Miljø/planlægn.udv. alm del. bil. 258

MILJØMINISTERIET

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg
Christiansborg
1240 København K

DEPARTEMENTET

ORIGINAL

J.nr. 2001-8625/42-0015

Den 03 DEC. 2002

./. Til orientering følger hermed i 70 eksemplarer Kammeradvokatens redegørelse af 28/11 2002 om habitatdirektivet, jf. drøftelse heraf på samrådet d. 13. november om Danmarks internationale forpligtelser på naturområdet.

./. Endvidere vedlægges til orientering i 70 eksemplarer Skov- og Naturstyrelsens pressemeddelelse om redegørelsen.

Hans Chr. Schmidt

JENS PETER SIMONSEN

Miljøministeriet
Departementet
Højbro Plads 4
1200 København K

Tlf. 33 92 76 00
Fax 33 32 22 27
Telex 42230 milmin dk
E-post: mim@mim.dk

KAMMERADVOKATEN

Vimmelskaftet 47
1161 København K
Telefon: 33 15 20 10
Telefax: 33 15 61 15
Giro: 6 43 24 41
post@kammeradv.dk
www.kammeradv.dk

Dato: 28. november 2002

J.nr.: 40-1735 HS/BIE/ANI/nor

NOTAT OM IMPLEMENTERING AF HABITATDIREKTIVET

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

1. Indledning

Skov- og Naturstyrelsen har anmodet mig om at foretage en gennemgang af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet), og en vurdering af, hvilke forpligtelser direktivet kan antages at medføre for EU's medlemsstater.

Hertil bemærker jeg følgende:

2. Habitatdirektivets formål og opbygning

Habitatdirektivet er vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 130 S (efter Amsterdam-traktaten nu artikel 175), der er den centrale hjemmelsbestemmelse til vedtagelse af retsakter på miljøområdet.

Formålet med habitatdirektivet er, ifølge 3. afsnit i præamblen og artikel 2, at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for medlemsstaternes område. Foranstaltninger, der træffes efter direktivet, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning. Foranstaltningerne træffes under hensyntagen til økonomiske, sociale og kulturelle behov, og til regionale og lokale særpræg.

Direktivets beskyttelse af vilde dyr og naturtyper er tosporet. Det ene spor består i bevaring af naturtyper og levesteder for arter ved etablering af det såkaldte Natura 2000 netværk af særlige bevaringsområder i medlemsstaterne (direktivets artikler 3-11). Det andet spor består i medlemsstaternes direkte beskyttelse af dyre- og plantearter uanset hvor de

findes, dvs. også uden for de særlige bevaringsområder (direktivets artikler 12-16).

Direktivets artikler 17-23 indeholder fælles bestemmelser for disse to strenge. Artikel 17 indeholder en rapporteringsforpligtelse for medlemsstaterne over for Kommissionen. Artikel 18 indeholder bestemmelser om forskning. Artikel 19 fastsætter procedurerne for, at Rådet kan ændre direktivets bilag. Ifølge direktivets artikel 20 nedsættes et særligt udvalg (habitatkomitéen), mens artikel 21 indeholder selve komitéproceduren.

Direktivets artikel 22 forpligter medlemsstaterne til ved iværksættelsen af direktivets bestemmelser at foretage overvejelser om indførelse eller genindførelse af visse arter. Direktivets artikel 23 indeholder gennemførelsesbestemmelser. Medlemsstaterne skulle som nævnt indledningsvis inden for en frist på to år fra direktivets meddelelse den 5. juni 1992 have gennemført direktivet i national ret.

Der foreligger endnu kun sparsom praksis fra EF-Domstolen til belysning af det materielle indhold af habitatdirektivets bestemmelser.

Kommissionen har i 2001 udstedt en vejledning om fortolkningen af habitatdirektivets artikel 6. Denne kan tjene som et fortolkningsbidrag, men det er i sidste instans alene EF-Domstolen, der fastlægger det præcise omfang af medlemslandenes forpligtelser i henhold til direktivet.

I denne forbindelse bemærker jeg, at en hollandsk domstol har forelagt præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen (sag C-127/01) vedrørende rækkevidden af direktivets art. 6, stk. 2, 3 og 4 i relation til beskyttelse af hjertemuslinger i Vadehavet.

2.1 Direktivets artikler 3-5 (udpegning af habitatområder)

Habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, pålægger medlemsstaterne pligt til at foreslå Kommissionen en liste over lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning og som særlige bevaringsområder. Medlemsstaterne skulle således inden tre år efter direktivets meddelelse dvs. inden den 5. juni 1995 fremsende en liste over lokaliteter til Kommissionen.

Kommissionen skulle herefter ifølge artikel 4 stk. 2 og 3, senest den 5. juni 1998, på baggrund af drøftelser med medlemsstaterne, opstille et udkast til en samlet liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning. På grundlag af denne liste skal medlemsstaterne, ifølge artikel 4, stk. 4, senest den 10. juni 2004 udpege den pågældende lokalitet som særligt bevaringsområde.

Hvilke lokaliteter medlemsstaterne har pligt til at udpege, fremgår af kriterierne i habitatdirektivets bilag III (etape 1). Udgangspunktet er, at medlemsstaten har pligt til at udpege alle de lokaliteter på medlemsstatens område, der opfylder kriterierne.

EF-Domstolen har i sin dom i sag C-371/98, First Corporate Shipping[1], præciseret, hvilke krav der stilles til den liste med forslag til lokaliteter, som medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1 skal fremsende til Kommissionen. Af dommens præmis 22-25 fremgår:

> "22. *For at Kommissionen kan opstille et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning med henblik på at oprette et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder, må den have en*

---

[1] Dom af 7. november 2000, Saml. 2000-I, side 9235.

udtømmende oversigt over valgte lokaliteter, der på nationalt niveau har en relevant økologisk interesse med hensyn til det formål, som tilsigtes ved levestedsdirektivet, nemlig bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter. Derfor blev den nævnte oversigt oprettet på grundlag af kriterierne, der er fastsat i direktivets bilag III (etape 1).

23. Det er kun på denne måde muligt at realisere formålet, der tilsigtes ved levestedsdirektivets artikel 3, stk. 1, første afsnit - opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levesteder for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde - for så vidt angår områder, der er beliggende på begge sider af en eller flere af Fællesskabets indre grænser. Det følger nemlig af levestedsdirektivets artikel 1, litra e) og litra i), sammenholdt med artikel 2, stk. 1, at en naturtypes eller -arts gunstige bevaringsstatus skal vurderes i forhold til medlemsstaternes samlede område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Henset til, at en medlemsstat ikke, når den udarbejder den nationale lokalitetsliste, er i stand til at have et præcist og detaljeret kendskab til lokalitetssituationen i de andre medlemsstater, kan den derfor ikke på egen hånd - heller ikke under henvisning til de økonomiske, sociale og kulturelle behov eller regionale og lokale særpræg - udelukke lokaliteter, der på nationalt niveau har en relevant økologisk interesse set ud fra bevaringsformålet uden at bringe virkeliggørelsen af dette formål i fare på fællesskabsniveau.

