

En analyse af implementeringen af EU's habitatdirektiv i den danske lovgivningsramme i lyset af Aalborg Kommunes hensyntagende til Natura 2000 områder i kommune- og lokalplanlægningen



Johnni Sørensen

Specialeafhandling, Juridisk Institut, Aalborg Universitet

TITELBLAD

Uddannelsessted: Aalborg Universitet

Uddannelse: Jura

Projekt: Kandidatspeciale

Vejleder: Ulla Steen

Fag: Erhvervsmiljøret

Dansk titel: En analyse af implementeringen af EU's habitatdirektiv i den danske lovgivningsramme i lyset af Aalborg Kommunes hensyntagende til Natura 2000 områder i kommune- og lokalplanlægningen

Engelsk titel: An analysis of the EU Habitats Directive on the conservation of natural habitats within the Danish legislative framework and the implementation of the directive with regards to Natura 2000 areas as described in district and local government plans of the City of Aalborg

Afleveringsdato: Den 5. januar 2016, kl. 10.00

Anslag: 144.000

Udarbejdet af:

Johnni Sørensen - Studienummer: 20103384

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	4
2. PROBLEMFORMULERING, METODE OG AFGRÆNSNING AF EMNEFELT	5
2.1 PROBLEMFORMULERING:	5
2.2 METODE.....	5
2.3 RETSKILDERNE.....	6
2.3.1 HABITATDIREKTIVET	6
2.3.2 DANSKE RETSKILDER.....	8
2.3.3 KOMMUNE- OG LOKALPLANER.....	9
3. EU RAMMERNE	11
3.1 DET HISTORISKE TRAKTATGRUNDLAG.....	11
3.2 MÅLSÆTNINGER OG PRINCIPPER FOR NATURBESKYTTELSE I EU	12
3.3.1 HABITATDIREKTIVET	13
3.3.3 ADMINISTRATIONEN AF NATURA 2000 OMRÅDER.....	16
3.3.3.1 ARTSBESKYTTELSEN I HABITATDIREKTIVET.....	22
4. DEN DANSKE LOVGIVNINGSRAMME	25
4.1 NATURBESKYTTELSENS UDVIKLING.....	25
4.3 DEN DANSKE IMPLEMENTERING AF HABITATDIREKTIVET – NATURA 2000	26
4.3.1 HABITATBEKENDTGØRELSEN	27
4.3.2 UDPEGNING AF HABITATOMRÅDER	28
4.4.1 KRAV OM HABITATSCREENING	29
4.5 KONSEKVENSVURDERING.....	31
4.7 BEVARINGSMÅLSÆTNINGER FOR NATURA 2000 OMRÅDER.....	32
4.11 ARTSBESKYTTELSEN I HABITATBEKENDTGØRELSEN	33
4.11.1 VURDERING AF YNGLE- OG RASTEOMRÅDER ØDELÆGGES ELLER BESKADIGES.	36
5. PLANSYSTEMET	37
5.1 HISTORISK OVERBLIK OG HOVEDBUDSKABER.....	38
5.2. HIERARKISK TRINFØLGE I PLANSYSTEMET.	38
5.2.1 KOMMUNAL MILJØFORVALTNING.....	38
5.2.2 FORVALTNING AF NATURA 2000 OMRÅDER.....	39
5.2.3. PLANERS FUNKTIONER.....	40
5.3 KOMMUNEPLANER, NATURA 2000 PLANER, HANDLEPLANER.....	41
5.4 LOKALPLANLÆGNING.....	44
6. AALBORG KOMMUNE	47
6.1 KOMMUNEPLANEN	47
6.2 HANDLEPLANERNE FOR NATURA 2000 OMRÅDERNE I AALBORG KOMMUNE.....	52
6.2.1 HANDLEPLANEN FOR DET STATSLEGE NATURA 2000 OMRÅDE NR. 15 - NIBE BREDNING.....	52
6.3 LOKALPLANER I NIBE OMRÅDET.....	57
7. SAMMENFATNING	60
8. ABSTRACT	65
9. LITTERATURLISTE	66
10. BILAG	

1. Indledning

Gennem de seneste årtier har EU været en markant medspiller i forhold til naturbeskyttelsen af de danske biotoper, de såkaldte Natura 2000 områder. Habitatdirektivet satte en ny dagsorden for de enkelte medlemslande, som man på ingen måder havde forestillet sig i 1992. Og lige siden dengang har Danmark haft en del problemer med at leve op til EU kravene. Som følge af disse krav er det lovgivningsmæssige grundlag blevet spredt rundt i den danske miljøret, og har gjort det svært for selv en garvet jurist at finde ud af, hvad der er hoved eller hale.

Danmark stilles overfor de krav, der fremgår af Miljømålsloven, Planloven, Naturbeskyttelsesloven og habitatbekendtgørelsen. Disse love er implementeringen af habitatdirektivet i dansk sammenhæng. Såfremt den danske implementeringen af direktivet ikke lever op til EU kravene, vil det i sidste ende kunne blive tale om traktatbrud fra Danmarks side.

I dag er der ca. 270 Natura 2000 områder i Danmark, og mange flere er på vej. EU's intentioner er, at beskytte særligt værdifuld natur set i europæisk perspektiv. Natura 2000 områderne er udpeget for, at beskytte naturtyper, leversteder, plante- og dyrearter, der er særlige sårbare, truede eller sjældne i EU. Problemet er i nogle tilfælde, at de arter og planter, der er omfattet af habitatdirektivet og artbeskyttelsen, ikke er truet eller sjældne på danske breddegrader. Det fører til konflikter mellem EU og medlemsstaterne, da EU's beskyttelse ikke tilgodeser de enkelte medlemsstater, men hele fælleskabets naturarv i et større perspektiv. Derfor kan danske flagemuse, salamander og spidssnuede frøer godt være beskyttelsesværdige i EU regi, men ikke i dansk sammenhæng.

EU's intentioner i henhold til implementeringen af habitatdirektivet, slår igennem på lokalplans niveau. Det vil sige, at kommunerne først og fremmest udarbejder kommuneplaner, hvori der fremgår handleplaner for de statslige Natura 2000-planer. I sidste ende er det lokalplanernes udformning, der har betydning for, om den danske implementering af EU's krav er opfyldt. Derfor er den helt centrale bestemmelse i habitatdirektivet artikel 6, hvor der skal iværksættes de fornødne bevaringsforanstaltninger

for Natura 2000 områder. Denne bestemmelse omfatter også eksisterende lovlige aktiviteter, og har allerede fået den danske regering på kollisionskurs med EU, idet de nødvendige bevaringsforanstaltninger vil medføre et større milliard beløb i erstatninger og samfundsøkonomiske konsekvenser.

Når EU' krav kommer til udtryk i kommunernes kommune- og lokalplaner, giver det anledning til, at vurdere om kravene er opfyldt. Det kan anføres af visse krav, eller fortolkninger går tabt ved den sproglige oversættelse. Endvidere har den "lange" lovgivningsproces fra EU plan, ned på national plan, dernæst kommuneplan og i sidste ende udmøntningen af en lokalplan med stor sandsynlighed medført en form for udvanding af den korrekte fortolkning af EU's intentioner.

Ligeledes har det betydning, hvordan de enkelte kommunalbestyrelser fortolker lovgivningsrammen.

2. Problemformulering, metode og afgrænsning af emnefelt.

2.1 Problemformulering:

I denne fremstilling søges en afklaring på, hvorvidt Aalborg kommune lever op til EU's krav om inddragelse af Natura 2000 planer ved udarbejdelse af kommune-, handle- og lokalplaner. Der tages udgangspunkt i den danske lovgivningsramme, der omfatter implementeringen af relevante EU regler samt de forvaltningsmæssige bestemmelser ved kommunal miljøforvaltning.

2.2 Metode

Problemformuleringen vil blive besvaret gennem anvendelse af den retsdogmatiske metode. Formålet hermed er gennem retskildeudvælgelse og anvendelse, at redegøre for, analysere og vurdere retstilstanden på Natura 2000 området i Danmark¹. Omdrejningspunktet i specialet er den danske implementering af habitatdirektivet og kommunernes håndteringen af Natura 2000 områder i den danske lovgivningsramme.

¹ Munk- Hansen, Carsten(2010): Rettens grund, side 95

Gennem analyse, fortolkning og vurdering af den danske lovgivningsramme ved implementeringen af habitatdirektivet skabes der overblik over de problematikker reglerne medfører på kommune- og lokalplan niveau. En af problematikkerne er EU's krav til kommunerne om beskyttelse af Natura 2000 områder ved aktivt at forebygge og vurdere alle planer og projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på de beskyttede områder. I specialet vil synsvinklen være på Aalborg Kommune og deres håndtering af Natura 2000 områder i kommune- og lokalplanlægningen. De forvaltningsmæssige krav, der stilles til Aalborg Kommune gennem kommunal miljøforvaltning, vil blive belyst og vurderet. Aalborg Kommunes kommuneplan vil blive analyseret i forhold til hensyntagende til Natura 2000 områder. Fokus vil være på handleplanen omfattende Natura 2000 området ved Nibe Bredning. Dernæst vil de relevante lokalplaner tilhørende Natura 2000 området ved Nibe Bredning blive analyseret med henblik på at fastslog om EU's krav og intentioner afspejles heri.

2.3 Retskilderne

I det følgende redegøres der for , hvilke retskilder der vil blive inddraget i dette kandidatspeciale med henblik på at afgrænse retskilderens relevans i forhold til den valgte problemstilling.

2.3.1 Habitatdirektivet

Rådets direktiv nr. 92/43/EF af 21(habitatdirektivet) er en retskilde på EU niveau. Det vil sige, at i europæisk ret er det Traktaten om den Europæiske Union (TEU) og Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde(TEUF), der er de øverste retskilder. Traktaterne angiver, hvilke beføjelser EU har i forhold til medlemslandene. Beføjelserne giver EU mulighed for på bestemte områder at vedtage forordninger, direktiver, lave afgørelser, henstillinger og foretage beslutninger. Som følge heraf er direktiver bindende for enhver medlemsstat, og kræver implementering i den nationale lovgivning, jf. TEUF artikel 288. Spørgsmålet er, om det er dansk eller europæisk ret, som har den største retskildemæssige værdi. EU-Domstolen fastslog i C-6/64 mod Enel, at EU- retten har forrang i forhold til national ret. I den dansk praksis er der stadig ikke helt enighed om dette.

Den retlige implementering af direktiver skal ske ved vedtagelse af Rådet , hvorefter medlemslandene har en given frist til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger.

Direktiverne gennemgår en transformation til national ret, en implementering. Kommissionen fører undervejs nøje kontrol med, at medlemslandenes implementering foregår rettidigt og korrekt. Medlemslandene skal sende en kopi af de op følgende retsregler til Kommissionen. Overholdes hele denne procedure ikke, kan det medføre en traktatkrænkelssag, der kan ende med en dom ved EU-Domstolen².

Habitatdirektivet er harmoniseret som et minimumsdirektiv, da den tidligere traktats Artikel 130S er citeret alene i direktivet³. De enkelte medlemslande kan derfor vælge at skærpe kravene i forhold til direktivet, så længe minimumskravene bliver overholdt⁴. Det vil sige at de enkelte medlemslande har mulighed for at fastsætte strengere grænseværdier eller lave yderligere regler på området. Men det er 100 % op til de enkelte medlemsstaterne om, de udelukkende vælger at implementere minimumskravene, eller vælger en anden og strengere løsning.

Habitatdirektivets bilag IV omfatter artsbeskyttelsen af plante- og dyreliv i europæisk perspektiv. Dette bilag vil blive inddraget i specialet, fordi det kræves hensyntagende til dette efter habitatdirektivet i form af beskyttelse af de områder, hvor arterne lever.

I specialet bliver habitatdirektivet anvendt som retskilde med henblik på at vurdere, om den danske implementering er i overensstemmelse med EU kravene. I relation til habitatdirektivet anvendes kun de relevante artikler, der omhandler udpegning/krav til Natura 2000 områder. Natura 2000 områder omfatter yderligere Ramsar områder og fuglebeskyttelsesområder, men disse vil ikke blive belyst i specialet. Synsvinklen i specialet er habitatdirektivet beskyttelse af udpegede habitater samt artsbeskyttelsen i bilag IV som værende en del af Natura 2000 områder⁵.

Fortolkning af habitatdirektivet vil ske ved at gøre brug af tilhørende vejledninger fra Kommissionen samt EU- og dansk domspraksis inden for naturbeskyttelsesområdet. Derudover fortolkes habitatdirektivet ved inddragelse af udvalgt dansk litteratur.

² Moe, Mogens(2011): Miljøret, side 312

³ Direktiv 92/43/EF af 21. maj 1992

⁴ Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 306

⁵Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 310

Udgangspunktet er Ellen Magrethe Basse - Miljøret 2 og Mogens Moe- Miljøret som begge er mest dækkende på miljøområdet⁶. I de tilfælde, hvor fremstillingerne ikke har medtaget de nyeste vejledninger fra Kommissionen eller domme fra EU-Domstolen, vil de relevante vejledninger/domme blive inddraget i specialet. EU-Domstolen har haft en stor rolle i at fastsætte gældende inden for miljø- og naturbeskyttelses området på grund af fortolkningstvivelser. Som følge af dette vil afgørelserne blive anvendt, såfremt de har betydning for specialet.

2.3.2 Danske retskilder

Den danske Implementering af habitatdirektivet omfatter et spredt udsnit af retskilder inden for miljø- og naturbeskyttelsesområdet. I specialet er fokus habitatdirektivets Artikel 6, der omfatter Natura 2000 områder. En del af gennemførelsen af denne implementering er sket ved udarbejdelsen af Bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale beskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen) og en efterfølgende vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007. I habitatbekendtgørelsen fremgår det, hvordan Natura 2000 områderne skal administreres i henhold til krav til kommune- og lokalplaner om hensyntagen til Natura 2000 områder. Habitatbekendtgørelsens bilag 11 er en gengivelse af artsbeskyttelsen i Habitatdirektivets bilag IV⁷, som er en del af specialets fokuspunkter. Habitatbekendtgørelsen anvendes i specialet, for at analysere om implementering er i overensstemmelse med EU's intentioner. Vejledning til habitatbekendtgørelsen vil blive brugt til at belyse, når der er tvivl om, hvordan habitatbekendtgørelsens bestemmelser skal fortolkes i henhold til den kompetente danske myndighed.

Derudover er dele af Artikel 6 blev gennemført gennem andre naturbeskyttelses bestemmelser. Dels ved Lovbekendtgørelse 2015-12-08 nr. 1531 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder(MML)kapitel 13 og 14, som omfatter udpegning og procedurekrav til Natura 2000 område, og dels i Lovbekendtgørelse 2015-12-08- nr. 1578 om naturbeskyttelse(NBL) kapitel 2a, hvori der fastlægges, hvorledes kommunalbestyrelsen skal iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der skal

⁶ Se litteraturliste

⁷ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007

fremgå af handleplanen til gennemførelsen af Natura 2000-planen efter MML⁸. Endvidere foreskriver Lovbekendtgørelse 2015-11-13 nr. 1529 om planlægning(PL) kapitel 4, at et planforslag ikke kan vedtages, hvis gennemførelsen af planen kan påvirke Natura 2000 områder væsentligt⁹. Alle disse bestemmelser gøres der brug af, når de har relevans for specialet.

Ved fortolknings spørgsmål anvendes både relevant EU domspraksis og dansk domspraksis, såfremt domstolene har behandlet problemstillingerne, og afgørelserne har en retskildemæssige værdig ved fortolkning af de enkelte loves bestemmelser

Natur- og miljøklagenævnet afgørelser anvendes vejledende i relation til fortolkning af de enkelte bestemmelser på området, når domstolene ikke har taget stilling herom.

2.3.3 Kommune- og lokalplaner

Kommuneplaner

Det er kommunalbestyrelsen, der har pligt til at udarbejde en kommuneplan for hele kommunen, jf. PL § 11, stk. 1. Kommuneplanerne bliver udarbejdet for en 12 årig periode for kommunens geografiske område. En kommuneplan skal indeholde handleplaner for de statslige udpegninger af Natura 2000 områder. Det kaldes rammestyring, og er en del af hovedstrukturen¹⁰.

Alle planer er båret af planlægningshensyn, der fremgår af planlovens formål. Det kan eksempelvis være samfundsmæssige og funktionelle hensyn eller natur- og miljøhensyn. Dette indebærer, at både kommune- og lokalplaner er omfattet af dette¹¹.

Kommuneplaner er et samlet plandokument for både land og by, som stiller store krav til kommuneplanlægningen. Udover hovedstrukturen skal kommuneplanerne indeholde rammerne for lokalplanlægningen samt retningslinjer for arealanvendelsen. Kommuneplanernes funktion er det primære administrationsgrundlag for administration af en række lovområder. Et af de områder er, at kommuneplanerne skal indeholde retningslinjer fra

⁸ Moe, Mogens(2011): Miljøret, side 203-204

⁹ Tegner, Helle((2013): Planloven med kommentarer, kommentarer til § 11 h

¹⁰ Tegner, Helle(2013): Planloven med kommentarer, kommentarer til § 11

¹¹ Tegner, Helle(2013):Planloven med kommentarer, kommentarer til § 1

planlovens kapitel 4 om vurdering af virkninger på miljøet(VVM) af konkrete projekter, herunder Natura 2000 områder¹². Det følger af miljøvurderingslovens bestemmelser, at kommuneplaner ofte er omfattet, hvorefter der forud for vedtagelsen af en kommuneplan skal foretaget en vurdering af planens sandsynlige virkning på miljøet i bred forstand¹³. Ifølge Planlovens § 11, stk. 2, nr. 4, skal der ligeledes foreligge en kommuneplan med en Natura 2000- plan med handleplaner for realisering af disse planer.

Lokalplaner

Lokalplaner er modsat kommuneplaner kendetegnet ved at indeholde umiddelbart bindende bestemmelser for borgerne. Gennem lokalplanerne har kommunerne mulighed for at fastsætte rammerne for et områdets specifikke arealanvendelse¹⁴. Lokalplaner skal indeholde retningslinjer i form af kortbilag og tekst. Hvis der er uoverensstemmelse med kortbilaget, gælder tekstdelen¹⁵.

Planloven sætter rammerne for, hvad der skal eller kan stå i en lokalplan. Lokalplaner skal ligesom kommuneplanerne været båret af det planlægningsmæssige hensyn, herunder findes natur- og miljøhensynet , der skal forebygge en negativ påvirkning af natur og miljø ved planlægning i form af arealanvendelsen¹⁶. Men mere specifikke natur- og miljøhensyn varetages ofte gennem anden lovgivning , hvilket ud fra specialitetsbetragtninger kan indskrænke muligheden for regulere sådanne forhold gennem lokalplanlægning¹⁷.

I PL fremgår det, at kommunalbestyrelsens har en ret til at udarbejde lokalplaner. Denne ret har kommunalbestyrelsen for arealer, der ligger inden for kommunens stedlige kompetence. En lokalplan er underlagt rammestyringsprincippet, og må ikke stride mod trindhøjere planer, såsom en kommuneplan. En lokalplan må hverken stride mod kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. Såfremt der er tale om modstrid mellem disse planer, kan en lokalplan kun vedtages med en samtidig ændring af kommuneplanen eller ved et kommuneplantillæg¹⁸.

