 3.
2. Vurdering af visse planers eller projekters indvirkning på en beskyttet lokalitet, herunder betydningen af forsigtighedsprincippet i disse vurderinger.
3. Hvorvidt artikel 6, stk. 3, har direkte virkning, så borgerne kan påberåbe sig bestemmelsen ved en national domstol.

1. Planer eller projekter

1.1

Dommen vedrørte muslingefiskeri i den hollandske del af Vadehavet, som er udpeget som Natura 2000-område særligt med henblik på at være fourageringsområde for edderfugle og strandskader. Dette fiskeri havde været udøvet i mange år, og forudsatte, at der hvert år blev givet tilladelse for en begrænset periode, hvorved der hver gang på ny blev taget stilling dels til muligheden for at udøve fiskeriet, og dels til den lokalitet, hvor fiskeriet kunne udøves.

For EF-domstolen var spørgsmålet, om en sådan aktivitet, der hvert år kræver en ny tilladelse, skal forstås som en plan eller et projekt, og derfor behandles efter artikel 6, stk. 3, i Habitatdirektivet.

Habitatdirektivet definerer i modsætning til VVM-direktivet ikke begreberne "plan" og "projekt". Eftersom VVM-direktivet ligesom habitatdirektivet tilsigter at undgå, at aktiviteter, der kan skade miljøet, tillades uden forudgående vurdering af indvirkningerne herpå, fandt EF-domstolen det relevant at inddrage VVM-direktivets projektbegreb med henblik på at klarlægge begrebet plan eller projekt i habitatdirektivets forstand. Eftersom en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger er omfattet af begrebet projekt i VVM-direktivets forstand, fastslår EF-domstolen, at denne aktivitet også er en plan eller et projekt efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

EF-domstolen fastslår herefter, at selvom det mekaniske fiskeri af hjertemuslinger har været udøvet periodisk i mange år på den pågældende lokalitet og udøvelsen for hver gang har krævet en fornyet tilladelse, er dette ikke i sig selv en hindring for, at fiskeriet ved hver anmodning kan anses for at være en særskilt plan eller et særskilt projekt i habitatdirektivets forstand.

Det kan imidlertid ikke antages, at det er alle aktiviteter, som falder inden for definitionen på planer og projekter, som skal underkastes en konsekvensvurdering efter habitatdirektivet. Som det fremgår af ordlyden af artikel 6, stk. 3, er det alene de 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 Natura 2000-lokalitet væsentligt, der skal vurderes.

1.2.

Dommen forholder sig endvidere til sammenhængen mellem artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 3.

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 kan påvirke lokaliteten væsentligt, kun tillades for så vidt som den/det ikke skader lokalitetens integritet. Domstolen fastslår herved, at den omstændighed, at der er givet tilladelse til en plan eller et projekt i henhold til fremgangsmåden i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, overflødiggør en samtidig anvendelse af den generelle beskyttelsesnorm, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, vedrørende netop dette projekt.

Artikel 6, stk. 3, er således en selvstændig bestemmelse, som skal anvendes uafhængigt af den generelle forpligtelse i artikel 6, stk. 2, om medlemsstaternes forpligtelser til at undgå forringelser af naturtyperne og levestederne for arterne samt betydelige forstyrrelser for arterne.

Det fastslås dog samtidig, at såfremt en plan eller et projekt, der er tilladt efter artikel 6, stk. 3, senere viser sig at kunne forårsage sådanne forringelser, som omhandles i artikel 6, stk. 2, vil medlemsstaterne i medfør af artikel 6, stk. 2, være forpligtede til at gribe ind for at imødegå disse virkninger.

1.3.

Dommens forståelse af begreberne "plan" eller "projekt" giver ikke anledning til ændringer i de danske regler eller den danske administration af området, der bygger på den samme brede forståelse af begreberne.

At det med dommen er fastslået, at også fornyelse af en tilladelse, kan være - og vil ofte være - omfattet af direktivet, kan imidlertid få betydning for den danske administration. Med dommen er det således fastslået, at en aktivitet, der i øvrigt har karakter af en plan eller et projekt, og som efter de nationale regler kun kan udøves i henhold til en tidsbegrænset tilladelse / godkendelse, skal behandles som en selvstændig plan eller et selvstændigt projekt, ved hver anmodning om tilladelse/godkendelse, også selv om der er

tale om en gentagen aktivitet. Dette kan omfatte ansøgninger om forlængelse af eksisterende tidsbegrænsede tilladelser, også selv om tilladelsen ikke er udløbet på ansøgningstidspunktet, samt hvor en tilladelse i henhold til lovgivningen er udløbet, fordi den ikke har været anvendt, og der senere ansøges om en ny tilladelse. Sådanne aktiviteter er derfor omfattet af artikel 6, stk. 3, under forudsætning af, at de opfylder de øvrige kriterier i bestemmelsen. Dette vil blive afspejlet i en kommende revision af vejledningen til habitatbekendtgørelsen (Bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder). Som eksempler på tidsbegrænsede tilladelser, som kan være omfattede, kan nævnes tilladelse til råstofindvinding og tilladelse til vandindvinding.