24. Det bemærkes særligt, at hvis medlemsstaterne ved valget og afgrænsningen af lokaliteterne, som skal optages på listen, der skal opstilles og sendes til Kommissionen i henhold til levestedsdirektivets artikel 4, stk. 1, kunne tage hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov, og de regionale og lokale særpræg, kunne Kommissionen ikke være sikker på, at den havde en udtømmende oversigt over lokaliteter, der kan udpeges som særlige bevaringsområder, til rådighed, og man ville risikere ikke

at opnå det formål, som de var oprettet med henblik på, nemlig et sammenhængende europæisk økologisk net.

25. Det forelagte spørgsmål må derfor besvares med, at levestedsdirektivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at en medlemsstat ved valget og afgrænsningen af lokaliteter, som den skal foreslå Kommissionen som lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, ikke må tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov, og til regionale og lokale særpræg, som nævnt i direktivets artikel 2, stk. 3."

Der er således ikke tvivl om, at den liste over lokaliteter, som medlemsstaterne under etape 1 skulle forelægge Kommissionen, skulle være udtømmende, og at medlemsstaterne ikke af økonomiske, sociale, kulturelle, regionale eller lokal hensyn kunne undlade at foreslå lokaliteter, der opfyldte kriterierne i bilag III.

Direktivet behandler ikke spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske efterfølgende udvidelse af antallet af lokaliteter, efter at udpegningsproceduren i artikel 4 er afsluttet. For så vidt angår spørgsmålet om efterfølgende regulering fremgår alene af artikel 9, at Kommissionen i henhold til komitéproceduren i direktivets artikel 21 kan ophæve en lokalitets status som særligt bevaringsområde.

Hvis der er tale om en såkaldt prioriteret naturtype eller art (jf. definitionen i artikel 1 og markeringerne med * i direktivets bilag I og II), giver direktivets artikel 5 mulighed for, at Kommissionen i undtagelsestilfælde kan iværksætte en særlig samrådsprocedure med henblik på at få tilføjet den prioriterede naturtype eller art til en national liste.

Såfremt en medlemsstat har undladt at udpege en lokalitet, som burde have været udpeget i henhold til artikel 4, stk.1, jf. kriterierne i bilag III,

vil Kommissionen kunne anlægge traktatkrænkelsessag i henhold til EF-traktatens artikel 226 med den begrundelse, at direktivet er mangelfuldt gennemført.

Der kan i denne forbindelse henvises til EF-Domstolens domme i sagerne C-67/99, Kommissionen mod Irland[2], C-71/99, Kommissionen mod Tyskland[3] og C-220/99, Kommissionen mod Frankrig[4].

I sidstnævnte sag havde Frankrig på tidspunktet for den begrundede udtalelse tilstillet Kommissionen en liste på 535 lokaliteter. På tidspunktet for sagsanlægget ved Domstolen var listen oppe på 672 lokaliteter, og på tidspunktet for den mundtlige forhandling i retssagen var den oppe på 1030 lokaliteter.

Domstolen fastslog, at Frankrig havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet og udbyggede i præmis 30-31 sin argumentation fra First Corporate Shipping-dommen:

> "*Det bemærkes, at selv om det fremgår af bestemmelserne i direktivets artikel 4, stk. 1, om den procedure der skal følges ved fastlæggelsen af lokaliteter, der kan udpeges som særlige bevaringsområder (SBVO), at medlemsstaterne råder over et vist skøn med hensyn til, hvilke lokaliteter der skal foreslås, forholder det sig ikke desto mindre således, at de, som anført af Kommissionen, skal udføre denne opgave under iagttagelse af de i direktivet fastlagte kriterier.*

---

[2] Dom af 11. september 2001, Saml. 2001-I, side 5757.

[3] Dom af 11. september 2001, Saml. 2001-I, side 5811.

[4] Dom af 11. september 2001, Saml. 2001-I, side 5831.

Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen for at kunne opstille et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning med henblik på at oprette et sammenhængende europæisk økologisk net af SBVO må have en udtømmende oversigt over valgte lokaliteter, der på nationalt niveau har en relevant økologisk interesse med hensyn til det formål, som tilsigtes ved levestedsdirektivet, nemlig bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter...."

EF-Domstolens konklusion i begge domme er således, at Kommissionen skal have en udtømmende oversigt. Det kan i denne forbindelse næppe antages, at det forhold, at medlemsstaten først på et senere tidspunkt er blevet klar over, at et område skulle have været udpeget, fritager medlemsstaten for ansvar - eller for pligten til at udpege det pågældende område.

2.2. Direktivets artikel 9 (senere ændring af udpegningen)

Habitatdirektivets artikel 9 bestemmer, at Kommissionen, efter komitéproceduren i artikel 21, regelmæssigt vurderer Natura 2000's bidrag til gennemførelse af målene i artikel 2 og 3.

I denne forbindelse kan ophævelse af en lokalitets status som særligt bevaringsområde komme på tale, hvis overvågningen efter artikel 11 viser, at den naturlige udvikling berettiger dertil. Medlemsstaterne foretager i henhold til artikel 11 den løbende overvågning af naturtypers og arters bevaringsstatus og tager især hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter.

Direktivet fastlægger ikke nærmere kriterier for, hvornår en lokalitets status som habitatområde kan ophæves. Som proceduren i artikel 9 er udformet, må udgangspunktet i praksis være, at medlemsstaterne, som

foretager den løbende overvågning, retter henvendelse til Kommissionen med anmodning om ophævelse. Det er herefter op til Kommissionen at vurdere, om der er grundlag for at gå videre med en sådan anmodning og iværksætte komitéproceduren i artikel 21.

Såvel medlemsstaternes som Kommissionens vurdering må således bygge på et skøn om, at den naturlige udvikling i et givet område har bevirket, at det pågældende område ikke længere indeholder de bevaringsværdige naturtyper og levesteder for arter omfattet af direktivets artikel 3, jf. bilag I og II.

Såfremt Kommissionen er uenig med medlemsstaten og derfor ikke vil iværksætte komitéproceduren, er der ikke yderligere, medlemsstaten kan gøre, bortset fra at overveje at tage spørgsmålet op politisk enten bilateralt overfor Kommissionen eller i Rådet.

Der foreligger ikke retspraksis fra EF-Domstolen om, hvilken skønsmargin medlemsstaterne har i forbindelse med ophævelse af udpegningen af et område.

