



## Høringsnotat - vejledning til habitatbekendtgørelsen

---

Et udkast til habitatvejledningen har været sendt i høring den 26. august 2019 hos alle kommuner, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner og relevante ministerier/styrelser samt en række organisationer (vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen)). Høringsfristen udløb den 21. oktober 2019.

Habitatvejledningen er blevet opdateret på baggrund af seneste ændring af habitatbekendtgørelsen i 2018, ny retspraksis fra EU-domstolen, samt på baggrund af afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet. Vejledningen uddyber begrebet "Natura 2000-områdets integritet" og skadesbegrebet, bl.a. ved at definere begreberne og anføre hvilke kriterier, der skal indgå i vurderingen af, hvornår der foreligger skade på et Natura 2000-områdes integritet. Dette tydeliggøres ved bl.a. at referere til EU-Domstolens praksis og ved henvisning til EU-Domstolens fortolkning af, hvornår der foreligger skade på et Natura 2000-områdes integritet.

Der er foretaget en række ændringer i opsætningen af vejledningen, herunder rækkefølgen af afsnit, henvisninger til EU-domme i form af slutnoter med præmishenvisninger samt præcisering af relevante begreber såsom Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger og gunstig bevaringsstatus. Afsnittene om planlægningsforbuddet efter planloven og om vurdering af planforslag, der behandles efter planloven, er udgået som følge af ressortomlægning i 2015, hvor lov om planlægning blev overført til Erhvervs- og Vækstministeriet, nu Erhvervsministeriet.

Habitatvejledningens primære formål er at understøtte en ensartet og korrekt anvendelse af habitatbekendtgørelsen. Habitatbekendtgørelsen udgør en væsentlig del af implementeringen af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne i dansk ret. Habitatvejledningen er et bidrag til fortolkningen af habitatbekendtgørelsen og de EU-regler, der fastsætter kravene til beskyttelse af Natura 2000-områder og en række plante- og dyrearter, de såkaldte bilag IV-arter, der er beskyttet i og uden for Natura 2000-områderne.

Miljøstyrelsen har i alt modtaget 14 høringssvar, herunder fra Danmarks Naturfredningsforening, Landbrug & Fødevarer, Dansk Akvakultur, COWI, Energinet, Kommunernes Landsforening, Køge Kommune, Kolding Kommune, Aabenraa Kommune, Vikingskibsmuseet, Politiforbundet og Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Rådgivende Ingeniører og Danmarks Fritidssejler Union har oplyst, at man ingen bemærkninger har.

Høringssvarene har især berørt følgende punkter:

- 1) Skadesbegrebet og områdets integritet
- 2) Forsigtighedsprincippet og ”omvendt bevisbyrde”
- 3) Andre generelle bemærkninger
- 4) Tekstnære bemærkninger

Miljøstyrelsen har gennemgået alle høringssvar, og gennemgår neden for de væsentligste punkter fra høringssvarene med Miljøstyrelsens bemærkninger hertil. Ønskes detaljerede oplysninger om høringssvarenes indhold, henvises der til de fremsendte høringssvar, som kan findes på høringssportalen ([www.borger.dk](http://www.borger.dk)).

### **Ad. 1) Skadesbegrebet og områdets integritet**

Landbrug & Fødevarer og Dansk Akvakultur finder det afgørende, at den danske implementering og administration af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne gennemføres direktivnært og under hensyntagen til relevante domme fra EU-domstolen. Det anføres, at det skal sikres, at der ikke sker en dansk overimplementering af direktivernes bestemmelser - dette blandt andet ved, at der er fuld overensstemmelse mellem direktivernes formuleringer og formuleringer i bekendtgørelse og vejledning. L&F og Dansk Akvakultur anfører, at det klart skal fremgå af vejledningen, at direktivets krav er ”ingen skade på et habitatområdes integritet” fremfor ”ingen skade på et habitatområde”.