¹² Tegner, Helle(2013): Planloven med kommentarer, side 197

¹³ Tegner, Helle(2013):Planloven med kommentarer, side 198

¹⁴ Tegner, Helle(2013): Planloven med kommentarer, side 337

¹⁵ Moe, Mogens(2011): Miljøret, side 244

¹⁶ Tegner, Helle(2013): Planloven med kommentarer, side 337

¹⁷ Tegner, Helle(2013): Planloven med kommentarer, side 338

¹⁸ Tegner, Helle(2013): Planloven med kommentarer, kommentarer til § 13

Natura 2000 planer samt kommunale handleplaner udarbejdet efter miljømålsloven, udgør planerne bindende rammer for lokalplanlægning. En lokalplan udarbejdet af kommunalbestyrelsen vil ikke kunne blive vedtaget, hvis den strider imod en Natura 2000 plan¹⁹.

Specialet vil indeholde en analyse af Aalborg Kommunes kommune-, handle- og lokalplaner. I denne analyse vil Aalborg Kommunes handleplan for Nibe Bredning, der omfatter Natura 2000 området nr. 15 blive belyst og analyseret. Der vil blive foretaget en empirisk analyse af lokalplanerne i Nibe området ud fra et skematisk sammenhæng, for at vurdere Aalborgs Kommunes hensyntagende til Natura 2000 ved udarbejdelsen af planerne.

I dette speciale er fokus Natura 2000 planer, som værende en del af en VVM vurdering. De særlige krav der stilles til VVM-redegørelsen ved påvirkning af Natura 2000 områder, vil blive inddraget i specialet. De resterende dokumenter i VVM vurderingen om påvirkning af miljøet fra offentlige og private projekter, vil ikke blive anvendt.

3. EU Rammerne

I det følgende kapitel gives kort historisk beskrivelse af EU's miljøpolitik. Dernæst vil EU's målsætninger og princippet blive beskrevet samt betydningen af EU's-retsakter. Efterfølgende vil der blive redegjort for habitatdirektivet og dets relevante bestemmelser med henblik på at fastlægge EU's intentioner. Det har afgørende betydning for, om den danske implementering af habitatdirektivet er i overensstemmelse med EU's.

3.1 Det historiske traktatgrundlag

I dag fremstår naturbeskyttelse som et stærkt element i EU's miljøpolitik. Udgangspunktet er beskyttelse af Fællesskabets naturarv. Traditionelt har beskyttelsen ligget i udkanten af Traktaten om det Europæiske Fællesskabs (EF -traktaten) anvendelsesområde. Men i takt med indgåelsen af internationale aftaler og forpligtelser har EU fastsat lovgivning for beskyttelse af naturtyper, dyre- og plantearter²⁰. Selvom naturbeskyttelse stadig spiller en større rolle i

¹⁹ Tegner, Helle(2013): Planloven med kommentarer, kommentarer til § 13

²⁰ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 119.

EU's miljøpolitik, er det formentligt i snævert forstand forsat miljøbeskyttelsen – dvs. sikring af kvaliteten af vand, luft og jord, der er det centrale område for EU's lovgivning²¹.

Fokus fra EU's side i dag er især Natura 2000 områder, som er en fællesbetegnelse for et netværk af områder i EU med en særligt værdifuld natur. Det startede allerede internationalt tilbage i 1971 med Ramsar-konventionen om beskyttelse af vådområder i international betydning. Danmark ratificerede konventionen i 1977. Efterfølgende vedtog EU i 1979 fuglebeskyttelsesdirektivet 79/402, med artikel 4 om udpegning af fuglebeskyttelsesområder. Senere kom det helt store fremstød fra EU i 1992 med habitatdirektivet om beskyttelse af biotoper – både for dyr og planter i alle EU's medlemsstater. Som følge heraf er Natura 2000 områder en samlebetegnelse for habitatområder, fuglebeskyttelsesområder og Ramsar-områder²². Men det er kun stillingtagende til habitatområder og artsbeskyttelsen efter habitatdirektivet, der er fokus i specialet. For nærmere beskrivelse af udvikling af naturbeskyttelsen i EU henvises til bilag 14.

3.2 Målsætninger og principper for naturbeskyttelse i EU

I EU er det grundlæggende princip ved naturbeskyttelse en strategi om behovet for en mere bæredygtig udvikling. Dette vedtog stats- og regeringschefer på Göteborgs topmødet i 2001, hvori beskyttelse af levesteder og natursystemer fremhæves som en overordnet målsætning. EF-traktaten afspejler målsætningen om en bæredygtig udvikling (artikel 2) og flere miljøretnlige principper. Eksempelvis fremgår forsigtighedsprincippet af artikel 174, stk. 2, mens integrationsprincippet er fremhævet i artikel 6, som en del af EU's initiativer på miljøområdet. Initiativer der er iværksat på naturbeskyttelsesområdet bygger på en forsigtighedstankegang, hvor der sigtes mod en forebyggende indsats, der skal begrænse truslen mod den biologiske mangfoldighed. I en række sager har EU-Domstolen anvendt og understreget vigtigheden af forsigtighedsprincippet på naturbeskyttelsesområdet.

Et andet og grundlæggende miljøretnligt princip er, forureneren betaler princippet, som fremgår af artikel 174, stk. 2²³.

²¹ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 120

²² Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 200

²³ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 122

Det er op til medlemsstaterne om foranstaltningerne iværksættes som erstatningsfrie eller erstatningsbetinget regulering. I habitatdirektivet er det overladt til medlemsstaterne, hvorledes indgreb i eksisterende arealanvendelse skal gennemføres ved erstatning eller ej i forbindelse med eksempelvis fredning eller naturgenopretning. Brug af økonomisk virkemidler er en del af EU's miljøpolitik, men er begrænset af traktatens forbud mod statsstøtte.

EU's målsætninger på naturbeskyttelsesområdet er kommet til udtryk i EU-miljøhandlingsprogrammer²⁴. Det 6. miljøhandlingsprogram har gjort, at natur og biodiversitet fremhæves som et af fire prioriterede indsatsområder. Denne målsætning skal udmøntes gennem Natura 2000 områder, som skal opfyldes ved habitatdirektivet²⁵. Dette sker i form af, at EU primært udsteder direktiver indenfor naturbeskyttelsesområdet. En beskrivelse af udarbejdelsen af retsakter i EU henvises til bilag 25.

3.3.1 Habitatdirektivet

Direktivet blev vedtaget i 1992 af Rådet med titlen "direktivet om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter". Direktivet blev vedtaget med henvisning til 4. miljøhandlingsprogrammes bestemmelser om bevaring af naturen og naturressourcer med hjemmel i EF-traktatens artikel 175. Hovedformålet er at fremme den biologiske diversitet under hensyntagen til økonomiske, sociale, kulturelle og regionale behov, jf. artikel 2. Det sigter blandt andet mod at gennemføre Bern-konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planer samt deres levesteder. Derudover har Biodiversitets-konventionen også haft en betydning for vedtagelsen af direktivet.²⁶

Direktivet henviser til beskyttelse af den biologiske diversitet antyder, at der er tale om anlægges af en forsigtighedstankegang som tidligere beskrevet. Selvom der i præamblen primært er henvist til behovet for at regulere mod den stigende forringelse af naturtyper og beskyttelsen af truede plante- og dyrearter. Direktivets krav om vurderinger af planer og projekter antages som udtryk både for en forsigtighedstankegang og for integrationsprincippet. I C-127/02 Waddenzee lagde EU-Domstolen tydeligt vægt på forsigtighedsprincippet ved fortolkning af habitatdirektivet. Direktivets virkemidler overfor

²⁴ Se bilag 26 for mere information om målsætningen

²⁵ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 124

²⁶ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 138

medlemsstaterne stiller store krav i form konsekvensvurderinger af alle planer og projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på beskyttede områder.

Anvendelsesområdet for direktivet er Fælleskabets naturarv, dvs. de truede levesteder, og arter som er en del heraf. Derfor er det kun områder af Fællesskabets betydning, der udpeges til habitatområder. Direktivet fokuserer på beskyttelsen af naturtyper, dyre- og plantearter, og eksempelvis ikke fugle, da de er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivet. Alligevel er der en vis sammenhæng mellem de 2 direktiver på grund af deres område- eller arealorienterede beskyttelse ofte er ens. Og derved får man en ensartet beskyttelse mod indgreb af habitatområder og fuglebeskyttelsesområder²⁷.

Den grundlæggende ide bag habitatdirektivet er en indirekte art- og naturtypebeskyttelse ved arealorienteret udpegning af habitatområder med tilhørende foranstaltninger suppleret af direkte artsbeskyttelsesforanstaltninger. Denne udpegning af habitatområder sammen med allerede udpeget fuglebeskyttelsesområder danner grundlag for et sammenhængende økologisk net af beskyttelsesområder, de såkaldte Natura 2000 områder, jf. artikel 3. EU har gennem det 6. Miljøhandlingsprogram fremhævet gennemførelsen af Natura 2000 områder som værende af høj prioritet.²⁸

Udpegning af Natura 2000 områder

Det fremgår af habitatdirektivet bilag I og II hvilke naturtyper og levesteder, der har fælleskabsbetydning. Heri findes særlige prioriterede arter og naturtyper med forskellige beskyttelsesbehov. Udpegning af områder er en langstrakt og arbejdsom proces mellem medlemsstaterne og Kommission, jf. artikel 4²⁹.

Ifølge artikel 4 skal medlemsstaterne i overensstemmelse med de kriterier, jf. bilag III i habitatdirektivet inden 1995 have tilsendt forslag til udpegning af habitatområder til Kommissionen. Danmark havde ligesom de fleste andre medlemsstaterne problemer med denne forpligtelse ved første udpegning. Derefter lagde Kommissionen pres på Danmark, der resulterede i flere udpegninger af områder med behov for beskyttelse. Og i dag findes der over 270 Natura 2000 udpegninger, som skal betragtes som Danmarks bidrag til Fælleskabets

²⁷ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 139

²⁸ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 139

²⁹ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 140

naturgrundlag³⁰. Efter udpegningen følges en nøje beskrevet procedure med meget begrænset mulighed for at indskrænke udstrækningen af Natura 2000 området³¹

Begrebet væsentligt

Det er vigtigt at fastslå begrebet væsentligt, fordi der skal foretages en konsekvensvurdering, hvis en plan eller et projekt kan påvirke et Natura 2000 område væsentligt, jf. habitatbekendtgørelsens §§ 6, stk. 1 og 7, stk. 1. I de tilfælde, hvor de respektive kommuner udarbejder eksempelvis en ny lokalplan i et Natura 2000 område, skal der tages stilling hertil. Dompraksis fra EU viser tendenser, at fortolkning af begrebet væsentligt betragtes "næsten" som enhver påvirkning, der kan skade et habitatområde – Modsat den normale danske fortolkning af væsentlig på andre lovområder. Dette er kommet til udtryk i sagen, MAD2007,881MKN, hvor Esbjerg Havn fik nej til et nyt spulefelt, da der var en risiko for at skade et nærliggende habitatområde.³²

Selve udtrykket væsentlig skal fortolkes objektivt i forhold til de lokale miljø- og naturforhold. Måden hvorpå man vurderer, hvornår en påvirkning kan anses for at være væsentlig, er ud fra bevaringsmålsætningerne sammenholdt med konkrete oplysninger om området. Derfor kan en aktivitet være en væsentlig påvirkning i et område, men behøver nødvendigvis ikke være en det i et andet område. Det afhænger af de forskellige naturtyper, deres robusthed, hvor hurtigt de reetablerer sig mm. Og på samme måde har de beskyttelsesværdige arter forskellige krav til deres levesteder.

Udgangspunktet er, at en væsentlig påvirkning af et Natura 2000 område er, hvis en plan eller et projekt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for det udpeget område. Dette er tydeligt understreget i C-127/02 Waddenzee, hvor domstolen lagde vægt på at påvirkning skal vurderes ud fra, om den er så væsentlig, at gunstig bevaringsstatus ikke kan opretholdes, eller denne ikke kan opnås. Udover denne dom har EU-Kommissionen i sin vejledning ikke yderligere givet en afklaring af, hvad der er væsentligt. Dette er en konkret vurdering, som

³⁰ Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 201

³¹ Nærmere beskrivelse af proceduren se bilag 24

³² Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 206

den pågældende myndighed må foretage hver gang. I vejledningen til habitatdirektivet findes en negativ afgræsning³³.

Forsigtighedsprincippet

I forhold til administrationen af Natura 2000 områder spiller forsigtighedsprincippet en afgørende rolle. Forsigtighedsprincippet finder anvendelse under hele processen ved et Natura 2000 område, fra udpegningen, habitatscreeningen, den væsentlig påvirkning og konsekvensvurderingen. Forsigtighedsprincippet kræver, at der skal foreligge vished for, at en plan eller et projekt ikke påvirker et Natura 2000 område. Den vished skal den kompetente myndighed være i besiddelse af, før planen eller projektet kan godkendes. På den baggrund skal al videnskabelig tvivl om skadevirkninger komme Natura 2000 områder til gode. Det er altid naturbeskyttelseshensynet, der skal vægtes højest. Eksempelvis hvis der ikke findes tilstrækkelig videnskabelige oplysninger, eller de er usikre, anvendes forsigtighedsprincippet. I sidste ende kan en plan eller et projekt ikke vedtages/tillades så længe der ud fra et videnskabelig synspunkt uden rimelige tvivl kan fastslås, at planen eller projektet ikke skader Natura 2000 området. Der er tale om en omvendt bevisbyrde.³⁴

3.3.3 Administrationen af Natura 2000 områder

Den helt centrale bestemmelse i habitatdirektivet er artikel 6 for beskyttelse af Natura 2000 områder³⁵. Der skal sondres mellem forpligtelsen i artikel 6, stk. 1, der kræver iværksættelse af de nødvendige bevaringsforanstaltninger, den generelle forpligtelse i artikel 6 stk. 2 til at gribe ind overfor forringelser af områderne og forpligtelsen i artikel 6, stk. 3 til forudgående vurdering af og kontrol af nye aktiviteter³⁶.

I artikel 6, stk. 1 påhviler det medlemsstaterne en generel forpligtelse til at iværksætte de *nødvendige bevaringsforanstaltninger*. Ud fra Kommissionens vejledning indebærer artikel 6, stk. 1 krav om aktiv³⁷ beskyttelse af habitatområderne, der opfylder de økologiske behov ved at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus, jf. artikel 1 litra a. Det må antages ud fra ordlydsfortolkning, at der er tale om en resultatforpligtelse ved manglende sikring af en

³³ Se bilag 19

³⁴ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 31

³⁵ Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 202

³⁶ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 142

³⁷ Kommissionens vejledning 200:20f

gunstig bevaringsstatus³⁸, som kan medføre en traktatbrudssag. Kravet må være at det er tilstrækkeligt for medlemsstaterne, at der er fastlagt den nødvendige og præcise retlige ramme samt foranstaltninger, selvom den fornødne bevaringsstatus ikke er opnået³⁹.

Den aktive forpligtelse, jf. artikel 6, stk. 1, gør at medlemsstaterne skal identificere økologiske behov for naturtyper og arter ved at fastlægge den gunstige bevaringsstatus. Kriterierne herfor er angivet i artikel 1 i direktivet⁴⁰. Forpligtelsen ifølge artikel 6, stk. 1, gælder ikke kun for de arter og naturtyper, som området er udpeget for, men ligeledes for alle de arter og naturtyper som findes i området. I bestemmelsen er der ikke fastlagt, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne har pligt til at iværksætte, men kun mulige foranstaltninger, herunder retsakter, administrative bestemmelser, forvaltningsplaner osv. Det er medlemsstaterne selv, der vælger, hvorledes forpligtelsen i artikel 6, stk. 1 bliver opfyldt. Udarbejdelsen af forvaltningsplaner skal kun ske i det omfang, at det er hensigtsmæssigt eller nødvendigt. Kommissionen har givet en vejledning herom⁴¹

Habitatdirektivet artikel 6, stk. 2, lyder således : *Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelser af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, så vidt disse forstyrrelser af de arter, for konsekvenser for dette direktivs målsætninger.*

Ved den danske oversættelse er der angivet, at forurening, forringelse og forstyrrelse skal have væsentlig betydning. Men det blev af generaladvokat Gerven i C-57/89 fremhævet, at ud fra ordlyden har væsentlighedskriteriet alene relevans for *forstyrrelser*⁴². Ud fra den betragtning må vurderingen af et indgrebs betydelige eller væsentlige effekt efter habitatdirektivet alene knyttes forstyrrelser af de enkelte arter og til områdets forringelser⁴³. Både forringelser og forstyrrelser må vurderes ud fra direktivets målsætninger, som er at opnå den gunstige bevaringsstatus for de enkelte arter og naturtyper, for hvilke området er udpeget til at beskytte. Det er tilstrækkeligt, at der foreligger eller kan ske en forringelser

³⁸ Kommissionens vejledning 2000(afsnit 2.3.1)

³⁹ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 142

⁴⁰ Se bilag 17 for kriterierne for gunstig bevaringsstatus

⁴¹ Kommissionens vejledning 2000, bilag II

⁴² Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 143

⁴³ Kommissionens vejledning 2000:27ff

eller forstyrrelser. Derfor indebærer artikel 6, stk. 2 også et krav om forebyggende foranstaltninger. I Kommissionens vejledning er det givet et forsøg på at indkredse begrebet "*forryngelse*". Ifølge vejledningen skal forryngelsen være fysisk i form af formindskelse af området, ændring af naturtypens særpræg eller enhver svækkelse af faktorer, som er nødvendige for opretholdelsen af naturtypen på længere sigte. Som følge heraf er ikke enhver negativ påvirkning en forryngelse. I henhold til "*forstyrrelse*" er det ifølge Kommissionen alt, hvad der kan bidrage til et fald i bestanden på længere sigt, eller en for mindskning at selve udbredelsen af arten i området, skal ses som en forstyrrelse. Derudover skal der træffes de "*passende*" foranstaltninger med hensyntagende til økonomiske, kulturelle, sociale, regionale samt lokale behov. Dog følger det af EU's domspraksis, at økonomiske hensyn i meget begrænset omfang kan begrunde forryngende aktiviteter uden den nationale myndigheds indgriben. I sådanne tilfælde skal proportionalitetsprincippet anvendes. Det krav direktivet stiller om iværksættelse af passende foranstaltninger, gælder alle aktiviteter, der kan medføre forryngelse eller forstyrrelse. Og derfor omfatter det også aktiviteter, som ikke kræver forudgående tilladelse. Som følge af dette er eksisterende arealanvendelse af f.eks. almindelig landsbrugsmæssig drift omfattet af bestemmelsen. Dette er påpeget af Kommissionen, at der i nogle tilfælde overfor eksisterende aktiviteter, kan træffes foranstaltninger om ekspropriationserstatning⁴⁴

Det følger af C-117/00 Kommissionen mod Irland, at eksisterende aktiviteter er omfattet af artikel 6, stk. 2. EU-Domstolen fortolkede ordlyden således, at hidtidige lovlige aktiviteter er omfattet af kravet om at undgå forryngelser. EU-Domstolen mente ikke, at Irland i den konkrete sag, havde opfyldt sin forpligtelse, da der ikke var truffet tilstrækkelig foranstaltninger til sikring af et beskyttet levested for nogle arter, som var omfattet af direktivet.

Fra dansk side var denne afgørelse lidt et problem, fordi Miljøministeriet på daværende tidspunkt troede at hidtidige lovlige aktiviteter kunne fortsætte, da de stemte for direktivet. Men dette var en fejltagelse. Det endte også med en åbningskrivelse fra EU om, at Danmarks implementering ikke levede op til direktivet krav. Efterfølgende kom lovændringen i 2004 i

⁴⁴ Kommissionens vejledning 2000:25

form af NBL kap. 2a og MML's regler. Det har haft stor betydning for de efterfølgende Natura 2000 planer.⁴⁵

I artikel 6, stk. 2 bruges udtrykket " i de særlige bevaringsområder", er det påvirkningen i området, som har betydning og ikke om en aktivitet foregår inden eller uden for området. Kravet om iværksættelse af passende foranstaltninger i artikel 6, stk. 2 hænger sammen med artikel 6, stk. 3, 1.pkt., kravet om at alle planer og projekter, der i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en lokalitet væsentlig, skal foretages en konsekvensvurdering i forhold til påvirkningen af området. Det fremgår af bestemmelsen at selve påvirkningen af området er afgørende og ikke aktivitetens placering eller karakteristika⁴⁶.