Til inspiration kan henvises til den foreliggende retspraksis vedrørende fuglebeskyttelsesdirektivet (Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle). Det bemærkes dog, at fuglebeskyttelsesdirektivet ikke indeholder en bestemmelse med en beslutningsprocedure svarende til artikel 9. I fuglebeskyttelsesdirektivet er det medlemsstaterne, der selv har kompetencen til at foretage udpegning m.v.

I dommen i sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland[5], der vedrører udførelsen af anlægsarbejder i et fuglebeskyttelsesområdet, anfører

---

[5] Dom af 28. februar 1991, Saml. 1991-I side 883.

Domstolen følgende om formindskelse af områder, der er udlagt som særlige beskyttelsesområder i præmis 20:

> "*Selv om medlemsstaterne har et vist skøn, når de i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, skal fastlægge de områder, der er bedst egnede til udlægning som særligt beskyttede områder, kan de derimod ikke råde over samme skøn, når de i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, ændrer eller formindsker sådanne områders areal, da de i deres erklæringer selv har anerkendt, at der i disse områder består de mest egnede levevilkår for de i direktivets bilag I opregnede arter. I modsat fald ville medlemsstaterne ensidigt kunne unddrage sig de forpligtelser, som direktivets artikel 4, stk. 4, pålægger dem med hensyn til særligt beskyttede områder*".

Tyskland blev imidlertid frifundet på grund af de særlige konkrete omstændigheder i sagen.

Domstolen har senere præciseret sit synspunkt i sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds[6], om udlægning af et område som særligt bevaringsområde. I præmis 29 og 30 anføres følgende:

> "*29. Domstolen har i dom af 28. februar 1991 (sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 883, præmis 21 og 22; herefter "Leybucht-dige-dommen") fastslået, at medlemsstaterne i forbindelse med anvendelsen af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, kun må formindske et SBO's areal, når der foreligger ganske særlige omstændigheder, såsom omstændigheder, der bunder i almene hensyn, som har forrang for det økologiske formål, der forfølges med direktivet. I denne sammenhæng kan imidlertid efter samme dom økonomiske hensyn ikke komme i betragtning.*

---

[6] Dom af 11. juli 1996, Saml. 1996-I side 3805.

30. I øvrigt fremgår det af præmis 19 i dommen om Santonã-vadeområdet, at i forbindelse med fugledirektivets artikel 4 i det hele taget kan økonomiske hensyn under ingen omstændigheder svare til et almen hensyn, som har forrang for det hensyn, som det med direktivet tilsigtede økologiske formål repræsenterer."

Da fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet forfølger formål af samme karakter, må man gå ud fra, at EF-Domstolen for så vidt angår habitatdirektivet vil lægge til grund, at skønsmarginen er tilsvarende begrænset, når der er tale om ophævelse af allerede foretagne udpegninger.

Habitatdirektivet indeholder ikke specifikke bestemmelser om, at en ophævelse af et områdes status som habitatområde skulle forudsætte udpegning af et erstatningsområde, jf. modsætningsvis artikel 6, stk. 4 om kompensationsforanstaltninger i forbindelse med gennemførelse af planer og projekter. Der synes heller ikke i øvrigt af direktivet at kunne udledes en sådan følgepligt.

Hvorvidt en given lokalitet skal udpeges må antages til enhver tid at afhænge af, om denne opfylder kriterierne i direktivets bilag III.

Hvis en medlemsstats overvågning efter artikel 11 måtte vise, at den foretagne udpegning ikke er tilstrækkelig til at opnå formålet med Natura 2000-nettet, jf. artikel 3, stk. 1, eller der opnås kendskab til (nye) væsentlige forekomster af arter eller naturtyper, må medlemsstaternes forpligtelser til at foretage supplerende udpegning vurderes efter artikel 4, stk. 1, jf., herom ovenfor under 2.1.

Ligeledes lægger hverken habitatdirektivets bestemmelser eller EF-Domstolens praksis op til, at der skulle være en sammenhæng mellem

supplerende udpegning og ophævelse af eksisterende habitatområders status. Supplerende udpegning kan således ikke antages at kunne begrunde ophævelse af eksisterende habitatområders beskyttelsesstatus.

2.3. Direktivets artikel 6 (forvaltning af habitatområderne)

2.3.1. Artikel 6, stk. 1 (bevaringsforanstaltninger for habitatområder)

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 bestemmer, at for de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

Vedrørende artikel 6, stk. 1, fremgår det af Kommissionens vejledning om forvaltning af Natura 2000-områder (side 17), at medlemsstaterne skal iværksætte bevaringsforanstaltninger for alle habitatområderne. Disse foranstaltninger er positive og gælder for alle naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes i områderne, undtagen dem, hvis forekomst ikke er betydelig i henhold til Natura 2000-standardskemaet.

Kommissionen anfører (side 18), at der foreligger en pligt for medlemsstaterne til at opnå et bestemt resultat, nemlig opfyldelse af direktivets generelle formål, som anført i direktivets artikel 2, stk. 1.

Videre anføres (side 18):

> *"Selv om direktivet ikke indeholder nogen definition på de "økologiske behov", viser formålet med og konteksten for artikel 6, stk. 1, at der menes*

alle de økologiske behov for abiotiske og biotiske faktorer, der er nødvendige for at sikre naturtyperne og arterne en gunstig bevaringsstatus, herunder også deres samspil med miljøet (luft, vand, jord, plantevækst osv.).

Disse behov er videnskabeligt baserede og kan kun defineres på et sag til sag-grundlag, alt efter naturtyperne i bilag I, arterne i bilag II og de områder, hvor de findes. Denne viden er en væsentlig forudsætning for, at der kan fastlægges bevaringsforanstaltninger på et sag til sag-grundlag."

Med hensyn til den form de nødvendige bevaringsforanstaltninger kan have, anfører Kommissionen (side 20):

"Der er tale om brede kategorier af foranstaltninger. Mange forskellige foranstaltninger kan anses for at tjene direktivets formål. I princippet menes der foranstaltninger, der har en positiv effekt, men i visse særlige tilfælde kan der også være tale om foranstaltninger, som ikke kræver indgreb. Det skal på den anden side heller ikke nødvendigvis være nye foranstaltninger, da allerede eksisterende foranstaltninger kan anses for tilstrækkelige, hvis de er hensigtsmæssige."

EF-Domstolen har endnu ikke haft anledning til at tage stilling til omfanget af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1.

I sag C-256/98, Kommissionen mod Frankrig[7], bragte Kommissionen spørgsmålet på banen under retssagen og angreb, at der ikke i fransk ret fandtes udtrykkelige bestemmelser om, at de franske myndigheder for særlige bevaringsområder skulle anvende bevarings- og beskyttelsesforanstaltninger i overensstemmelse med direktivets artikel 6, stk. 1 og 2.

---

[7] Dom af 6. april 2000, Saml. 2000-I side 2487.

Domstolen afviste af formelle grunde at behandle spørgsmålet, idet det hverken havde været fremført under traktatkrænkelsesprocedurens administrative fase eller i stævningen, men først under den mundtlige forhandling.

