

Hvorfor er det tilsyneladende vanskeligt at opnå en firedobling af vedvarende energi på land inden 2030?

Den retlige håndtering af beskyttelsen af Habitatdirektivets bilag IV-arter



*Kandidatspeciale, Aalborg Universitet
Surveying, Planning and Land Management
D. 2. juni 2023*

Alberte Sloth Olesen, Lise Børsting Aagaard & Michala Brandt Pedersen



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Femte studieår v/ Det Tekniske
Fakultet for IT og Design
Surveying, Planning and Land Management
Rendsburggade 14
9000 Aalborg

Titel:

Hvorfor er det tilsyneladende vanskeligt at opnå en firedobling af vedvarende energi på land inden 2030?

Undertitel:

Den retlige håndtering af beskyttelsen af Habitatdirektivets bilag IV-arter

Projektmodul & projekt:

Afgangprojekt (SPLM4) - P10

Projektperiode:

Februar 2023 - juni 2023

Projektgruppe:

Gruppe 1

Deltagere:

Alberte Sloth Olesen
Lise Børsting Aagaard
Michala Brandt Pedersen

Vejleder:

Michael Tophøj Sørensen

Konsulent:

Lone Kørnøv

Sidetal: 127 (inkl. bilag)

Normalsider: 111

Bilag: 7

Afsluttet d. 2. juni 2023

Synopsis:

Dette speciale tager afsæt i den danske målsætning om at firedoble sol- og vindenergi på land inden 2030, som et led i Klimalovens målsætning om en 70 % reduktion i udledningen af drivhusgasser. Meget tyder på, at fremdriften går for langsomt, hvis målsætningen skal kunne indfries inden tidsfristen. På baggrund af dette undersøges det i projektets foranalyse hvilke årsager, der kan være medvirkende til, at denne målsætning kan blive vanskelig at indfri. Dette gøres med en implementeringsorienteret og eksplorativ tilgang. Det kan konstateres, at der foreligger flere årsager, som medvirker til den langsommelige fremdrift for etableringen af vedvarende energianlæg, heriblandt håndteringen af beskyttede bilag IV-arter i miljøvurderinger. Dette er genstandsfeltet for projektets hovedanalyse, hvor selve retten, for miljøvurdering og artsbeskyttelse, samt dens tilblivelse først og fremmest analyseres, hvilket baseres på en retssociologisk og retsdogmatisk tilgang. Dette bliver efterfulgt af en analyse af virkningerne af retten, baseret på elementer fra den retssociologiske tilgang. Slutteligt fremsættes retspolitiske anbefalinger og generelle justeringsforslag, som har til formål at bidrage til bedre at kunne forene vedvarende energianlæg og beskyttede bilag IV-arter, om muligt endda fremme begge samfundsinteresser.

Rapportens indhold er frit tilgængeligt, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatterne.

Abstract

This master's thesis takes its starting point in the policy aim of increasing power from solar and wind installations fourfold by 2030, as a part of the objective of a 70 % reduction of greenhouse gasses pursuant to the Danish Climate Act. Several reports suggest that the progress of establishing these installations is too slow and prolonged to meet the objective before the deadline. The area of research is based on a domain within social science, as the thesis among others treats legal, financial, and political topics.

The preliminary analysis of this thesis intends to research which causes are occasion of the objective being difficult to achieve. On the basis of Søren C. Winter's Integrated Implementation Model an implementation orientated, together with an explorative approach, is applied for the analysis. Based on analysis of documents and interviews five main causes are observed, including the management of EU species protection, among them Annex IV-species, in environmental assessments, owing to ambiguous interpretation of the legislation.

Based on the results from the preliminary analysis the focus of the main analysis is to examine the complex of problems related to environmental assessments and species protection closer, including the underlying rules in the focus area and the scope of balancing efficiency with protection. Further, the legal management of the focus area, that results in effects of the law in the surrounding society, is examined and the necessity of adjustments for, among others, the basis and interpretation of the rules, with a view to increase the progress of renewable energy together with promoting species protection better in the future, is assessed. The studies of the main analysis subject field will be limited to the protection of Annex IV-species.

The analytic approach of the main analysis is based on legal sociology as understood by Kristiansen og Dalberg-Larsen [2022]. The genetic sociology of law is employed as scope of the analysis of the background of EU's environmental assessment law and species protection law and also the development plus implementation in Danish law. The operational sociology of law and the eight factors are employed as scope to analyze the effects of the law.

Lastly, a number of final recommendations and suggestions for adjustments are presented on the basis of the thesis' analyses. The recommendations and suggestions include unifying legislation about species protection in one single law, making the rules about derogations less bureaucratic, and compilation of new guidance documents that support a clear interpretation of the species protection law.

Forord

Dette speciale er udarbejdet af Alberte Sloth Olesen, Lise Børsting Aagaard og Michala Brandt Pedersen på 4. semester af kandidatuddannelsen Surveying, Planning and Land Management ved Aalborg Universitet. Specialet vedrører den retlige håndtering af beskyttede bilag IV-arter i miljøvurderinger, som medfører barrierer for fremdriften af vedvarende energi. Udarbejdelsen af specialet har fundet sted i perioden februar til juni 2023.

Der rettes en særlig tak til vejleder Michael Tophøj Sørensen samt konsulent Lone Kørnøv for kyndig vejledning og sparring gennem projektperioden.

Derudover rettes en stor tak til de 19 fagpersoner, som har medvirket i interviews og bidraget med viden og erfaringer fra praksis gennem projektperioden. Disse er præsenteret ved navn gennem rapporten.

Kildehenvisning til billedet på projektets forside

Billedet på projektrapportens forside er fotograferet og udfærdiget af Ole Gregor i forbindelse med en artikel, han har skrevet i fagbladet 'Landinspektøren'. Projektgruppen har fået tilsendt billedet af redaktøren for fagbladet med tilladelse fra Gregor. Billedet er bragt i 63. årgang, nr. 6 [Gregor, 2021a, s. 41].

Læsevejledning

Dette projekt er inddelt i to dele: en foranalyse og en hovedanalyse. I foranalysen undersøges det, hvilke årsager der ligger til grund for, at fremdriften af vedvarende energi ikke forløber efter hensigten, set i lyset af firedoblingen af sol- og vindenergi på land, som led i målsætningen om at reducere drivhusgasudledninger med 70 % inden 2030. I hovedanalysen arbejdes videre med én af disse årsager, hvilket er den retlige håndtering af bilag IV-arter i miljøvurderinger. Slutteligt udarbejdes en konklusion for hele projektet.