Ordlyden i Habitatdirektivet artikel 6, stk. 3 er : Alle planer og 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 lokalitetens under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen og virkningerne af lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetence nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de- hvis de anses for nødvendige – har hørt offentligheden.

Ud fra en formålsfortolkning af bestemmelsen må det antages, at det afgørende ikke er, om den pågældende aktivitet kræver forudgående tilladelse, men derimod om aktiviteten kan afgrænses som et nyt projekt eller en ny plan, der kan have væsentlig indvirkning på lokaliteten. Ved afgrænsningen af , om der foreligger et nyt projekt eller plan, kan der ikke lægges vægt på det forhold, at projektet eller planen er genstand for en fornyet myndighedsbehandling. Det har altså ingen betydning, om projektet eller planen allerede er et godkendt projekt eller plan ved revurderingen.

I artikel 6, stk. 3 gælder vurderingskravet ikke for alle planer og projekter, som er direkte forbundet med eller kræves for lokalitetens forvaltning. EU-Domstolen har vurderet dette i C-

⁴⁵ Moe, Mogens (2011): Miljøret , side 202

⁴⁶ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 144

127/02 Waddensee , hvor der blev anlagt en streng fortolkning af bestemmelsen. I sagen om hjertemuslingefiskeriet mente EU-Domstolen, at Hollands traditionelle fiskeri af hjertemuslinger i Vadehavet, hvor der blev fornyet tilladelser til hjertemuslingefiskeriet hvert år, skulle betragtes som et projekt i henhold til artikel 6, stk. 3⁴⁷.

Plan- og projektbegrebet i artikel 6, stk. 3 skal forstås i bred forstand som anført ovenfor. Begrebet er ikke nærmere defineret i direktivet, og omfatter alle planer og projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på området. I Kommissionens vejledning er der nævnt eksempler på et nyt projekt, som er omfattet af begrebet, herunder intensivning af landbrugsdriften. I vejledningen henviser Kommissionen i øvrigt til projekt definitionen i VVM-direktivet. Det er nemlig lige præcis den forståelse af begrebet, som blev lagt til grund af EU-Domstolen i C-127/02 Waddensee. Dog kan de projekter, som vurderes, jf. artikel 6, stk. 3 ikke afgrænses til VVM-direktivets projektkategorier. Dette traf EU-Domstolen afgørelse om i sagen C-143/02 Kommissionen mod Italien. I princippet omfatter artikel 6, stk. 3 alle typer af projekter og planer⁴⁸.

Når der er tale om et projekt eller en plan, jf. artikel 6, stk. 3 skal der foretages en umiddelbar vurdering (screening) af, om projektet eller planen kan have en væsentlig indvirkning på lokaliteten. Denne screening skal ske på et objektivi grundlag⁴⁹ som følge af de fastsatte bevaringsmålsætninger for området. Ved screeningen spiller forsigtighedsprincippet en rolle, da der ikke kræves nogen sikkerhed for en mulig påvirknings faktiske indtræden⁵⁰

EU-Domstolen kræver at vurderingen indeholder alle de aspekter af en plan/projekt, der i sig selv eller i forbindelse med andre planer/projekter, vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen, skal findes under hensyn til den bedste kendte videnskabelig viden(BAT) på området, jf. C-127/02 Waddensee.

Det følger af artikel 6, stk. 3, 2. pkt. et materielt beslutningskriterium om, at der kun kan gives tilladelse til en plan/projekt, såfremt den/det ikke skader lokalitetens integritet og områdets bevaringsmålsætninger. Kravet herfor er opfyldt, når der ud fra et videnskabeligt synspunkt uden tvivl kan fastslås, at aktiviteten ikke vil skade lokalitetens integritet, jf. C-127/02 Waddensee. Der er altid tale om en konkret vurdering. Dette blev vurderet i sagen C-209/02,

⁴⁷ Dom af 7. September 2004 i sag C-127/02, MAD2004.890EFD.

⁴⁸ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 145

⁴⁹ Kommissionens Vejledning 2000:35

⁵⁰ Præmis 45 i C-127/02 Waddensee

Kommissionen mod Østrig ved vedtagelsen af en udvidelse af en golfbane med 2 nye baner i et beskyttet område. I den pågældende sag kunne det ikke udelukkes, at projektet ville kunne påvirke områdets engsnarrebestand, og derved skade dets integritet. Derfor havde den østrigske myndighed ikke overholdt beslutningskriterium , jf. artikel 6, stk. 3, 2. pkt.

Der er en undtagelsesbestemmelse i artikel 6, stk. 4 for den situation, hvor selve baggrunden for vurderingen, jf. artikel 6, stk. 3 ikke kan udelukkes, at et projekt/plan vil have en negativ indvirkning på naturtyper og arter i området. Projektet/planen vil kunne gennemføres, såfremt der foreligger bydende nødvendige hensyn ud fra samfundsinteresser, eksempelvis social eller økonomiske hensyn⁵¹.

Direktivet stiller en række klare krav til begrundelsen for at tillade en aktivitet, som har mulige negative virkninger på et Natura 2000-område. Denne beskyttelse skal primært sikres gennem administrationen, der udøves med hjemmel i lang række nationale miljølove, som i udbredt grad er baseret på skønsprægede afgørelser. Men afgørelser inden for Natura 2000 områder kræver en faglig indsigt, og et politisk skøn er derfor ikke mulig. Ud over den arealorienterede beskyttelse af habitatområder pålægger direktivet også medlemsstaterne en generel forpligtelse til, såfremt det er nødvendigt ,via den fysiske planlægning at fremme forvaltningen af særlige landsskabelementer, såsom, småskove, hegn, vandløb, der har væsentlig betydning for vilde arters udbredelse, jf. artikel 10. Siget for EU er en bredere naturbeskyttelse, der rækker udover de beskyttede habitatområder. I den dansk sammenhæng har det betydning i kommune- og lokalplanlægningen⁵².

Som ovenfor beskrevet har bestemmelsen særdeles vidtgående virkninger og konsekvenser for medlemsstaterne, da der er tale om alle planer og projekt, der har en væsentlig indvirkning på de beskyttede områder. EU's fortolkning har haft stor betydning for det danske erhvervsliv, da retspraksis trækker i retning af, at enhver påvirkning af et Natura 2000 område er en skade, selvom om det ikke påvirker den eller de arter, der er grundlag for udpegningen. Dette er komme til udtryk både i MAD2007.881MKN, hvor Esbjerg Havn fik nej til et spulefelt på grund en mulig påvirkning af et habitatområde og i MAD2006.782MKN,

⁵¹ Yderligere beskrivelse se bilag 23

⁵² Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 148

hvor Carbogrit-fabrikken kun fik en 4-årige godkendelse på grund af et nærliggende habitatområde, som medførte at fabrikken har stået stille siden. Men i Danmark er der en vist pragmatisme for at større projekter accepteres, hvis der etableres erstatningsbiotoper eller faunapassager mv. Det afgørende er, at den økologiske funktionalitet ikke forrykkes og at forholdene for arterne i områderne ikke ødelægges eller forringes⁵³

Artikel 6, stk. 3 gælder for alle aktiviteter udenfor et habitatområde, der kan påvirke lokalitetens tilstand væsentligt. I dansk regi er Odense fjord et godt eksempel. Store dele af Fyn afvandes gennem Odense Å eller andre vandløb til fjorden. Det betyder reelt at enhver sagsbehandling af ny eller ændret husdyrproduktion i oplandet skal vurderes, om produktionen betyder ekstra kvælstofbelastning af fjorden. Hvis dette er tilfældet, betyder det afslag af projektet. Der foreligger en mulighed for dispensation, som er beskrevet ovenfor efter artikel 6, stk. 4 i direktivet fra Kommissionen, for at gøre indgreb mod kompenserende foranstaltninger. Problemet er, at betingelserne herfor er meget strenge, og man ved alle praktiske formål, formentligt skal overholde artikel 6, stk. 3 samt de nationale bestemmelser. Danmark har derfor gennem mange årige lovgivning og stramninger som følge af EU's løftet pegefinger prøvet at leve op til habitatdirektivets bestemmelser. Selvom Danmark er noget et langt stykke af vejen, er vi langt fra i mål endnu.

3.3.3.1 Artsbeskyttelsen i habitatdirektivet

I EU er artsbeskyttelse eller biotopbeskyttelse en bestræbelse på at opretholde den biologiske mangfoldighed⁵⁴. Derfor har de seneste aftaler i FN regi omhandlet, at landene skal udarbejde handlingsplaner, og at 17 % af klodens landareal samt 10 % af det maritime areal i 2020 skal være beskyttet. I biodiversitetskonventionen var målsætningen, at tilbagegangen af arter skulle have været stoppet i 2010. Målsætningen blev ikke nået, og er nu flyttet til år 2020. I EU er et af virkemidlerne for at nå dette mål, biotopbeskyttelse efter habitatdirektivet. Et af midlerne er eksempelvis at stoppe uddøen af sjældne eller truet dyr i form af artsbeskyttelse i habitatdirektivet. Beskyttelse omfatter ikke kun beskyttelse af selve arterne, men der lægges også visse bånd på arternes yngle- og rastesteder⁵⁵.

⁵³ Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 206

⁵⁴ Definition se bilag 18

⁵⁵ Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 207-208

I habitatdirektivet findes en række artsbeskyttelsesbestemmelser, der sondres mellem en streng beskyttelse af visse dyrearter, jf. artikel 12 – bilag - IVa og plantearter, jf. artikel 13 – bilag IVb. Den anden beskyttelse af dyre- og plantearter skal gennemføres med henblik på opretholdelse af en tilfredsstillende bevaringsstatus for disse arter, jf. artikel 14, bilag V. Den sidste nævnte beskyttelse bygger på medlemsstaternes overvågning af denne bevaringsstatus for arterne og naturtyperne. Denne overvågningsforpligtelse kan eksempelvis have form af adgangsbestemmelser, midlertidige indsamlingsforbud, regulering af indsamlingsmåder eller andre metoder mm⁵⁶. Den strenge artsbeskyttelsesordning, jf. artikel 12(bilag IVa arter) omfatter forbud mod forsætlig drab eller indfangning af æg, samt ødelæggelse eller beskadigelse af yngle- og rasteområder. Beskyttelsen skal, jf. artikel 12 gælder i arternes naturlige udbredelsesområde. Dette er ikke nærmere defineret i direktivet. Det er ligeledes forbud mod opbevaring, transport, salg eller bytte med dyr af de beskyttede dyr, som er optaget på bilaget, jf. artikel 12, stk. 2. Derudover skal medlemsstaterne føre tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de beskyttede dyrearter. Det følger af artikel 12, stk. 3, at medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger, hvis dette skønnes nødvendigt. Ifølge artikel 12, stk. 1, litra d er forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rastesteder for de omfattede arter. Ud fra ordlyden kan dette have vidtrækkende konsekvenser for medlemsstaterne. I Danmark har vi store forekomster af spidssnuede frøer, stor vandsalamander og diverse flagermus, som på ingen måder er truet eller sjældne i Danmark. Men idet arterne er omfattet af bilag IVa, kræves iværksættelse af samme foranstaltninger, som hvis arterne reelt var beskyttelsesværdige. Dette er også kommet til udtryk i dommen MAD2005.1378NKN om den spidssnudet frø i Bamses sø i TV-byen. I sagen blev kommunen nødsaget til at ændre den pågældende lokalplan, da men ikke havde taget højde for bevaringsforanstaltninger af søen, hvor den spidssnuede frø levede. Dette medførte standsning af et større byggeri, indtil den rette miljøvurdering var foretaget. Hovedmålet med artikel 12 er, at sikre en gunstig bevaringsstatus. Dog indeholder artikel 12 ikke krav om aktiv iværksættelse af positive artsbeskyttelsesforanstaltninger ligesom artikel 6, stk. i direktivet. Artikel 12 er en forbudsbestemmelse mod konkrete aktiviteter eller handlinger i relation til at skade de pågældende arter. Artikel 12 retter sig mod nye og eksisterende aktiviteter⁵⁷. Dette tog EU-Domstolen stilling til i sagen C-103/00 Kommissionen mod Grækenland. I den

⁵⁶ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 149

⁵⁷ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 150

pågældende sag blev Grækenland dømt for ikke at have truffet tilstrækkelige foranstaltninger for beskyttelse af havskildpadden, jf. artikel 12, stk. 1, litra b. EU mente ikke, at Grækenland havde vedtaget den retlige ramme til gennemførelse af beskyttelsen. Grækenland havde heller ikke gjort nok for at forhindre knallertkørsel på strandene, brug af små både og vandcykler. Disse aktiviteter medførte en forsætlig forstyrrelse af havskildpaddens yngle- og rastesteder i strid mod habitatdirektivet.

I vejledningen påpeger Kommissionen, at det kan være svært at opliste generelle kriterier for yngle- og rasteområder, fordi de beskyttede arter indeholder mange forskellige levemåder og steder. Som følge heraf er det ikke muligt at definere begrebet, - yngle- og rasteområder snævert. Derfor er enhver fortolkningen af begreberne en konkret vurdering, der skal afspejle de relevante betingelser herfor. Der følger nogle generelle artsbestemte definitioner af begreberne, men de kan variere i hvert enkelt tilfælde. Definitionerne bygger på en omtvistede lokaliteter, der er rimeligt afgrænset. Kommissionen beskriver det som en checkliste af elementer, der skal overvejes i forbindelse med de konkrete vurderinger⁵⁸. Og derfor ikke er gældende for alle arter. Men med en forbedret viden i fremtiden samt øget forskning, vil det være muligt at afgrænse begreberne i fremtiden.

I habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d kræves det af EU, at der ikke må ske en forringelse af yngle- og rasteområder. En forringelse af områderne defineres som en fysisk forringelse af en naturtype, eller ynglested eller rasteområde. Forringelse sker gennem en længere periode, og fører ikke umiddelbart tab ligesom ved beskadigelse/ødelæggelse. Der er igen tale om en konkret vurdering i hver enkelt tilfælde. Uforudsete begivenheder betegnes ikke som forringelse efter artikel 12, stk. 1, litra d, dog hvis de er menneskeskabte. Forringelse kan forekomme af aktiviteter, som ikke er direkte forbundet med yngle- eller rasteområdet, men er beliggende udenfor selve det beskyttede område. Sådanne aktiviteter har myndighederne en pligt til undgå ved kontrol. Det følger af årsag- effekt princippet, der pålægger medlemsstaterne til at udføre tilstrækkelig bevaringsforanstaltninger. Men det er op til medlemsstaterne selv at vurdere hvilke foranstaltninger, der er nødvendig i det

⁵⁸ Definitioner af yngle- og rasteområder se bilag 10

konkrete tilfælde.⁵⁹ Habitatdirektivet artikel 16 indeholder en undtagelsesbestemmelse, hvor det er muligt i særlige tilfælde at fravige de overfor nævnte artsbeskyttelsesbestemmelser⁶⁰.

Som ovenfor beskrevet er EU rammerne om habitatdirektivet blevet fastsat gennem efterfølgende vejledninger og retspraksis. I Kommissionens vejledninger forklares og defineres de enkelte bestemmelser og begreber i direktivet. Endvidere har EU-Domstolen i en del sager taget konkret stilling til, hvordan direktivet skal fortolkes i tvivlstilfælde. Denne udvikling af retsgrundlaget har betydning for, hvordan den danske lovgivningsramme skal fortolkes. Hvordan de enkelte danske bestemmelser og begreber skal forstås i forhold til habitatdirektivet. Eksempelvis er EU's fortolkning af begrebet "væsentlig" indvirkning meget strengere i forhold til det danske udgangspunkt. Den danske lovgivningsramme skal derfor ses i lyset af EU's.

4. Den danske lovgivningsramme

Udvikling af den danske naturbeskyttelse vil i det følgende blive kort beskrevet. Dernæst vil der blive redgjort for den danske implementering af EU's habitatdirektiv, herunder med fokus på habitatområderne og artsbeskyttelsen som være en del af Natura 2000 områderne. Redegørelsen vil blive belyst med afsæt i habitatbekendtgørelsen og vejledningen hertil, ligesom anden relevant love vil blive inddraget. Til sidst vil der blive redgjort for implementering af den danske artbeskyttelse i form af bilag 11 til habitatbekendtgørelsen.

4.1 Naturbeskyttelsens udvikling

Der har altid været en tradition for at beskytte natur- og landskabsværdier i Danmark. Helt tilbage fra 1805, hvor skovforordningen så dagens lys. Beskyttelsen blev nødvendigt, fordi næsten alt skov i Danmark var fældet og brugt til den daværende danske flåde. Der var kun 2-3 % af Danmark, som stadig rummede noget skovareal. Som følge af denne udvikling kom den første naturbeskyttelse i stand i Danmark. I dag er ca. 12 % af Danmarks areal dækket af skov grundet reguleringen for over 200 år siden. Siden dengang har Danmark lovgivet aktivt inden for naturbeskyttelsesområdet, eksempelvis i form af indførelsen af fredningsbegrebet med henblik på primært at beskytte landskabsfredning. Efterfølgende indførtes bygge- og

⁵⁹ Kommissionens vejledning (2007): Side 46

⁶⁰ Se bilag 6

beskyttelseslinjer til eksempelvis beskyttelse af landsskabelementer såsom strande, fortidsminder, skove, søer åer m.m. I 1978 fik man de første regler baseret på ideen om biotopbeskyttelse i Danmark. Beskyttelsen omfattede søer og moser over 2.500 kvadratmeter. I 1983 blev heder, strandenge en del af biotopbeskyttelsen og i 1992 kom ferske enge og overdrev med. I 2004 blev biologiske overdrev tilføjet. Udviklingen viser en tendens til en udvidet og bredere beskyttelse, som har medført, at størrelseskravet til søer i dag eksempelvis er nedsat til 100 kvadratmeter. Biotopbeskyttelsen fremgår i dag af NBL § 3.

Tankegangen har altid været, at naturbeskyttelsen skulle som udgangspunkt være erstatningsfri regulering - De generelle beskyttelsesbestemmelser i naturbeskyttelsesloven kap. 2, der suppleres af naturtypebekendtgørelsen samt bygge- og beskyttelseslinjebekendtgørelsen bygger på det princip. Der er ikke tale om en handlepligt til at fastholde eller vedligeholde en bestemt naturtilstand, og gør som udgangspunkt ikke indgreb i den eksisterende anvendelse. Den retlige begrænsning, der er ved erstatningsfri regulering, bevirker at indgreb i rådighedsretten, medfører fuld erstatning.

Fuld erstatning ske ofte i forbindelse med fredning, når der er tale om ekspropriation⁶¹. I nyere tid kom de første tiltag fra EU med fuglebeskyttelsesdirektivet og derefter habitatdirektivet om biotopbeskyttelsen.⁶²

Naturbeskyttelsen udvikling

Når man kigger på den danske naturbeskyttelses udvikling i et lovgivningsmæssigt perspektiv, kan man sondre mellem tre faser . Første fase, hvor den første lov om naturfredning blev gennemført i 1917, derefter fasen fra 1927 frem til planlovsreformens begyndelse i 1969, og fasen fra 1969 til i dag. I dag er fokus især på det nyere fænomen habitatbeskyttelsen i Natura 2000 områder, som helt klart er den største udfordring i dagens Danmark. En mere fyldestgørende beskrivelse af perioderne henvises til bilag 12⁶³.