Generaladvokat Fennelly behandlede derimod spørgsmålet i sit forslag til afgørelse[8]. Det anføres i forslagets punkt 21.:

> *"Selv om Kommissionen ikke har bestridt, at Den Franske Republik har vedtaget forskellige bestemmelser, der vil kunne anvendes for at sikre, at de materielretlige bestemmelser i artikel 6, stk. 1, overholdes, er der dog ikke dermed efter min mening grundlag for at fastslå, "at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde". Den Franske Republik har navnlig ikke godtgjort, at disse regler "imødekommer de økologiske krav for de i bilag I nævnte naturlige levesteder og de i bilag II nævnte arter, der forekommer på lokaliteterne", eller at en af disse bestemmelser tager sigte på disse specielle levestedstyper eller arter. Den har heller ikke godtgjort, at disse retlige foranstaltninger kan sikre virkeliggørelsen af formålet med denne bestemmelse, således som dette er fastlagt i sjette betragtning til direktivet, når der ikke findes nogen generel bestemmelse, der til de nationale myndigheder stiller krav om, at de anvender dem på SBVO, og som nærmere angiver, hvorledes de skal anvendes. Som Domstolen i dommen Kommissionen mod Nederlandene har udtalt for så vidt angår fugledirektivet, indebærer en korrekt gennemførelse, "at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud"."*

---

[8] Forslag til afgørelse af 16. september 1999 i sag C-256/98.

I den af generaladvokaten nævnte dom i sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene[9], vedrørende gennemførelse af fuglebeskyttelsesdirektivet, anfører Domstolen i præmis 25 følgende:

> "..*Som fremhævet ovenfor kan den omstændighed, at en række aktiviteter, der er i strid med forbuddene i direktivet, ikke forekommer i en bestemt medlemsstat, ikke begrunde, at der ikke findes lovbestemmelser om disse aktiviteter. For at sikre, at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, skal medlemsstaterne nemlig skabe en præcis lovramme for det område, der er tale om...*"

På denne baggrund må det antages, at der fra medlemsstaternes side kræves positive foranstaltninger dvs. aktiv forvaltning, herunder at der etableres en præcis retlig ramme, som sikrer, at direktivets artikel 6, stk. 1, retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud.

Dette er også konsistent med EF-Domstolens generelle praksis vedrørende de krav, der stilles til medlemsstaternes gennemførelse af direktiver i national ret. Det afgørende er pligten til en nøjagtig gennemførelse af direktiverne, således at der tilvejebringes fuldstændig klarhed og sikkerhed med hensyn til retsstillingen, jf. bl.a. EF-Domstolens dom i sag 300/81, Kommissionen mod Italien[10].

De nationale regler kan være så generelle, at de ikke har den klarhed og præcision, der kræves for fuldt ud at opfylde kravet om retssikkerhed, jf. bl.a. EF-Domstolens dom i sag 291/84, Kommissionen mod Nederlandene[11].

---

[9] Dom af 15. marts 1990, Saml 1990-I side 851.

[10] Dom af 1. marts 1983, Saml. 1983 side 449.

[11] Dom af 17. september 1987, Saml 1987 side 3483.

Endelig kan en administrativ praksis, der lader sig ændre efter forvaltningens skøn herunder udstedelsen af cirkulærer, efter EF-Domstolens praksis ikke betragtes som en korrekt opfyldelse af den forpligtelse, der følger af direktivet, jf. bl.a. EF-Domstolens dom i sag C-221/94, Kommissionen mod Luxembourg[12].

Rækkevidden af medlemsstaternes pligt til aktiv forvaltning med henblik på iværksættelse af bevaringsforanstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, er uafklaret.

Som nævnt bestemmer artikel 6, stk. 1, alene, at der skal være tale om "*de nødvendige bevaringsforanstaltninger*". Begrebet "*nødvendige*" må fortolkes i lyset af direktivets generelle formål.

Af habitatdirektivets artikel 2, stk. 2, fremgår, at de foranstaltninger, der træffes efter direktivet, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

Af artikel 2, stk. 3, fremgår, at de foranstaltninger, der træffes efter direktivet tager hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg. Det er således ikke udelukket, at medlemsstaten, når den iværksætter bevaringsforanstaltninger i henhold til artikel 6, stk. 1, i et vist omfang tager f.eks. økonomiske hensyn i betragtning.

Medlemsstaternes forvaltning er også undergivet almindelige fællesskabsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet, jf. EF-

---

[12] Dom af 7. november 1996, Saml. 1996-I side 5669.

traktatens artikel 5, stk. 3, der i praksis retter sig både til nationale- og fællesskabsmyndigheder. Medlemsstaternes pligt til at iværksætte bevaringsforanstaltninger i henhold til artikel 6, stk. 1, strækker sig således ikke ud over, hvad der må anses som proportionalt.

Sammenfattende kan det generelt konkluderes, at det afgørende for, om en medlemsstats gennemførelse er korrekt, vil være, om medlemsstaten har skabt den nødvendige præcise retlige ramme.

2.3.2. Artikel 6, stk. 2-3 (forstyrrelser, planer og projekter)

Af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, fremgår, at 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 direktivets målsætninger.

Af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fremgår, at 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 eller 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.

For så vidt angår artikel 6, stk. 2, bemærkes, at direktivet pålægger medlemsstaterne en forebyggelsespligt med hensyn til at undgå forringelser eller forstyrrelser for arter og naturtyper. Det afgørende for vurderingen af, hvornår en medlemsstat er forpligtet til at træffe foranstaltninger, må antages at være, om der foreligger en situation, aktivitet eller omstændighed, der er egnet til at forårsage sådan forstyrrelse eller forringelse, som kan have betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger.

Kommissionen anfører i sin vejledning (side 24):

> "*Artiklen tager udgangspunkt i forebyggelsesprincippet:* "Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger **for at undgå** forringelse (...) samt forstyrrelser...".
>
> *Disse foranstaltninger går videre end de forvaltningsforanstaltninger, der kræves til bevaring, eftersom disse allerede er omfattet af artikel 6, stk. 1. Ordene* undgå *og* har betydelige konsekvenser *understreger, at der er tale om forebyggende foranstaltninger. Det er ikke acceptabelt først at træffe foranstaltninger, når forringelsen eller forstyrrelserne allerede gør sig gældende ...*
>
> *Denne bestemmelse bør fortolkes derhen, at medlemsstaterne er forpligtet til at træffe alle de passende foranstaltninger, som de med rimelighed kan forventes at træffe for at sikre, at der ikke indtræder betydelig forringelse eller forstyrrelse.*
>
> *Anvendelsesområdet for dette stykke er bredere end stk. 3 og 4, som kun gælder planer og projekter, der kræver godkendelse ...*
>
> *Artikel 6, stk. 2:*

