

Natur og klimatilpasning
J.nr. 2018-5670
Ref. JETTE
Den 11. oktober 2018

Høringsnotat om ændring af bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen)

Udkast til ny bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter har været i høring fra d. 22. august til den 17. september 2018.

Udkastet har været sendt i høring til relevante erhvervsorganisationer, grønne organisationer m.fl. og har været lagt på Høringsportalen i høringsperioden. Der har desuden været oplyst om høringen på Miljøstyrelsens hjemmeside.

Enkelte organisationer har opfordret medlemmer og lokale foreninger til at bidrage med egne høringssvar. Miljø- og Fødevareministeriet har i alt modtaget 56 eksterne høringssvar fra foreninger, borgere og lodsejere samt enkelte kommuner. Høringssvarene og dette høringsnotat kan ses på Høringsportalen efter den 1. november 2018, når bekendtgørelsen træder i kraft.

Høringssvarene har i væsentligt omfang vedrørt resultatet af Miljøstyrelsens forudgående høringer om de konkrete områdegrænser og spørgsmål vedrørende forholdet til anden lovgivning og internationale forpligtelser.

1. Modtagne bemærkninger vedrørende selve bekendtgørelsen (§§'er eller bilag)

1.1. Klage

Borgerbevægelsen og seks borgere har klaget over Miljøstyrelsens sagsbehandling af området ved Egholm.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Bekendtgørelsen er udtryk for en såkaldt generel regulering. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer, at der ikke er individuelt berørte parter i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelsen, som alene fastsætter rammerne for, hvordan myndighederne skal vurdere og træffe afgørelse og i hvilke områder. Det medfører, at der ikke er klagemuligheder over bekendtgørelsen.

Bekendtgørelsen er således ikke sendt i partshøring, men i en generel offentlig høring. Klagerne betragtes som høringssvar til bekendtgørelsen. Klagerne er videresendt til Miljøstyrelsen, der har stået for det faglige grundlag for ændringerne i kortbilagene til bekendtgørelsen. Henvendelserne har ikke givet anledning til en fornyet faglig vurdering.

Se nærmere i afsnit 3 om Miljøstyrelsens behandling.

1.2. Offentliggørelse af høringssvar

Borgerbevægelsen og en borger har bedt om, at høringssvar offentliggøres.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Miljøstyrelsen har på deres hjemmeside offentliggjort de høringssvar, de har modtaget i forbindelse med den faglige proces. Enkelte høringssvar er ikke blevet offentliggjort i første runde, fordi de indeholdt personoplysninger. Disse oplysninger er efterfølgende blevet streget ud, og høringssvarene er offentliggjort.

Miljø- og Fødevareministeriet vil offentliggøre de høringssvar, der er modtaget fra ikke offentlige myndigheder i forbindelse med denne høring, på Høringsportalen efter bekendtgørelsens udstedelse.

1.3. Bekendtgørelses ikrafttræden og retsgrundlaget i overgangsperioden

Danmarks Naturfredningsforening (DN) har gjort opmærksom på, at det kan skabe forvirring, at bekendtgørelsen træder i kraft d. 1. november, før EU har godkendt ændringerne. Landbrug og Fødevarer pointerer, at beskyttelsen i overgangsperioden af nye og eksisterende arealer omfattet af habitatdirektivet kan give ekstra administrative omkostninger for erhverv og myndigheder, og at der kan opstå tvivl om forholdet til tilskudsordninger, som kan få betydning for dyreholdere med græsning og forpagtningsaftaler.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

De fuglebeskyttelsesområder, der justeres, skal ikke forlods godkendes af Europa-Kommissionen, jf. fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 17, og ændringer i udpegningen skal derfor tillægges umiddelbar virkning for at sikre overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6 og 7, der også er gældende for beskyttede områder efter fuglebeskyttelsesdirektivet.