#### *Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvar*

Miljøstyrelsen har imødekommet Landbrug og Fødevarer og Dansk Akvakulturs høringssvar ved at tilføje ”områdets integritet” i vejledningen, således at der er overensstemmelse mellem habitatbekendtgørelsens ordlyd og vejledningens. Miljøstyrelsen bemærker, at vejledningen uddyber begrebet ”skadesbegrebet og områdets integritet” i vejledningens afsnit 4.7.2. Heraf fremgår, at EU-domstolen har præciseret, at planer eller projekter ikke må medføre varige skadelige virkninger på et Natura 2000-områdes integritet. EU-domstolen har i flere sager udtalt, at de kompetente nationale myndigheder kun kan give ”tilladelse til en aktivitet på den Natura 2000-beskyttede lokalitet på betingelse af, at de har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet”. EU-domstolen angiver i dommene, at dette er tilfældet, ”når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger”, idet vurderingen skal indeholde ”fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl”, jf. herved også forsigtighedsprincippet.

Myndigheder kan først godkende en plan eller et projekt, der eventuelt kan påvirke et Natura 2000-område, når de har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader områdets integritet.

Spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske skade på områdets integritet, knytter sig til, hvordan planen eller projektet kan påvirke Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag og områdets bevaringsmålsætning.

Bevaringsmålsætningen for Natura 2000-områderne fastsættes, så lokaliteten eller bevæger sig i retning af gunstig bevaringsstatus eller sikrer at gunstig bevaringsstatus opretholdes, hvis denne er opnået, jf. definitionerne heraf i § 4, stk. 3, i habitatbekendtgørelsen.

Udtrykket "områdets integritet" viser, at der fokuseres på det konkrete Natura 2000-område. Det er således ikke tilladt at skade naturtyperne i Natura 2000-området eller dele heraf med den begrundelse, at bevaringsstatus for naturtyper og arter for området under alle omstændigheder vil forblive gunstige set i et samlet perspektiv for de pågældende naturtyper i Danmark.

Miljøstyrelsen har i forlængelse af høringssvarene konstateret et behov for at præcisere og konsekvensrette at væsentlighedsvurderingens formål er at vurdere, om en plan eller et projekt kan påvirke et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt.

## **Ad. 2) Forsigtighedsprincippet og ”omvendt bevisbyrde”**

Dansk Akvakultur anfører, at der er ikke hjemmel i habitatbekendtgørelsen eller i habitatdirektivets ordlyd for ”omvendt bevisbyrde” i forbindelse med udarbejdelse af væsentlighedsvurderingen.

Landbrug & Fødevarer anfører, at vejledningens formulering om, at ”væsentlig påvirkning af Natura 2000-områder kan udelukkes” lægger op til en omvendt bevisbyrde, så skade skal udelukkes i stedet for at skade skal påvises.

### *Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvar*

Miljøstyrelsen har imødekommet Landbrug og Fødevarer og Dansk Akvakulturs høringssvar delvist ved at ændre ordlyden i afsnit 4.6 fra ”skal kunne udelukkes” til ”ikke kan udelukkes”. Derved gengives Muslingedommen, C 127/02 mere præcist i vejledningsteksten, jf. præmis 45, hvoraf fremgår:

*”... at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, skal fortolkes således, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne lokalitet, såfremt det på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, at planen eller projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den pågældende lokalitet væsentligt.”*

Det følger af Muslingedommen, C 127/02, præmis 39-48 og Sweetman-dommen, C-323/17, præmis 31-38 samt EU-Kommissionens vejledning<sup>1</sup>, at der som følge af forsigtighedsprincippet skal gennemføres en konsekvensvurdering, hvis en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes. Forsigtighedsprincippet, som er fastslået af EU-Domstolen afspejler, at bevisbyrden består i at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger snarere end deres forekomst<sup>2</sup>. Heraf følger, at konsekvensvurderingen skal være tilstrækkelig detaljeret og begrundet til at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger på baggrund af den bedste tilgængelige videnskabelige viden på området<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Europa-Kommissionens meddelelse ”Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF af 21. november 2018” afsnit 3.5.1.