4.3 Den danske implementering af habitatdirektivet – Natura 2000

I Danmark sikres den generelle habitatbeskyttelse gennem en række forskellige love, som regulerer arealanvendelse. I forhold til beskyttelse af naturområder findes der generelle

⁶¹ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 358

⁶² Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 187-188

⁶³ Se bilag 12

beføjelser om naturforvaltning efter naturbeskyttelsesloven. Disse bestemmelser gælder som udgangspunkt også for forvaltningen af Natura 2000 områderne.

Ifølge PL skal region- og kommuneplanlægning overholde kravene om hensyntagende til Natura 2000 områder ved udarbejdelse af disse. Dette har medført en specifik lovgivning, der retter sig mod Natura 2000 områder i form af habitatbekendtgørelsen samt en vejledning hertil. Derudover findes der bestemmelser i miljømålsloven, der har betydning i forhold til, at den danske forpligtelse lever op til EU's intentioner i forhold til Natura 2000 områderne⁶⁴. Endvidere skal væsentlighedsbegrebet og forsigtighedsprincippet anvendes i alle habitatvurderinger.

4.3.1 Habitatbekendtgørelsen

I bekendtgørelsen fastsættes Natura 2000 områdernes afgrænsning. Der stilles krav til planlægning af områderne i form af dispensationer, tilladelser, godkendelser, der kan have en væsentlig indvirkning på disse områderne. Endvidere stilles der krav om habitatscreening og mulighed for efterfølgende konsekvensvurdering. Bekendtgørelsen retter sig alene mod fremtidig aktiviteter modsat artikel 6, stk. 2 i habitatdirektivet, som omfatter allerede eksisterende aktiviteter⁶⁵. Artikel 6, stk. 2 i habitatdirektivet om eksisterende aktiviteter/virksomhed bliver opfyldt gennem anden lovgivning, dels NBL kap 2a og MML. I NBL kap 2a er der mulighed for at styre, stoppe eller gribe ind overfor lovlige dispensationer i land- og skovbrug. Derudover følger det af bilag 2a til NBL at den lodsejer hvis ejendom, der befinder sig i et Natura 2000 område, som ønsker at tilplantning, rydning, opdyrkning, ændring i gødsning samt andre aktiviteter omfattet af bilag 2 i loven skal anmelde planerne til kommunen, jf. § 19b, i NBL⁶⁶.

Anvendelsesområdet for habitatbekendtgørelsen er udpegning af internationale – naturbeskyttelsesområder. Habitatbekendtgørelsen fastsætter regler for behandling af sager efter Miljø- og Fødevarerministeriets lovgivning, som kan påvirke Natura 2000 områder og de arter, som er beskyttet efter artikel 12 og 13 i henhold til bilag IV-arter⁶⁷.

⁶⁴ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 441-442

⁶⁵ Magrethe Basse, Ellen(2006): Miljøretten 2, side 444

⁶⁶ Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 205

⁶⁷ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 7

I forhold til VVM-redegørelser om projektets virkning på miljøret, vil tilladelser efter denne bekendtgørelsen stadig være omfattet af habitatbekendtgørelsens krav om habitatscreening. I de tilfælde hvor konsekvensvurdering er nødvendig efter habitatdirektivet, vil den ofte blive integreret i VVM-redegørelsen⁶⁸.

Som tidligere beskrevet i afsnit 3.3.1 er formålet med habitatdirektivet at beskytte arter og naturtyper, der er truede, sårbare eller sjældne i EU. Habitatdirektivet er sammen med fuglebeskyttelsesdirektivet EU's vigtigste bidrag til en målrettet beskyttelse af den biologiske mangfoldighed i medlemsstaterne. I hovedtræk består habitatdirektivet af en områdebeskyttelse af naturtyper og levesteder for bestemte arter. Habitatdirektivet omfatter beskyttelse af mere end 200 naturtyper og 700 arter af dyr og planter, heraf findes 59 naturtyper og mere end 100 arter i Danmark.⁶⁹ Det første skridt i den proces er, at udpege de områder, hvor de beskyttelsesværdige naturtyper og arter findes.

4.3.2 Udpegning af habitatområder

Det fremgår af MML § 36 at Miljø- og Fødevareministeren udpeger Natura 2000 områder. Formelt sker denne udpegning efter bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter. Udpegning sker både på land og på havet. Kravet om udpegning findes i habitatdirektivet artikel 4. Der er udarbejdet kort over de enkelte områder for habitatområderne. Selve afgrænsning fremgår af bilag 1-4 i habitatbekendtgørelsen. Der er mulighed for at få et mere detaljeret kort på Naturstyrelsens hjemmeside. Afgrænsningen er ikke fysisk markeret i landet, men følger typiske topografiske skel i landskabet, veje, diger osv.⁷⁰

Efter et område er udpeget som Natura 2000 område, er kommunalbestyrelser, regionsråd og statslige myndigheder ved udøvelse af beføjelser efter lovgivningen, forpligtet heraf⁷¹.

Når et område er udpeget er afgrænsning fastlagt, jf. habitatbekendtgørelsen § 3, er det kun muligt at ændre et udpeget område af miljø- og fødevareministeren med hjemmel i MML § 36. Selve ændringen er først gældende, når den er omfattet af habitatbekendtgørelsen. Men der er

⁶⁸ Se Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 8

⁶⁹ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 12

⁷⁰ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 16

⁷¹ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 16

mulighed for at ændre og justere et Natura 2000 område på baggrund af nye oplysninger om forekomster af arter og/eller naturtyper, som er omfattet af habitatdirektivets udpegningskrav, - eksempelvis indvandring af nye arter.

I særlige tilfælde kan udpegningsgrundlaget for et område forsvinde eller flytte sig væk fra området, eksempelvis for visse fuglearter, der helt naturligt over tid flytter rasteområde. Men de fleste Natura 2000 områder er udpeget, hvor der er flere forskellige arter og naturtyper. Derfor har det ingen betydning, hvis en fugleart vælger et andet rasteområde, så længe de andre arter bliver. Hvis der er tale om klare fejl ved udpegningen af Natura 2000 området, kan der ske ændringer af denne grund. Alle ændringer af udpeget Natura 2000 områder skal godkendes af EU-Kommissionen. Dette er mulighed, jf. habitatbekendtgørelsens § 10⁷².

Den danske administration af Natura 2000 områder

I vejledning til habitatbekendtgørelsen er administrationen af Natura 2000 områder inddelt i fire hovedprincipper. Disse principper er rammerne for, hvilke hensyn og krav der skal overholdes i forbindelse med varetagelsen af et Natura 2000 område.

Hovedprincipperne er som følgende:

- 1) Krav om screening af planer og projekter med henblik på at vurdere, om de kan påvirke et Natura 2000 område væsentligt
- 2) Krav om konsekvensvurdering, hvis screeningen viser, at en plan eller projekt kan have væsentlig påvirkning
- 3) Planer og projekter, der ikke kan afvises at ville skade et Natura 2000 område, kan ikke vedtages eller tillades
- 4) I ganske særlige og begrænsede tilfælde er der mulighed for at fravige beskyttelsen. Fraviges beskyttelsen, kræves kompenserende foranstaltninger⁷³.

4.4.1 Krav om habitatscreening

I habitatbekendtgørelsen skal der fastsættes krav om foreløbig vurdering(habitatscreening) af planer og projekter, jf. §§ 6 og 7. Planer og projekter som er omfattet af dette krav om en screening, fremgår af habitatbekendtgørelsens § 6 og §§ 8-9. På baggrund af denne vurdering,

⁷² Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 16-17

⁷³ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 18

vurderes det om en plan eller et projekt kan have en væsentlig indvirkning på et Natura 2000 område. Denne habitatscreening tager stilling til, hvorvidt en mere omfattende konsekvensvurdering er påkrævet. Hvis habitatscreeningen viser, at planen eller projektet ikke i sig selv eller forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000 område væsentlig, vil der ikke, jf. habitatbekendtgørelsen være en pligt til at foretage en yderligere konsekvensvurdering. I tvivlstilfælde om en eventuelt væsentlig påvirkning er en konsekvensvurdering nødvendig⁷⁴.

Myndighedernes vurdering skal fremgå af myndighedens afgørelse efter habitatbekendtgørelsens §§ 6-7. Natur- og miljøklagenævnet har truffet afgørelsen herom i NKN-131-00055 omhandlende opførelse af sommerhus på et hede areal, samt NKN 03-131/650-0005 om anlæg af badestrand og sti i et Natura 2000 område. Vurderingen skal indeholde en redegørelse og argumentation for, hvad der ligger til grund for afgørelsen. Hvis dette ikke er tilfældet, vil vurderingen af planen eller projektet være ugyldig. EU-Domstolen har ikke endnu taget konkret stilling til, hvilke krav der stilles til det nærmere indhold af habitatscreeningen, herunder kravene til dokumentation. Det foreligger heller ingen vejledning fra EU Kommissionen, som belyser dette. Men i C-127/02 Waddenzee, hvor der henvises til forsigtighedsprincippet, som er helt afgørende i habitatsammenhæng, er dette indirekte belyst. I dommen mente EU-Domstolen, at konsekvenserne ved manglende dokumentation, - dvs., at forhold ikke kan dokumenteres, er lig med uvidenhed, hvorefter forsigtighedsprincippet fandt anvendelse. Senest har Natur- og Miljøklagenævnet truffet afgørelse i NMK2014-10-00807 og NKM-34-00371- Endelave Havbrug. I afgørelserne vurderede nævnet på lige fod med forsigtighedsprincippet i "Waddenzee", at det er vigtigt at tage forbehold for usikkerhed, og gjorde brug af forsigtighedstankegangen.⁷⁵

Habitatbekendtgørelsen tilsidesætter ikke de almindelig naturbeskyttelseshensyn, som skal varetages efter nationale lovgivning. Biotopbeskyttelsen, jf. naturbeskyttelsesloven § 3 om forbud mod at ændre naturtilstanden i visse naturtyper, er stadig gældende. Myndighederne foretager en habitatscreening, som er første vurdering af om en plan eller projekt kan have en væsentlig indvirkning. Efterfølgende foretages en konsekvensvurdering på baggrund af

⁷⁴ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 18

⁷⁵ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 19

habitatscreeningen, for at vurdere om planen eller projektets indvirkning på et Natura 2000 område er så væsentlig, at planen eller projektet ikke kan tillades.

4.5 Konsekvensvurdering

Et betydningsfuldt instrument for at beskytte Natura 2000 områderne er, at myndighederne i deres planlægning og administration ikke må varetage planer, projekter eller lignende, der kan have en væsentlig indvirkning på de arter og naturtyper, som er udpeget til bevarelse. Ud fra den betragtning skal myndighederne foretage en konsekvensvurdering af en plan eller projekt, hvis planen eller projektet kan have en væsentlig indvirkning på et Natura 2000 område. Hvis habitatscreeningen fastslår, at en plan eller et projekt kan have en væsentlig indvirkning, skal der foretages en konsekvensvurdering. Vurderingen skal udføres i henhold til Natura 2000 områdets bevaringsmålsætninger. Såfremt den pågældende myndighed som følge af konsekvensvurderingen kan afvise, at en plan eller et projekt skader Natura 2000 området, vil planen eller projektet, kunne tillades⁷⁶.

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at planer og projekter, hvor der skal foretages en konsekvensvurdering, alene er dem, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan have en væsentlig indvirkning på et Natura 2000 område. I relation til , hvilke planer og projekter, der efter lovgivning skal vurderes, fremgår det af habitatbekendtgørelsens § 6, og §§ 8 og 9. Nærmere beskrivelse og indhold af en habitatkonsekvensvurdering henvises til bilag 15⁷⁷.

Definition af planer og projekter

Som tidligere nævnt kræver habitatdirektivet en konsekvensvurdering af alle planer og projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på et Natura 2000 områdets bevaringsmålsætning, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Men efter ordlyden i habitatdirektivet er planer og projekter, der er direkte forbundet eller nødvendige for et Natura 2000 områdes forvaltning, hvis de eksempelvis er med til at opfylde Natura 2000 områdets forvaltning undtaget. De aktiviteter, som er nævnt i habitatbekendtgørelsens § 6 , §§ 8-9, betragtes som planer og projekter i habitatdirektivets forstand. Der er tale om en meget bred definition af planer og projekter. Der findes undtagelser både i NBL § 19 b, om

⁷⁶ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 19

⁷⁷ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 19

aktiviteter på skovbevoksning arealer og i skovlovens § 17, om pligt til at forhåndsanmelde en række aktiviteter⁷⁸. Vurderingskravene stilles til alle planer og projekter, fordi udgangspunktet for alle udpeget Natura 2000 områder er opnåelsen eller sikre den gunstige bevaringsstatus herfor.

4.7 Bevaringsmålsætninger for Natura 2000 områder

I Natura 2000 områderne er målsætningen , at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som området er udpeget for at beskytte, jf. habitatbekendtgørelsen § 4, stk. 1. Det er den overordnet bevaringsmålsætningen for alle områderne. Denne generelle målsætning fremgår af MML i form af Natura 2000 planerne. Natura 2000 planen skal lægges til grund ved behandlingen af tilladelser, dispensationer, ansøgninger, jf. habitatbekendtgørelsen § 8, samt andre myndighedsopgaver nævnt i § 6 og § 9. Dette krav gælder både i habitatscreeningen og konsekvensvurderingen. Hvis der er områder, hvor Natura 2000 planen indeholder konkrete mål, skal den generelle målsætning overholdes, jf. habitatbekendtgørelsens § 4 på baggrund af BAT⁷⁹.

Natura 2000 planer

Habitatdirektivet stiller krav til medlemsstaterne om, at der skal iværksættes bevaringsforanstaltninger for Natura 2000 områderne. Disse bevaringsforanstaltninger skal være specifikke for de udpeget områder for at undgå forringelse af de beskyttelsesværdige naturtyper og levesteder for arterne samt væsentlige forstyrrelser. Denne forpligtelse følger af MML, hvori det fremgår at Miljø- og fødevareministeren udarbejder en Natura 2000 planerne. Planerne skal indeholde følgende, 1) basisanalyse, 2) mål for naturtilstand, 3) et indsatsprogram. En nærmere beskrivelse af de enkelte forhold fremgår af bilag 3, og vil ikke blive behandlet yderligere i specialet⁸⁰.

Der er tale om langsigtede målsætninger, idet indsatsprogrammet gælder for en 6 årig planperiode. Selve proceduren for vedtagelse af en Natura 2000 plan vil ikke blive nærmere beskrevet i specialet, men henvises til bilag 27. Der findes også visse aktiviteter der helt er

⁷⁸ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 10-20

⁷⁹ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 25-26

⁸⁰ Se bilag 3

forbud mod at planlægge inden for et Natura 2000 område, jf. habitatbekendtgørelsen § 5, stk. 2. Derudover skal væsentlighedsbegrebet og forsigtighedsprincippet altid inddraget i vurderingen⁸¹.

Fravigelse af beskyttelsen i Natura 2000 områder

Både habitatdirektivet og habitatbekendtgørelsen bygger på princippet om, at beskyttelsen arter og naturtyper, som udgangspunkt ikke kan fraviges. Der findes i habitatdirektivet artikel 6, stk. 4 og habitatbekendtgørelsen § 10 kriterier for at fravige beskyttelsen. Det er kun muligt at fravige beskyttelsen, såfremt der er tale om tungtvejende grunde. Det følger af domspraksis fra EU, at fortolkningen af fravigelsesbestemmelsen er restriktiv, jf. C-127/02 Waddenzee, C-239/04 Kommissionen mod Portugal⁸².

Som oven beskrevet er det afgørende for myndighederne at hele processen om beskyttelse og hensyntagende til Natura 2000 område, sker så tidligt som muligt.

Allerede fra habitatscreeningen til konsekvensvurderingen og i sidste ende den endelige vurdering/afgørelse af om planen eller projektet har en væsentlig indvirkning på et Natura 2000 område. Den proces er den pågældende myndighed selv ansvarlig for ved at udarbejde de tilstrækkelige handleplaner. Såfremt kravene ikke opfyldes, viser retspraksis både fra EU og Natur- og miljøklagenævnet klart at selv en begrænset risiko eller mulighed for forringelse af de beskyttede områder eller arter, vil medføre en væsentlig påvirkning, Dette begrundes ud fra væsentlighedsbegrebet eller forsigtighedsprincippet. Som følge heraf

vil der ikke kunne gives tilladelse eller godkendes til den pågældende plan eller projekt, hvis ikke der foretages en vurdering. Og derfor skal kommunerne, når de udarbejder kommune- eller lokalplaner nøje tilretteliggende handleplaner ved at tilvejebringe de nødvendige oplysninger for at få sagen tilstrækkeligt oplyst. Da der er tale om en konkret vurdering, er spørgsmålet, om kommunerne opfylder disse krav, som følger af lovgivningen.

4.11 Artsbeskyttelsen i habitatbekendtgørelsen

I Danmark er artbeskyttelsen en lidt svært størrelse ligesom i andre medlemsstater, da nogle af de omfattende arter er meget sjældne på danske breddegrader, mens andre på ingen måder er bevaringsstruede. Artsbeskyttelsen i habitatdirektivet skelner ikke mellem de forskellige

⁸¹ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 28

⁸² Yderligere beskrivelse se bilag 4

medlemsstater individuelle naturforekomster og arter. Beskyttelsen er udelukkende ud fra et EU naturperspektiv. Selvom den spidssnudet frø, stor vandsalamander, odder er lokalt almindelige og udbredte i Danmark, kræver de samme opmærksomhed ved planlægning i deres områder. Dette måtte myndighederne sande i den tidligere Tv-by i Gladsaxe, hvor man måtte skrotte en lokalplan, fordi man havde overset to vandhuller, hvori der levede spidssnudedede frøer. I relation hertil medførte det standsning af byggeriet indtil den nye lokalplan var i overensstemmelse med EU kravene⁸³.

Implementeringen af artbeskyttelsen

Habitatdirektivet indeholder en beskyttelse af visse arter, som fremgår af bilag IV (Beskrevet i afsnit 3.3.3.1). Ved den danske implementering af habitatdirektivet artsbeskyttelse findes en direkte kopi af de omfattende arter i bilag IV i den danske habitatbekendtgørelses bilag 11. Habitatbekendtgørelsens §§ 11-12 retter sig mod disse arter, som fremgår af bilag IV i habitatdirektivet. I nogle tilfælde findes der præcise oplysninger om, hvor de forekommer. Hvis der ikke findes oplysninger om yngle- og rasteområder, påhviler det myndighederne selv at afklare, om en given aktivitet kan skade en af de beskyttelsesværdige arter, jf. bilag 11 i habitatbekendtgørelsen. Som følge heraf kræver det, at myndighederne ligeledes kender til yngle- og rasteområder for arterne. I Danmark er der blevet udarbejdet et katalog over de enkelte dyrearter, udbredelse, levevis, yngle- og rasteområder af Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), der gør det muligt for de enkelte lodsejer at finde informationer om bilag 11 arter ⁸⁴.

Som tidligere beskrevet i afsnit 3.3.3.1, så er yngle- og rasteområder en vigtig del af artsbeskyttelsen, jf. habitatdirektivet bilag IV. Det er den samme definition, der lægges til grund i den danske definition af yngle- og rasteområder, som er beskrevet i afsnit 3.3.3.1.