For så vidt angår ændringerne i habitatområderne er der pligt til at beskytte de udpegede arealer med det samme, ligesom de udtagne arealer skal beskyttes, indtil Kommissionen har godkendt justeringerne, hvilket forventes at ske ved udgangen af 2019, jf. bl.a. EU-domstolens dom i C-117/03 (Draggagi-dommen). Beskyttelsen af de nyudpegede habitatområder gennemføres ved allerede nu at omfatte de nye arealer af habitatbekendtgørelsens regler. Kortene vil efter Kommissionens godkendelse blive rettet til. Indtil da vil det være muligt at se, hvilke habitatarealer, der forventes udtaget på GIS-kortene på Miljøstyrelsens hjemmeside. Der ændres desuden ikke i hvilke arealer, der kan modtage tilskud til pleje/græs, før EU-Kommissionen har godkendt de nye arealer.

1.4. Bekendtgørelsens § 6

Dansk Land og Strandjagt, Dansk akvakultur og Landbrug og Fødevarer foreslår, at man beholder indsættelsen af begrebet "integritet" og fjerner vendingen "skade skal kunne udelukkes" i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

EU-domstolen har i flere sager udtalt, at de kompetente nationale myndigheder kun kan give "tilladelse til en aktivitet på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet", og at det forholder sig således, "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". Se bl.a. C-258/11, Sweetman, præmis 40-44, C-323/17 Sweetman, præmis 29-30, C-127/02 Waddenzee/Muslingedommen, præmis 55-59 og C-404/09 Spanien, præmis 99-100.

Habitatbekendtgørelsens regler har i praksis været administreret af Miljøstyrelsen i overensstemmelse med EU-domstolens praksis, og den hidtidige fortolkning forventes at komme til at fremgå af den kommende reviderede habitatvejledning med henvisning til retspraksis.

Set i lyset af de indkomne høringssvar har Miljø- og Fødevareministeriet besluttet kun at indsætte begrebet "integritet", der fremgår direkte af direktivets ordlyd, men har valgt ikke at medtage vendingen "skade skal kunne udelukkes", idet der hermed ikke er tilsigtet nogen ændring af den hidtidige praksis, som der vil blive redegjort nærmere for i forbindelse med den kommende revision af vejledningen til habitatbekendtgørelsen.

Der er således ikke tilsigtet nogen indholdsmæssig forskel i forhold til ordlyden af § 4, stk. 2, i planhabitatbekendtgørelsen (Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter), som er formuleret i lyset af EU-domstolens praksis.

Bekendtgørelsesudkastet ændres, så der alene indsættes ordet "integritet", mens vendingen "skade skal kunne udelukkes" udelades.

1.5. Bekendtgørelsens § 10

Landbrug og Fødevarer efterlyser hjemlen for formuleringen i bekendtgørelsens § 10 ("kan der ikke gives tilladelse, dispensation, godkendelse m.v."), idet Landbrug og Fødevarer mener, at der er tale om en national dansk opstramning, der ikke kan genfindes i direktivet.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Der er ikke ved udkastet til ny bekendtgørelse ændret på formuleringen af § 10. Baggrunden for bestemmelsen er habitatdirektivets art. 12, der indebærer et forbud mod at beskadige yngle- eller rasteområder. Bekendtgørelsens § 10 er ikke udtryk for en opstramning, men indeholder en procedure, der har til formål at sikre overholdelse af art. 12 i forbindelse med konkrete afgørelser efter den i bekendtgørelsen omhandlede lovgivning.

1.6. Bekendtgørelsens bilag 6 og 7

Snæbel

Dansk Akvakultur foreslår, at bilag 7 opdateres, så der kun medtages arter, som naturligt er til stede i Danmark, og anfører, at snæbel (*Coregonus oxyrhynchus*) ikke er en selvstændig art, som er naturligt hjemmehørende i Danmark.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

*Snæblen er i Danmark beskyttet af habitatdirektivet som *Coregonus oxyrhynchus* (opstigende populationer i visse områder af Nordsøen). Snæblen er beskyttet i Danmark uanset om den kategoriseres som en art eller en race.*