Der medfølger en vedlagt ZIP-fil til projektet indeholdende interviewguides og interviewreferater. Gennem rapporten bliver der løbende henvist til denne, hvor det fremgår, hvilken mappe pågældende dokument findes under. En oversigt over ZIP-filens indhold findes i bilag A. Ved brug af direkte citater fra interviewene henvises til interviewreferatet med efternavn på interviewrespondent og sidetal.

Referencemetoden 'Harvard' anvendes ved kildehenvisning, hvor kilderne angives med efternavn, udgivelsesår og sidetal, såfremt det er muligt. Gennem projektet foretages en løbende kildehenvisning. Såfremt kildehenvisningen står inden for et punktum, gør henvisningen sig gældende for den enkelte sætning. Hvis kildehenvisningen derimod står efter et punktum, gør henvisningen sig gældende for flere ovenstående sætninger. En samlet litteraturliste fremgår efter konklusionen. Sidst i rapporten findes bilag, hvor hvert afsnit i bilag har fået tildelt et bogstav, som løbende henvises til gennem rapporten.

Løbende i projektet indgår en række figurer. Såfremt figurer er egenproduktion, fremgår kildehenvisning ikke. Hvis figurer er udarbejdet ud fra eller med inspiration fra anden kilde, har pågældende forlag givet tilladelse til, at projektgruppen drager inspiration fra figuren. I sådanne situationer fremgår kildehenvisning. Ved brug af gældende direktiver, lovttekster, bekendtgørelser og vejledninger henvises der første gang til kildens fulde navn samt forkortelse, såfremt regelsættet benævnes flere gange. Efterfølgende anvendes blot forkortelsen. Dog anvendes forkortelserne ikke i tabeller og figurer, da disse skal kunne betragtes og forstås enkeltstående. Historiske retskilder tildeles ikke en forkortelse. Ved henvisning til international lovgivning, herunder direktiver, fremgår artikel, styk og litra som følgende eksempel: art. 3(2)(b).

I tabel 1 og 2 er en samlet oversigt over anvendte gældende konventioner, forordninger, direktiver, lovttekster, bekendtgørelser og vejledninger samt dertilhørende forkortelser. Derudover fremgår i tabel 3 en oversigt over anvendte domme fra EU-domstolen. I tabel 4 fremgår en oversigt over anvendte afgørelse fra danske klagenevner.

Forkortelse	Titel	Dato/nr./identifikation
<i>Konventioner</i>		
Espoo-konventionen	Konvention om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne	Vedtaget d. 25. februar 1991
Århus-konventionen	Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet	Vedtaget d. 25. juni 1998
Ramsarkonventionen	Konvention om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle	Vedtaget d. 2. februar 1971
Bonn-konventionen	Konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr	Vedtaget d. 23. juni 1979
Bern-konventionen	Konvention om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder	Vedtaget d. 19. september 1979
Biodiversitetskonventionen	Konvention om den biologiske mangfoldighed	Vedtaget d. 5. juni 1992
Parisaftalen	En del af United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)	Vedtaget d. 12. december 2015
EUF-Traktaten	Traktat om den Europæiske Unions Funktionsmåde	Vedtaget d. 25. marts 1957
	Traktat om Den Europæiske Union	Vedtaget d. 7. februar 1992
Kiev-protokollen	Protokollen om strategisk miljøvurdering	Vedtaget d. 21. maj 2003
<i>Forordninger</i>		
Nødretsforordningen	Rådets forordning af 22. december 2022 om en ramme for fremskyndelse af udbredelsen af vedvarende energi	32022R2577
<i>Direktiver</i>		
Fuglebeskyttelsesdirektivet	Rådets direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle	31979L0409
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter	31992L0043
SMV-direktivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet	32001L0042
VVM-direktivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet	32011L0092

Table 1. Oversigt over gældende anvendte konventioner, forordninger, direktiver samt gældende love, lovbekendtgørelser, bekendtgørelser og vejledninger. Tabellen fortsættes i tabel 2.

Forkortelse	Titel	Dato/nr./identifikation
<i>Love og lovebekendtgørelser</i>		
	Lov Danmarks Riges Grundlov <i>Grundloven</i>	L 1953-06-05 nr. 169
KLL	Lovbekendtgørelse om klima <i>Klimaloven</i>	LBKG 2021-12-13 nr. 2580
MVL	Lovbekendtgørelse om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) <i>Miljøvurderingsloven</i>	LBKG 2023-01-03 nr. 4
	Lovbekendtgørelse om fremme af vedvarende energi <i>VE-loven</i>	LBKG 2021-09-02 nr. 1791
PL	Lovbekendtgørelse om planlægning <i>Planloven</i>	LBKG 2020-07-01 nr. 1157 med tilhørende ændringer af Lov nr. 417 og 418 af 25-04-2023
NBL	Lovbekendtgørelse om naturbeskyttelse <i>Naturbeskyttelsesloven</i>	LBKG 2022-10-04 nr. 1392
JL	Lovbekendtgørelse om jagt og vildtforvaltning <i>Jagtloven</i>	LBKG 2019-03-21 nr. 265
<i>Bekendtgørelser</i>		
BKL	Bekendtgørelse om udnyttelse af tilladelser, frist for indgivelse af klage, indsendelse af klage til Planklagenævnet og opsættende virkning af klage for visse afgørelser truffet efter lov om planlægning og visse andre love	BKG 2017-01-28 nr. 130
AFB	Bekendtgørelse om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt <i>Artsfredningsbekendtgørelsen</i>	BKG 2021-03-25 nr. 521
HB	Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter <i>Habitatbekendtgørelsen</i>	BKG 2021-11-12 nr. 2091
PHB	Bekendtgørelse om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter <i>Planabitatbekendtgørelsen</i>	BKG 2016-11-26 nr. 1383
<i>Vejledninger</i>		
EU-Kommissionens vejledning	Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet	Oktober 2021
Habitatvejledningen	Vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter	December 2020

Tabel 2. Fortsættelse af tabel 1.