Afgrænsningen af ynglelokaliteter for bilag 11 arter er ofte lette i form af reden, vandhullet, træet, hulen mm. Derimod er selve registreringen af artens forekomst er en del svære, idet det kan være svært at finde ægsamlinger, flagermusenes tilholdssteder osv. I mange tilfælde er yngle- og rasteområder sammenfaldende, og gør det en del nemmere for myndighederne at

⁸³ MAD2004.162NKM og 2005.1378NKM

⁸⁴ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 36

finde/udpege disse områder. Men for andre er afgræsningen af rasteområder meget vanskeligt, idet nogle padder bevæger sig udenfor deres " normale" områder, som gør det svært i praksis at udpege for en administration. Yngle- og rasteområder betragtes i den daglige administration under et, da det er mest hensigtsmæssigt i forbindelse med håndteringen af arterne ud fra et bredere økologisk forståelse af arten⁸⁵

Myndighedernes afgørelse

Ligesom i alle andre offentlige afgørelser er udgangspunktet, at den pågældende myndighed skal oplyse sagen tilstrækkeligt ved at tilvejebringe de nødvendige oplysninger. Hvilken oplysninger der kræves, er en konkret vurdering i hver sag. Det følger af habitatbekendtgørelsen § 11 et krav om, at myndighederne så tidligt i beslutningsprocessen skal vurdere alle planer og projekter i forhold til deres indvirkning på bilag 11 arter. Dette kan være svært at håndtere i selve planlægningsfasen. Og i nogen situationer kan udskydelse af stillingetagen hertil blive nødvendigt, når det ikke er muligt at vurdere de helt konkrete påvirkningsfaktorer. Eksempelvis kan der i kommunerne gå lang tid fra planlægningsfasen til selve realiseringen. I den tid kan påvirkningsforholdene være ændret, hvorefter der kræves en ny stillingtagen. Udskydelsen indebærer derfor en risiko for, at de allerede givet tilladelser, ikke efterfølgende kan gives alligevel. De er nemlig også bundet af hensyntagende til bilag 11 arter, jf. § 11 i habitatbekendtgørelsen. Denne risiko skal fremgå af den overordnet plan. I nogle tilfælde har myndighederne ikke mulighed for at udskyde denne stillingtagen, hvis planlagte aktiviteter påvirker et Natura 2000 område, jf. habitatbekendtgørelsen §§ 6-9⁸⁶.

De nødvendige oplysninger

I de foregående afsnit er det allerede adskillige gange nævnt, at den stillingtagen myndighederne skal foretage sig, er en konkret vurdering. Derfor kan der ikke fastsættes entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige i den konkrete sag. De relevante oplysninger kræver i nogle tilfælde opdatering for at afgøre, om de beskyttede arter faktisk stadig forekommer i området. Men der kan heller ikke fastsættes præcise kriterier for, hvornår oplysninger er for gamle på grund af, at arterne er meget forskellige. Det handler også om den naturlige udvikling i områderne, som har betydning for

⁸⁵ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 39

⁸⁶ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 40

bilag 11 arter. Der gælder ikke det samme krav om brug af den bedst videnskabelige teknologi ligesom ved sager om påvirkning af Natura 2000 områder. Men Natur- og Miljøklagenævnet har påpeget, som tidligere beskrevet, at de almindelige forvaltningsretlige krav til sagens oplysninger skal være opfyldt. I habitatbekendtgørelsen foreligger der ikke særlige krav til omfanget af metode til undersøgelser. Det er myndighedernes egen vurdering i den konkrete sag. Myndighederne vurderer ligeledes selv, om de mener, at sagen er tilstrækkeligt oplyst under hensyn til om en handling kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder. Det er muligt at finde oplysninger for myndighederne i DMU-håndbogen, som giver et finger peg om en art, er tilstede i det pågældende område, ellers i andre naturdatabaser. Men strengt talt findes der ikke en præcis oversigt over forekomst af bilag 11 arter. I nogle kommuner er der eksempelvis blevet foretaget en mere detaljeret kortlægning af, hvor der forekommer bilag 11 arter. Men det stilles der ingen krav om i hverken habitatdirektivet eller habitatbekendtgørelsen⁸⁷.

4.11.1 Vurdering af yngle- og rasteområder ødelægges eller beskadiges.

Det helt afgørende for myndighederne i forhold til beskyttelsen af bilag 11 arter er, at de skal sikre at yngle- og rasteområder ikke beskadige eller ødelægges af aktiviteter, som der ansøges eller planlægges for. Hensyntagende til artsbeskyttelsen skal fremgå af afgørelsen eller i redegørelsen til planforslaget, jf. habitatbekendtgørelsen § 11, stk. 3.

Den helt store forskel mellem Natura 200 områderne og artsbeskyttelsen er, at det særlige forsigtighedsprincip ikke finder anvendelse, men som tidligere nævnt har Natur- og Miljøklagenævnet understreget, at de almindelige forvaltningsretlige er gældende i sagerne 03.33/200-0064 NKO nr. 342 og NKO 330, september 2004. Som følge af dette må det antages, at det er mere skønsmæssigt spille rum for myndighederne i bekendtgørelsens § 11 end tilfældet efter § 6 og § 7 om områdebeskyttelsen af Natura 2000 områder. Det bevirker, at der kan anvendes en mere fleksibel administration, når hensynet til arterne indarbejdes i planer og projekter. Man kan sige jo mere udbredte arterne er, desto større sandsynlighed for at de bliver inddraget i forbindelse med ansøgte planer og projekter. Det drejer sig om den spidssnuede frø, løvfrø, stor vandsalamander, som er alment udbredt i Danmark. Hvor de hensyn kræves er forholdsvis enkelte, hvis myndighederne er klar over arternes

⁸⁷ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 42-43

tilstedeværelsen. Dette kom til udtryk i sagen om den spidssnuede frø i bamses sø i TV byen ved Gladsaxe, hvor man i den nye lokalplan havde afskærmet vandhullerne. Dette var i den konkrete sag en tilstrækkelig foranstaltning fra myndighedernes side. Så enkelte hensyn kan opfylde kravet om, at der ikke må ske beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder⁸⁸. Forudsætninger for vurderingen henvises til bilag 20.

Fravigelse af beskyttelsen

Der findes begrænset muligheder for at fravige beskyttelsen til bilag 11 i habitatbekendtgørelsen. Projektet og planer skal som udgangspunkt formes med henblik på ikke at skade yngle- og raste områder for bilag 11 arterne. Der følger en helt bestemt procedure for at tillade dette, og der fremgår en række betingelser i § 12 i habitatbekendtgørelsen⁸⁹.

Den ovenfor beskrevet artsbeskyttelse af udvalgte arter kræver, at især kommunerne ved udformning af kommune- og lokalplaner tager hensyn til beskyttelsen. Den tidligere beskrevet sag om den spidssnuede frø ved Bamses sø i Gladsaxe er et eksempel på, at artsbeskyttelse har stor betydning for den fysiske planlægning. Derfor er det vigtigt, at kommunerne selv sørger for at sagen er tilstrækkelig oplyst før, at de godkender en plan eller et projekt. Og at kommunalbestyrelsen hensyntagende til både Natura 2000 områder og artbeskyttelse afspejles i alle planer og projekter, for at leve op til EU's krav og intentioner.

5. Plansystemet

I det følgende gives et historisk overblik og hovedbudskaberne i den fysiske planlægning i Danmark. Efterfølgende beskrives de udfordringer som kommunal miljøforvaltning indebærer, herunder planers funktioner. Der vil blive redegjort for kravene til kommuneplanerne i forhold til hensyntagende til Natura 2000 planer samt udarbejdelsen af handleplaner. Til sidst i afsnittet skitseres kravene til lokalplaner.

⁸⁸ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. Maj 2007: side 44-45

⁸⁹ Se bilag 5 for yderligere information

5.1 Historisk overblik og hovedbudskaber

Den første byplanlov kom i 1925, som reelt ingen betydning havde, da den kun berørte, at ejerne kunne forlange erstatning. Senere i 1938 kom den første byplanlov, hvor tankegangen om erstatningsfri regulering ved planlægning så dagens lys. Som følge af denne lov opstod store byområder for første gang. Efterfølgende kom planlovsreformen i årene 1969-75 – med først zoneloven, efterfulgt af regionplanlove i 1973 og til sidst kommuneplanloven i 1975. Disse love blev i 1991 sammenskrevet til, det vi i dag kalder planloven. Ved kommunalreformen i 2007 skete der gennemgribende ændring af den daværende planlov, da regionplanlægningen forsvandt med amternes nedlæggelse. De fleste af amternes opgaver og personale overgik til kommunerne. Dog blev de punkter, som anses for landspolitisk væsentlige gjort strammere ved den statslige styring af Naturstyrelsen. Eksempler herpå er detailhandel, planlægning i hovedstadsområdet, kystbeskyttelse og vindmøller. Der findes 5 hovedbudskaber i planloven (Se bilag 11), hvor et af budskaberne rummer kommunernes løbende planlægning, herunder på natur- og miljøområdet⁹⁰.

5.2. Hierarkisk trinfølge i plansystemet.

Hele plansystemet bygger på et rammestyringsprincip om, at landsplanlægning og landsplanbeføjelser er rammestyrende for den trinlavere planlægning, herunder kommune- og lokalplanlægning. Det er Miljø- og Fødevarerministeren som varetager den overordnede landsplanlægning ved at sætte rammerne for de nationale interesser, som skal lægges til grund i kommune- og lokalplanlægning. Ministeren udarbejder forskellige plandokumenter, landplansredegørelser, statslige udmeldinger og landplansdirektiver, Natura 2000 planer, der samtidig indeholder indgrebs og indsigelsesbeføjelser. Derfor skal rammerne i landsplanlægning overholdes, når kommunerne udarbejder nye planer, ellers kan ministeren gribe ind og gøre planerne ugyldig⁹¹.

5.2.1 Kommunal miljøforvaltning

I de senere år er den kommunale miljøforvaltning blevet en større del af det kommunale arbejde som følge af kommunalreformen. Der er mange hensyn og nye opgavetyper, som kommunen skal varetage udover den normale myndighedsudøvelse. Retssikkerhedshensynet er et af de hensyn, der står stærkest i forhold til normale myndighedsopgaver, idet den

⁹⁰ Moe, Mogens (2011): Miljøret, side 236

⁹¹ Tegner, Helle(2013): Planloven med kommentarer, side 67-68

enkelte borges retstilling skal fastlægges. Ud fra hvilken opgave der skal varetages, er der mange varierende hensyn i den kommunale miljøforvaltning. Eksempelvis udarbejdelse af planer, regulativer, fastsættelse af gebyrer mm. Kommunerne har i dag overtaget administrationen af naturbeskyttelsesloven. Reglerne som skal anvendes af kommunerne, kræver en betydelig faglig indsigt. Eksempelvis om en given aktivitet kan påvirke et Natura 2000 område eller en særlig beskyttet art. Alle de afgørelser som kommunerne træffer på naturbeskyttelsesområdet, skal bygge på faglighed. Og der er ikke på samme måde overladt et politisk skøn i afgørelserne som i andre tilfælde. En af arbejdsopgaverne i kommunal miljøforvaltning er, eksempelvis at sikre en gunstig bevaringsstatus i et bestemt naturområde. De opgaver kræver en aktiv forvaltning for at gennemføre, der gør kommunernes opgaver mere krævende. Varetagelsen af disse nye arbejdsopgaver kræver mange ressourcer i den kommunal miljøforvaltning, som kan være svært at finde i kommunekassen. Og i sidste ende kan en afgørelse på et fejlagtig grundlag gøre miljø forvaltning til et endnu dyrere bekendtskab, end hvad der er lagt op til. Derfor har det stor betydning, at kommunerne tilegner sig tilstrækkelig viden inden for især naturbeskyttelsesområdet, så de ikke i sidste ende får Natur- og Miljøklagenævnet eller EU på nakken⁹².

5.2.2 Forvaltning af Natura 2000 områder

I kommunal miljøforvaltning er en af opgaverne at varetage det åbne land, herunder Natura 2000 områder ved udarbejdelse af kommuneplaner. Kompetencen til udarbejdelsen af Natura 2000 planer er placeret på statslig niveau hos Miljø- og Fødevareministeren. Kommuneplanerne skal udgøre en samlet plandokument både for by og land. Derved skal kommunerne udstikke egne retningslinjer for egen forvaltning af det åbne land. Men Natura 2000 planer begrænser kommunernes udøvelse, da Natura planerne skal følges. Samtidig med at mange Natura 2000 områder går på tværs af kommunegrænserne, og derved kræver samarbejde på tværs. Disse udfordringer skal varetages under hensyn til andre krav såsom effektivitet og retssikkerhed. I forhold til Natura 2000 områder er det mest springende punkt, at kommunerne skal være i besiddelse af tilstrækkelig faglig indsigt og viden, idet officialprincippet gør sig gældende i alle afgørelser. Den krævende viden indebærer både naturfaglig, teknisk og juridisk indsigt, fordi miljølovgivningen udgør et komplekst reguleringsområde. Kommunerne er også underlagt en faglig bæredygtig forvaltning, som er

⁹² Tegner, Helle m.fl.(2006): Kommunal miljøforvaltning side 13-14

kommet til udtryk i 2006 vedtage lov om kvalitetsstyringssystemet for sagsbehandling på natur- og miljøområdet⁹³. Helt enkelt skal loven sikre faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i kommunernes sagsbehandling på natur- og miljøområdet. I hver enkeltsag er der tale om en konkret vurdering, som kommunerne foretager, men der ikke på samme måde mulighed for et politisk skøn, idet naturbeskyttelsesopgaver kræver et fagligt skøn. Kommunerne skal kunne træffe en faglig korrekt afgørelse om en plan eller et projekt, kan have en væsentlig indvirkning på et Natura 2000 område. Ifølge EU's habitatdirektiv skal der planlægges for fremtidige aktiviteter, afværgelse af u hensigtsmæssige aktiviteter, eller sikre opnåelse af miljø- og naturkvalitetsmål. Som følge af dette kræves der en mere aktiv planlægning og forvaltning af kommunerne end hidtil. Et af kravene er, at der skal udarbejdes handleplaner, jf. kap. 14 i MML og indsatsplaner, jf. § 42 i MML, hvori der skal sikres en gunstig bevaringsstatus. Den kommunale miljøforvaltning giver derfor store udfordringer på alle fronter⁹⁴.

5.2.3. Planers funktioner

Hvis planer betragtes generelt er sondringen ofte mellem sammenfattende fysisk planlægning og sektorplanlægning. Denne form for planlægning har altid været en traditionel myndighedsopgave på miljøområdet. I den sammenfattende fysisk planlægning anlægges en helhedsbetragtning, hvor der sigtes på at varetage generelle samfundsmæssige hensyn i forhold til arealanvendelsen. Den sammenfattende fysiske planlægning er en koordinering af forskellige hensyn eller interesser knyttet til arealanvendelsen. Når der er tale om sektorplanlægning retter det sig ofte mod enkelte sektor, f.eks. råstofindvinding, vandforsyning, hvor der ud fra sektorens behov og samspil med omgivelserne gennemføres en planlægning. Men Natura 2000 planer kan ikke karakteriseres som hverken sammenfattende fysisk planlægning eller sektorplanlægning. Natura 2000 planer er en miljøkvalitetsplanlægning, hvor der med udgangspunkt i et udpeget område fastsættes bindende miljømål og retningslinjer for administrationen, herunder aktiv forvaltning. Endvidere udarbejder kommunerne i sidste ende egentlige indsatser for aktive miljøforvaltningstiltag. De forskellige plantyper er underlagt rammestyling. Natura 2000 planer indgår også i rammestylingen som bindende planforudsætninger for anden planlægning efter PL § 11, stk. 2. Denne rammestyling skal sikre styring og koordinering

⁹³ Herefter kvalitetsstyringsloven

⁹⁴ Tegner, Helle m.fl.(2006): Kommunal miljøforvaltning side 229-230

mellem de forskellige plantyper. Udgangspunktet er, at planer kun har retsvirkning i forhold til myndigheder, som ofte er nærmere afgrænsede. Undtagelsen er, at lokalplaner har umiddelbar virkning for borgerne, idet der ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med en lokalplan, samt der kan støttes ret på en lokalplan, jf. PL § 18. Planers retsvirkninger er forskellige, men Natura 2000 planer har egentlig bindende retsvirkning for kommunerne. Det vil sige, at de miljømål, der er fastsat, er bindende eller absolutte, der bevirker at målene ikke kan fraviges af myndighedernes administration efter lovgivningen. Derudover kan en bindende virkning betyde, at myndighederne er forpligtede til aktivt at sikre gennemførelsen af planen, som er tilfældet ved Natura 2000 planer.

I natur- og miljølovgivningen stilles der generelt store krav til planlægningens indhold og grundlag. Natura 2000 planer er en miljøkvalitetsplan, hvor der kræves kortlægning, basisanalyser, risikovurdering mv., idet der er tale om indsatsplanlægning, hvor man både griber ind i den eksisterende arealanvendelse og fremtidige aktiviteter. Som tidligere beskrevet er Natura 2000 planer en faglig afgørelse baseret på et videnskabeligt grundlag, der kræver faglig kompetence for kommunerne. Udover indhold og grundlag stilles der ligeledes krav om inddragelse af offentligheden samt miljøvurderinger ved tilvejebringelsen af planer. Alt i alt rummer Natura 2000 planer mange udfordringer, som kommunerne skal være opmærksomme på, når de tillader en given aktivitet, eller godkender en plan eller et projekt⁹⁵.

5.3 Kommuneplaner, Natura 2000 planer, handleplaner.

I dag er kommuneplanerne det primære administrationsgrundlag for kommunerne på en række lovområder. Ud over bestemmelser om kommuneplanernes indhold og retningslinjer indeholder PL kapitel 4 efter kommunalreformen vigtige bestemmelser om vurdering og virkninger på miljøret af konkrete projekter og planer, herunder handleplaner for Natura 2000 områder. Kommuneplanerne og kommuneplantillæg vil være omfattet af habitatbekendtgørelsens bestemmelser, hvis en påvirkning af et Natura 2000 område ikke kan afvises. Såfremt dette er tilfælde forudsættes en nærmere vurdering af konsekvenserne for naturtyper og arter i Natura 2000 området. En vedtagelse vil ikke kunne ske, hvis det vil skade bevaringsmålsætningen. Derudover kan en tilsvarende kommuneplan eller kommuneplantillæg ikke vedtages, hvis der kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV arter, jf. § 11 i habitatbekendtgørelsen (bilag 11 arter). Kravene til

⁹⁵ Tegner, Helle m.fl.(2006): Kommunal miljøforvaltning side 231-234

undersøgelserne og vurderingerne afhænger af, hvor overordnet planlægningen er, jf. MAD20011.1971NMK⁹⁶.

Kommuneplaner skal udarbejdes for hele kommunens geografiske område for en 12 årig periode, jf. PL § 11, stk. 1. En af funktioner er, at kommuneplanen skal danne rammerne for hovedstrukturen for kommunen og rammerne for lokalplanlægningen, jf. PL § 11b, og indeholde retningslinjer for arealanvendelsen i § 11a. Kommunerne har ansvaret for at koordinere de forskellige arealanvendelsesinteresser i det åbne land, hvor et af disse interesseområder er, at sikre en beskyttelse af natur- og miljøinteresser. Efter kommunalreformen har kommunerne således fået mere ansvar og større råderum.

Det fremgår af PL § 11, stk. 2, nr. 4, at kommunerne skal fastlægge et grundlag for en samlet vurdering af udviklingen i kommunen, herunder handleplaner for Natura 2000 områder. Handleplanerne skal efter § 11 stk. 2 indeholde 1) en hovedstruktur, 2) retningslinjer for arealanvendelsen, 3) rammer for lokalplanerne. Der er ikke tale om en begrænsning i kommunernes frihed⁹⁷.