<sup>2</sup> C-157/96, ”Kogalskab-dommen”, præmis 63.

<sup>3</sup> C-127/02, ”Muslingedommen”, præmis 61.

## **Ad. 3) Andre generelle bemærkninger**

### **Krav om konsekvensvurdering**

Danmarks Naturfredningsforening har anmodet om præcisering af krav om konsekvensvurdering, selvom den relevante bestemmelse måtte mangle i sektorbekendtgørelsen samt i forhold til LIFE-projekter og LDP-ordninger.

### **Brug af modelberegninger**

COWI finder det uheldigt, at der kun nævnes en mulighed ift. anvendelse af modeller, og at den nævnte model (MIKE3) er kontroversiel. Det foreslås, at vejledningen også kan nævne modelværktøjet CORMIX.

Dansk Akvakultur henviser til, at det af vejledningen fremgår, at modeller kan anvendes som en del af vurderingen af, om udledninger fra et nyt havbrug kan påvirke miljøforholdene i recipienten og anfører, at vejledningen bør angive, hvad en vurdering yderligere skal bestå af.

Køge Kommune foreslår, at vejledningen nævner konkrete modeller for empirisk baserede tålegrenser for udledning af kvælstof og fosfor samt bl.a. kviksølv og andre tungmetaller og partikler.

### **Sweetman-dommens vurdering af påvirkning af naturtyper**

Danmarks Naturfredningsforening anfører, at der er risiko for en glidebane i at tolke Sweetman-dommen, C-258/11 på en måde, så en nedgang i naturtypen på 1 % kan accepteres, da der er risiko for salami-taktik ved gentagne anvendelser af fortolkningen. Formuleringerne i vejledningen bør skærpes med henblik på at undgå misbrug.

Landbrug & Fødevarer er ikke enig i vejledningens fortolkning af Sweetman-dommen, C-258/11 og anfører, at man ikke ud fra dommen generelt kan opstille et generelt afskæringskriterium på 0,5 %, og derved sætte det konkrete skøn på en formel.

Dansk Akvakultur vurderer, at Sweetman-dommens ordlyd ikke er korrekt gengivet og fortolket

### **Ansvar for at tilvejebringe projekternes oplysningsgrundlag**

Kolding Kommune anfører, at der er uklarhed om oplysningsgrundlaget – om kommunen eller ansøger er forpligtiget til at tilvejebringe viden, og der er uklarhed om konsekvens af manglende lovhjælp til at pålægge ansøger at oplyse og tilvejebringe viden.

Energinet ønsker tydeliggjort det præcise ansvar og rolle for hhv. bygherre og myndighed.

### *Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvar*

### **Krav om konsekvensvurdering**

Miljøstyrelsen bemærker, at LIFE-projekter har som formål at yde støtte til projekter, der bidrager til at gennemføre EU's natur, miljø- og klimapolitik. LDP-ordninger i relation til Natura 2000 har som formål at styrke miljø- og klimaindsatsen samt bæredygtigt brug af naturressourcer i landdistrikterne.

Miljøstyrelsen har imødekommet Danmarks Naturfredningsforenings høringssvar og har præciseret vejledningens tekst, så det fremgår, at det beror på en konkret vurdering, om landdistrikt-ordninger og LIFE-projekter skal konsekvensvurderes, da der kan være dele af et projekt, som ikke har direkte tilknytning til Natura 2000-områdets bevaringsforanstaltninger, eller som kan berøre en anden lokalitet. Der er indsat henvisning til Kommissionen mod Frankrig, C-241/08, præmis 55, og Kommissionen mod Polen, C-441/17, præmis 123 samt afsnit 3.4.3 i Kommissionens artikel 6 vejledning.