Sagsnr.	Anvendelse	Dato
<i>EU-domme</i>		
C-50/09	Fastlægger at nedrivning også kan indgå under definitionen af et projekt.	3. marts 2011
C-88/19	Fastlægger fortolkningen af udtrykkene 'naturlig udbredelse' og 'arter i naturen'. Yderligere fastlægger sagen, at den kompetente nationale myndighed skal indrømme fravigelse på grundlag af art. 16(1), såfremt betingelserne heri er opfyldt. EU-dommen omtales <i>Den rumænske ulv</i>	11. juni 2020
C-221/04	Fastlægger fortolkningen af begrebet 'forsætlig'	18. maj 2006
De forenede sager C-473/19 og C-474/19	Fastlægger fortolkningen af på hvilket niveau 'enheder' er beskyttet, og at dette gør sig gældende uanset antallet. Yderligere fastlægges det i sagen, at alle betingelser i art. 16(1) skal være opfyldt for at opnå tilladelse. EU-dommen omtales <i>Skydda Skogen</i>	4. marts 2021
C-504/14	Fastlægger fortolkningen af begrebet 'forsætlig forstyrrelse'	10. november 2016
C-477/19	Fastlægger fortolkningen af begreberne 'ødelæggelse' og 'beskadigelse' af rasteområder. EU-dommen omtales <i>Den europæiske hamster (I)</i>	2. juli 2020
C-357/20	Fastlægger fortolkningen af begreberne 'ødelæggelse' og 'beskadigelse' af yngleområder. EU-dommen omtales <i>Den europæiske hamster (II)</i>	28. oktober 2021
C-6/04	Fastlægger fortolkningen af fravigelsesmulighederne oplistet Habitatdirektivets art. 16(1)	20. oktober 2005
C-342/05	Fastlægger at fravigelsen i henhold til art. 16(1) kun kan ske, såfremt betingelserne heri er opfyldt. Yderligere fastlægges fortolkningen af muligheden for fravigelse i forhold til den pågældende art bestands 'gunstig bevaringsstatus', samt fortolkningen af fravigelsesmuligheden i habitatsdirektivets art. 16(1)(b). EU-dommen omtales <i>Den finske ulv</i>	14. juni 2007
C-60/05	Fastlægger at bevisbyrden for de krævede betingelser i Habitatsdirektivet art. 16(1) er pålagt den myndighed, der træffer beslutningen om fravigelse.	8. juni 2006
C-46/11	Fastlægger fortolkningen af fravigelsesmuligheden i habitatsdirektivets art. 16(1)(b)	15. mars 2012
C-674/17	Fastlægger fortolkningen af fravigelsesmuligheden i habitatsdirektivets art. 16(1)(e)	10. oktober 2019

Table 3. Oversigt over anvendte EU-domme.

Sagsnr.	Sagens karakter og udfald	Dato
<i>Natur- og Miljøklagenævnsafgørelser</i>		
J.nr. NMK-33-02216, NMK-34-00324, NMK-34-00452 og NMK-41-00319 <i>Turebylille</i>	Vindmøller og flagermus. Fastlægger at beskyttelsen gælder yngle- og rasteområder og ikke individer. <i>Stadfæster kommunens afgørelse.</i>	7. oktober 2015
<i>Planklagenævnsafgørelser</i>		
J.nr. 18/06074,18/08834, 18/06873 og 18/06761 <i>Thyholm</i>	Vindmøller og flagermus. <i>Ophæver miljørapport og plangrundlag.</i>	3. november 2020
J.nr. 18/05771, 18/06444, 18/06750, 18/06752, 18/06751, 18/06775, 18/06777, 18/06776 og 18/06488 <i>Handest Hede</i>	Vindmøller og flagermus, stor vandsalamander og butsnudet frø. Accept af drab af individer da det ikke påvirker bestandsstørrelsen eller områdets økologiske funktionalitet. <i>Stadfæster kommunens afgørelse med henvisning til driftsstop.</i>	22. januar 2021
J.nr. 20/14000, 20/14002 og 20/14005 <i>Marsvinslund</i>	Vindmøller og flagermus. Fastslår at der i miljøvurderingen af en plan bør vurderes hvorvidt planen medfører forsætlig drab eller forstyrrelse. Sidestiller opsætning af vindmøller med forsætligt drab. <i>Stadfæster kommunens afgørelse med henvisning til driftsstop.</i>	15. juli 2021
J.nr. 22/08959, 22/10495, 22/10578 og 22/10579 <i>Skibstrup</i>	Solceller og spidsnudet frø. <i>Ophæver miljørapport og plangrundlaget</i>	23. februar 2023
<i>Miljø- og Fødevareklagenævnsafgørelser</i>		
J.nr. NMK-34-00614 <i>Stakroge</i>	Vindmøller og markfirben, spidssnudet frø og løgfrø. Accept af drab af individer da det ikke påvirker bestandsstørrelsen eller områdets økologiske funktionalitet. <i>Stadfæster kommunens afgørelse.</i>	5. september 2017
J.nr. 18/05688 og 18/06682 <i>Hejmdal/Påbøl</i>	Vindmøller og flagermus. Bestanden af flagermus kan påvirkes negativt. <i>Stadfæster kommunens afgørelse med krav om driftsstop.</i>	17. december 2020
J.nr. 18/04723, 18/05743, 18/04724, 18/06721, 18/04779 og 18/06725 <i>Midtjyske Motorvej</i>	Vindmøller og flagermus. Bestanden af flagermus kan påvirkes negativt. <i>Stadfæster kommunens afgørelse med krav om driftsstop.</i>	23. december 2020
J.nr. 21/00640, 20/14004, 20/14003 og 20/14001 <i>Marsvinslund</i>	Vindmøller og flagermus. <i>Stadfæster kommunens afgørelse med ændring af vilkår om driftsstop.</i>	15. juli 2021
J.nr. 22/11294 <i>Skibstrup</i>	Solceller og spidssnudet frø. <i>Ophæver kommunens afgørelse.</i>	16. marts 2023

Tabel 4. Oversigt over anvendte afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet, Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1	Indledning	1
I	Foranalyse	3
Kapitel 2	Teori, metode og struktur for foranalysen	4
2.1	Den integrerede implementeringsmodel	4
2.2	Anvendte metoder	6
2.2.1	Dokumentanalyse	6
2.2.2	Interviewmetode	7
2.3	Struktur for foranalyse	11
Kapitel 3	Implementeringsbarrierer for vedvarende energi	13
3.1	Klimaloven	13
3.1.1	Den politiske klimaaf tale om grøn strøm	16
3.2	Hovedårsager rapporteret af EU-Kommissionen	19
3.2.1	Rapport om teknisk støtte til udvikling og implementering af EU-politik	20
3.2.2	Høring af interessenter - opsummerende rapport	23
3.3	Hovedårsager ifølge projektgruppens respondenter	25
3.3.1	Myndigheder	26
3.3.2	Rådgivende virksomheder	28
3.3.3	Energiselskaber	29
3.4	Opsamling	31
Kapitel 4	Konklusion på foranalysen	34
II	Hovedanalyse	37
Kapitel 5	Problemformulering og afgrænsning	38
Kapitel 6	Teori, metode og struktur for hovedanalysen	42
6.1	Retssociologi	42
6.2	Anvendte metoder	43
6.2.1	Retsdogmatisk metode	44
6.2.2	Dokumentanalyse	46
6.2.3	Interviewmetode	47
6.3	Struktur for hovedanalysen	51
Kapitel 7	Tilblivelsen af regelkomplekset	54
7.1	Baggrund for og udvikling af regelkomplekset	54
7.1.1	VVM-direktivet	55