Kommuneretningslinjerne skal danne grundlag for kommunernes administration af lovgivningen, og er rammestyrer for lokalplanlægningen, jf. PL § 13, stk. 1. Ifølge lovbemærkningerne skal retningslinjerne være formuleret så præcis, så der ikke er tvivl om deres indhold. Retningslinjerne skal udformes i lyset af det forvaltningsretlige forbud mod at sætte skøn under regel, og må derfor ikke udelukke et sådan skøn. Kommuneplanerne skal også respektere specialitetsbetragtninger og gældende lovgivning samt andre planer, som er rammestyrer herfor. Det er efter PL § 11a opregnet en række emner for hvilke, der skal udarbejdes retningslinjer for⁹⁸.

Kommuneplanen skal indeholde retningslinjerne for varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresser, jf. PL § 11a, nr. 14. Det fremgår af lovbemærkningerne til bestemmelsen, at "særlige naturbeskyttelsesinteresser" menes Natura 2000 områder. Det følger som tidligere beskrevet af habitatbekendtgørelsen, at Natura 2000 områder skal fremgå af kommuneplanen. Der skal fastsættes retningslinjer i overensstemmelse med

⁹⁶ Tegner, Helle(2013):Planloven med kommentarer, side 197

⁹⁷ Tegner, Helle(2013):Planloven med kommentarer, side 201-203

⁹⁸ Tegner, Helle(2013):Planloven med kommentarer, side 207-208

bekendtgørelsen. Når der er tale om Natura 2000 områder, må det antages, at der kræves yderligere retningslinjer om områdernes beskyttelse i handleplanerne, men ikke kun i kommuneplanerne⁹⁹.

Det følger af PL § 11 e, stk. 1, nr. 4, at kommuneplanen skal ledsages af en redegørelse forudsætningerne i Natura 2000 planen. I redegørelsen skal det fremgå, hvilken baggrundsmateriale der er lagt til grund i kommuneplanen. Denne redegørelse er ikke en del af kommuneplanen, men skal alene ledsages, og er derfor ikke vedtaget af kommunalbestyrelsen. Redegørelsen er ikke omfattet af PL § 12, stk. 1. Det fremgår af lovbemærkningerne af redegørelsen danner væsentligt grundlag for den offentlige debat om et planforslag. Kommuneplanen er det dokument, hvori borgere, interesseorganisationer, virksomheder, kan orientere sig om reglerne for areal anvendelsen i kommunen. Dette virker urealistisk, at der skal redegøres for alle regler, der gælder for arealanvendelsen. I forbindelse med Natura 2000 planer, der udgør bindende forudsætninger, som ovenfor beskrevet i forhold til kommuneplanlægning, er det fundet hensigtsmæssigt at de bestemmelser, der er relevante for planlægningen af arealanvendelsen, indgår i kommuneplanens redegørelse, jf. PL § 11 e, stk. 1 nr. 4. Handleplanerne for realisering af Natura 2000 planen er også bindende forudsætninger for kommuneplanlægningen, jf. PL § 11 e, stk. 1 nr. 5. Ifølge lovbemærkningerne skal redegørelsen i relevant omfang indeholde oplysninger om disse planer¹⁰⁰.

De kommunale handleplaner skal indeholde 1) prioritering af kommunalbestyrelsens forventede forvaltnings- indsats i planperioden på baggrund af en opgørelse af behovet for konkrete forvaltningstiltag, 2) forventede initiativer, som kommunalbestyrelsen vil tage for at gennemføre Natura 2000 planen, herunder en for udgående interessentinddragelse, 3) en oversigt over fordelingen af indsatsen mellem kommunale myndigheder, Miljø- og Fødevareministeriet og offentlige lodsejere, jf. MML § 46a. Som følge af MML § 46a, stk. 2 skal handleplanen være i overensstemmelse med Natura 2000 planen. Ud fra den betragtning skal kommunen planlægge sin egen indsats, men begrænset af lovgivningen. Derfor må der ikke administreres i strid med de kommunale handleplaner. Handleplanerne er ikke tillagt bindende virkning på samme måde som Natura 2000 planer, der er egentlig bindende virkning, som ovenfor beskrevet, skal de ubetinget lægges til grund ved sagsbehandlingen.

⁹⁹ Tegner, Helle(2013):Planloven med kommentarer, side 223-224

¹⁰⁰ Tegner, Helle(2013):Planloven med kommentarer, side 248

Der kan ikke gives tilladelse eller dispensation , der strider mod fastsatte miljømål. Handleplaner er retningslinjer for kommunens egen administration¹⁰¹.

Kommunerne har fået en mere aktiv myndighedsudøvelse, idet det kræves en aktiv forvaltning for at leve op til kravene i forbindelse med varetagelsen af Natura 2000 områder. Natura 2000 planer er egentlig bindende retsvirkning for kommunerne, der gør, at kommunerne er nødsaget til at tilegne sig tilstrækkelig faglig indsigt. Kommunerne kan nemlig ikke træffe en afgørelse uden at have tilstrækkelige faglig indsigt i form af både teknisk, naturfagligt og juridisk. Det må antages, at den krævede faglig indsigt, kan stille kommunerne i dårlig lys, fordi det vil kræve enorme ressourcer og tid at leve op til .

Planloven stiller krav om, at kommunerne ved udformningen af kommuneplanen skal tage hensyn i forhold til Natura 2000 områder. Derudover stiller de ovenfor nævnte krav i forhold til gennemførelsen af de statslige Natura 2000 planer kommunerne overfor enorme udfordringer, når de udarbejder kommune- og handleplaner.

5.4 Lokalplanlægning

Kendetegnet for lokalplaner i forhold til andre planer er, at de indeholder umiddelbart bestemmelser for borgerne, jf. § 18 i PL . På den baggrund opstiller planloven rammerne for, hvad der skal eller kan stå i en lokalplan. I en lokalplan kan der fastsættes meget detaljeret bestemmelser for det enkelte område. Dette fremgår af PL § 15, stk. 2 , hvori der findes et plankatalog. Det afgørende i lokalplaner er, at de skal være båret af et planlægningsmæssige hensyn. Natur- og miljøhensyn er et af de hensyn, som planloven skal varetage med henblik på at sikre en arealrelateret udvikling til gavn for borgerne og samfundet. Natur- og miljø hensynet skal inddrages i planlægningen i det omfang, at der må lægges vægt på at forebygge negativ påvirkning af Natura 2000 områderne. Arealanvendelsen skal være i overensstemmelse disse hensyn. Men det må tages i betragtning, at mere specifikke natur- og miljøhensyn varetages gennem anden lovgivning som allerede beskrevet i tidligere afsnit¹⁰².

Det følger af § 13, stk. 1 i PL , at kommunalbestyrelsen har ret til at udarbejde lokalplaner. Det er kommunalbestyrelsen, der som udgangspunkt udarbejder en lokalplaner for arealer, som ligger inden for kommunens stedlige kompetence. Udarbejdelsen er underlagt

¹⁰¹ Tegner, Helle m.fl.(2006): Kommunal miljøforvaltning side 243

¹⁰² Tegner, Helle m.fl.(2006): Kommunal miljøforvaltning side 337-338

rammestyringsprincippet. Lokalplanerne må hverken stride mod kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. I de tilfælde, hvor der er modstrid i form af positiv retningslinjer og rammebestemmelserne mellem en vedtaget lokalplan og kommuneplanen, forudsætter det en ændring af kommuneplanen eller udformning af et kommuneplantillæg. Rammebestemmelserne skal udgøre en præcis ramme for lokalplanlægningen. De skal fremgå så præcise og entydigt, at de skal virke bindende for, hvilke lokalplanbestemmelser, der vil kunne fastsættes¹⁰³.

Natura 2000 planer samt kommunale handleplaner udarbejdet efter miljømålslovens bestemmelser i kapitel 14, udgør også bindende rammer for lokalplanlægningen. Den bindende virkning af Natura 2000 planer fremgår direkte af MML § 48. En væsentlig forudsætning for virkeliggørelsen af lokalplanen, der kan påvirke et Natura 2000 område er, at den skal undergives en habitatvurdering, jf. habitatbekendtgørelsen § 6, stk. 1. I § 6, stk. 2 i habitatbekendtgørelsen fremgår det, at en plan ikke kan vedtages, hvis den skader et Natura 2000 område. Som følge af EU-Domstolens fortolkning og forsigtighedsprincippet kan der ikke vedtages en plan, hvis der uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke vil være skadelige virkninger på bevaringsmålsætningerne. Derfor skal bestemmelserne i habitatbekendtgørelsen være forudgående i forhold til planforslagets fremsættelse. I sagen MAD2010.2581 Ø tilsidesætte Østre Landsret ikke Natur- og Miljøklagenævnets vurdering af, at en lokalplan og et kommuneplantillæg for opstilling af to vindmøller ca. 600 meter fra et Natura 2000 område krævede en konsekvensvurdering for Natura 2000 området. I afgørelsen tog Landsretten ikke stilling til forsigtighedsprincippet. Afgørelsen er tvivlsom i forhold til EU-Domstolen, der tydeligt har fastslået i C-127/02 Waddenzee at forsigtighedsprincippet, er af afgørende betydning i en hver habitatvurdering. I MAD 2007.1991 Ø var Østre Landsret enig med Natur- og Miljøklagenævnet i, at der var tale om retlig mangel, da der ikke forelå en habitatvurderingen inden lokalplanforslagets fremsættelse¹⁰⁴.

Et planforslag kan heller ikke vedtages, hvis planen kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for bilag IV arter, jf. habitatbekendtgørelsen § 11, stk. 2 (bilag 11 arter). Det følger af Kommissionens vejledning om habitatdirektivets artikel 12 fra 2007, at der skal

¹⁰³ Tegner, Helle m.fl.(2006): Kommunal miljøforvaltning side 346-347

¹⁰⁴ Tegner, Helle m.fl.(2006): Kommunal miljøforvaltning side 349-350

lægges vægt på, om den økologiske funktionalitet for de beskyttede arter sikres. Men Kommunernes undersøgelsespligt er ikke fastlagt nærmere i habitatdirektivet eller habitatbekendtgørelsen. Men Natur- og Miljøklagenævnet har tydeligt gjort i Mad2005.425NKM, at de forvaltningsretlige principper skal følges, herunder officialprincippet om sagens oplysning. Ved indikationer af bilag IV arter, kræves der nærmere undersøgelser heraf, jf. MAD2005.425NKM. I forhold til, hvilke foranstaltninger der skal foretages med henblik på at beskytte arter, er der overladt kommunerne et vis skøn, jf. MAD2005.1378NKM, MAD2003.749NKM. Der kan være fastlagt afværgelsesforanstaltninger, hvorved skaden kan undgås i et planforslag. Det følger af habitatbekendtgørelsen § 12, at der kun kan anvendes kompenserende foranstaltninger i de nævnte undtagelsestilfælde¹⁰⁵.

Lokalplanpligt

I nogle situationer er kommunalbestyrelsen forpligtet til at tilvejebringe en lokalplan, jf. PL § 13, stk. 2. Der skal lægges vægt på projektets størrelse eller omfang i forhold til om der sker en ændring af det bestående i området, og offentlighedens interesse i at blive orienteret herom. Det følger af KFE1995.164NKN/NK01995.62, at tærsklen for, hvornår der foreligger en lokalplanpligt, er lav. Udover områdets karakter og projektets omfang skal miljømæssige virkninger inddrages. Det afgørende for tilvejebringelsen af en ny lokalplan er, om der i øvrigt er nødvendigt for sikre kommuneplanens gennemførelse. Men hvis en allerede udarbejdet lokalplan indeholder nærmere bestemmelser om projektet, er der ikke lokalplanpligt¹⁰⁶. Indholdet af lokalplanerne og deres form fremgår af § 15 i PL¹⁰⁷.

Lokalplaner skal som udgangspunkt overholde kommuneplanen, idet rammerne for planen er underlagt rammestyringsprincippet. De natur- og miljøhensyn, som er fastlagt gennem kommuneplanen i form af handleplaner og indsatsen for et Natura 2000 område skal afspejles i de lokalplaner, der kan påvirke et Natura 2000 område eller bilag IV arter. Hvis lokalplanen ikke overholder de hensyn, vil planen ikke kun vedtages eller blive skrottet. Som allerede beskrevet var dette tilfælde i sagen om Bamses sø i TV byen i Gladsaxe, hvor kommunen ikke havde taget højde for dette. Kommunerne er kommet på hårdt arbejde som følge af den krævende faglig indsigt, idet kommuneplanen skal overholdes kravene i de statslige Natura

¹⁰⁵ Tegner, Helle m.fl.(2006): Kommunal miljøforvaltning side 350-351

¹⁰⁶ Tegner, Helle m.fl.(2006): Kommunal miljøforvaltning side 351

¹⁰⁷ Se bilag 13

2000 planer, og efterfølgende udarbejde handleplaner og indsatsen herfor, der i sidste ende udmønter sig i en lokalplan, som skal overholde alle disse trindhøje planer. Spørgsmålet er, om gennemførelsen efter hele "tragten" fra EU til national implementering, udarbejdelse af planer, afspejler de krav og intentioner, som EU' stiller.

6. Aalborg Kommune

I det følgende gives en redegørelse af kommuneplanen i Aalborg Kommune. Dernæst analyseres kommuneplanen. Handleplanen for Nibe Bredning vil blive behandlet og analyseret i forhold til kravene i lovgivningsrammen. De relevante lokalplaner tilhørende Natura 2000 området ved Nibe Bredning vil blive vurderet med henblik på at fastslå planernes hensyntagende til området.

6.1 Kommuneplanen

Indledningsvis er det vigtigt at pointere, at kommune-, handle- og i sidste ende lokalplanerne i Aalborg Kommune skal danne grundlag for det juridisk beslutningsgrundlag. Alle planerne danner rammerne for, hvilke projekter og planer kommunalbestyrelsen kan give tilladelse eller godkendelse til i de udpeget områder. Såfremt en plan eller et projekt kan have en væsentlig indvirkning på et Natura 2000 område i forhold til de udarbejdede planer, eller risiko for dette, vil planen/projektet skulle vurderes før, at der kan gives tilladelse eller godkendelse herfor. Derfor analyseres og vurderes Aalborg Kommunes planer i de følgende afsnit med henblik på at fastlægge rammerne for det juridisk beslutningsgrundlag.

Kommuneplanen for Aalborg kommune er inddelt i 5 hovedområder i form af en hovedstruktur, retningslinjer, kommuneplanrammer, bilag og planredegørelser. Under hovedstrukturen findes rammerne for benyttelsen og beskyttelsen af det åbne land. Det fremgår af kommuneplanen, at det åbne land skal ske på et bæredygtigt grundlag med plads til oplevelser, natur og erhvervsinteresser og vedvarende energi. Der skal søges løsninger, hvor der kan ske en flersidig arealanvendelse, og interesserne skal afvejes, så de så vidt muligt kan eksistere sammen. Et af punkterne under benyttelsen og beskyttelsen af det åbne land er " Mere og bedre natur", der skal sikre tilbagegangen i det biologiske mangfoldighed standses og vendes til fremgang. Dette skal sikres ud fra 5 fokuspunkter i kommuneplanen:

- 1) Naturens mangfoldighed skal bevares og øges både for naturens egen skyld og til glæde og gavn for kommunens borgere.
- 2) Hensynet til at fremme den biologiske mangfoldighed skal styrkes i kommunens planlægning og forvaltning af byerne og det åbne land.
- 3) Den mest sårbare og den mest sjældne natur skal beskyttes først.
- 4) De økologiske forbindelser skal udbygges og styrkes ved etablering af ny natur.
- 5) Klimaforandringernes negative konsekvenser for de eksisterende naturområder og biologisk mangfoldighed skal afhjælpes med udpegning af nye større økologisk sammenhængende områder, hvor mulighederne for at skabe biologisk mangfoldighed er til stede¹⁰⁸.

Disse punkter er den generelle indsats overfor naturbeskyttelsen i Aalborg Kommune, herunder den aktive forvaltning af Natura 2000 områder. Kortlægning af kommunens natur, viser at kvaliteten heraf, kræver et stort behov for en målrettet indsats for at forbedre og fremme naturens tilstand(se bilag 16).

Hovedstrukturen i den kommunale miljøforvaltning i Aalborg kommune viser, at der er udarbejdet specifikke mål for en aktiv forvaltning af det åbne land. De mål er baseret på empiri om naturtilstanden i kommunen, hvor målet om Høj Naturtilstand eller God Naturtilstand ikke er nået.

Det følger af EU's habitatdirektiv, at der skal planlægges for fremtidige aktiviteter, afværgelse af u hensigtsmæssige aktiviteter for sikre opnåelse af miljø- og naturkvalitetsmål. Aalborg kommune har udarbejdet 5 fokus punkter, hvor punkt 1 sikre opretholdelsen af den hidtidige tilstand. I punkt 2, 4 og 5 sikres en fremtidige planlægning for at opnå de krævede miljø- og naturkvalitetsmål ved en aktiv indsats i kraft af etablering af ny natur samt en styrkelse af den miljømæssige forvaltning og planlægning. I punkt 3 opfyldes habitatdirektivets krav om

¹⁰⁸ Aalborg Kommune(2015)-Kommuneplanen/hovedstruktur - Lokaliseret den 30. November 2015 på http://www.aalborgkommuneplan.dk/hovedstruktur/h_019_4.aspx

afværgelse af aktiviteter ved at sikre de mest sårbare og sjældne naturtyper, skal beskyttes først. Disse punkter er udarbejdet på baggrund Aalborg Kommunes faglig indsigt om naturkvaliteten i kommunens område. Som følge heraf er rammerne i hovedstrukturen i overensstemmelse med de generelle hensyn om kommunal miljøforvaltning og ligeledes efter EU's habitatdirektiv. Samtidig med de opfylder de forvaltningsretlige hensyn om sagens oplysning ud fra at tilegne sig tilstrækkelig faglig indsigt.

Retningslinjerne i Aalborg kommuneplan udgør de overordnede rammer for kommuneplanlægning, og fastlægger principperne for arealanvendelsen i kommunen. Retningslinjerne danner grundlag for kommunens administration inden for natur- og miljøområdet. Derfor skal retningslinjerne danne rammerne for de udpegede Natura 2000 områder i forhold til, hvilke hensyn, der skal tages i administrationen.

Det følger i kommuneplanen hvilke lovgrundlag, der er lagt til grund ved udarbejdelsen af retningslinjer for administrationen af det åbne land. Det følger af PL § 11a, stk. 1 en række punkter om forhold, som der skal udstikkes retningslinjer for. I kommuneplanen er der ikke nævnt planlovens § 11a, stk. 1 pkt. 14, som omfatter udarbejdelsen af retningslinjer for naturbeskyttelsesinteresser, herunder Natura 2000 områder. Det må antages, at det er en fejl, idet kommuneplanen er underlagt rammestyrelse af de statslige Natura 2000 planer.

I forlængelse heraf indeholder kommuneplanen alligevel retningslinjer for kommunens Natura 2000 områder. I kommuneplanen findes et punkt med titlen "særlige værdifulde naturområder", hvori der findes retningslinjer for Natura 2000 områderne. I bemærkningerne hertil fremgår der, hvad der ikke kan tillades i Natura 2000 områderne:

- 1) Udlægges nye arealer til byzone eller sommerhusområder,
- 2) Planlægges nye større vejanlæg eller sideanlæg i form af servicestationer, materiale pladser og lignende
- 3) Planlægges nye eller væsentlige udvidelser af andre trafik anlæg og tekniske anlæg og lignende, eksempelvis lufthavne, flyvepladser, jernbaner, lossepladser, deponering osv.
- 4) I øvrigt må der ikke, eller uden for Natura 2000 områder, planlægges for, og gives tilladelse, dispensationer eller godkendelser til byggeri, anlæg eller aktiviteter, der kan påvirke et Natura 2000 område, såfremt det vil indebære forringelse af naturtyper og

levesteder for arterne eller kan medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, området er udpeget for.