Det fremgår i forvejen af vejledningen, at der kan være krav om konsekvensvurdering, uanset manglende henvisning i sektorlovgivningen, Høringssvaret er imødekommet ved en yderligere præcisering af at konsekvensvurdering kan være påkrævet, uanset manglende henvisning i sektorlovgivningen.

### **Brug af modelberegninger**

Miljøstyrelsen bemærker til COWI, Dansk Akvakultur og Kolding Kommunes høringssvar, at der findes flere almindeligt anerkendte og vidt udbredte modelberegningstværktøjer, der kan bruges ved vurderingen af påvirkningen af målsatte vandforekomster ved behandlingen af Natura 2000-sager. Det beror på en konkret vurdering, hvilken/hvilke modelberegningstværktøjer, der er relevante og der er i vejledningen alene angivet vejledende eksempler på en række modelberegningstværktøjer.

Miljøstyrelsen henviser til Natur- og Miljøklagenævnspraksis, hvoraf fremgår, at MIKE 3-modellen generelt kan anvendes til at forudsige miljøeffekter af udledninger fra f.eks. havbrug, og at MIKE 3-modellen eller lignende modeller kan anvendes *som en del* af grundlaget for en vurdering af, om udledning af en given mængde af næringsstoffer og organisk stof fra et havbrug kan påvirke miljøforholdene i recipienten.

Miljøstyrelsen har i forlængelse af høringssvarene præciseret vejledningsteksten ved at angive at modeller kan anvendes som et led i den konkrete væsentlighedsvurdering, og har imødekommet høringssvarene ved at nævne eksempler på flere modeller på markedet.

### **Sweetman-dommens vurdering af påvirkning af naturtyper**

Miljøstyrelsen har imødekommet høringssvarene fra Danmarks Naturfredningsforening, Landbrug og Fødevarer og Dansk Akvakultur ved at ændres vejledningens tekst, så vejledningen alene refererer til Sweetman-dommens ordlyd i afsnit 4.7.3. om arealreduktion af naturtype eller levested, hvor det nu bl.a. fremgår, at hvorvidt en arealreduktion kan tillades, beror på en konkret vurdering, jf. Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger.

For så vidt angår den af Danmarks Naturfredningsforening nævnte risiko for salamieffekt skal Miljøstyrelsen henviser til at risikoen for salamieffekt er adresseret i vejledningens afsnit 4.7.3. vedr. arealreduktion af naturtype eller levested. Af vejledningen fremgår, at det er vigtigt at være opmærksom på, at der ikke skabes flere situationer med på hinanden følgende marginale reduktioner af naturtype- eller levestedsareal, der til sammen kumulativt kan påvirke naturtypen eller arten negativt (salami-effekt).

### **Ansvar for at tilvejebringe projekternes oplysningsgrundlag**

Miljøstyrelsen bemærker til Kolding Kommune og Energinets høringssvar, at det fremgår af vejledningens afsnit 4.9.5, at det er myndighedens ansvar at sikre sig, at en sag afgøres på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Myndigheden skal således påse, at der er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, at en plan eller et projekt ikke skader et Natura 2000-områdes integritet<sup>4</sup>. Vurderingerne skal fremgå af den konkrete afgørelse, jf. habitatbekendtgørelsens § 6 stk. 4.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i flere sager fremhævet, at generelle forvaltningsretlige principper (officialprincippet) forudsætter, at myndighederne skal søge sagen tilstrækkeligt oplyst, men at der ikke er egentlige formelle krav om omfanget af undersøgelser.

---

<sup>4</sup> C-461/17 Holohan. Dommen forholder sig til, hvem der er ansvarlig for at opfylde myndighedsforpligtelserne i artikel 6, stk. 3, men ikke til nationale regler om sagsoplysning og betaling.