7.1.2	SMV-direktivet	57
7.1.3	Habitatdirektivet	59
7.2	Udfoldelse af regelkomplekset	62
7.2.1	Miljøvurderingsloven	63
7.2.2	Artsbeskyttelseslovgivning	68
7.3	Opsamling	78
Kapitel 8 Rettens virkninger		82
8.1	Virkninger af regelkomplekset i forhold til vedvarende energiprojekter	82
8.1.1	Solcelle- og vindmøllepark ved Marsvinslund	84
8.1.2	Solcelleanlæg ved Skibstrup	87
8.1.3	Afvejning af virkningerne af regelkomplekset	90
8.2	Overvejelser om fravigelser og foranstaltninger	94
8.2.1	Danmarks tilbageholdenhed ved anvendelse af fravigelse	94
8.2.2	Indvirkninger på arter ved øget anvendelse af fravigelser	96
8.2.3	Afværgehierkiet	98
8.3	Opsamling	100
Kapitel 9 Justeringsforslag og retspolitiske anbefalinger		103
9.1	Afrunding	105
Kapitel 10 Sammenfatning og konklusion		107
10.1	Sammenfatning af initierende problemstilling og underspørgsmål til problemformulering	107
10.2	Konklusion på problemformulering	109
10.2.1	Kritisk vurdering af projektet	110
Litteratur		112
Bilag A Indhold i ZIP-fil		121
Bilag B Gennemførelsen af Habitatdirektivet i 1994		122
Bilag C Definition af projekt, planer og programmer		123
Bilag D Miljøvurderingsprocessen for projekter		124
Bilag E Miljøvurderingsprocessen for planer og programmer		125
Bilag F Implementering af artsbeskyttelse i dansk ret		126
Bilag G Generelt vedrørende foranstaltninger		127

Indledning

1

Verden står midt i en global klimakrise. Den seneste rapport fra FN's Klimapanel (IPCC), som blev udgivet i marts 2023, fastslår, at de globale udledninger af drivhusgasser skal toppe senest i 2025, hvis den globale temperaturstigning med nogenlunde sandsynlighed skal holdes under 1,5 grader, hvilket blev vedtaget som målsætning i Parisaftalen i 2015. Hertil skal udledningerne af drivhusgasser reduceres med 43 % inden 2030. Endvidere konstateres i rapporten, at 1,5-gradersmålet er umuligt at overholde uden hurtig omstilling i energisektoren og væsentlige reduktioner i brugen af fossile brændstoffer. [IPCC, 2023, s. 21-22]

Samtidig med dette står Europa i en særlig situation med internationale spændinger mellem Rusland og Vesten grundet Ruslands militære aggression mod Ukraine, hvilket har ført til en regulær energikrise med høje energipriser, uvished omkring forsyningssikkerheden og et ønske fra EU om uafhængighed af russiske fossile brændsler [Generalsekretariatet for Rådet, 2023a]. Både den globale klimakrise og energikrisen i Europa peger på, at den grønne omstilling i energisektoren bør fremskyndes.

Danmark har med Lovbekendtgørelse nr. 2580 af 13-12-2021 om klima, *Klimaloven*, (KLL) en ambition om at reducere drivhusgasudledningerne med 70 % inden 2030, jf. § 1. En forudsætning for at Danmark kan nå denne målsætning er udbygningen af vedvarende energi [Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2022]. I lyset af den aktuelle energikrise er nye, mere ambitiøse målsætninger for etableringen af vedvarende energianlæg opstået. Den danske regering har meddelt, at *"det er tvungende nødvendigt for både Danmark og Europa at gøre sig hurtigt fri af fossile brændsler af sikkerhedspolitiske årsager – også af hensyn til priserne på el og opvarmning i danske husstande"* [SMV-Regeringen, 2022, s. 27]. De seneste politiske ambitioner i Danmark fra *Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022* består af, at energiproduktionen fra solceller og landvindmøller senest skal være firedoblet i 2030 [S-Regeringen, 2022, s. 2]. Landvindmøller og solcelleparker er i skrivende stund blandt de billigste og hurtigste måder at få grøn strøm på og spiller, ifølge Energistyrelsen [2023a], en central rolle i ambitionen om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 % inden 2030.

Spørgsmålet er dog, hvordan målet om en firedobling af sol- og vindenergi på land skal realiseres senest i år 2030 og derved, jf. Energistyrelsen [2023a], bidrage til opfyldelsen af 70 % målsætningen. I en udgivelse fra Green Power Denmark, som er en erhvervsorganisation for energisektoren, beskrives, at *"grøn energi på land indtil nu har haft ualmindelig svære kår"* [Hinrichsen, 2022, s. 19]. Ifølge Energistyrelsens *Klimastatus og -fremskrivning 2023* bliver der ikke opstillet en eneste vindmølle på land i Danmark i 2023 og udbygningen af jordmonterede solceller halveres i forhold til sidste år [Energistyrelsen, 2023b, s. 44-70]. Selvom tallene fra Energistyrelsen [2023b] viser, at der igen i 2024 bliver opsat nye

landvindmøller, går udbygningen af vedvarende energi umiddelbart for langsomt til at Danmark kan nå sine klimamål, som det ser ud lige nu.

Dette kommenterer Klimarådet også på i den seneste årlige statusrapport, som udkom i februar 2023, hvori regeringens klimaindsats vurderes og anbefalinger til den fremadrettede klimapolitik fremsættes. Heri konstateres det, at Klimarådet samlet set ikke finder det anskueliggjort, at regeringens indsats frem mod 2030 opfylder 70 % målsætningen, og at dette blandt andet skyldes betydelige risici ved den politisk skitserede vej til opnåelsen af målet, herunder en manglende prioritering af implementering af klimapolitikken. Det beskrives i rapporten, at *"implementering er nøglen til at få reduktionerne til at ske"* [Møllgaard et al., 2023, s. 23], men at der fortsat er et stykke vej fra en aftale indgås til udledningerne reelt reduceres, samt at klimaindsatsen i højere grad bør have fokus på implementering af den vedtagne politik. Samtidig understreges det af Klimarådet, at omstillingen til grøn strøm i energisektoren er afgørende for den samlede omstilling, og at dette kræver en omfattende udbygning af vind- og solenergi. Klimarådet påpeger dog, at der i dag er *"(...) tydelige implementeringsudfordringer"* [Møllgaard et al., 2023, s. 23], herunder også i forbindelse med udbygningen af sol- og vindenergi. [Møllgaard et al., 2023, s. 20-26]

