

Dato: 10-11-2006. november 2006
Arkivnummer: 622-123-27/021623105447

EU Kommissionen
DG Miljø (ENV)
B - 1049 Brussels
Belgium

Klage over afgørelser truffet af Sønderjyllands Amtsråd og Naturklagenævnet i forbindelse med godkendelsen af etablering af en motorvej mellem Kliplev og Sønderborg, Danmark

Danmarks Naturfredningsforenings lokalkomite Lundtoft - i det følgende kaldet LK Lundtoft - med hjemsted i Sønderjylland, skal hermed anmode EU Kommissionens juridiske tjenestegren i DG Miljø om at træffe fornødne foranstaltninger til at sikre, at danske myndigheder overholder EU's regler for beskyttelse af NATURA 2000 områder udpeget i Danmark og de generelle regler i Habitatdirektivet (92/43/EF) om udpegnings af NATURA 2000 områder på grundlag af kriterierne i direktivet. I den forbindelse ønskes der ligeledes truffet fornødne foranstaltninger til at sikre, at reglerne i EU's Fuglebeskyttelsesdirektiv (79/409/EØF) overholdes af de danske myndigheder.

Sagens baggrund

Naturklagenævnet traf i maj 2006 afgørelse om at godkende Regionplantillæg nr. 27 til Regionplan 2001-2012 for Sønderjyllands Amt for en ny motorvej mellem Kliplev og Sønderborg med tilhørende miljøvurdering efter reglerne i VVM-direktivet (85/337/EØF).

Forud for Naturklagenævnets afgørelse traf Sønderjyllands Amtsråd med afgørelse af 5. september 2005 afgørelse om endeligt at godkende Regionplantillæg nr. 27 til Regionplan 2001-2012 for Sønderjyllands Amt for en ny motorvej mellem Kliplev og Sønderborg med tilhørende miljøvurdering efter reglerne i VVM-direktivet (85/337/EØF).

Begge afgørelser går ud på at godkende de planlægningsmæssige rammer for etablering af en motorvej mellem Kliplev og Sønderborg, som ifølge den pågældende plan skal:

- forløbe igennem et NATURA 2000 område omkring Hostrup Sø (habitatområde 84 og fuglebeskyttelsesområde 58) og som kan medføre betydelige negative påvirkninger af de beskyttelsesinteresser områderne er udpeget for
- forløbe forbi Rinkenæs Skov, Dyrehaven og Rode Skov (habitatområde 83 og fuglebeskyttelsesområde 68) og som kan medføre betydelige negative påvirkninger af de beskyttelsesinteresser områderne er udpeget for
- forløbe forbi fuglebeskyttelsesområde 64, Flensborg Fjord og Nybøl Nor og som kan medføre betydelige negative påvirkninger af de beskyttelsesinteresser området er udpeget for, og
- som skal forløbe igennem området beliggende umiddelbart syd for NATURA 2000 området v. Hostrup Sø (habitatområde 84 og fuglebeskyttelsesområde 58) og nord for Søgård Skov og Store Søgård Sø, som Danmark burde have udpeget som en del af Habitatområdet ved Hostrup Sø.

Under planlægningen af Motorvejen mellem Kliplev og Sønderborg, der har verseret siden 1997, har Miljøministeren i Danmark tidligere nedlagt planlægningsforbud overfor Sønderjyllands Amt, med den begrundelse, at planlægningen af motorvejen stred imod de interesser, som bl.a. beskyttedes gennem udpegningen af de ovenfor nævnte NATURA 2000 og fuglebeskyttelsesområder. Miljøministeren ophævede dette planlægningsforbud i maj 2005 under en række nærmere angivne forudsætninger.

NATURA 2000 område omkring Hostrup Sø (habitatområde 84 og fuglebeskyttelsesområde 58) er udpeget på baggrund af tilstedeværelsen af følgende arter og/eller levesteder i området i relation til Habitatdirektivet:

3130 Ret næringsfattige søer og vandhuller med små amfibiske planter ved bredden
4010 Våde dværgbusksamfund med klokkelyng
6230 Artsrige overdrev eller græsheder på mere eller mindre sur bund *
7120 Nedbrudte højmoser med mulighed for naturlig gendannelse
7140 Hængesæk og andre kærsamfund dannet flydende i vand
9120 Bøgeskove på morbund med kristtorn
91D0 Skovbevoksede tørvemoser *
91E0 Elle- og Askeskove ved vandløb, søer og væld *
1166 Stor Vandsalamander (*Triturus cristatus cristatus*)

