

Byer  
J.nr.  
Ref.  
Den 30. oktober 2008

## Kommentar til EF domstolens afgørelse C-418/04 Kommissionen mod Irland

Dommen omhandler Irlands (manglende) gennemførelse af bestemmelser i fuglebeskyttelsesdirektivet og af artikel 6, stk. 2-4 i habitatdirektivet for så vidt angår fuglebeskyttelsesområder.

### Udlæg af fuglebeskyttelsesområder

Dommen fastslår, at Irland ikke har udlagt de beskyttelsesområder, der har været pligt til at udlægge i medfør af artikel 4, stk. 1 og 2 i fuglebeskyttelsesdirektivet. Direktivet bestemmer, at medlemslandene skal udlægge de områder, der er bedst egnede til at beskytte de fugle, der er optaget på bilag 1 til direktivet, og som lever på medlemsstatens område eller som regelmæssigt bruger området under træk. Dommen anvender opslagsværket "Inventory of Important Bird Areas in the European Community" som reference for hvilke områder, der skal udpeges. Dette er i overensstemmelse med tidligere domme, idet der dog også åbnes andre videnskabelige undersøgelser, der måtte blive påberåbt af medlemsstaten. Dommen fastslår – ligeledes i overensstemmelse med tidligere afgørelser - at det alene er ornitologiske kriterier, der skal lægges til grund for udpegningen og afgrænsningen af fuglebeskyttelsesområder.

Dommen fastslår, at Irland ikke har udlagt alle de områder, der er "bedst egnede" og ikke i alle tilfælde har fastlagt afgrænsningen på grundlag af ornitologiske kriterier.

Danmark har udlagt 113 fuglebeskyttelsesområder. De er udlagt på grundlag af de ornitologiske kriterier, der er angivet i fuglebeskyttelsesdirektivet. Ved lov nr. 508 af 17. juni 2008 er der foretaget en præcisering af § 36 i miljømålsloven, så pligten til at udlægge internationale naturbeskyttelsesområder fremgår af loven. I bemærkningerne til § 36 er opregnet de kriterier, der skal gælde for udpegningen og afgrænsningen. Det vurderes, at Danmark har udpeget de områder, som aktuelt anses for at være bedst egnede til at leve op til kriterierne i artikel 4, stk. 1 og 2.

### Beskyttelsen Efter fuglebeskyttelsesdirektivet i de udpegede områder

Dommen frifinder Irland for Kommissionens klagepunkt, hvorefter der ikke skulle være tilstrækkelig beskyttelse i de udpegede områder i forhold til artikel 4, stk. 1 og 2. Domstolen peger på at en bestemmelse i den irske lovgivning, der pålægger ministeren at fortage hen-

sigtsmæssige bevaringsforanstaltninger i bevaringsområderne, herunder at udarbejde forvaltningsplaner for områderne, er tilstrækkelig til at opfylde direktivets krav.

Danmark har i miljømålsloven fastsat, at der udarbejdes Natura 2000 planer for alle udpegede områder, og at der udarbejdes bindende handlingsplaner til opfølgning på Natura 2000 planerne. Ved lov nr. 508 af 17. juni 2008 er der derudover indsat en bestemmelse i jagt og vildtforvaltningslovens § 52, stk. 5, der pålægger ministeren at træffe passende foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte leve steder for vilde fuglearter. Bestemmelsen er blandt andet udmøntet i de vildtreservater, der konkret bruges til at beskytte de udpegede fuglebeskyttelsesområder. Her kan der i de enkelte reservatbekendtgørelser fastsættes de bestemmelser, som er nødvendige i forhold til de arter, områderne udlægges for.

Danmark lever således op til de krav, der i forhold til dommen stilles for at opfylde kravene i artikel 4, stk. 1 og 2.

#### Beskyttelsen af områder, der burde udpeges

Når et område er udpeget til fuglebeskyttelsesområde, og dette er meddelt til Kommissionen, gælder habitatdirektivets regler for beskyttelse af området i medfør af habitatdirektivets artikel 7 i stedet for den beskyttelse, der fremgår af fuglebeskyttelsesdirektivet artikel 4, stk. 4. Hvis et område, der burde have været udpeget, ikke er blevet det, gælder ifølge EF domstolens praksis, artikel 4, stk. 4 direkte for området. Det betyder, at der skal fastsættes bevaringsforanstaltninger for at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, hvis det har væsentlig betydning. Dommen fastslår, at Irland ikke har indført regler, til opfyldelse af denne forpligtelse for de arealer, som efter dommen burde have været udlagt.