Det påpeges derved af Klimarådet, at de politiske ambitioner er til stede, men at der er tale om en implementeringsproblemstilling, som bør være et væsentligt fokusområde det kommende år for at sikre, at målene om en firedobling af vind- og solenergi på land opfyldes som led i 70 % målsætningen inden 2030. [Møllgaard et al., 2023, s. 137-140]

Danmark har en selvforståelse som "foregangsland" på klimaområdet og er ambitiøse, herunder med KLL og aftalen om firedobling af vind- og solenergi på land. Alligevel bliver de politiske aftaler og ambitioner ikke implementeret, og det går på nuværende tidspunkt for langsomt med den grønne omstilling af energisektoren til at Danmark kan nå de vedtagne målsætninger. Med baggrund i dette er der opstået en undren over, hvilke hovedårsager der ligger til grund for denne langsomme udbygning af vedvarende energianlæg på dansk jord. Dette har ledt til følgende spørgsmål, som udgør projektets initierende problemstilling:

Hvilke hovedårsager ligger til grund for, at fremdriften af etableringen af vedvarende energi ikke går efter hensigten, set i lyset af målet om en firedobling af vind- og solenergi på land inden 2030 som led i 70 % målsætningen?

I projektet afgrænses vedvarende energi til jordmonterede solceller og landvindmøller, da disse teknologier er de omtalte i den politiske ambition om en firedobling af vind- og solenergi på land inden 2030, som den initierende problemstilling bringes i sammenhæng med [S-Regeringen, 2022, s. 5]. Disse teknologier lægger sig endvidere i naturlig forlængelse af landinspektørens fagområde, da etableringen heraf blandt andet knytter sig til arealforvaltning og planlægning.

Del I

Foranalyse

Teori, metode og struktur for foranalysen 2

I dette kapitel redegøres for den metodiske og systematiske tilgang, som foranalysens videnskabelige grundlag baseres på til besvarelse af den initierende problemstilling. Kapitlet indledes med en præsentation af foranalysens teoretiske rammer, hvilket leder videre til en beskrivelse af de anvendte metoder samt hvordan de benyttes til besvarelse af den initierende problemstilling. Slutteligt præsenteres strukturen for foranalysen med dertilhørende strukturdiagram.

Projektet tager sit udgangspunkt i et samfundsvidenskabeligt genstandsfelt, da der arbejdes med blandt andet juridiske, økonomiske og politiske forhold, som hører sig til dette videnskabsområde [Grage, 2012]. Den initierende problemstilling giver anledning til både en kvalitativ og kvantitativ metodetilgang, da problemstillingen opfordrer til at klarlægge de hovedårsager, der fører til barrierer for fremdriften af vedvarende energianlæg på land. Disse årsager kan være medvirkende til, at firedoblingen af sol- og vindenergi på land samt de politiske ambitioner, der er udmøntet i en lovvedtaget målsætning om 70 % reduktion i udledningen af drivhusgasser inden 2030, ikke opnås i nuværende tempo. Foranalysen karakteriseres af et kvalitativt implementeringsorienteret og eksplorativt design, hvor det primære formål er at indsamle, beskrive og analysere viden og tolke denne i relation til konteksten. Projektet er endvidere baseret på problembaseret læring, hvor der arbejdes med virkelige, aktuelle og komplekse problemstillinger, der forbinder teori og praksis [Holgaard et al., 2014, s. 23]. Der tages i dette projekt afsæt i et aktuelt implementeringsproblem.

2.1 Den integrerede implementeringsmodel

I dette afsnit præsenteres foranalysens teoretiske ramme, som tager sit udgangspunkt i den integrerede implementeringsmodel fremsat af Søren C. Winter. Denne model inddrages sammen med den eksplorative tilgang som grundlag for foranalysens analysetilgang, da den initierende problemstilling opfordrer til at tilgå problemet ud fra en implementeringsorienteret tilgang.

Den integrerede implementeringsmodel er en model eller analyseramme, hvori nogle af de væsentligste teoretiske bidrag i implementeringsforskningen er forsøgt samlet på baggrund af internationale og danske forskningsresultater. Søren C. Winter ønskede med modellen oprindeligt at bidrage til en generel implementeringsteori men måtte opgive, da implementering er komplekst og ikke kan anskues ud fra én teori. Derfor indgår både top-down og bottom-up perspektiver i modellen, hvor top-down relaterer sig til de politiske styringsmuligheder i implementeringsprocessen og bottom-up relaterer sig til sammenspillet mellem markarbejdere og målgrupper. Implementeringsforskningen peger

på, at ikke alle politiske mål og alt lovgivning gennemføres efter hensigten, hvorfor der ofte ses forsinkelser og variationer i implementeringen heraf. Modellen kan bidrage til at give et overordnet billede af, hvor der kan findes mulige forklaringer på implementeringsproblemer, hvor både præstationer og effekter er i fokus som implementeringsresultater. [Winter og Nielsen, 2008, s. 17-12]

Som alternativer eller supplementer til implementeringsmodellen findes også andre analysetilgange såsom regulerings- og styringstankegangen samt den operationelle retssociologi. Regulerings- og styringstankegangen har fokus på *mål-middel-effekt*-logikken, hvor effekten af virkemidler til at opnå mål fastsat i lovgivning undersøges, mens den operationelle retssociologi har fokus på rettens virkninger (eller manglende virkninger) på samfundet [Basse, 1992, s. 123][Kristiansen og Dalberg-Larsen, 2022, s. 50]. Fælles for begge tilgange er, at de har fokus på retten som årsagsfaktor, mens implementeringsmodellen har aktørers rolle i implementeringsprocessen som fokus, hvilket kan udledes af de syv variable opstillet nedenfor. Derudover er Winters model processuelt orienteret og egnet til analyse af implementeringsproblemer vedrørende politiske beslutninger. Det vælges derfor i projektets foranalyse at arbejde videre med implementeringsmodellens variable, da der tages afsæt i en politisk målsætning. Regulerings- og styringstankegangen eller retssociologien ville derimod være velegnet, hvis det var lovgivningen (retten) herfor, der ønskedes undersøgt. Retssociologien anvendes som analysetilgang i projektets hovedanalyse, og beskrives yderligere i afsnit 6.1 på side 42.