I relation til Fuglebeskyttelsesdirektivets regler er området omkring Hostrup Sø udpeget til beskyttelse af:

Mosehornugle (*Asio flammeus*)
Rørdrum (*Botaurus stellaris*)
Stor Hornugle (*Bubo bubo*)
Rørhøg (*Circus aeruginosus*)
Trane (*Grus grus*)
Havørn (*Haliaeetus albicilla*)
Tinksmed (*Tringa glareola*)

På nuværende tidspunkt er NATURA 2000 området omkring Hostrup Sø (habitatområde 84 og fuglebeskyttelsesområde 58) stærkt belastet med næringsstoffer fra de omliggende aktiviteter, som bevirker, at aktuelle tålegrænser er overskredet med den virkning, at gunstig bevarings-tilstand ikke er aktuell eller opnåelig medmindre der gribes ind overfor de pågældende aktiviteter. Motorvejsprojektet vil medføre en svag og permanent forøgelse af tilførslen af kvælstof til det udpegede område.

Området ved Rinkenæs Skov, Dyrehaven og Rode Skov (habitatområde 83 og fuglebeskyttelsesområde 68) er udpeget under Habitatdirektivet på baggrund af tilstedeværelsen af følgende arter og/eller levesteder:

3150 Næringsrige søer og vandhuller med flydeplanter eller stor vandaks
7120 Nedbrudte højmoser med mulighed for naturlig gendannelse
9130 Bøgeskove på muldbund
9160 Egeskove og blandskove på mere eller mindre rig jordbund
91D0 Skovbevoksede tørvemoser *
91E0 Elle- og Askeskove ved vandløb, søer og væld *

I relation til Fuglebeskyttelsesdirektivets regler er området ved Rinkenæs Skov, Dyrehaven og Rode Skov udpeget til beskyttelse af:

Isfugl (*Alcedo atthis*)
Rørhøg (*Circus aeruginosus*)
Hvepsevåge (*Pernis apivorus*)

Endelig skal det anføres, at planlægningsproceduren har medført en undersøgelse af flere alternativer, herunder motorvejs-løsninger, som ikke går igennem eller i øvrigt ikke kan antages at medføre væsentlige skadelige virkninger på udpegede NATURA 2000-områder.

Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtoft har i forbindelse med sagens behandling af Sønderjyllands Amtsråd indgivet klage over den gennemførte planlægning med følgende begrundelser:

- Der foreligger ikke en tilstrækkelig saglig dokumentation for, at området ikke vil blive påvirket i væsentlig grad af endnu en motorvej udover E45, der ligger lige vest for området.
- Den planlagte motorvej mellem Kliplev og Sønderborg vil medføre en reduktion og opsplitning af naturområdet mellem Hostrup Sø og Søgård Søerne, og forøge barriererne i landskabet for dyrelivet. En forurenende påvirkning af Bjerndrup Mølleå, vil endvidere kunne påvirke snæblen (*Coregonus oxyrhynchus*) længere ude i Vidå-systemet.
- Området mellem Søgård Søerne og Hostrup Sø er et sammenhængende naturområde, som burde have været udpeget som en del af det EF-fuglebeskyttelsesområde og NATURA 2000 område, der aktuelt udgøres af Hostrup Sø (habitatområde 84 og fuglebeskyttelsesområde 58)

Klagens begrundelse

1) Forkert anvendelse af Habitatdirektivets art. 6, stk. 3 og art. 6, stk. 4

Det er Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtofts opfattelse, at det strider mod reglerne i art. 6, stk. 3 og art. 6, stk. 4 i Habitatdirektivet (92/43/EF), at beslaglægge en del af et allerede udpeget NATURA 2000 område til formål, der ikke direkte er forbundet med områdets udpegning eller opnåelsen af gunstig bevaringstilstand for de arter og levesteder, som området er udpeget for. Dette kan alt andet lige ikke anses for at være andet end et indgreb i det udpegede områdes integritet, idet de arter og levesteder, som området er udpeget for, ikke længere kan finde udbredelse på de beslaglagte arealer indenfor områdets afgrænsning og dermed bidrage til de pågældende arter og levesteders gunstige bevaringstilstand.

