

NOTAT



Miljø- og
Fødevarerministeriet
Departementet

Landbrug
J.nr. 2017-8857
Ref. LISVI/PEJOE/LAR
Den 6. oktober 2017

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens forenede sager C-293/17 og C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment og Vereniging Leefmilieu m.fl.

1. Indledning

En nederlandsk domstol har i to forenede sager på landbrugsområdet forelagt EU-Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af habitatdirektivets (Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter) artikel 6, stk. 2 og 3. Følgende spørgsmål har efter Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering særlig relevans i forhold til den gældende danske implementering af habitatdirektivet:

1. Spørgsmålet om, hvorvidt en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, af en bestemt kategori af projekter eller af projekter, hvis emissioner ikke overskrider en fastsat tærskel- eller grænseværdi, kan undlades, såfremt følgerne af de projekter, der er tilladt uden godkendelse, har været genstand for en vurdering med henblik på fastsættelsen af den lovbestemte ordning. Der henvises til C-293/17 spørgsmål 3 og 3a og C-294/17 spørgsmål 1.
2. Spørgsmålet om, hvorvidt kravet om en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan opfyldes med en vurdering af, at en stigning i kvælstofaflejringen gennemsnitligt set kan udelukkes. Der henvises til C-293/17 spørgsmål 4.
3. Spørgsmålet om, hvorvidt en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan inddrage de positive virkninger af foranstaltninger, der endnu ikke er udført. Der henvises til C-293/17 spørgsmål 5, 5a, og 6 og C-294/17 spørgsmål 3a, 5a, og 4.

2. Sagerens faktiske omstændigheder og juridiske problemstillinger

2.1 C-293/17

Sag C-293/17 vedrører en klage fra en nederlandsk miljøorganisation, der anfægter de lokale miljømyndigheders afgørelser om ikke at gribe ind overfor bedrifter med kvæghold, hvor der uden forudgående godkendelse sker græsning med kvæg og tilførsel af gødning på arealer med kvæghold, hvilket kan forårsage kvælstofaflejringer tæt på Natura 2000-områder.

De nederlandske miljømyndigheder gør principielt gældende, at græsning og gødskning ikke udgør projekter i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3's forstand, og at græsning og gødskning derfor i alle situationer er undtaget fra den konkrete vurdering, som bestemmelsen foreskriver. Dette baseres på, at det som led i ordningen på forhånd er vurderet, at græsning og gødskning på 2014-niveau ikke kan have væsentlige følger for kvælstoffølsomme naturværdier i Natura 2000-områder, da det samtidig er gjort op, at en stigning gennemsnitligt set er udelukket som følge af disse aktiviteter.

Heroverfor gør miljøorganisationen gældende, at græsning og gødskning udgør væsentlige bidrag til den samlede kvælstofaflejring, og at der med den generelle undtagelse ikke er foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering heraf, hvorfor ordningen er uforenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

2.2 C-294/17

Baggrunden for forelæggelsen i sag C-294/17 er en særlig vurderingsramme, som indgår i et nationalt kvælstofreduktionsprogram. Vurderingsrammen indebærer, at der for hvert Natura 2000-område fastsættes en total mængde deposition af kvælstof, som over programmets 6-årige periode kan accepteres for det enkelte område ("aflejringsvolumen"), idet mængden omregnes til en maksimal deposition pr. ha/år i de enkelte Natura 2000-områder. I fastsættelsen af den totale mængde er det for hver enkelt ammoniakfølsom naturtype i det enkelte Natura 2000-område vurderet, at der ikke som følge af den totale mængde kvælstof sker skade ift. bevaringsmålsætningerne.

Inden for rammerne af den totale mængde kvælstof lokaliseres et råderum for yderligere kvælstofdeposition i området. Heri indgår også den generelle udvikling og de foranstaltninger, der over programmets periode vil nedbringe den samlede kvælstofbelastning. Råderummet anvendes ved konkrete ansøgninger om etableringer eller udvidelser af husdyrbrug i området, idet der gives mulighed for udvidelser, såfremt disse samlet set kan rummes inden for råderummet i det pågældende område, uden vurdering af konsekvenserne af den konkrete udvidelse for ammoniakfølsom natur i Natura 2000-områderne.

De nederlandske miljømyndigheder anfører i sagen, at det med ordningen på forhånd er klarlagt, at anvendelsen af råderummet ikke vil kunne skade Natura 2000-områdernes integritet. Heroverfor gør miljøorganisationen gældende, at et program ikke kan erstatte den konkrete vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i forhold til projekter, der væsentligt kan påvirke et Natura 2000-område.

Endvidere rejses spørgsmålet om, i hvilket omfang habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, tillader, at allerede besluttede indsatser (foranstaltninger) kan indgå i konkrete landbrugssager i vurderingen af påvirkning af Natura 2000-områder med kvælstof. Det gælder f.eks. genopretning og pleje af natur samt beslutninger om reduktion af belastningen, som kan indregnes, også selvom foranstaltningerne ikke har direkte sammenhæng med et konkret projekt om udvidelse af landbrug, foranstaltningerne endnu ikke er udført, og den positive virkning endnu ikke har vist sig.