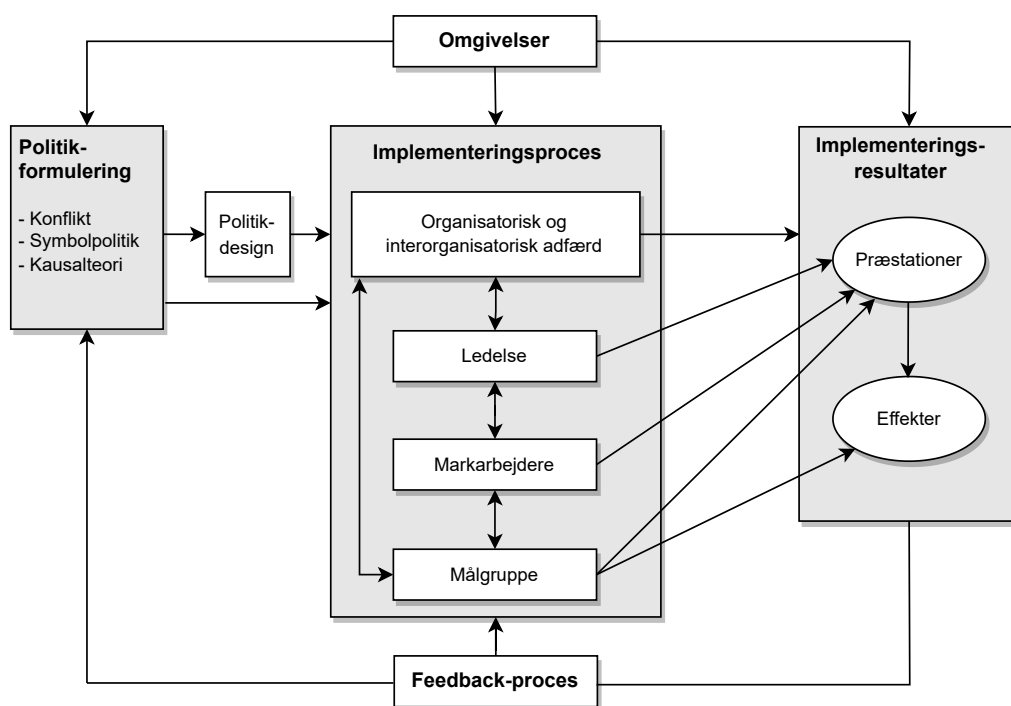
Winter og Nielsen [2008] opstiller syv variable, som formodes at kunne forklare variationer i implementeringsresultater:

1. *Politikdesignet og politikformuleringsprocessen* - hvilke politikinstrumenter stiller lovgivningen eller anden beslutning til rådighed til implementeringen? Politikformuleringsprocessen der førte til politikdesignet, kan være nødvendig at undersøge.
2. *Organisatorisk og interorganisatorisk adfærd* - hvilke myndigheder/organisationer tager del i implementeringen? Forskellige interesser i implementeringen kan forvride intentionen med lovgivningen.
3. *Ledelse* - hvordan bliver mål fra ledelsen omsat til handling for markarbejderne, herunder om der er informationsasymmetri?
4. *Markarbejderne* - hvordan præsterer markarbejderne over for borgere og virksomheder i forhold til viden og vilje? Dette har stor betydning for implementeringsresultaterne.
5. *Målgruppen* - hvordan indgår borgere og virksomheder i samspil med markarbejderne, og hvordan er deres adfærd?
6. *Omgivelserne* - ændringer i den socioøkonomiske situation eller offentlige mening kan påvirke implementeringen og resultaterne heraf.
7. *Feedback-processer* - erfaringer fra implementeringsprocessen eller resultaterne heraf kan føre til forslag til ny politikformuleringsproces.

[Winter og Nielsen, 2008, s. 19-20]

Implementeringsmodellen og variableerne, som ses illustreret i figur 2.1, er generelle og kan anvendes på mange politikområder. Relevansen af variableerne varierer dog

afhængigt af typen af politikområde [Winter og Nielsen, 2008, s. 21]. I dette projekt anvendes implementeringsmodellen som ramme til at undersøge, hvilke hovedårsager der er medvirkende til, at målsætningen om at reducere Danmarks drivhusgasser med 70 % inden 2030 umiddelbart bliver svært nå, herunder også firedoblingen af sol- og vindenergi på land. Analysen udarbejdes dog med en bevidsthed om, at modellen ikke indeholder en udtømmende liste eller facit til undersøgelse af det pågældende genstandsfelt. Modellen og de opstillede variable kan bidrage til identificering af sammenhænge mellem udledte årsager og modellens variable, således årsagerne sættes i en teoretisk kontekst. Anvendelsen af modellen skal dog ikke anses som et forsøg på at få virkeligheden til at passe ned i modellen. Derfor inddrages blot relevante elementer herfra og det tillades at anskue yderligere variable, der kan forklare den pågældende implementeringsproblemstilling, end de syv som Winter og Nielsen [2008] opstiller.



Figur 2.1. Den integrerede implementeringsmodel. De syv variable til at forklare variationer i implementeringsresultater er identificeret af hvide firkanter og implementeringsresultaternes to variable er identificeret af hvide ellipser. Figuren er udarbejdet ud fra Winter og Nielsen [2008].

2.2 Anvendte metoder

I dette afsnit redegøres for de anvendte metoder til indsamling, bearbejdning og analyse af empiri i foranalysen. Endvidere redegøres for hvordan disse metoder anvendes til besvarelse af den initierende problemstilling.

2.2.1 Dokumentanalyse

Foranalysen baseres delvist på studier af skrevne dokumenter. Der skelnes mellem forskellige typer af skriftligt materiale: primære, sekundære og tertiære dokumenter

[Lynggaard, 2020, s. 187-188]. I tabel 2.1 ses en oversigt over de anvendte dokumenttyper i foranalysen.

Dokumenttype	Antal dokumenter
Lovgivning/politiske aftaler (<i>sekundære</i>)	4
Politikformuleringsdokumenter (<i>sekundære</i>)	3
Høringsdokumenter (<i>tertiære</i>)	1
Bøger (<i>tertiære</i>)	1
Tale (<i>sekundære</i>)	1
Artikler, herunder nyhedsartikler (<i>tertiære</i>)	1
Rapporter (<i>tertiære</i>)	2

Tabel 2.1. Oversigt over hvilke dokumenttyper, der er inddraget i projektets foranalyse.