Ved lov nr. 508 af 17. juni 2008 er der i miljømålsloven indført en bestemmelse i § 36, stk. 4 og 5, hvorefter ministeren har pligt til at iværksætte foranstaltninger eller udstede regler, der kan sikre beskyttelsen af områder, der ikke er udpeget, men hvor nye oplysninger om forekomsten af fugle indebærer, at området skal udpeges. Danmark har således en lovbestemmelse, som direkte tager sigte på at opfylde den praksis, EF domstolen har lagt på området.

For god ordens skyld bemærkes, at udpegningen og beskyttelsen af habitatområder efter habitatdirektivets artikel 4 følger en anden procedure end fuglebeskyttelsesområder. Her opstiller landene lister over forslag til områder, som efterfølgende skal godkendes af EU-kommissionen. Når områderne er godkendt i EU omfattes områderne af direktivets regler. Også disse regler er indarbejdet i dansk lovgivning ved miljømålslovens § 36.

#### Beskyttelsen uden for de udlagte områder

Direktivets artikel 4, stk. 4, andet punktum fastsætter i fortsættelse af beskyttelsen af fuglene inde i de udlagte områder, at medlemsstaterne også skal bestræbe sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder uden for disse områder. Domstolen fastslår, at selv om fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum ikke stiller krav om, at der opnås bestemte resultater, skal medlemsstaterne sætte sig et seriøst mål om at beskytte levesteder uden for de udlagte områder og træffe passende foranstaltninger for at nå dette mål. Dommen finder at en del af de foranstaltninger, Irland har peget på, først får virkning efter det tidspunkt, hvor fristen for efterlevelse af den begrundede udtalelse udløber, og en del af foranstaltningerne tjener ikke ornitologiske formål. Irland bliver derfor domfældt på dette klagepunkt.

Som beskrevet oven for er der ved lov 508 af 17. juni 2008 indført en bestemmelse i jagt og vildt-forvaltningsloven, der generelt pålægger ministeren at anvende sine hjemler i loven til at sikre leve-steder for vilde fugle. En tilsvarende bestemmelse blev indsat i naturbeskyttelseslovens § 71, stk. 6. Bestemmelserne skal tjene til opfyldelse af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 3 og artikel 4, stk. 4, andet punktum. Begge love indeholder en række regler og hjemler til beskyttelsesforanstaltninger, som er udnyttet, til generelt at sikre fugles levesteder. Det sker f.eks. med jagt og vildforvaltningslovens regler om, at man ikke må fjerne reder, og bestemmelserne om jagttider - herunder at muligheden for at forbyde jagt på arter omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivet samt udarbejdelse af forvaltningsplaner for udvalgte arter. Derudover er formålsbestemmelserne i natur- og miljølovgivningen justeret, så disse love klart skal tjene naturbeskyttelsesformål, herunder fuglebeskyttelse. Det vurderes således, at Danmark opfylder direktivets krav på dette punkt.

#### Habitatdirektivets beskyttelse af de udlagte områder

Når fuglebeskyttelsesområder er udlagt og dette er meddelt til Kommissionen gælder beskyttelsen efter habitatdirektivets artikel 6 i stedet for fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4. Dommen angår Irlands gennemførelse af bestemmelserne i artikel 6, stk. 2 – 4.

Dommen tager stilling til Irlands gennemførelse af artikel 6, stk. 2, der kræver at medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de udpegede områder samt forstyrrelse af de arter, områderne er udpeget for, når der er tale om væsentlige konsekvenser. Dommen går ind i en konkret gennemgang af den irske gennemførelse, der bygger på en ansvarsordning for grundejere i de udlagte områder, der hviler på meddelelser til de berørte. Irlands myndigheder havde ikke sendt meddelelser om ansvaret ud for så vidt angik områder, der var udpeget, før den lov som meddelelssystemet hvilede på blev vedtaget. Denne form for beskyttelse var derfor ikke en korrekt gennemførelse af artikel 6, stk. 2. Herudover har Irland indført en mulighed for at der anlægges en retssag med nedlæggelse af forbud mod bestemte aktiviteter. Domstolen fastslår, at dette ikke gør det muligt at undgå forringelser. Domstolen finder, at denne reaktive måde at beskytte områderne på kan forsinkes betydeligt af de nødvendige retsskridt. Der savnes også en mulighed for ensidigt at forbyde en skadelig aktivitet. Dette indebærer et for sent indgreb i forhold til artikel 6, stk. 2. Domstolen finder, at man på et tidligt tidspunkt skal kunne hindre en skadelig aktivitet.