- *Gælder til stadighed i habitatområderne. Bestemmelsen kan vedrøre tidligere, nuværende eller fremtidige aktiviteter eller begivenheder. (Som eksempel kan nævnes udslip af giftige stoffer i et vådområde, hvor artikel 6, stk. 2, ville indebære, at alle forebyggende foranstaltninger skulle være taget for at undgå et sådant udslip, selv om stedet ligger langt fra vådområdet). Hvis en allerede eksisterende aktivitet i et habitatområde forårsager forringelse af naturtyper eller forstyrrelser af de arter, for hvilket området udpeget, skal aktiviteten omfattes af de nødvendige bevaringsforanstaltninger i artikel 6, stk. 1. Dette kan indebære, at de negative virkninger må bringes til ophør, enten ved at standse aktiviteten eller ved at træffe afhjælpende foranstaltninger. I denne forbindelse kan der blive tale om økonomisk kompensation.*"

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, opererer ikke med en egentlig bagatelgrænse og må således også antages at omfatte aktiviteter, som ikke nødvendigvis kræver forudgående godkendelse, f.eks. landbrug og fiskeri. Bestemmelsen i artikel 6, stk. 2, gælder efter sin ordlyd både for tidligere, nuværende og fremtidige aktiviteter eller begivenheder.

En medlemsstat må således antages at være forpligtet til at træffe foranstaltninger også over for aktiviteter som skovdrift, almindelig landbrugsmæssig drift m.v. i habitatområderne, såfremt sådanne aktiviteter er egnede til at skabe forstyrrelse eller forringelse. Det er dog ikke en hvilken som helst påvirkning, der udløser en handlepligt for staten. Efter artikel 6, stk. 2, er det en forudsætning, at forringelsen eller forstyrrelsen har "*betydelige*" konsekvenser.

Bestemmelsen er efter sin ordlyd geografisk afgrænset til de udpegede habitatområder. Det må dog antages, at også aktiviteter i tilstødende områder, som er egnede til at skabe betydelige forstyrrelser eller forrin-

gelser i habitatområdet, er omfattet. Bestemmelsen er endvidere afgrænset med hensyn til natur- og artstyper, idet den kun vedrører de naturtyper og arter, for hvilke områderne er udpeget.

EF-Domstolen har den 13. juni 2002 afsagt sin første dom, hvor en medlemsstat blev dømt for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, i habitatdirektivet. Det var i sag C-117/00, Kommissionen mod Irland[13], hvor det blev fastslået, at Irland ikke havde truffet de tilstrækkelige egnede foranstaltninger til at undgå, at levestederne i et særligt beskyttet område, som følge af overgræsning, blev forringet for de arter (fuglearten grouse), for hvilke det særlige beskyttede område var blevet udlagt.

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at definere fuldstændigt præcist, hvilke konkrete tiltag det påhviler medlemsstaterne at foretage for at opfylde deres forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2 korrekt. Men det må antages, at der ikke kun er tale om en pligt til at etablere områder, men også til at sørge for en effektiv beskyttelse af områderne. I den forbindelse er medlemsstaterne forpligtede til at sørge for at undgå væsentlige forringelser af levestederne eller forstyrrelse af de arter, for hvilke områderne er udlagt.

For så vidt angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, bemærkes, at direktivet ikke indeholder nogen definition af det i artikel 6, stk. 3 omtalte begreb "*planer og projekter*".

Kommissionen anfører i sin vejledning side 31, at da direktivet ikke definerer "*plan*" eller "*projekt*", skal der tages behørigt hensyn til de generelle fortolkningsprincipper navnlig princippet om, at en given bestem-

---

[13] Dom af 13. juni 2002. Endnu ikke optrykt i Saml.

melse i EF-retten skal fortolkes på grundlag af dens ordlyd og formål og den sammenhæng, hvori den optræder.

Kommissionen anfører, at begreberne skal fortolkes bredt, idet den afgrænsende faktor i direktivet består i, om planen eller projektet kan påvirke et område væsentligt. Endvidere medfører det forhold, at artikel 6, stk. 2, også gælder for aktiviteter, der ikke er omfattet af artikel 6, stk. 3, og 4, at jo snævrere "*plan*" og "*projekt*" er defineret, jo mere begrænses mulighederne for at afveje bevaringsinteresser mod skadevoldende, ikke-bevaringsorienterede interesser. Dette kan medføre urimelige eller ulogiske resultater.

Kommissionen anfører i sin vejledning (side 33):

> "*Udtrykket "projekt" bør fortolkes bredt, så det omfatter både anlægsarbejder og andre indgreb i det naturlige miljø. Udtrykket "plan" har også en bred betydning, idet det omfatter arealanvendelsesplaner og sektorplaner eller -programmer, men ikke generelle politiske hensigtserklæringer. Planer og projekter, der enten i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vedrører bevaringsorienteret forvaltning af et område, er generelt ikke omfattet af bestemmelserne i artikel 6, stk. 3*".

EF-Domstolen har ikke i sin praksis fastlagt en fortolkning heraf. Generaladvokat Fennelly anfører i punkt 33 i sit forslag til afgørelse i den ovenfor nævnte sag C-256/98:

> "*Når det gælder artikel 6, stk. 3, må udtrykket "plan" efter min mening fortolkes udvidende. De lokaliteter, der vil kunne blive berørt af sådanne planer, er pr. definition lokaliteter af fællesskabsbetydning, som omfattes af den beskyttelsesordning, der er indført i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2. Det ville stride både mod de i artikel 6, stk. 3, anvendte ord ("alle pla-*

ner eller projekter") og mod de beskyttelsesformål, der er tænkt på med udpegelsen af SBVO, at fortolke dette udtryk alt for strikte..."

Generaladvokaten anfører videre i punkt 34:

"Jeg mener ikke, at det kan have afgørende betydning, at udtrykket "plan" ikke findes i de relevante bestemmelser i fransk ret, eftersom det er klart, at der efter den franske lovgivning skal ske en vurdering af indvirkningen på lokaliteten af visse planer og navnlig af udviklingsarbejder og - projekter og af byplanlægningsdokumenter. Da jeg ikke med de oplysninger Domstolen har fået forlagt, med sikkerhed kan afgøre, om disse udtryk er tilstrækkelig vide til også at rumme den definition af udtrykket "plan", som jeg har foreslået ovenfor, er jeg nødt til at fastslå, at Kommissionen ikke har underbygget sine argumenter vedrørende dette klagepunkt".