Ved anvendelse af dokumenter i empiriske analyser findes en række metodiske overvejelser, som bør tages i betragtning, såsom kriterierne for indsamling af dokumenter til analysen. Dette er frem for alt afhængigt af spørgsmålet, der forsøges besvaret. [Lynggaard, 2020, s. 194]

Dokumenterne udvælges derfor med det formål at kunne besvare den initierende problemstilling. Ved udvælgelsen af dokumenter kan det yderligere tilføjes, at den såkaldte sneboldmetode er anvendt til generering af rapporterne fra Tallat-Kelpšaité et al. [2021] og EU-Kommissionen [2022a]. Denne metode indebærer forfølgelse af referencer i såkaldte moderdokumenter, og er anvendt således at rapporten fra EU-Kommissionen [2022a] er fundet gennem en reference i Tallat-Kelpšaité et al. [2021]. [Brinkmann og Tanggaard, 2022, s. 157]

Det er relevant at foretage kildekritiske overvejelser af dokumentmaterialet. Ved indsamling og udvælgelse af dokumenter overvejes dokumenternes troværdighed og repræsentativitet. Med overvejelser omkring troværdighed menes, hvorvidt der eksisterer usikkerheder og eventuelle bias med dokumenterne, der kunne have betydning for analysens generelle konklusioner. Overvejelser omkring repræsentativitet omhandler, hvorvidt dokumenterne er gyldige i forhold til spørgsmålet der ønskes undersøgt, blandt andet overvejelser omkring dokumenternes aktualitet. [Brinkmann og Tanggaard, 2022, s. 163-164]

Projektgruppen er opmærksom på, at projektets genstandsfelt er inden for et område, hvor dokumenter hurtigt bliver uaktuelle grundet det globale fokus på området, herunder politisk og udviklingsmæssigt. Derfor er der fokus på at udvælge nye, aktuelle dokumenter.

2.2.2 Interviewmetode

I foranalysen anvendes interview som kvalitativ metode til at belyse og undersøge projektets initierende problemstilling. Formålet med at anvende denne metode er, at danne et nuanceret billede af mulige hovedårsager til, at vedvarende energiprojekter forsinkes eller helt stoppes. Ved at anvende denne metode beror besvarelsen af projektets initierende problemstilling ikke udelukkende på dokumenter. Interviewene har derfor både til formål at supplere og understøtte viden fundet gennem analyse af dokumenter samt at afdække muligheden for ny viden.

Interviewene er foretaget som semistrukturerede interviews, hvilket indebærer forberedelse af en interviewguide med fastlagte temaer og spørgsmål, som ønskes berørt under interviewet. Dog muliggøres uddybende spørgsmål undervejs i interviewet i det omfang det findes hensigtsmæssigt [Aarhus Universitet, n.d.]. Ved at anvende denne interviewform skabes der ofte en mere flydende dialog med udgangspunkt i det forberedte spørgsmål [Kvale og Brinkmann, 2015, s. 27-30]. Det er valgt at foretage flere interviews, hvor samme interviewguide anvendes, for at anse problemet fra forskellige perspektiver.

Når det var muligt, deltog to personer fra projektgruppen i afholdelsen af interviewet, men grundet mængden af interviews og ønsket om at imødekomme interviewrespondenternes kalendere, blev flere af interviewene afholdt af én person. Alle interviews er foretaget via telefonopkald på nær ét der blev foretaget over teams. Interviewet over teams blev valgt, da der var to respondenter, der ønskede at deltage sammen, da de repræsenterede samme myndighed. Forinden interviewene var respondenterne informeret om, at vedvarende energi er afgrænset til projekter for landvindmøller og jordmonterede solceller.

Interviewrespondenterne startede hvert interview med kort at fortælle om sig selv, hvorefter følgende spørgsmål blev stillet fra den forberedte interviewguide:

Hvilke årsager oplever I/du, der medvirker til at forsinke eller stoppe projekter for vedvarende energi?

Undervejs i interviewene blev der stillet opfølgende spørgsmål, der havde til formål at få respondenterne til at uddybe deres besvarelser. Det blev valgt at stille ét forberedt spørgsmål, for at give respondenterne mulighed for at udtrykke sig frit og umiddelbart i forhold til det specifikke emne.

Udvælgelse af interviewrespondenter

Projektgruppen udsendte e-mails løbende i marts måned, og afholdte interviews sideløbende. De udsendte forespørgsler blev specifikt rettet mod myndigheder, rådgivende virksomheder og energiselskaber, da disse aktørgrupper blandt andet er initiativtagere og igangsættere i forhold til at realisere projekter for vedvarende energi, hvorfor de er blevet identificeret som værende centrale aktører for analysen. Der har været fokus på at få respondenter fra alle tre aktørgrupper, da de netop beskæftiger sig med vedvarende energiprojekter på forskellig vis, og derfor kan have forskellige perspektiver på hvilke årsager, der medfører forsinkelse eller helt stopper projekter for vedvarende energi på land. Derved kan respondenterne fra de forskellige aktørgrupper bidrage med forskellige perspektiver på problemstillingen således der skabes et nuanceret billede af genstandsfeltet. Forespørgslerne blev rettet specifikt mod medarbejdere, der til dagligt beskæftiger sig med planlægning, opstilling m.v. af vedvarende energianlæg, her med særligt fokus på landvindmøller og jordmonterede solceller. Interviewrespondenterne var dermed bevidste om det specifikke emne, og hvad der ønskedes viden om, inden interviewene blev foretaget. Denne information blev formidlet gennem mailkorrespondancer med de respektive myndigheder, rådgivende virksomheder samt energiselskaber. Dette blev prioriteret for at opnå størst muligt udbytte samt sikre, at interviewrespondenterne var kvalificerede.

I tabel 2.2 ses en liste over de udvalgte respondenter, der har medvirket til interviewene. Hertil skal det nævnes, at projektgruppen yderligere har forsøgt at rette henvendelse til ingeniørvirksomheden NIRAS samt energiselskabet Eurowind Energy A/S. Dog har disse virksomheder ikke vendt tilbage på projektgruppens henvendelser. Da 15 ud af 17 af de adspurgte indvilligede i at medvirke i interviews, vurderede projektgruppen, at det ikke var nødvendigt at rette yderligere henvendelse til de to sidste virksomheder.

Respondent	Myndighed	Dato
Morten Teglsbo Jensen	Tidligere ansat i Faxe Kommune, nu ansat i Odense Kommune	20/03-2023
Rikke Welan Kamper	Tidligere ansat i Faxe- og Holbæk Kommune, nu ansat i LIFA A/S Landinspektører	21/03-2023
Thomas Rasmus Breinbjerg Nielsen	Tønder Kommune	21/03-2023
Jeanette Jeppesen	Ringkøbing-Skjern Kommune	24/03-2023
Christina Holmbjørn og Marianne Bjerre	Vejle Kommune	24/03-2023
Peter Serup	Aalborg Kommune	27/03-2023
Respondent	Rådgivende virksomhed	Dato
Johnny Christensen	LIFA A/S Landinspektører	21/03-2023
Carsten Elfrom	Geopartner Landinspektører A/S	22/03-2023
Kasper Nimand Steffensen	Landinspektørfirmaet LE34 A/S	22/03-2023
Anne Eiby	COWI A/S	27/03-2023
Respondent	Energiselskab	Dato
Rasmus Sadova	BeGreen A/S	02/03-2023
Peter Bjerregaard	Better Energy	09/03-2023
Maja Rasmussen	European Energy A/S	20/03-2023
Anton Gammelgaard	VidenOmVind	22/03-2023
Bjarne Brendstrup	Energinet	27/03-2023

Table 2.2. Oversigt over respondenterne fra de respektive myndigheder, rådgivende virksomheder og energiselskaber, deres profession samt dato for afholdelse af interview.