Den danske gennemførelse af artikel 6, stk. 2, hviler på pligter for de relevante myndigheder til at gribe ind, når en aktivitet, der reguleres af den lovgivning, de administrerer, kan være skadelig for et udlagt område. Udover de regler, der gælder herom i de forskellige sektorlove, blev der i 2004 i forbindelse med gennemførelsen af miljømålsloven indsat bestemmelser i naturbeskyttelsesloven i kapitel 2 a, som pålægger kommunalbestyrelserne at sikre, at forringelser undgås. § 19 c - f forpligter således kommunalbestyrelsen til at pålægge ejeren den drift eller de andre foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå forringelser eller forstyrrelser som beskrevet i artikel 6, stk. 2, medmindre en aftale herom med ejeren kan sikre dette. Tilsvarende bestemmelser er indført i skovloven. Der er således ikke tale om en reaktiv ordning, som den irske. Desuden er der i et bilag til loven opregnet en række aktiviteter, som skal forhånds anmeldes, fordi de i særlig grad kan tænkes at kunne skade områderne. Nogle af disse aktiviteter vil kunne falde ind under begrebet planer eller projekter, som efter artikel 6, stk. 3 kræver en forhåndsstillingtagen, men andre ligger i gråzonen mellem sådanne planer eller projekter og den almindelige drift af ejendommene, og her tjener an-

meldelsesordningen til en tidlig stillingtagen, som dommen lægger vægt på. Det vurderes således, at den danske gennemførelse af artikel 6, stk. 2, lever op til direktivets krav,

**Gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4.**

Efter artikel 6, stk. 3, skal medlemsstaterne sørge for, at alle planer eller projekter, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke et udlagt område væsentligt vurderes og at kun planer eller projekter, der ikke skader områdernes integritet tillades. Artikel 6, stk. 4, indeholder en mulighed for at tillade projekter, der skader et område, når særlige bydende nødvendige samfundshensyn tilsiger det.

Dommen fastslår, at Irlands lovgivning ikke indeholder tilstrækkelige bestemmelser til at sikre, at alle relevante planer eller projekter bliver vurderet og at den vurdering der gennemføres i forbindelse med vurdering af virkninger for miljøet til opfyldelse af VVM direktivet ikke umiddelbart opfylder kraven til en habitatvurdering.

Den danske lovgivning indeholder en tættere regulering af aktiviteter, der kræver forhåndsgodkendelse, end den irske. Den danske gennemførelse af bestemmelserne er sket ved indførelse af habitatvurderinger i de relevante sektorlove, samt i alle Miljøministeriets love. Selve gennemførelsen af habitatvurderingerne sker i Miljøministeriets lovgivning i medfør af bekendtgørelse 408 af 1. maj 2007, habitatbekendtgørelsen. I forarbejderne til lov 508 af 17. juni 2008 er der redegjort for, at der påtænkes indført bestemmelser i byggeloven og at bestemmelser i vejloven og jernbaneloven overvejes til komplettering af habitatvurderingerne som allerede foretages på planstadiet. Det er vurderingen, at det danske godkendelsessystem lever op til kravet i direktivet.

**Støtte af forskning**

Dommen fastslår, at Irland ikke har gennemført bestemmelsen i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 10, som siger at medlemsstaterne støtter forskning. Irland har en generel bestemmelse om at ministeren kan gennemføre foranstaltninger for at sikre beskyttelse af vilde dyr og støtte bevarelsen af den biologiske diversitet. Dette er ikke nok til at pligten til at støtte forskning er gennemført i den irske lovgivning.

Naturbeskyttelsesloven indeholder i kapitel 9 bestemmelser, der pålægger ministeren pligt til at overvåge naturen. Jagt og vildtforvaltningsloven indeholder i § 12 en bestemmelse om at ministeren kan støtte forskning. Måltrettet de udpegede Natura2000 områder er der fastsat bestemmelser om kortlægning og planlægning af indsatsen i disse områder. Den danske lovgivning er således mere specifik på dette område.