For så vidt angår begrebet "*projekter*" kan til sammenligning henvises til EF-Domstolens dom i sag C-72/95, Kraaijeveld[14], vedrørende VVM-direktivet (Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet). Dette direktiv indeholder i modsætning til habitatdirektivet en specifik definition af begrebet "*projekter*", men ikke en definition af begrebet "*ændring af projekter*". Om fortolkningen af sidstnævnte begreb anførte Domstolen i præmis 39:

"Det er allerede nævnt i denne doms præmis 31, at direktivets anvendelsesområde er vidt og dets formål meget bredt. Dette formål vil blive bragt i fare, hvis betegnelsen "ændring af projekter" gør det muligt at unddrage visse arbejder eller anlæg fra forpligtelsen til at foretage en undersø-

---

[14] Dom af 24. oktober 1996, Saml. 1996-I side 5403.

gelse af indvirkninger, når disse arbejder eller anlæg på grund af deres art, størrelse eller beliggenhed kan have betydelige indvirkninger på miljøet".

Sammenfattende må det antages, at EF-Domstolen vil lægge en vid fortolkning af begrebet "*planer og projekter*" til grund.

Både artikel 6, stk. 2 og artikel 6, stk. 3, må antages at omfatte et vidt spektrum af aktiviteter, herunder også aktiviteter i det åbne land, som foregår i eller i tilknytning til et habitatområde.

Medlemsstaterne må antages at være forpligtede til henholdsvis at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse eller forstyrrelse, henholdsvis fortage påvirkningsvurderinger for disse aktiviteter.

Hvorvidt eksempelvis løbende drift af landbrugsvirksomhed eller skovdrift vil kunne anses som et "*projekt*" i artikel 6, stk. 3's forstand må afhænge af, om denne virksomhed kan påvirke et habitatområde væsentligt. Det er ikke ud fra den foreliggende retspraksis muligt at afgrænse begrebet nærmere.

Der ligger ikke i bestemmelserne en tidsmæssig afgrænsning. For så vidt angår gennemførelse af aktiviteter i de udpegede områder, der var planlagt eller tilladt før direktivets ikrafttræden, bemærkes, at det i EF-traktaten artikel 10 indeholdte loyalitetsprincip, jf. artikel 26 i Wienerkonventionen om traktatretten, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til i god tro at opfylde enhver traktat.

Denne forpligtelse belyses af EF-Domstolens dom i sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie[15], hvor EF-Domstolen fastslog, at medlemsstaterne, mens gennemførelsesfristen for et direktiv løber, skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare.

Habitatdirektivet indeholder ikke regler om, hvilke nationale myndigheder der er forpligtet til i henhold til artikel 6 at foretage forvaltningen af habitatområderne. Dette er helt sædvanligt i EU-retten.

Ifølge EF-traktatens artikel 249 er et direktiv således med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

Direktivet er altså rettet til medlemsstaten som sådan. Fællesskabslovgiver blander sig ikke i, hvilke specifikke myndigheder der er ansvarlige for gennemførelse og overholdelse af direktivets bestemmelser, blot dette sker. Der kan i denne forbindelse henvises til EF-Domstolens dom i sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene[16]. EF-Domstolen anførte her, at hver medlemsstat frit kan fordele kompetencen på nationalt plan, som den finder det hensigtsmæssigt, og kan gennemføre et direktiv ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller lokale myndigheder. Der kan i samme retning henvises til EF-Domstolens dom i sag C-302/97, Konle[17].

---

[15] Dom af 18. december 1997, Saml. 1997-I side 7411.

[16] Dom af 25. maj 1982, Saml. 1982 side 1791.

[17] Dom af 1. juni 1999, Saml. 1999-I side 3099.

Det afgørende ud fra en EU-retlig betragtning er således, om der er fastsat de korrekte og tilstrækkelige gennemførelsesforanstaltninger til at sikre overholdelse af direktivet i national ret - ikke hvilke konkrete nationale myndigheder der er sat til at sikre dette.

En medlemsstat - her Danmark - har ved sin gennemførelse pligt til at sikre, at direktivet bliver omsat til juridisk bindende bestemmelser i national ret på alle forvaltningsområder af betydning for direktivet og for alle forvaltningsmyndigheder, som vil skulle forestå administrationen af direktivets bestemmelser.

2.3.3. Artikel 6, stk. 4 (kompensationsforanstaltninger)

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 4 bestemmer, at hvis en plan eller et projekt, selv om virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

Kommissionen anfører i sin vejledning følgende om kompensationsforanstaltninger (side 45):

"Kompensationsforanstaltninger er foranstaltninger, der er specifikke for et projekt eller en plan, og som går ud over den normale gennemførelse af fugle- og habitatdirektivet. De tager sigte på at udligne den negative virkning fra et projekt og fuldt ud kompensere for de negative virkninger for den berørte naturtype eller art. Kompensationsforanstaltninger er "den sidste udvej". De anvendes kun, når de andre forholdsregler i direktivet er virkningsløse, og man ikke desto mindre har truffet beslutning om at overveje at gennemføre et projekt/en plan, der har negative virkninger på et Natura 2000-område."

Som artikel 6, stk. 4 er formuleret, er der tale om en undtagelsesbestemmelse, hvorefter der i enkelttilfælde kan ske fravigelse af direktivets krav. Bestemmelsen må derfor antages at skulle fortolkes snævert og indskrænkende. Fravigelse sker på betingelse af, at medlemsstaten træffer alle nødvendige kompensationsforanstaltninger.

Anvendelsen af kompensationsforanstaltninger kan ikke antages at være en generel mulighed, der står åben for medlemsstaterne i deres daglige administration af direktivet. De er en nødløsning for de særlige tilfælde, der er omfattet af artikel 6, stk. 4. Det kan derfor ikke antages, at iværksættelse af kompensationsforanstaltninger som f.eks. etablering af erstatningsbiotoper eller naturforbedrende foranstaltninger kan begrunde en lempeligere administration inden for de udpegede områder.

EF-Domstolen har ikke præciseret indholdet af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 4.

2.4. Direktivets artikler 12-16 (beskyttelse af arter)

Habitatdirektivets artikler 12-16 omhandler beskyttelse af arter, uanset hvor de findes, altså også uden for de særlige habitatområder.

Direktivets artikel 12, stk. 1, fastsætter en generel pligt for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning for de af bilag IV, litra a) omfattede dyrearter i deres naturlige udbredelsesområde.

Artikel 12 stk. 1, bestemmer, at der i national ret skal fastsættes forbud mod

a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen,

b) forsætlig forstyrrelse af disse arter særligt i perioder hvor dyrene yngler, overvintrer eller vandrer,

c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg og

d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Det bemærkes, at litra a)-c) alene omfatter forsætlige handlinger, mens litra d) omfatter enhver form for beskadigelse eller ødelæggelse.

Direktivets artikel 13, stk. 1, indeholder en pligt til at indføre en streng beskyttelsesordning for de af bilag IV litra b) omfattede plantearter svarende til artikel 12, stk. 1.