Men der kan planlægges for foranstaltninger, som vil medføre forbedringer af naturforholdene i områderne. Ydermere skal alle planforslag, som enten i sig selv eller i forbindelse med andre planer, som kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt konsekvensvurderes. I de tilfælde, hvor der gives tilladelse, dispensationer, godkendelser, der vil kunne have væsentlig indvirkning på et Natura 2000 område, skal det fremgå af afgørelsen, at det ikke har en skadelig virkning på naturtyperne og levestederne for arterne i området. I bemærkningerne til retningslinjerne henvises der til den strenge beskyttelse af dyrearter i habitatdirektivets artikel 12, der fremgår af bilag IV. Såfremt der skal planlægges i de beskyttede områder, kræves der en redegørelse af, hvorvidt der forekommer arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV, som vil kunne blive påvirket af planer og projekter. Som følge af beskyttelsen af bilag IV arterne inddrager kommunen i sin administration hensynet til arterne med henvisning til habitatbekendtgørelsen¹⁰⁹.

Punkt 1 omfatter en forbudszone om den fremtidige arealanvendelse. Punkt 2-3 begrænser allerede eksisterende aktiviteter, og regulerer fremtidige udvidelser af disse. Punkt 4 er en opsamlingsbestemmelse af alle de mulige forhold, der vil kunne påvirke et Natura 2000 område eller artsbeskyttelsen i bilag IV.

Som beskrevet i afsnit 5.3 skal de ovenfor nævnte retningslinjer leve op til planlovens § 13, stk. 1, hvor det følger af lovbemærkningerne, at retningslinjerne skal være så præcise og entydige, at der ikke er tvivl om deres indhold. Samtidig med det kræves at Natura 2000 områder skal fremgå af kommuneplanen. Det sidste nævnte krav er opfyldt, da kommuneplanen indeholder retningslinjer for Natura 2000 områder og artbeskyttelsen i bilag IV. Spørgsmålet er, om retningslinjerne er tilstrækkelig specifikke. Kravene i habitatdirektivets artikel 6 om både eksisterende og fremtidige planer og projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på et Natura 2000 område, skal vurderes. Dette fremgår tydeligt af punkt 4 i retningslinjerne. Artsbeskyttelsen i artikel 12 er ligeledes nævnt i punkt 4. Men det følger

¹⁰⁹ Aalborg Kommune(2015)-Kommuneplanen/Retningslinjer - Lokaliseret den 4. December 2015 på http://www.aalborgkommuneplan.dk/retningslinjer/0-11-det-_aabne_land/113/1135.aspx

også af lovbemærkninger til planlovens § 13, stk. 1, at der skal kræves yderligere retningslinjer i form af handleplaner. Det fremgår ikke af kommuneplanen, at der er udarbejdet handleplaner for Natura 2000 områder, selvom dette faktisk er tilfældet. Ud fra den betragtning er de overordnede retningslinjer for administrationen af Natura 2000 områder i kommuneplanen tilstrækkelig. Men der mangler en henvisning til lovgrundlaget i PL § 11a, stk.1 pkt. 4 samt en henvisning til de udarbejdede handleplaner.

Rammerne i kommuneplanen for lokalplanlægningen

Kommuneplanrammerne fastlægger mål og muligheder for begrænsninger for arealanvendelsen i det åbne land, herunder Natura 2000 områder og artsbeskyttelsen i bilag IV. Rammerne er delt op i to niveauer, hvor et af de niveauer er rammeområder, som skal danne grundlag for en detaljeret geografisk arealanvendelse. I disse rammeområder findes bestemmelserne for lokalplanerne¹¹⁰. Beskrivelse af rammerne for Nibe området se bilag 21.

Redegørelse af forudsætningerne i Natura 2000 planen

Ifølge PL § 11 e, stk. 1, nr. 4 skal kommuneplanen ledsages af en redegørelse for forudsætningerne i Natura 2000 planen, hvori der skal fremgå baggrundsmaterialet, der er lagt til grund i kommuneplanen. Denne redegørelsen er lignende beskrivelsen af hensyntagende til Natura 2000 områder, som fremgår af den allerede beskrevne hovedstruktur. Ud fra den betragtning udredes redegørelsen ikke yderligere, men henvises til bilag 9 i specialet¹¹¹.

Indholdet af kommuneplanen i Aalborg Kommune beskriver i store træk den overordnede ramme for den generelle naturbeskyttelse af det åbne land. I kommuneplanen skitseres, hvilke strategier, beskrivelser, metoder og planer, hvorpå den aktive forvaltning af det åbne land skal foregå. Det følger 5 fokuspunkter i kommuneplanen, om varetagelsen og hensyntagende til Natura 2000 områder og bilag IV arter. Dette er som udgangspunkt i overensstemmelse med de krav, der stilles til kommuneplanen ifølge lovgivningsrammen. Aalborg Kommune har fået foretaget en naturkvalitetskortlægning af kommunens geografiske område, for at få en tilstrækkelig faglig indsigt. Det naturfaglige aspekt af officialprincippet er fyldt. Dog er det uvished om, hvorvidt den juridiske indsigt er tilstrækkelig i forhold til de

¹¹⁰ Aalborg Kommune(2015)-Kommuneplanen/Kommuneplanrammer - Lokaliseret den 5. December 2015 på <http://www.aalborgkommuneplan.dk/kommuneplanrammer/default.aspx>

¹¹¹ Se bilag 9

forvaltningsretlige principper. Derudover mangler kommuneplanens redegørelse specifikke punkter om, hvordan kommuneplanen præcis vil tage hensyn til Natura 2000 områderne og artsbeskyttelsen. Dette er selvom, at der er udarbejdet handleplaner for Natura 2000 områderne i kommunen. Det kræves af planloven, at der tages stilling til de statslige Natura 2000 planer, og det tydeligt fremgår af kommuneplanen. Dette krav lever kommuneplanen ikke op til.

6.2 Handleplanerne for Natura 2000 områderne i Aalborg Kommune

I Aalborg Kommune findes der 6 Natura 2000 områder. Områderne er udpeget på baggrund af de statslige Natura 2000 planer. De statslige Natura 2000 planer er gældende fra 2009 frem mod 2015, der beskriver indsatsen af områderne. Den næste generation af Natura 2000 planer skal være gældende fra 2016-2021(for mere information se Naturstyrelsen.dk). For at realisere de statslige Natura 2000 planer har Aalborg Kommune udarbejdet 6 handleplaner i henhold til kapitel 14 i MML. Handleplanerne i kommunen blev vedtaget af Aalborg Byråd den 26. november 2012, og er offentliggjort den 7. december 2012. Planerne har været i offentlig høring i sommeren 2012, hvor der i alt var 31 høringssvar til de 6 Natura 2000 handleplaner. Høringssvarene fremgår af en samlet hvidbog(Se Aalborg.dk)¹¹².

Handleplanerne har karakter af en overordnet plan og ikke en forvaltningsplan, som beskrevet i afsnit 5.3. Handleplanerne indeholder en opgørelse over den indsats, som er nødvendig for at opfylde de statslige Natura 2000-plan. Hovedformålet med planperioden 2009-2015 er, at standse tilbagegang for naturen i Natura 2000 områderne. Helt overordnet er målet, at der i Aalborg Kommune inden udgangen af 2015 skal ske rydning af uønsket opvækst på ca. 1000 ha, plejes med græsning eller høslæt på ca. 1660 ha og ske forbedring af hydrologi (Vandtilstand)på ca. 2300 ha. Derudover skal der etableres nye habitatarealer på ca. 1100 ha¹¹³.

6.2.1 Handleplanen for det statslige Natura 2000 område nr. 15 - Nibe Bredning

Handleplanen for området er en udmøntning af den statslige Natura 2000 plan nr.15, og er udarbejdet af Aalborg Kommune i samarbejde med en række andre kommuner og Natur- og

¹¹² Aalborg Kommune(2015)-Natura 2000 handleplaner. Lokaliseret den 11. December 2015 på <http://www.aalborg.dk/miljoe-energi-og-natur/fredning-og-naturbeskyttelse/natura-2000-handleplaner>

¹¹³ Aalborg Kommune(2015)-Natura 2000 handleplaner. Lokaliseret den 11. December 2015 på <http://www.aalborg.dk/miljoe-energi-og-natur/fredning-og-naturbeskyttelse/natura-2000-handleplaner>

Miljøstyrelsen. Aalborg kommune er kun ansvarlig for dele af handleplanen, der vedrører kommunens geografiske område på land og kystnære områder¹¹⁴.

Ifølge MML kapitel 14 skal handleplanen indeholde:

- 1) En prioritering af handleplan myndighedens forventede forvaltningsindsats i planperioden(2009-2015)
- 2) En angivelse af mål og forventet effekt for de enkelte aktiviteter
- 3) De forventede metoder og forvaltningstiltag, som handleplan myndigheden vil anvende for at forbedre naturtilstanden eller fastholde en gunstig bevaringsstatus.
- 4) En handleplan må ikke stride imod retningslinjer, der er fastsat i den statslige Natura 2000 plan
- 5) En handleplan skal være så konkret, at den gennemførelse kan vurderes. Men handleplanen må ikke foregribe det præcise indhold af de aftaler eller afgørelser, der træffes i forhold til den enkelte lodsejer i forbindelse med gennemførelsen af handleplanen
- 6) Myndighederne skal i deres arealdrift, naturforvaltning eller ved udøvelse af deres beføjelser i henhold til lovgivningen i øvrigt lægge Natura 2000 planen og handleplanen til grund¹¹⁵

Kort beskrivelse af den statslige Natura 2000 plan nr. 15

Området er bestående mod nord af de vidstrakte, lavvande fjordområder i Limfjorden, der inkluderer Halkær, Sebber, Gjøl og Nibe Bredninger. De store marine områder, vidstrakte strandenge og småøerne udgør tilsammen et vigtigt levested for hovedparten af udpegningsgrundlagets yngle- og rastefugle.

De vigtigste naturværdier består af de lavvandede marine områder i især Nibe og Gjøl Bredning, der har stor betydning for andefugle. De store vidstrakte strandenge udgør vigtige ynglelokaliteter for vadefugle, ligesom de uforstyrrede holme udgør vigtige ynglelokaliteter for skestork, de fire arter af terner og klyde.

¹¹⁴ Handleplan- Natura 2000-område nr. 15(2012): Side 6

¹¹⁵ Handleplan- Natura 2000-område nr. 15(2012): Side 4-5

De vigtigste naturtyper er de store forekomster af surt overdrev, stilkegekrat, rigkær og kildevæld og forekomsten af den sjældne naturtype indlandssalteng. Disse områder rummer en række sjældne arter såsom gul stenbræk og kildevældsvindelsnegl samt dagsommerfugl hedepletvinge¹¹⁶

Trusler mod områdets naturværdier

Ud fra en tilstandsvurdering af de fleste af områdets naturtyper er truslerne mod udpegningsgrundlaget blevet registreret.

- 1) Det vurderes at mange af naturtyperne er påvirket af atmosfærisk kvælstof
- 2) Marine områderne er påvirket af for store til ledninger af næringsstoffer fra oplandet, der har stor indflydelse på områdernes arter
- 3) Ødelæggelse af for mange lysåbne naturtyper og levesteder for arter som gul stenbræk, hedepletvinge mm., udgør en trussel i ådalene.
- 4) Tilgroning i de lysåbne naturtyper af vedplanter og høje urter er en trussel, og ligeledes er tilgroning en trussel med flere fugle og andre artes levesteder

Handleplanen indeholder:

- 1) Målsætninger for naturtyperne og arterne i Natura 2000 området
- 2) Indsatsen for at nå målsætningerne med 2 fokus punkter
- 3) Mål for planperioden¹¹⁷

Disse rammer i handleplanen skal bidrage til at overholde den statslige Natura 2000 plan for området. Disse punkter vil ikke blive uddybet yderligere, men fremgår af bilag 7.

Administrationen af Natura 2000 området

Gennem reduktion af kvælstof fra luft på områdets habitatnaturtyper ved gennemførelsen af husdyrgodkendelsesloven, hvori der fastlagt et særligt beskyttelsesniveau af hensyn til bevaringsmålsætningen i Natura 2000 planlægningen. Ved forvaltningen af vildtreservater og konsekvensvurdering af planer og projekter opfyldes Natura 2000 planens indsatsprogram for det marine område i Limfjorden. Derfor sikres marine området ved at projekter og

¹¹⁶ Handleplan- Natura 2000-område nr. 15(2012): Side 6

¹¹⁷ Se bilag 7

aktiviteter ikke skader lokaliteten, eksempelvis i form af beskyttelse af ødelæggelse af rev samt beskyttelse af velegnet levesteder for sprætte sæler. Konstaterede forekomster af habitatnaturtyper og levesteder, der ikke er omfattet af lovgivningen sikres mod ødelæggelse.

Metoder og forvaltningstiltag i Natura 2000 området

Den konkrete indsats sker i stort omfang ved, at de enkelte lodsejere søger om tilskud fra en række tilskudsordninger under Landdistriktsprogrammet(Mere information henvises til Natur- og Miljøstyrelsens hjemmeside).

Metoder og forvaltningstiltag for naturtyperne på udpegningsgrundlaget er inddelt i 3 grupper, og skal sørge for, at den biologiske mangfoldighed ikke går tilbage i Natura 2000 området ved Nibe Bredning. Derudover har Aalborg Kommune udarbejdet en tabel over rammerne for den forventede indsats mod beskyttelse af naturtyperne i området(se bilag 8). Nærmere beskrivelse af forvaltningstiltag og metoder se bilag 22.

Indsats for bilag IV arter

Hedepletvingens potentielle levesteder skal sikres i Sønderup Ådal, samt artens nuværende levested i Hjelds Kær selvom det er udenfor Natura 2000 området. Selve indsatsen omfatter vejledning til lodsejere og eventuelle vilkår i forbindelse med aftaler om rydning/afgræsning på arealer med forekomst af værtsplanten, djævelsbid

Levestederne for gul stenbræk skal sikres gennem fjernelse af vindslyngelspredning, der giver arten ringe muligheder for at sprede sig til andre vældområder. Indsatsen for arten dækkes af naturtypeindsatsen for rigkær i dele af Halkær og Sønderup Ådale, som er nærmest det nuværende levested ved Hedegårde. Naturtypeindsatsen for rigkær omfatter bevaring af lysåbne forhold ved rydning og passende græsningspleje og sikring af naturlige hydrologi.

Ved at gøre en indsats for pleje af strandengene sikres levestederne for truede ynglefugle i overensstemmelse med målsætningen i Natura 2000 planen. I det store kystområde, hvor fugle yngler, skal der ske bekæmpelse af ræve på holmene i Limfjorden. Derudover vurderer

Natur- og Miljøstyrelsen at sikring af skovnaturtyperne bidrager i tilstrækkelig omgang til at sikre velegnede levesteder for Kildevældsvindelsnegl og Odder.

Aalborg Kommune forventer ikke et behov for yderligere indsats for de beskyttelsesværdige arter, men blot en prioritering af indsatsen, hvor der er særlig potentiale for arter som følge af udpegningsgrundlaget¹¹⁸

Effekten af handleplanen

Aalborg Kommune forventer at effekten af indsatserne i handleplanen vil medføre, at de lysåbne naturtyper ved rydning af buske og træer har stort potentielle for at udvikle ny habitatnatur og forblive lysåbne arealer. Som følge af forbedret hydrologi i form af naturlige vandstandsforhold for de beskyttelsesværdige arter, vil arterne blive mere dominerende og medføre vækst. Derudover er hovedparten af de lysåbne naturtyper betinget af græsning og høslæt, og derfor vil en god pleje bevirke, at der ikke sker en tilgroning af disse områder. Derfor har græsning og høslæt en positive effekt, og er en forudsætning for gunstig bevaringsstatus i Natura 2000 området.

I forhold til ny habitatnatur vil effekten af forbedret vandtilstandsforhold medvirke til , at der er forbedret mulighed for en naturlig udvidelse af allerede eksisterende habitater. Indsatsen for de beskyttelsesværdige arter i udpegningsgrundlaget sker gennem indsatsen for naturtyperne. Den samlet effekt for arterne er, der sikres velegnet levesteder for gul stenbræk, hedepletvinge, kildevældsvindelsnegl og odder, som er bilag IV arter¹¹⁹.

Handleplanen i Aalborg Kommune skal indeholde de krav, der følger af MML kapitel 14, som beskrevet ovenfor. Første punkt efter MML er en prioritering af kommunalbestyrelsens forventede forvaltnings- indsats i planperioden på baggrund af en opgørelse af behovet for konkrete forvaltningstiltag. Handleplanen indeholder 4 punkter om prioriteringen af den forvaltningsmæssige indsats i Natura 2000 området, der er baseret på egen empiri(se bilag 8). Punkterne omhandler sikring af de naturtyper og arter, der findes i området både eksisterende og fremtidige prioriteringer. Derudover indeholder handleplanen punkter for, hvordan bilag IV skal beskyttes. Der fremgår konkrete forvaltningstiltag i handleplanen om,

¹¹⁸ Handleplan- Natura 2000-område nr. 15(2012): Side 12

¹¹⁹ Handleplan- Natura 2000-område nr. 15(2012): Side 15-16

hvordan yngle- og rasteområder skal beskyttes. Prioriteringerne følger både habitatbekendtgørelsen krav om artsbeskyttelsen, jf. § 12 samt MML bestemmelser, jf. kapitel 14 om indholdet af handleplanerne . Efter MML skal kommunalbestyrelsen også udarbejde forventede initiativer for at gennemføre Natura 2000 planen under hensyn til interessentinddragelse. I handleplanen fremgår der metoder for, hvordan planen skal gennemføres samt forvaltningstiltag til beskyttelse af habitatområder og de arter, som lever i områderne. Rammerne for initiativerne bygger på en vurdering af, hvordan den biologiske tilbagegang og ligeledes, hvordan der sker en fremtids sikring af Natura 2000 området. Disse metoder og forvaltningstiltag er i overensstemmelse med MML. Det kræves også en fordeling af indsatsen mellem kommunale myndigheder, Miljø- og Fødevarerministeriet og de offentlige lodsejere, jf. PL § 46a. Det følger tydeligt af handleplanen, hvordan fordelingen skal foregå, idet offentlige lodsejere som udgangspunkt skal søge tilskudsordninger, og kommunerne imellem kun skal varetage hensynet til Natura 2000 område i forhold til deres stedlige kompetence. I forlængelse heraf har Aalborg Kommune planlagt deres egen indsats tilstrækkeligt i henhold til lovgivningsrammen, og som udgangspunkt lever handleplanen op til den statslige Natura 2000 plan. Det er vigtigt at pointere, at i sidste ende er handleplaner retningslinjer for kommunens egen administration

6.3 Lokalplaner i Nibe området

Den store forskel mellem kommune- og handleplaner er, at lokalplaner er umiddelbart bindende for borgerne, jf. PL § 18. Endvidere er lokalplanerne underlagt rammestyringsprincippet, og derfor er Natura 2000 planer samt handleplaner udarbejdet efter MML kapitel 14 bindende rammer for lokalplanerne, jf. MML § 48. Som følge af dette skal lokalplanerne i store træk afspejle, hvad der fremgår af kommuneplanen og handleplanerne.

I det følgende vurderes lokalplanerne tilhørende Natura 2000 området i Nibe¹²⁰ (beskrevet i afsnit 6.2.1) ud fra 2 fokuspunkter i et skematisk sammenhæng. Det fremgår af Lokalplanerne, at de er udarbejdet af Nibe Kommune, som i dag er underlagt og en del af Aalborg Kommune.