Efter Skov- og Naturstyrelsens vurdering kan dommen imidlertid ikke tages til indtægt for, at enhver fornyelse mv. nødvendigvis er omfattet af artikel 6, stk. 3. Baggrunden for dette er, at dommen alene tager stilling til en række konkrete spørgsmål, der har baggrund i den konkrete sag. Denne sag vedrørte som nævnt et tilfælde, hvor udøvelsen af fiskeriet krævede, at der hvert år kunne opnås en tilladelse, som hver gang forudsatte en fornyet vurdering dels af muligheden for at udøve fiskeriet, dels af den lokalitet, hvor aktiviteten fiskeriet skulle udøves. Det er Skov- og Naturstyrelsens opfattelse, at situationen bør bedømmes anderledes, hvor den fortsatte udøvelse af aktiviteten ikke er betinget af tilslutning til aktiviteten fra myndighedernes side. Dommens præmisser indebærer ikke, at det forhold, at myndighederne som led i deres tilsynsopgaver, herunder regelmæssige gennemgange af eksisterende godkendelser, kan eller skal tage stilling til, om en aktivitet kan fortsætte uden yderligere foranstaltninger, bringer aktiviteten ind under artikel 6, stk. 3.

I denne situation vil der således ikke være tale om aktiviteter, som udgør planer og projekter omfattet af artikel 6, stk. 3, idet der er tale om igangværende lovlig aktivitet. Sådanne aktiviteter, der ikke er omfattet af artikel 6, stk. 3, vil derfor skulle vurderes efter artikel 6, stk. 2. I det omfang en myndighed i forbindelse med en revision bliver opmærksom på, at en virksomhed forårsager en forringelse eller betydelig forstyrrelse, vil myndigheden således skulle benytte anledningen til at nedbringe en sådan påvirkning. Det bemærkes herved, at revisionen alene vil udgøre en anledning til at få nedbragt en given påvirkning, idet forpligtelsen til at sikre Natura 2000-områderne mod forringelser og betydelige forstyrrelser er en generel forpligtelse, som gælder uafhængigt af f.eks. krav om revision af en godkendelse.

Vedrørende sammenhængen mellem artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 3, kan det oplyses, at styrelsen i forbindelse med den igangværende revision af habitatbekendtgørelsen (Bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder) vil justere ordlyden af § 4, stk. 1, samt § 6, stk. 2, således at disse afspejler direktivets artikel 6, stk. 3, i stedet for artikel 6, stk. 2.

2. Vurdering af indvirkning på en beskyttet lokalitet, forsigtighedsprincippet.

EF-domstolen blev i sagen anmodet om at foretage en nærmere fortolkning af artikel 6, stk. 3, herunder af den vurdering af projekter, som bestemmelsen foreskriver. Domstolen fastslog herved, at artikel 6, stk. 3, er opdelt i to faser. Den første fase går ud på at beslutte, (a) om der kræves en nærmere vurdering af planens eller projektets virkninger for et beskyttet område. Hvor det er tilfældet, uddybede domstolen kravene til den næste fase (b), dvs. *hvad* der skal indgå i vurderingen, samt *hvordan* de kompetente myndigheder skal bedømme vurderingens konklusioner.

Ad a) Som allerede nævnt ovenfor er det ikke alle planer eller projekter, der skal konsekvensvurderes efter artikel 6, stk. 3. For det første omfatter bestemmelsen efter sin ordlyd ikke de planer og projekter, der er direkte forbundet med eller nødvendige for en lokalitets forvaltning. Dernæst fremgår det, at det alene er de planer og projekter, der kan påvirke et beskyttet område væsentligt, der skal vurderes nærmere.