De nederlandske myndigheder har ifølge det oplyste integreret denne mulighed for at indregne de (forventede) resultater af sådanne indsatser – i praksis, dog bl.a. forudsat, at vurderingen i givet fald skal indeholde konstatering af, at der er tilstrækkelig stor sikkerhed for, at foranstaltningerne rent faktisk gennemføres, at reduktionen af belastningen på baggrund af disse foranstaltninger finder sted baseret på en realistisk prognose, og at udviklingen overvåges, så der kan indføres evt. korrektioner af indsatsen, hvis det viser sig nødvendigt. Miljøorganisationen anfører i sagen, at det ikke er i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, at indregne foranstaltninger, der skal gennemføres efter artikel 6, stk. 2 og stk. 3, herunder foranstaltninger, hvis virkninger ikke har vist sig.

3. Den danske interesse i sagerne

Efter Miljø- og Fødevarerministeriets opfattelse bør der gives indlæg i sagerne.

Sagerne rejser bl.a. det centrale spørgsmål om, hvorvidt den konkrete vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan afskæres helt eller delvist i tilfælde, hvor generelle regler, afskæringskriterier m.v. udelukker en væsentlig påvirkning, herunder om en gennemsnitsbetragtning kan anvendes i den forbindelse.

Derudover bliver det ligeledes et spørgsmål i sagerne, om der kan anvendes et råderum, som er baseret på, at de positive virkninger af visse foranstaltninger først vil vise sig senere.

Den danske husdyrregulering bygger på visse områder på samme principper som den nederlandske.

Generel regulering af almindelig arealanvendelse i Danmark, f.eks. regler om anvendelse af gødning på et areal, er sædvanligvis ikke anset som omfattet af kravet om konsekvensvurdering i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Dette er ligeledes lagt til grund i forbindelse med gennemførelsen af dele af Fødevare- og landbrugspakken, f.eks. ændringen af gødskningsnormerne.

Den i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, indeholdte pligt til at foretage en konkret vurdering i tilknytning til projekter, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, er i den danske husdyrregulering, og ligesom i den nederlandske, i vid udstrækning afløst af ordninger, hvor generelle regler, afskæringskriterier m.v. på forhånd udelukker, at projektet gennemsnitligt set vil kunne påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Ligeledes er visse typer af aktiviteter eller bestemte kategorier holdt uden for den konkrete vurdering, fordi det ikke anses for at være et projekt, eller fordi det på forhånd er vurderet, at disse aktiviteter ikke kan have væsentlige virkninger for ammoniakfølsomme naturtyper i Natura 2000-områder, eller hvor overholdelse af generelle betingelser eller grænseværdier afløser konkrete vurderinger helt eller delvis.

EU-Domstolen har i flere tidligere sager fået forelagt spørgsmålet om, hvorvidt den konkrete vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal gennemføres i alle situationer, eller om den vil kunne undlades på nærmere angivne betingelser. I sag C-98/03 (Kommissionen imod Tyskland) nåede Domstolen i dom af 10. januar 2006 frem til, at det vil være muligt at afskære den konkrete vurdering, hvis denne i stedet er standardiseret på baggrund af videnskabeligt begrundede kriterier, der skaber en garanti for, at der ikke sker væsentlig påvirkning af de beskyttede områder, idet Domstolen dog nåede frem til, at dette ikke var tilfældet i den foreliggende sag fra Tyskland.

Med afsæt i denne og lignende sager vil regeringen argumentere for, at det er muligt at undlade den konkrete vurdering efter artikel 6, stk. 3, hvis denne er erstattet af en ordning, hvor det på forhånd, på grundlag af videnskabeligt begrundede kriterier og ud fra et videnskabeligt synspunkt, kan udelukkes, at de projekter, der omfattes af ordningen, hverken i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter vil kunne påvirke kvælstoffølsomme naturtyper i Natura 2000-områder væsentligt.

På tilsvarende vis er det Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at det er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at erstatte den konkrete vurdering af de enkelte projekter med en ordning, der sikrer, at der ikke gennemsnitligt set sker en øget udledning fra udbragt husdyrgødning i oplandet samlet set. Den danske husdyrregulering hviler i forhold til reguleringen af påvirkninger med kvælstof fra udbragt husdyrgødning på en forudsætning om, at dette er muligt, hvorved der er skabt en smidig ordning, der samtidig sikrer natur- og miljøhensynene.

Dertil kommer, at der inden for rammerne af de danske vandområdeplaner er indregnet en vis fleksibilitet, så evt. råderum i udledningerne kan udnyttes, og der kan accepteres ekstra udledninger undervejs i vandplanperioden, forudsat at effekten af merudledningen opvejes inden for planperioden af allerede planlagte eller supplerende foranstaltninger. Denne forudsætning er ligeledes lagt til grund i forbindelse med gennemførelsen af dele af Fødevare- og landbrugspakken.