Nordisk Lappedykker m.fl.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) og Dansk Ornitologisk Forening (DOF) foreslår, at Nordisk Lappedykker opretholdes på bilag 6. Dansk Ornitologisk Forening (DOF) foreslår, at Islom, Lille Stormsvaler og Stor Stormsvaler bør tilføjes på bilaget på grund af betydelige, regelmæssige forekomster i navnlig Skagerrak og Kattegat, og at Rovterne og Sølvhejrer bør tilføjes, idet de yngler i Danmark.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Bilag 6 er en fortegnelse over danske fuglearter omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivet, som er relevant ved udpegning af fuglebeskyttelsesområder i Danmark. Nordisk lappedykker er opført på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag 1. Miljøstyrelsen oplyser, at nordisk lappedykker ikke er på udpegningsgrundlaget i nogen af fuglebeskyttelsesområderne. I 2005 var arten på udpegningsgrundlaget som trækfugl i et enkelt fuglebeskyttelsesområde (nr. 22 Hanstholm Reservat). Dette antages at bero på en misforståelse, eftersom arten ikke har haft trækforekomster af betydning i dette område. Arten er senere taget af udpegningsgrundlaget for dette område.

Vedrørende de femarter, som foreslås optaget på bekendtgørelsens bilag 6, oplyser Miljøstyrelsen, at routerne er på udpegningsgrundlaget på fuglebeskyttelsesområde nr. 110 Saltholm, og derfor bør optages på bekendtgørelsens bilag. Ingen af de øvrige arter forekommer efter styrelsens vurdering i stabile forekomster eller i antal, som berettiger til på nuværende tidspunkt at komme på udpegningsgrundlag i nogen af de udpegede fuglebeskyttelsesområder.

Bekendtgørelsesudkastet ændres, så routerne tilføjes bilag 6.

2. Modtagne høringsvar vedrørende andre emner (den samlede proces og de konkrete grænsejusteringer)

Der er modtaget enkelte høringsvar, som rummer generelle politiske tilkendegivelser om naturbeskyttelsen og betydningen nationalt som internationalt. Disse høringsvar er ikke kommenteret i dette høringsnotat, men kan ses på Høringsportalen, hvor alle høringsvarene offentliggøres sammen med dette notat.

2.1. Processen vedrørende grænsejusteringer

Dansk Skovforening og Vestjysk (landbrugsrådgivning) udtrykker generel tilfredshed med den gennemførte proces. Landbrug og Fødevarer opfordrer til lydhørhed overfor de fremsendte høringsvar, som vedrører de konkrete grænsejusteringer, og i særdeleshed eventuelle gener affødt af de mange nye statsejede arealer, der er inddraget, og som ikke har indgået i tidligere høringer af private lodsejere. Kommunernes Landsforening kritiserer den korte høringsproces og gør opmærksom på, at kommunerne ikke kan nå en politisk behandling af bekendtgørelsesforslaget. Dansk Ornitologisk Forening og Botanisk Forening undrer sig over, at Miljøstyrelsen i behandlingen af de tidligere høringsvar ikke har medtaget foreningernes fagligt velbegrundede forslag til udvidelser/nye udpegninger af fuglebeskyttelses- og habitatområder.

Seges har på vegne af en række lodsejere blandt andet givet udtryk for, at man ikke finder, at de gennemførte høringer og lodsejerhenvendelser lever op til aftaletekstens ønske om dialog.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Den samlede proces med justering af Natura 2000-områdernes grænser er gennemført på grundlag af politisk aftale om Naturpakke 2016 og afsluttes i 2018 med udstedelse af denne bekendtgørelse. Der har undervejs været gennemført flere offentlige høringer af de konkrete justeringer af Natura 2000-områdernes grænser og med direkte orientering af lodsejere, foreninger og kommunalbestyrelser og dertil et antal afgrænsede høringer af lodsejere og kommuner, jf. Miljøstyrelsens generelle høringsnotat, som kan ses her: mst.dk/graensejustering-hoeringsnotater.

Udkast til bekendtgørelse er en retlig gennemførsel af resultatet af de gennemførte høringer om den konkrete grænsedragning suppleret med et væsentligt areal forvaltet af Naturstyrelsen. Miljø- og

Fødevareministeriet har vurderet, at den fireugers høringsperiode har været tilstrækkelig til, at kommunerne har kunnet komme med høringsvar bl.a. i relation til kommunal planlægning.