Miljøstyrelsen har i forlængelse af høringssvarene præciseret vejledningsteksten med en henvisning til Ombudsmandens hjemmeside, hvor nærmere information om officialprincippet fremgår.

Hvis der ikke er hjemmel i lovgivningen til at pålægge ansøger udgifter til tilvejebringelse af de nødvendige oplysninger, vil det være myndigheden, der som udgangspunkt skal afholde udgifterne.

Habitatbekendtgørelsen fastsætter ikke særlige krav til omfanget af eller metode til undersøgelser mv. I overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper skal en myndighed vurdere det konkrete behov for yderligere undersøgelser og oplysninger i en konkret sag. Det er myndigheden, der i sidste ende tager stilling til, om sagen er tilstrækkeligt oplyst.

Miljøstyrelsen har i forlængelse af høringssvarene præciseret vejledningsteksten med, at myndigheden er forpligtet til at give ansøger adgang til miljøoplysninger, der er relevante for habitatvurderingen af projektet. Det er myndighedens ansvar at sikre sig, at oplysningerne ikke er underlagt restriktioner i form af ophavsret eller lignende, er omtvistede eller forældede.

#### **Ad. 4) Tekstnære bemærkninger**

Følgende høringssvar har haft tekstnære bemærkninger; COWI, Danmarks Naturfredningsforening, Landbrug & Fødevarer, Dansk Akvakultur, Energinet, KL, Køge Kommune, Kolding Kommune og Aabenraa Kommune.

Alle høringssvar er gennemgået, og neden for er enkelte eksempler på de tekstnære bemærkninger. De tekstnære bemærkninger er af juridisk og teknisk faglig karakter, og er imødekommet, hvor disse er fundet relevant i forhold til vejledningens enkelte dele under iagttagelse af vejledningens samlede formål.

Landbrug & Fødevarer foreslår omtale af Naturbeskyttelsesloven § 19 g (mulighed for erstatning i relation til det tab, som en afgørelse efter § 19 b eller §§ 19 d-19 f påfører en ejer, bruger eller indehaver af andre rettigheder over ejendommen).

Dansk Akvakultur foreslår, at rekreativt fiskeri bør tilføjes i vejledningsteksten.

Energinet foreslår, bygherrer bør tilføjes som adressat for vejledningen.

Energinet foreslår endvidere, at det udfoldes, hvor samordningsbekendtgørelsen<sup>5</sup> fungerer i praksis.

Kolding Kommune spørger til, hvad der menes med ”den kompetente myndighed”.

#### *Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvar*

Miljøstyrelsen har imødekommet Landbrug og Fødevarers høringssvar ved at tilføje en henvisning til naturbeskyttelseslovens § 19 g.

---

<sup>5</sup> Bekendtgørelsen fastsætter regler for ansøgninger og visse tilladelser om konkrete projekter, der er omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM). Bekendtgørelsens regler om samordning, digital høring og offentliggørelse finder anvendelse på såvel planer og programmer som på konkrete projekter.

Miljøstyrelsen har imødekommet Dansk Akvakulturs forslag om, at rekreativt fiskeri bør tilføjes i vejledningsteksten.

Miljøstyrelsen har imødekommet Energinets forslag om, at bygherrer tilføjes som adressat for vejledningen.

Miljøstyrelsen har ikke imødekommet Energinets forslag om, at det udfoldes i vejledningen, hvor samordningsbekendtgørelsen fungerer i praksis. Miljøstyrelsen har vurderet, at en sådan udfoldning rækker ud over formålet med vejledningen, og bemærker, at vejledningen er en vejledning til habitatbekendtgørelsen.

Miljøstyrelsen bemærker til Kolding Kommunes høringsvar, at begrebet ”den kompetente myndighed” er præciseret nærmere ved, at det er tilføjet vejledningen, at det er den myndighed, der meddeler afgørelsen, dispensationen eller tilladelsen til det pågældende projekt eller plan, der er den kompetente myndighed i det givne projekt.