Dommen anlægger ud fra forsigtighedsprincippet en målestok for, hvornår en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan antages at påvirke et beskyttet område væsentligt. En nærmere vurdering skal således foretages, hvor det på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, at det er tilfældet. Væsentlighedsvurderingen hænger sammen med lokalitetens bevaringsmålsætning. Hvis planen eller projektet 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 bl.a. fastlægges i lyset af den i planen eller projektet omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår. Dette må forstås således, at både bevaringsmålsætning

og lokalitetens sårbarhed, forhåndsbelastning mv. skal indgå.

De specifikke bevaringsmålsætninger for de beskyttede lokaliteter fastlægges i Danmark i Natura 2000 planerne. Indtil disse foreligger, må den generelle målsætning om at sikre og genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, lokaliteterne er udpeget for samt de kriterier herfor, som DMU har udarbejdet, indgå i væsentlighedsvurderingen.

EF-domstolen har fastlagt området for, hvornår en nærmere vurdering kan undlades, mere snævert end Skov- og Naturstyrelsen hidtil har antaget var gældende. Målestokken for forsigtighedsprincippet på dette område er ikke omtalt i Kammeradvokatens resposum af 28. november 2002, og de danske regler på området er ikke til hinder for den fortolkning, dommen anlægger.

Vejledningen af myndighederne om administration af habitatreglerne vil dog skulle tilpasses dommens konklusioner. Skov- og Naturstyrelsen har allerede lagt EF-domstolens fortolkning til grund for de retningslinier, som fremgår af styrelsens brev af 16. marts 2005 til amtskommunerne om behandlingen af sager om husdyrbrug, der kan påvirke eller påvirker internationale naturbeskyttelsesområder samt notits af 11. april 2005 om administration af husdyrbrug i relation til internationale naturbeskyttelsesområder.

Ad b) Vedrørende indholdet af en konsekvensvurdering fastslog EF-domstolen med dommen, at alle de aspekter af en plan eller projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen vil skulle inddrages i en konsekvensvurdering. Disse aspekter skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området.

Vedrørende konsekvensvurderingen fremgår det af artikel 6, stk. 3, at myndighederne ved bedømmelsen skal have "*sikret sig*", at en plan eller et projekt ikke skader lokalitetens integritet. Dette er målestokken for, at myndigheden kan give sin tilslutning til planen eller projektet. Dommen præciserer kriterierne for denne vurdering.

Domstolen lægger til grund, at "*sikret sig*" betyder, at myndigheden skal have vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for en lokalitets integritet. Det er efter EF-domstolens opfattelse tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.

Dommens udlægning af forsigtighedsprincippet i sager, der skal bedømmes efter artikel 6, stk. 3, er efter Skov- og Naturstyrelsens vurdering udtryk for en meget høj prioritering af et sikkert fagligt grundlag for myndighedernes beslutninger. Dette vil både kunne få betydning for kravene til de undersøgelser, der skal foretages forud for en afgørelse, og kunne medføre, at der må gives flere afslag på ansøgninger om planer eller projekter, der kan påvirke beskyttede lokaliteter væsentligt.

Skov- og Naturstyrelsen har dog noteret sig, at dommen angår en aktivitet, som udøves inden for et beskyttet område, hvor aktiviteten har en direkte virkning på lokaliteten. Anvendelsen af de principper, som dommen udtrykker, vil dog muligvis kunne variere i forhold til ikke sammenlignelige situationer.

Vejledningen til habitatmyndighederne vil også på dette punkt blive justeret, så der tages højde for domstolens fortolkning af forsigtighedsprincippet i sammenlignelige situationer.

3. Direkte virkning

Endelig tager dommen stilling til, hvorvidt en national domstol kan efterprøve, om en national ret, når den skal tage stilling til lovligheden af en tilladelse til en plan eller et projekt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan efterprøve, om de grænser, der er fastsat i denne bestemmelse for de kompetente nationale myndigheders skøn, er blevet overholdt, selv om bestemmelsen ikke er blevet gennemført i den pågældende medlemsstats lovgivning til trods for udløbet af den herfor fastsatte frist.

Dommen besvarer dette positivt, idet den fastslår, at en national ret kan tage habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i betragtning, med henblik på at efterprøve, om den nationale myndighed, der har givet en tilladelse til en plan eller et projekt, har holdt sig inden for grænserne for sit skøn.

Dommens fortolkning af, at artikel 6, stk. 3, har direkte virkning, påvirker ikke administrationen af de danske regler, som gennemfører bestemmelsen.

Skov- og Naturstyrelsens fortolkning af dommen har været forelagt Justitsministeriet, som er enig heri.”