Direktivets artikel 16 bestemmer, at medlemsstaterne kan fravige artiklerne 12-15, hvis dette sker på baggrund af de i artikel 16, stk. 1 nævnte hensyn, og der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og hvis fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands beva-

ringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde. Medlemsstaterne skal hvert år sende en rapport til Kommissionen om de foretagne fravigelser.

Det bemærkes, at hvor der i den danske sprogversion af direktivet i artikel 16 anvendes ordet "*brugbar*", anvendes der i den engelske version ordet "*satisfactory*". I den franske sprogversion anvendes ordet "*satisfaisante*", altså svarende til den engelske udgave. Tilsvarende anvendes i den tyske sprogversion ordet "*zufriedenstellende*". Der er således en gradsforskel i oversættelserne, hvor det parallelle ordvalg i den engelske, franske, tyske sprogversion nok må tillægges mere vægt end den danske formulering.

Af direktivet fremgår som nævnt, at der skal indføres en streng beskyttelsesordning med forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Arter, der er omfattet af bestemmelserne i direktivets afsnit om beskyttelse af arter (artikel 12-16), men ikke tillige af direktivets afsnit om bevaring af naturtyper og levesteder for arter (artikel 3-11), skal vurderes ud fra de krav, der stilles til beskyttelse i artikel 12-16.

Afgørende for, om medlemsstaten har opfyldt sine forpligtelser i relation til både beskyttelse af dyrearter (artikel 12), og plantearter (artikel 13), er således, om medlemsstaten har truffet de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning, hvorved de i direktivet opstillede forbud respekteres.

Det bemærkes i denne forbindelse, at medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 12 og 13 er mere specifikke og konkretiserbare end medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktivets artikel 6.

På baggrund af direktivets systematik og ordlyd, herunder særligt mulighederne i artikel 16 for fravigelse af forbuddene, må det antages, at medlemsstaterne har større skønsbeføjelser ved administrationen af beskyttelsen af dyre- og plantearter, der er omfattet af artikel 12 og 13, men som der ikke tillige er udpeget særlige habitatområder for. Dette understøttes af, at Kommissionen ikke skal godkende de af medlemsstaterne i henhold til artikel 16 foretagne fravigelser. Det afgørende er dog fortsat, at der indføres en "*streng beskyttelsesordning*".

For så vidt angår vurderingen af, om en medlemsstat har gennemført bestemmelserne korrekt i national ret, gør de samme betragtninger sig gældende som anført ovenfor under 2.3.1. vedrørende artikel 6. Det må således antages, at der i national ret skal være skabt den fornødne retlige ramme, der giver sikkerhed for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde.

EF-Domstolen har hidtil kun i en enkelt nyere dom i sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland[18] taget stilling til fortolkningen af artikel 12, stk.1, litra b) og d), herunder hvad der skal til, for at en national foranstaltning er tilstrækkelig for at kunne anses for en "*streng beskyttelsesordning*" i direktivets forstand.

Sagen drejede sig om havskildpadden Caretta caretta, der primært yngler i enkelte bugter på øen Zakhyntos. Kommissionen foretog efter henvendelser fra NGO'er i 1998 og 1999 kontrolbesøg på øen og konstaterede, at beskyttelsesforanstaltningerne ikke var tilstrækkelige, idet der bl.a. ikke var overvågning og afmærkning af de relevante ynglestrande, der var vandcykler og både i havområdet, der var parasoller og ligge-

---

[18] Dom af 30. januar 2002. Endnu ikke optrykt i Saml.

stole, der var ulovlige installationer på strandene, og der kørte også knallerter rundt på nogle af strandene.

Den græske regering havde løbende siden 1980 vedtaget forskellige foranstaltninger til beskyttelse af skildpadden på øen. I december 1999 vedtoges et præsidentdekret, der efter græsk opfattelse indførte en streng beskyttelsesordning for skildpadden.

Dette dekret indgik dog ikke i Domstolens vurdering, idet det først blev vedtaget efter udløbet af svarfristen for den begrundede udtalelse under den administrative del af traktatkrænkelsesproceduren.

EF-Domstolen fastslog, at Grækenland ikke inden for direktivets gennemførelsesfrist havde vedtaget en retlig ramme, der kunne sikre en streng beskyttelse af havskildpadden mod forsætlig forstyrrelse i perioder, hvor dyrene yngler, samt mod beskadigelse eller ødelæggelse af deres yngleområder. Domstolen anførte i denne forbindelse i præmis 29:

> "....*Det skal endvidere bemærkes, at den græske regering - efter at den af Domstolen var blevet opfordret til at præcisere, hvilke særlige bestemmelser i dens retsorden der var i kraft den 14. august 1999, og som den fandt kunne opfylde kravene i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), og gengive deres ordlyd - har nøjedes med at opregne en række love og administrative bestemmelser uden at nævne nogen særlig bestemmelse, der kan opfylde de nævnte krav*".

EF-Domstolen gik også ind i en konkret vurdering af de græske foranstaltninger med henblik på beskyttelse af skildpaddearten. Domstolen anførte bl.a. i præmis 35-38:

"35. Det fremgår af sagens akter, at det var forbudt at køre på knallert på strandene, hvor skildpadderne yngler, på det tidspunkt, hvor Kommissionens tjenestegrene konstaterede, at det skete, og at der var opstillet skilte, der gjorde opmærksom på skildpaddereder på disse strande. Med hensyn til havområdet ved Gerakas og Dafni var dette område blevet klassificeret som absolut beskyttelsesområde og var blevet afmærket på en særlig måde.

36. Det følger heraf, at det forhold, at der kørte knallerter rundt på sandstranden øst for Laganas og tilstedeværelsen af vandcykler og små både i havområdet ved Gerakas og Dafni udgør forsætlige forstyrrelser af de pågældende art i perioder, hvor dyrene yngler, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b).

37. Ydermere er der ikke tale om enkeltstående handlinger. Med hensyn til knallertkørslen på strandene, hvor skildpadderne yngler, følger dette af, at den græske regering har bekræftet, at natteovervågningen af Laganasstrandens østlige del på det pågældende tidspunkt var særligt svær at sikre på grund af strandens størrelse, de mange steder, man kunne få adgang til stranden, og det lille antal opsynsmænd. Med hensyn til det forhold, at der var både i det pågældende havområde, skal det understreges, at dette - som anført i denne doms præmis 8 og 13 - blev konstateret ved to besøg på Zakynthos af Kommissionens tjenestegrene.

38. Endelig er der ikke tvivl om, at det forhold, at der er installationer på en strand, hvor skildpadderne yngler, som stranden Dafni, kan medføre en beskadigelse eller en ødelæggelse af yngleområdet, som anført i direktivets artikel 12, stk. 1, litra d)."

Domstolen fastslog således, at Grækenland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til såvel artikel 12, stk. 1, litra b) som artikel 12, stk. 1, litra d).