Den planlagte motorvej mellem Kliplev og Sønderborg er med vedtagelsen af planen blevet godkendt til at gennemskære den sydlige del af habitatområde Hostrup Sø (habitatområde 84 og fuglebeskyttelsesområde 58). I den forbindelse er det i vurderingen efter de danske regler om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (bekendtgørelse 477 af 7. juni 2003) ikke fundet væsentlige negative indvirkninger af den planlagte motorvejs gennemskæring af NATURA 2000 området for de arter og levesteder som området er udpeget for.

Naturklagenævnet har i sin afgørelse af sagen om påvirkningen af NATURA 2000 området anført, at nævnet i sin afgørelse af, hvorvidt den planlagte motorvej strider mod reglerne i bekendtgørelse 477 af 7. juni 2003 anført, at der ikke i forbindelse med en planlægningssag kan kræves, at der gennemføres en undersøgelse af alle de muligt forestillede påvirkninger af et NATURA 2000 område og af eventuelle forefindende/eksisterende beskyttede arter og levesteder indenfor det pågældende NATURA 2000 område. Vurderingerne af de konkrete forhold må baseres på almen kendt viden om de pågældende forhold og beslægtede sager. En dyberegående undersøgelse skal foretages, når der er konkrete faktuelle indikationer for risiko.

Det er Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtofts opfattelse, at denne fortolkning af reglerne i art. 6, stk. 3 og art. 6, stk. 4 i habitatdirektivet (92/43/EF) strider mod såvel ånd som bogstav i de pågældende regler. Det følger af EF-domstolens dom i den såkaldte Muslin-

ge-sag (C-127/02) at, hvis det på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, at en væsentlig negativ indvirkning på et udpeget område kan udelukkes og projektet (i dette tilfælde motorvejen) ikke er direkte forbundet med forvaltningen af det udpegede område, skal der ske en vurdering.

Den vurdering, som er gennemført i forbindelse med planlægningen af motorvejen mellem Kliplev og Sønderborg har ikke taget udgangspunkt i de objektive kriterier for projektet og dets forbindelse med det udpegede område. Der er derimod gennemført en vurdering som - i henhold til Naturklagenævnets afgørelse - er baseret på almen kendt viden om de pågældende forhold og beslægtede sager. F.eks. er der ikke foretaget nogen konsekvensvurderinger af støjbelastningen fra motorvejen for udpegningsgrundlaget i EF-fuglebeskyttelsesområdets ynglesucces, ligesom vurderingerne af kollisionsrisikoen for udpegningsgrundlaget er sket ud fra almene betragtninger.

Det er Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtofts opfattelse, at den gennemførte undersøgelse ikke tager udgangspunkt i de krav som EF-Domstolen har formuleret i afgørelsen af Muslinge-sagen (C-127/02), hvoraf det fremgår, at en vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den udpegede lokalitet og virkningen skal bedømmes på grundlag af den bedste tilgængelige videnskabelige viden på området. Tilladelse til gennemførelse af et projekt kan på denne baggrund kun ske, såfremt den kompetente myndighed ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslå, at projektet ikke har skadelige bivirkninger på lokaliteten.

Det er Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtofts opfattelse, at såvel Sønderjyllands Amtsråds afgørelse som Naturklagenævnets afgørelser af sagen på afgørende vis strider imod EF-Domstolens retningslinier i Muslinge-sagen (C-127/02).

2) Manglende udpegning af arealer under habitatdirektivet

Det er Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtofts opfattelse, at området beliggende umiddelbart syd for den sydlige afgrænsning af NATURA 2000 område omkring Hostrup Sø (habitatområde 84 og fuglebeskyttelsesområde 58) er sket uden tilstrækkelig hensyntagen til de biologiske og naturmæssige interesser, der forefindes i dette område. Området er et lavbundsområde med fugtige enge og et vigtigt fourageringsområde for flere arter i udpegningsgrundlaget for EF-fuglebeskyttelsesområdet Hostrup Sø. Desuden udgør området i dag en vigtig biologisk korridor til naturområdet Søgård Søerne og Søgård Skov.