Miljøstyrelsen har stået for høringer og naturfaglige vurderinger af de modtagne høringsvar vedrørende de konkrete grænsedragninger. Resultatet heraf kan ses på styrelsens hjemmeside, mst.dk/graensejustering-hoeringsnotater. Miljø- og Fødevareministeriet gør opmærksom på, at landene ikke er forpligtede til at udpege alle de lokaliteter, der rummer natur omfattet af EU's naturdirektiver, og at den eksisterende danske udpegning er godkendt af EU-Kommissionen i flere tempi og senest i 2011. Det er ved udpegning af helt nye arealer valgt også at lægge vægt på hensyn til igangværende aktiviteter, områdernes størrelse og accept fra lodsejere, der kan blive berørt, jf. også afsnit 2.2.

De synspunkter og forslag, som er (gen)fremsendt i denne høring over bekendtgørelsen, er blevet vurderet på ny af Miljøstyrelsen, se nærmere nedenfor i afsnit 3 og i bilag 1-2.

2.2. Internationale forpligtelser til udpegning af beskyttelsesområder

Borgerbevægelsen Nej tak til vestlig motorvej og en række borgere kritiserer, at deres tidligere høringsvar om at udvide Natura 2000-området Nibe Bredning med hele Egholm og havet omkring ikke er blevet imødekommet. De anfører, at det er direktivstridigt (art. 4) at undlade en udpegning, fordi der er store bestande af lysbuget knortegås, strandtudser og måske odder. Tre borgere mener, at det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, at der er pligt til at udnævne et område til Natura 2000-område blot ved tilstedeværelsen af bilag 4 arter.

Danmarks Naturfredningsforening og lokalafdelingen, Furesø, Botanisk Forening samt Dansk Ornitologisk Forening vurderer, at justeringen af områdegrensene er i strid med EU-retlige forpligtelser og med Ramsar-konventionen. Dette begrundes med blandt andet en vurdering af, at ændringerne er så store, at de skal behandles som en helt ny national udpegning, og at der i det tilfælde ikke vurderes at være udpeget et tilstrækkeligt stort areal, samt at der alene må tages naturmæssige hensyn ved valg af arealer. Danmarks Naturfredningsforening påpeger, at den samlede danske udpegning fortsat mangler arealer med forskellige mose-naturtyper. Desuden nævnes, at ændringer skal begrundes videnskabeligt, og at der også skal udpeges potentiel natur og forbindelseslinjer, ligesom det anføres, at de udtagede opdyrkede arealer er centrale for at sikre fourageringsområder for gæs og svaner.

Dansk Ornitologisk Forening, Botanisk Forening og Naturbeskyttelse.dk anfører, at udtagning af omdriftsarealer kan have betydning for muligheden for at opnå tilskud til naturpleje og kan øge risikoen for, at arealerne kan blive bebygget til gene for naboerne.

Miljø- og fødevareministeriets bemærkninger

Der er ikke i naturdirektiverne en forpligtelse til at udpege samtlige lokaliteter, hvor der forekommer eller kan forekomme naturtyper eller arter, der er omfattet af direktivernes bilag og øvrige bestemmelser, ligesom der ikke er en forpligtelse til at udpege arealer, der ved naturgenopretning muligvis kunne udvikle sig til direktivnatur. Det bemærkes, at den eksisterende danske udpegning er godkendt af EU-Kommissionen senest i 2011.

Med hensyn til de konkret nævnte arter på Egholm henvises til Miljøstyrelsens faglige vurdering af høringsvaret, jf. bilag 2.

Strandtudse er omfattet af habitatdirektivets bilag 4, der rummer arter, hvor yngle- og rasteområder er beskyttet i hele landet, og som der ikke skal udpeges særlige habitatområder for. Arten er omfattet af bestemmelserne i bekendtgørelsens §§ 10 og 11.

De 30.000 ha nye naturarealer er endnu ikke kortlagte efter habitatdirektivets definitioner af naturtyper, og det forventes, at de nye mose- og engarealer vil rumme nogle af habitatdirektivets mosenaturtyper.

Der er ikke udtaget arealer, der rummer eller har rummet direktivnaturtyper eller udgør eller har udgjort væsentlige levesteder for arter omfattet af direktiverne, og der er ikke ved grænsejusteringen taget hensyn til aktuelle tilskudsordninger, jf. Miljøstyrelsens kriterier for justeringen [LINK]. Indsamling af data og de faglige vurderinger er foretaget af Miljøstyrelsen efter anvisning fra Århus Universitet. Derudover indgår data indsamlet af Dansk Ornitologisk Forening i det omfang, at de er tilgængelige i foreningens database.