Det følger af dommen, at der kræves en fast retlig ramme, og at der formentlig tillige kræves en specifik regulering fra medlemsstaternes side med henblik på fastlæggelse af forbuddene i henhold til artikel 12, stk. 1, litra b) og d).

Endvidere må det kunne udledes, at der ved vurderingen af, om en medlemsstat overholder sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk.1, litra b) og d), vil indgå en konkret vurdering af, hvordan de faktiske forhold ser ud i praksis. Det er således ikke tilstrækkeligt, at medlemsstaterne har iværksat de nødvendige regler på nationalt plan, hvis der ikke gøres noget for at sikre, at disse regler håndhæves.

For så vidt angår habitatdirektivets artikel 16, er der tale om en undtagelse, der giver mulighed for fravigelse af direktivets forbudsregler. Bestemmelsen må som andre undtagelsesbestemmelser antages at skulle fortolkes snævert og indskrænkende. Som undtagelsesbestemmelse kan administrationen ikke tilrettelægges på grundlag heraf. Der er tale om en løsningsmulighed for medlemsstaten i tilfælde, hvor der ifølge artikel 16's ordlyd, ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

Artikel 16 angiver alene de hensyn, der kan begrunde fravigelse af reglerne i artikel 12-15. Det må således antages at være op til medlemsstaterne selv at skønne, hvorledes de bedst tilrettelægger deres administration med henblik på overholdelse af direktivets krav.

I modsætning til artikel 6 angiver artikel 16 ikke, at medlemsstaterne skal træffe kompensationsforanstaltninger, eller hvilke foranstaltninger

der i givet fald skulle være tale om. Direktivets artikler 12-16 omhandler således ikke spørgsmålet om eventuel etablering af erstatningsbiotoper for arter, der ikke er udpeget områder for.

En fremgangsmåde, hvorved der ved fravigelser i stedet etableres erstatningsbiotoper, kan således næppe i sig selv begrunde en smidig eller lempelig praksis i forbindelse med administrationen af direktivet.

Det er dog muligt, at det forhold, at der etableres en erstatningsbiotop, vil kunne indgå i den samlede vurdering af, om en medlemsstats konkrete fravigelse på baggrund af artikel 16 kan anses for retmæssig.

3. Sammenfatning

På baggrund af gennemgangen ovenfor i afsnit 2 kan det sammenfattende konkluderes, at habitatdirektivet må antages at pålægge EU's medlemsstater ganske vidtrækkende forpligtelser i relation til opnåelse af direktivets formål om at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter, herunder opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for disse.

Artikel 4, stk. 1 forpligter medlemsstaterne til at foretage en udtømmende udpegning af særlige bevaringsområder på dens område, og forelægge Kommissionen en udtømmende liste herover.

Artikel 9 om ændring af allerede foretagne udpegninger må antages at indeholde et begrænset skøn for medlemsstaterne.

Gennemførelse af artikel 6, stk. 1 indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at skabe en præcis retlig ramme og formentlig også en pligt til aktiv forvaltning.

Direktivets artikel 6, stk. 2 og 3, må antages i praksis at omfatte en lang række aktiviteter, der er egnede til at påvirke de udpegede bevaringsområder. Det i artikel 6, stk. 3 anvendte begreb "*planer og projekter*" må antages at skulle fortolkes bredt.

De i direktivets artikel 6, stk. 4 omhandlede kompensationsforanstaltninger tager sigte på særlige undtagelsessituationer og kan ikke danne grundlag for den daglige forvaltning af direktivet.

Direktivets artikler 12 og 13 forpligter medlemsstaterne til at indføre strenge beskyttelsesordninger for de omhandlede dyre- og plantearter. Der kræves en præcis retlig ramme og formentlig også ganske specifikke bestemmelser, der tager sigte på de enkelte arter.

Artikel 16 er en undtagelsesbestemmelse, der som sådan ikke kan danne grundlag for den daglige administration.

Artiklerne 12-16 må dog antages at give medlemsstaterne videre skønsbeføjelser i deres administration, end hvad der er tilfældet for så vidt angår de udpegede særlige bevaringsområder.

Med venlig hilsen

Kammeradvokaten

v/ K. Hagel-Sørensen

Pressemeddelelse

Den 2. december 2002

Vi skal passe bedre på naturperler

Skov- og Naturstyrelsen har bedt Kammeradvokaten vurdere, om de danske love lever op til kravene i habitatdirektivet. Nogle domme ved EU-domstolen fra de seneste år kan nemlig tyde på, at direktivet stiller større krav, end Danmark lever op til. Direktivet drejer sig om beskyttelse af vilde dyr og planter og af deres levesteder – såkaldte habitater.

Kammeradvokaten har netop afleveret sin redegørelse, som også sendes til Folketinget. Det fremgår, at direktivet pålægger landene i EU ganske vidtrækkende forpligtelser til at bevare naturtyperne og vilde dyr og planter. Dels skal der skabes en præcis retlig ramme i lovgivningen. Dels skal der gennemføres den nødvendige forvaltning ude i naturen.

På baggrund af redegørelsen vurderer Skov- og Naturstyrelsen, at der er behov for at forbedre reglerne både i skovloven og i naturbeskyttelsesloven. De to love er i forvejen planlagt fremsat til revision i 2003.

Styrelsens vicedirektør, Jens Peter Simonsen, forklarer: "Det vil bl.a. være nødvendigt at lave en regel i skovloven, som forhindrer at løvskov kan fældes til fordel for plantede nåletræer. Det er tilladt i den nuværende skovlov. Men det forringer forholdene for naturtyper og arter. Hvis løvskov ønskes forynget, skal det ske på en måde, så løvskoven opretholdes. Reglen vil skulle gælde alle habitatområder."

Vores 254 største og vigtigste naturperler – de danske habitatområder – er netop blevet positivt vurderet af EU. Habitatdirektivet kræver at landene udpeger områderne. Derefter vurderer EU om der er mange nok, og om de er gode nok. De fleste lande i EU fik besked på at udpege mere, selvom mellem 5 og 22 % af hvert land allerede er udpeget.

EU havde kun få og små bemærkninger til de danske områder, som dækker 7 procent af Danmark. Dermed er næsten 10 års indsats med at udpege de bedste danske naturperler som habitatområder ved at være slut. I 2003 regner Europa-Kommissionen med at formalisere listen over områder, ved at den vedtages af EU i Rådsregi.

Vicedirektør Jens Peter Simonsen slutter: "Derfor skal vi nu i arbejdstøjet for at passe på naturperlerne. De økologiske behov skal opfyldes for de dyr og planter, som områderne er udpeget for. Arternes levesteder må ikke forringes, og væsentlige forstyrrelser skal undgås. Tilsvarende gælder for naturtyperne."

Nærmere oplysninger kan fås hos
Vicedirektør Jens Peter Simonsen – tlf. 39 47 20 03, eller hos
Kontorchef Anton Beck – tlf. 39 47 29 01