Det må antages at være et udslag af den tidligere fortolkning af habitatdirektivets regler i Danmark, som har ført til den manglende udpegning af området beliggende umiddelbart syd for den sydlige afgrænsning af NATURA 2000 område omkring Hostrup Sø. Der var ind til 2003 betydelig usikkerhed om fortolkningen af habitatdirektivets regler blandt de danske myndigheder, især gik denne usikkerhed på, hvilket omfang forpligtelsen til udpegning af egnede områder havde i medlemslandene. I 2003-2005 gennemførtes en supplerende udpegning af NATURA 2000 områder i Danmark, med baggrund i en fornyet og mere indsigtfuld forståelse af direktivets regler. I løbet af denne proces gennemførtes planlægningen af motorvejen mellem Kliplev og Sønderborg, hvilket må antages at have haft direkte indflydelse på, hvorvidt de pågældende arealer skulle inddrages i afgrænsningen af NATURA 2000 område omkring Hostrup Sø.

Det er Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtofts opfattelse, at de biologiske og naturmæssige interesser, der kan findes i området beliggende umiddelbart syd for den sydlige afgrænsning af NATURA 2000 område omkring Hostrup Sø bør indgå i det pågældende område. Antages det, at denne opfattelse er korrekt vil konsekvensen være, at en meget betydelig del af det pågældende område beslaglægges af den kommende motorvej, idet den løber direkte igennem dette område og gennemskærer det.

Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtofts fremførte under klagesagen for Naturklagenævnet, at der i overensstemmelse med EF-domstolens afgørelse i sagen C-209/04 var en pligt til løbende at undersøge, hvorvidt et allerede udpeget og afgrænset NATURA 2000 område kunne kræves justeret med henblik på at sikre, at de arter og levesteder som lokaliteten var udpeget for opnåede gunstig bevaringstilstand. Det er Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtofts opfattelse, at denne pligt ikke er blevet taget tilstrækkeligt alvorlig af de danske myndigheder i denne sag.

3) Fragmentering af undersøgelsen af skadelige indvirkninger på NATURA 2000 område

I forbindelse med overvågningen af NATURA 2000 område omkring Hostrup Sø er der konstateret store overskridelser af tålegrænsen for tilførsel af kvælstof. Der regnes aktuelt med en baggrundsbelastning svarende til 23 kg/N/ha/år fra de omgivende aktiviteter. I forhold til de udpegede beskyttelsesinteresser er dette en overskridelse af tålegrænsen på mellem 75-150% afhængig af naturtype. Etableringen af motorvejen vil medføre, at der i forbindelse med anlægsarbejderne skal gennemføres en grundvandssænkning i området ved Hostrup Sø. Ifølge den gennemførte vurdering af indvirkninger på NATURA 2000 området kan dette sandsynligvis medføre uoprettelige skader på vegetationen. Det anføres dernæst i vurderingen, at dette vil blive undersøgt nærmere i en senere detailprojekteringsfase af motorvejsprojektet.

Naturklagenævnet har i sin afgørelse af sagen anført, at det ikke strider mod reglerne i art. 6, stk. 3 og art. 6, stk. 4 i Habitatdirektivet (92/43/EF), at give en godkendelse til indgreb i et udpeget NATURA 2000 område og dernæst henlægge en mere detaljeret undersøgelse af de konkrete skadelige indvirkninger på det udpegede NATURA 2000 område til en senere detailprojekteringsprocedure.

Det er Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtofts opfattelse, at dette strider imod kravet i art. 6, stk. 3 og art. 6, stk. 4 i Habitatdirektivet (92/43/EF) om, at undersøgelser af skadelige indvirkninger på udpegede områder skal ske forud for godkendelsen af de pågældende projekters gennemførelse og under iagttagelse af de krav som følger af direktivet og endvidere følger af EF-domstolens praksis herom.

Danmarks Naturfredningsforening v. LK Lundtoft skal på denne baggrund anmode Kommissionen om at indlede en undersøgelse af den danske fortolkning og anvendelse af Habitatdirektivets regler i forbindelse med godkendelsen af Motorvejen mellem Kliplev og Sønderborg.

Med venlig hilsen,

Dirk Sina

Formand LK Lundtoft

Vedlagte bilag:

1) Danmarks Naturfredningsforenings klage til Naturklagenævnet (skrivelse af 14. oktober 2005)

2) Regionplantillæg nr. 27 til Regionplan 2001-2012 med tilhørende VVM-redegørelse for en ny motorvej mellem Kliplev og Sønderborg,

3) Naturklagenævnets afgørelse af 16. maj 2006.