¹²⁰ Aalborg Kommune(2015): Lokalplaner for Nibe området lokaliseret den, 12. december på <http://apps.aalborgkommune.dk/images/teknisk/PLANBYG/lokplan/oversigt.html>

Fokuspunkter:

- 1) Fremgår det af lokalplanen, at der foretaget en miljøvurdering, herunder i forhold til Natura 2000 området og artsbeskyttelsen.
- 2) Hvilke hensyn fremgår af lokalplanerne.

Lokalplaner	Taget hensyn	Hvilket hensyn
L76 - Nibe Havn(ved Nibe Bredning) ¹²¹	Nej, kun i forhold støj, vejstøj og jordforurening	Minus
L36 - Erhvervsområde ud til Nibe Fjord ¹²²	Nej, kun fredningsforhold og spildevandstilladelser	Minus
L62 – Industri og erhvervsområde i Nibe ¹²³	Nej, kun virksomhedsstøj og vejstøj	Minus
L88 – Bevaringsplan for Nibe by ¹²⁴	Nej, kun jordforurening og arkæologiske fund.	Minus
L90 – Nibe Strandpark ¹²⁵	Miljøvurdering(screening)	Ingen krav om endelig miljøvurdering
L91 – Campingplads og friluft ¹²⁶	Nævnt at området er EU-habitatområde	Minus(fremgår at området er omfattet af Habitatbeskyttelsen)
L92 – Boliger ved Aalborgvej(ud til Nibe fjord) ¹²⁷	Nej, støj fra virksomheder/vej og jordforurening	Minus
L93 – For Bagerstrædet Sebbersund ¹²⁸	Miljøvurdering i form af tabel af negative	Den biologiske mangfoldighed, fauna og

¹²¹ Nibe Kommune - Lokalplan nr. 76

¹²² Nibe Kommune - Lokalplan nr. 36

¹²³ Nibe Kommune - Lokalplan nr. 62

¹²⁴ Nibe Kommune - Bevaringsplanen i lokalplan nr. 88

¹²⁵ Nibe Kommune - Lokalplan nr. 90

¹²⁶ Nibe Kommune - Lokalplan nr. 91

¹²⁷ Nibe Kommune - Lokalplan nr. 92

¹²⁸ Nibe Kommune - Lokalplan nr. 93

	konsekvenser	flora
L97 – Nibe Havn, fritids- og rekreativtområde ¹²⁹	Miljøvurdering(screening)	Ingen krav om endelig miljøvurdering
L100 – Boligområde Nibe ¹³⁰	Miljøvurdering(screening)	Ingen krav om endelig miljøvurdering

De 10 udvalgte lokalplaner omfatter alle område, der som udgangspunkt kan have en væsentlig påvirkning på Natura 2000 området i Nibe. Som det fremgår af skemaet, så er der i meget få tilfælde taget stilling til påvirkninger fra de aktiviteter, der følger af lokalplanerne i forhold til Natura 2000 området. Det er vigtigt at pointere igen, at den omfattende Artikel 6 i habitatdirektivet omfatter også eksisterende aktiviteter påvirkninger, jf. Artikel 6, stk. 2 i habitatdirektivet(se afsnit 3.3.3). Der kræves i Artikel 6, at der skal iværksættes de fornødne bevaringsforanstaltninger, idet der ikke må ske forringelse af naturtyperne og levesteder for de beskyttelsesværdige arter. Selvom de første nævnte lokalplaner i skemaet er udarbejdet før indførelsen af habitatdirektivet og de efterfølgende danske gennemførelseslove af direktivet, vil planerne stadig skulle have taget stilling til påvirkninger af Natura 2000 området og de beskyttelsesværdige arter. Derfor opfylder planerne ikke kravene, jf. Artikel 6 og 12 i habitatdirektivet, idet der hverken er foretaget en habitatscreening i området eller en anden form for miljøvurdering heraf.

I de lokalplaner, hvor der er findes en miljøvurdering for området, er der kun i et tilfælde beskrevet egentlige hensyntagende til områdets biologiske mangfoldighed, fauna og flora. I lokalplanen for Bagerstrædet/Sebbersund, hvor dette er tilfældet, findes ligeledes tiltag til, hvordan beskyttelsen af området skal foregå. I de andre lokalplaner, hvor der er iværksat en miljøvurdering, har vurderingen vist, at de kommende aktiviteter ikke kan have en væsentlig påvirkning på området. Lokalplanerne tilknyttet Natura 2000 område i Nibe viser som følge af analysen, at alle planerne på nær en, ikke opfylder de krav, der fremgår dels af habitatdirektivet(og derved også den danske lovgivningsramme) samt dels af Aalborg Kommunes egne kommune- og handleplan. Dog er det værd at nævne, såfremt kommunerne

¹²⁹ Nibe Kommune - Lokalplan nr. 97

¹³⁰ Nibe Kommune - Lokalplan nr. 100

skulle gennemføre de nødvendige bevaringsforanstaltninger, vil det løbe op i et milliardbeløb i form af erstatninger og samfundsøkonomiske konsekvenser.

7. Sammenfatning

Dette speciale har undersøgt implementeringen af EU's habitatdirektiv i den danske lovgivningsramme.

Habitatdirektivet omfatter naturbeskyttelsen af naturtyper og levesteder for arter i de udpeget Natura 2000 områder i et EU perspektiv. Specialet omfatter implementeringen af habitatdirektivets artikel 6 og artsbeskyttelsen i artikel 12 .

I specialet beskrives og analyseres den lange lovgivningsmæssige proces fra EU, gennem den danske implementering og i sidste ende regelanvendelsen i de enkelte kommuners kommunalbestyrelser.

Det centrale for specialet har været at vurdere, hvorvidt EU's krav gennem den danske lovgivningsramme afspejles i Aalborg Kommunes kommune-, handle- og lokalplaner, samt hvordan forvaltningsmæssige hensyn og regler har af betydning for den kommunale miljøforvaltning.

En kommuneplan vil være i strid med habitatdirektivet, hvis det ikke fremgår, hvilke forudsætninger og hensyn der tages til de Natura 2000 områderne samt måden hvorpå, der sker en sikring af de beskyttelsesværdige naturtyper og arter. Samtidig skal udarbejdelsen af handleplaner for hvert udpeget Natura 2000 område realisere kravene efter de statslige Natura 2000 planer. I lokalplanerne skal udmøntningen af hele lovgivningsrammen fremgå som følge af EU, national lovgivning, Natura 2000 planer, egne handleplaner og kommuneplanen. Såfremt kravene ikke er opfyldt, vil dette rumme en stor sandsynlighed for, at der ikke er taget hensyn til Natura 2000 områderne. Dette kan indebære at allerede påbegyndte aktiviteter må standses, og nye projekter eller planer ikke kan tillades eller godkendes.

De forvaltningsmæssige krav om sagens oplysning skal være opfyldt, idet der ikke må træffes afgørelse uden, at kommunerne har tilegnet sig tilstrækkelig viden. I forbindelse med afgørelser om Natura 2000 områder kræves der en faglig indsigt. Dette bevirker, at skøns afgørelser ikke er tilladt. Derfor skal kommunerne tilegne sig både juridisk, teknisk og naturfagligt viden før, at de kan træffe en afgørelse. I forlængelse heraf kan projekter og planer indeholdende nye aktiviteter, der kan have risiko for eller væsentlig påvirkning på et Natura 2000 område samt de beskyttelsesværdige arter ikke tillades.

Når kommunerne skal træffe en helt konkret afgørelse, om en tilladelse kan gives til en given aktivitet i form af en plan eller et projekt, skal følgende forhold være undersøgt. Helt overordnet skal rammerne for forvaltning af det åbne land, herunder miljø- og naturinteresser fremgå af kommuneplanen, ifølge PL kapitel 4. Dernæst fremgår det af habitatbekendtgørelsen § 6 og §§ 8 og 9, hvilke planer og projekter, der er omfattet. Efterfølgende skal de naturgivne forhold i området fastlægges. I fastlæggelsen af de naturgivne forhold kortlægges de naturtyper og arter, som er omfattet af beskyttelsen. Viser undersøgelsen tilstedeværelsen af beskyttelsesværdige naturtyper og arter, er næste skridt en habitatscreening. Dette vil ofte være tilfældet, fordi området allerede er udpeget som Natura 2000 områder, men naturtyper og arter er ikke begrænset af Natura 2000 området geografiske område. Endvidere vil første skridt om naturgivne forhold være relevante for undersøgelse af alle planer og projekter, der grænser op til Natura 2000 området, idet beskyttelsen også omfatter omkring liggende aktiviteter. Hvis dette er tilfældet foretages en habitatscreening efter habitatbekendtgørelsen §§ 6 og 7. I screeningen vurderes, hvordan naturtyperne vil kunne blive påvirket, hvilken påvirkning aktiviteten vil have for de beskyttelsesværdige arter. I selve screening skal hensyn som forsigtighedsprincippet og væsentlighedsbegrebet indgå som vigtige elementer i screeningen, jf. C-127/02 Waddensee. Hvis Det følger af screeningen, at der er en sandsynlighed eller risiko for en væsentlig negativ påvirkning, vil det medføre iværksættelsen af en mere omfattende konsekvensvurdering. Ved tvivlstilfælde er en konsekvensvurdering altid påkrævet. Kravene til konsekvensvurderingen følger af artikel 6, stk. 3 i habitatdirektivet, når planer og projekter, alene eller i forbindelse med andre planer og projekter kan have en væsentlig påvirkning på et Natura 2000 område. I konsekvensvurdering tages stilling til om planen eller projektet kan have en væsentlig påvirkning på Natura 2000 område og de beskyttelsesværdige arter. Viser

konsekvensvurdering at dette er tilfældet, kan den pågældende kommune ikke give tilladelse eller godkendelse til planen eller projektet. Både habitatscreeningen og konsekvensvurderingen er baseret på baggrund af rammerne fra kommunens egne handleplaner, der er udarbejdet i overensstemmelse med MML kapitel 14, der skal realisere de statslige Natura 2000 planer. Alle disse aspekter bidrager til den enkelte kommunes juridisk beslutningsgrundlag, når de skal træffe en afgørelse i den konkrete sag.

Analysen i specialet har undersøgt miljøforvaltningen i Aalborg Kommune. Kommuneplanen er blevet vurderet sammen med handleplanen for Natura 2000 området ved Nibe Bredning og analyseret i forhold til de tilhørende lokalplaner.

I analysen af kommuneplanen i Aalborg Kommune fremgår det, at den overordnede ramme for den generelle naturbeskyttelse i det åbne land er tilstede. I planen beskrives, metoder, planer, strategier for, hvordan den aktive forvaltning af det åbne land skal udføres. Udarbejdelsen af de 5 fokus punkter om varetagelsen og hensyntagende til Natura 2000 områderne og artbeskyttelsen af bilag IV arter er udarbejdet. Det følger af planen, at der er foretaget naturkvalitetskortlægning af kommunens geografiske område. Kommunen har udarbejdet en redegørelse om hensyntagende til Natura 2000 områderne og artsbeskyttelsen.

De 5 fokus punkter er meget generelle, og beskriver ikke specifikt, hvordan beskyttelsen af Natura 2000 området skal iværksættes, eller hvilke arter som beskyttes i Aalborg Kommune. Det samme er tilfælde for redegørelsen, idet redegørelsen i store træk beskriver de 5 samme fokus punkter. Den tilegnet faglig viden er umiddelbart tilstrækkelig i forhold til det naturfaglige aspekt af sagens oplysning. Men kommuneplanens mangel på konkrete tiltag for Natura 2000 områderne viser, at der vil være en sandsynlighed for, at det juridiske grundlag ikke er opfyldt.

Handleplanen for Natura 2000 området ved Nibe Bredning danner rammerne for beskyttelsen af de beskyttelsesværdige naturtyper og arter. Der er udarbejdet en konkret plan for, hvordan kravene efter MML kapitel 14 opfyldes. Både de forvaltningsmæssige tiltag og forventede initiativer, vil med sandsynlighed sikre den biologiske tilbagegang. Derfor er

kravene i MML kapitel 14 opfyldt. Men det kræver, at retningslinjerne i handleplanen bliver fulgt til punkt og prikke af Aalborg Kommune.

Den empiriske indsamlet data om lokalplanerne for Natura 2000 området ved Nibe Bredning viser, at der findes meget få generelle informationer om, hvordan planerne forholder sig til beskyttelsen af Natura 2000 området. Selvom nogle af planerne er udarbejdet før denne beskyttelse, så kræver habitatdirektivets artikel 6 en stillingtagende heraf. Denne vurdering er ikke iværksat eller beskrevet i de fleste lokalplaner, og strider derfor mod habitatdirektivet artikel 6 og 12. En miljøvurdering er foretaget i nogle tilfælde, men kun i et tilfælde i lokalplanen for Bagerstrædet/Sebbersund, er hensyn til den biologiske mangfoldighed beskrevet konkret. Lokalplanerne er i sidste led af hele lovgivningsprocessen, hvor beskyttelsen får sin reelle praktiske relevans. Som følge af analysen må det konkluderes, at 9 lokalplaner ud af 10 ikke afspejler de krav, der følger af Aalborg Kommunes egne udarbejdet planer/retningslinjer efter kravene fra EU.

Specialet viser, at rammerne for det juridiske beslutningsgrundlaget er komplekst. Den lange lovgivningsproces fra EU, gennem nationallovgivning og i sidste ende udmøntning af kommune-, handle- og lokalplaner medfører en udvanding af bestemmelserne.

Hver afgørelse, som kommunerne skal træffe, kræver en stor indsats for at opnå den fornødne faglige indsigt. Derfor er kommunerne nødsaget til at gøre brug af en aktiv forvaltning, men dette kræver mange ressourcer at iværksætte. Såfremt kommunerne skulle gennemføre de nødvendige bevaringsforanstaltninger, vil det løbe op i et milliardbeløb i form af erstatninger og samfundsøkonomiske konsekvenser. Men kommunernes afgørelser er baseret på det juridiske beslutningsgrundlag, og skal sikre at beskyttelsen af Natura 2000 områderne og artbeskyttelsen.

I analysen af Aalborg Kommunes miljøforvaltning fremgår det tydeligt en manglende viden på området. Dette følger især af de analyseret lokalplaner, der er mangelfulde og utilstrækkelige. Der er risiko for, at Aalborg Kommune kan komme i klemme i forhold til EU eller Natur- og Miljøstyrelsen i fremtiden, idet afgørelserne skal sikre at eksisterende og fremtidige aktiviteter, ikke påvirker et Natura 2000 område eller artsbeskyttelsen i bilag IV negativt. På den baggrund må det antages, at der er risiko for, at godkendelse/tilladelse af både

eksisterende og fremtidige planer og projekter i Aalborg Kommune kan være i strid med habitatdirektivet.

Ud fra specialet er det klart, at der mangler "know how" på området for kommunerne. Denne problemstilling kunne løses, såfremt der blev udarbejdet en drejebog med punkter om, hvilke punkter kommunerne skulle tage stilling til, før de traf en afgørelse.

8. Abstract

"An analysis of the EU Habitats Directive on the conservation of natural habitats within the Danish legislative framework and the implementation of the directive with regards to Natura 2000 areas as described in district and local government plans of the City of Aalborg."

The past decades the regulatory development initiated by the European Union to conserve areas for nature protection has inflicted major challenges on the member countries. The new challenges demand each member country to contribute to the protection of the European nature heritage by appointing Natura 2000 areas. As a result, nature protection as a regulatory structure has become increasingly more complex within the EU.

On several occasions, the complexity has resulted in Denmark being on a collision course with the demands of the EU habitat directive. Therefore, Denmark has introduced tightening of regulations to the area, and has formulated guidelines in order to understand the Danish implementation of the habitats directive.

This study has focused on assessing the implementation of the EU Habitats Directive into the Danish legislative framework. Based on action plans as well as district and local government plans initiated by the City of Aalborg the case study intends to analyze if the EU directives are met and implemented into the actual planning work performed by the City of Aalborg. In addition, the administrative provisions in terms of local environmental management have been included in the study.

The study also considers the legal knowledge the municipalities must acquire to make decisions in terms of appointing Natura 2000 areas.

Furthermore, the study shows that the distance between the EU and national legislative process, the adjustment to action plans as well as district, and local government plans result in a dilution of provisions intended by the EU directive.

This analysis clearly shows the municipalities' general lack of competences necessary to make the right decisions when considering the affect actual projects and plans would have on a Natura 2000 area.

In regards to the City of Aalborg, the analysis shows that local government plans in particular do not reflect the demands and intentions of the EU habitats directive as only one local government plan would have been sufficient. As a result, the risk exists that current and future local government plans will conflict with the habitats directive.

9. Litteraturliste

Bøger

- Munk-Hansen, Carsten: Rettens grund, 1. udgave, Aalborg Universitetsforlag, 2010
- Moe, Mogens: Miljøret, 7. udgave, Karnov Group, 2011
- Tegner, Helle Anker m.fl.: Planloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013
- Basse, Ellen Magrethe : Miljøretten 2, Arealanvendelse natur- og kulturbeskyttelse, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006
- Tegner, Helle Anker m.fl.: Kommunal Miljøforvaltning – i retlig belysning, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006

Direktiver

- Rådets direktiv nr. 92/43/EF af 21 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter(92/43).
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.
- Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet

Bekendtgørelser

- Bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

Vejledninger

- Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter(2011).
- Europa- Kommissionens vejledning til habitatdirektivets artikel 6, 92/43/EØF-Forvaltning af Natura 2000 områder(2000).
- Europa- Kommissionens vejledning om den strenge beskyttelse af dyrearter af fællesskabsinteresse i henhold til habitatdirektivet 92/43/EEC(2007).

Love

- Lovbekendtgørelse 2015-12-08 nr. 1531 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder
- Lovbekendtgørelse 2015-11-13 nr. 1529 om planlægning
- Lovbekendtgørelse 2015-12-08 nr. 1578 om naturbeskyttelse

Afgørelser

- C-6/64 Costa mod Enel
 - C-127/02 Waddenzee
 - C-67/99 Kommissionen mod Irland
 - C-71/99 Kommissionen mod Frankrig
 - C-220/90 Kommissionen mod Tyskland
 - C-57/89 Gerven
 - C-117/00 Kommissionen mod Irland
 - C-143/02 Kommissionen mod Italien
 - C-209/02 Kommissionen mod Østrig
 - C-441/03 Kommissionen mod Nederlandene
 - C-103/00 Kommissionen mod Grækenland
 - C-239/04 Kommissionen mod Portugal
 - MAD2005.1378NKN Spidssnudet frø i Bamses sø i TV-byen
 - MAD2007.881MKN Esbjerg Havn
 - MAD2006.782MKN Carbogrit-fabrikken
 - MAD20011.1971NMK
 - MAD2010.2581 Ø
 - MAD2007.1991 Ø
-
- Mad2005.425NKM
 - MAD2005.1378NKM
 - MAD2003.749NKM
 - NKN-131-00055 Opførelse af sommerhus på et hede areal
 - NKN 03-131/650-0005 om anlæg af badestrand og sti
 - NKO1995.62
 - NMK2014-10-00807- Kongeåstien
 - NMK-34-00371- Endelave Havbrug

Hjemmesider

- http://www.aalborgkommuneplan.dk/hovedstruktur/h_019_4.aspx
- http://www.aalborgkommuneplan.dk/retningslinier/0-11_det-aabne_land/113/1135.aspx
- <http://www.aalborgkommuneplan.dk/kommuneplanrammer/default.aspx>
- <http://www.aalborg.dk/miljoe-energi-og-natur/fredning-og-naturbeskyttelse/natura-2000-handleplaner>
- <http://www.aalborg.dk/miljoe-energi-og-natur/fredning-og-naturbeskyttelse/natura-2000-handleplaner>
- <http://apps.aalborgkommune.dk/images/teknisk/PLANBYG/lokplan/oversigt.html>

10. Bilag