Miljø- og Fødevareministeriet er enig i, at opdyrkede marker er væsentlige fourageringsområder for rastende gæs og svaner og vil gøre opmærksom på, at der fortsat er mange landbrugsarealer i de udpegede Natura 2000-områder, og at der ikke er konstateret væsentlige forekomster af rastende fugle på de arealer, der er udtaget – bortses fra mindre fejl, som er rettet efter denne høring, jf. vedlagte bilag 1 fra Miljøstyrelsen.

Det kan oplyses, at Miljø- og Fødevareministeriet har orienteret Ramsar-konventionens sekretariat om den igangværende proces med justeringer og modtaget vejledning om anmeldelse af ændringer i konventionens database. Ændringer i Ramsar-områderne vil blive anmeldt til konventionen snarest.

2.3. Forholdet til anden lovgivning

Lønstrup

Skagen Innovation Center har foreslået, at man helt fjerner Natura 2000-området mellem Mårup og Lønstrup.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Miljø- og Fødevareministeriet har ændret afgrænsningen af Natura 2000-området mellem Mårup og Lønstrup efter de generelle principper for justering, således at den del af området, der er forsvundet i havet ikke længere indgår i Natura 2000-området. En fjernelse af hele området ligger uden for de principper, der ligger til grund for justeringen.

Høvsøre

Friluftsrådet opfordrer til, at man placerer testvindmøllen ved Høvsøre på den oprindelige nordlige placering og uden for det pågældende Natura 2000-område.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Placering af testvindmøllen ved Høvsøre er vedtaget ved lov nr. 705 af 8. juni 2018 om ændring af lov om et testcenter for store vindmøller ved Østerild (Udvidelse af vindmølletestcentrene ved Høvsøre og Østerild), og der er i den forbindelse taget stilling til de EU-retlige forhold, herunder betingelserne for at fravige beskyttelsen af Natura 2000-området efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Miljø- og Fødevareministeriet kan ikke ændre loven ved en ændring af habitatbekendtgørelsen.

3. Konkrete forslag til justeringer og bemærkninger til Miljøstyrelsens høringsnotater:

En lang række høringssvar har vedrørt resultatet af de tidligere høringer om justering af områdegrensene. Høringssvarene vedrører helt konkrete arealer, kommentarer til de udarbejdede høringsnotater og synspunkter om, hvorvidt håndteringen af høringsprocesserne følger almindelige forvaltningsretlige principper for dokumentation, begrundelse, saglighed mm.

Miljø- og fødevareministeriets bemærkninger:

Miljø- og Fødevareministeriet vil gøre opmærksom på, at bekendtgørelsen har karakter af generelle regler og er stilet mod myndighederne. Der er derfor ikke særlige begrundelseskrav mm., som ved en afgørelse. Det ændrer dog ikke ved, at Miljøstyrelsen har forholdt sig konkret til alle modtagne høringssvar, og i de tilfælde, hvor der er rejst tvivl om en vurdering, er denne genvurderet, se vedlagte notat.

De høringssvar, som rummer synspunkter eller spørgsmål til de konkrete områdefrænsninger og det faglige grundlag herfor, har været forelagt Miljøstyrelsen til faglig vurdering og eventuel justering af høringsnotater og områdegrensene. Miljøstyrelsen har genbesøgt faglige vurderinger, vurderet de enkelte høringssvar og foretaget de fornødne justeringer i det udsendte materiale. Miljøstyrelsen har desuden af egen drift foretaget enkelte justeringer og fejlrettelser.

Det har resulteret i genbesøg og justeringer i 55 høringsnotater, mindre ændring af grænsedragningen for 20 områder samt udpegning af et nyt fuglebeskyttelsesområde i et eksisterende Natura 2000-område (Helnæs Made).

Oversigt over resultatet af Miljøstyrelsens behandling af disse høringssvar findes i bilag 1 og 2 og findes desuden på Miljøstyrelsens hjemmeside, mst.dk/graensejustering-hoeringsnotater.