Årsagen til at der ved to af interviewrespondenterne er angivet flere institutioner skyldes, at de blandt andet baserer deres udtalelser på erfaring fra tidligere ansættelser. Trods Rikke Welan Kamper på nuværende tidspunkt er ansat ved LIFA A/S Landinspektører, er hun placeret under myndigheder, da hendes udtalelser udelukkende er baseret på erfaringer fra hendes ansættelse i de angivende kommuner, eftersom hun endnu ikke har beskæftiget sig med vedvarende energiprojekter ved LIFA A/S Landinspektører. Dog må det forventes, at flere af interviewrespondenterne i nogen grad er påvirket af erfaringer fra eventuelle tidligere ansættelser.

Det er i tabel 2.2 bevidst valgt ikke at angive interviewrespondenternes uddannelsesbaggrund, da respondenterne ikke er valgt på baggrund af denne, men på baggrund af deres faglighed inden for det specifikke emne. Dog bemærkes det, at fire af de medvirkende respondenter er uddannede landinspektører, og at denne uddannelse var størst repræsenteret blandt respondenterne. Dette forekommer ikke overraskende, da det specifikke emne netop indebærer aspekter fra arealforvaltning.

Bearbejdelse af empiri fra interviews

Under alle interviewene blev der skrevet noter undervejs, hvilket udmøntede sig i referater af respondenternes besvarelser. Respondenterne godkendte i starten af interviewene, at deres ord måtte nedfældes på denne måde. Referaterne af interviewene findes i ZIP-fil (*1. Foranalyse*).

Referaterne er efterfølgende bearbejdet ved at klassificere og kvantificere interviewresultaterne. Dette er gjort ved at kategorisere respondenternes udtalelser i forhold til hvilke årsager, de nævner som barrierer for fremdriften af vedvarende energianlæg. Kategorisering af hovedårsager samt hvilke årsager de enkelte respondenter fremhævede, findes i tabel 3.3 på side 26. Kvantificeringen består af at anvende kategoriseringen kvantitativt i fremstillingen af analysens resultater og sammenstillingen af disse i afsnit 3.3 på side 25.

Refleksioner om interviewresultaternes reliabilitet og validitet

I det følgende påpeges eventuelle bias i forhold til interviewresultaternes indvirkning og betydning ved anvendelse af disse. I daglig tale benævnes disse metodiske overvejelser som interviewresultaternes troværdighed (reliabilitet) og gyldighed (validitet) [Kvale og Brinkmann, 2015, s. 317].

Reliabilitet omhandler konsistensen og troværdigheden af interviewresultaterne og behandler derfor ofte spørgsmålet om, hvorvidt interviewresultaterne kan reproducere på andre tidspunkter eller af andre forskere [Kvale og Brinkmann, 2015, s. 318].

De afholdte interviews tog udgangspunkt i det samme spørgsmål. De opfølgende eller uddybende spørgsmål undervejs omhandlede oftest en forståelse af hvad interviewrespondenternes nævnte årsager mere konkret indebar. Det kan ikke udelukkes, at en anden forsker muligvis havde spurgt uddybende ind til andre årsager, og at interviewresultaterne i nogen grad er præget af en subjektiv interesse og forforståelse. Dog vurderes reliabiliteten af interviewresultaterne ikke negativt påvirket af dette, da interviewrespondenterne havde mulighed for at fremhæve alle de årsager, de oplever som barrierer i deres arbejde med etablering af vedvarende energiprojekter.

Interviewresultaterne er endvidere et udtryk for de årsager, der anses som værende gældende barrierer i dag. Derfor giver resultaterne af interviewene et øjebliksbillede af situationen, og er derfor ikke nødvendigvis sammenfaldende, hvis interviewene gentages på et senere tidspunkt. Dette vurderes dog ikke at påvirke de pågældende interviewresultater negativt, da der netop ønskes et øjebliksbillede.

Validitet omhandler gyldigheden af interviewresultaterne og hvorvidt interviewet undersøgte det der var hensigten [Kvale og Brinkmann, 2015, s. 318].

I flere tilfælde blev projektgruppen henvist til den pågældende interviewrespondent. Dette skyldes, at denne person havde indsigt i det specifikke emne, og derfor kunne bidrage med viden om, hvilke hovedårsager der, i den respektive myndighed, rådgivende virksomhed eller energiselskab opleves som barrierer, der forsinker eller helt stopper etableringen af vedvarende energiprojekter. Det styrker validiteten af interviewresultaterne

at interviewrespondenterne er blevet specifikt udvalgt på baggrund af deres viden om emnet.

Projektgruppen erfarede dog undervejs, at nogle af interviewrespondenterne havde en mere overordnet viden inden for området, og derfor ikke havde mulighed for at gå i detaljen med den specifikke årsager, men blot var klar over, at de pågældende årsager er barrierer. Modsat havde nogle andre interviewrespondenter mere konkret viden om en specifik årsag, hvorfor dette under interviewet blev fremhævet af interviewrespondenten. Grundet omfanget af interviews vurderer projektgruppen ikke at dette påvirker validiteten negativt, men tværtimod bidrager det positivt til undersøgelsen at nogle havde konkret viden og andre overordnet viden, da kombinationen nuancerer genstandsfeltet. Dog fremgår det ikke af kategoriseringen og tabel 3.3 på side 26, hvem der har givet henholdsvis overordnede og konkrete svar, hvorfor det kan være relevant at læse referaterne.

Som nævnt tidligere blev flere af interviewene afholdt af én person grundet mængden af interviews og ønsket om at imødekomme interviewrespondenternes kalendere. Det havde naturligvis styrket validiteten, at alle interviewene var blevet foretaget af minimum to, så der var flere til at forstå respondentens ord og yderligere bidrage til referatskrivningen. Dog havde samtlige interviewrespondenter en god forståelse for, at der undervejs indgik kortere talepauser, så interviewerens kunne nedskrive respondentens ord.

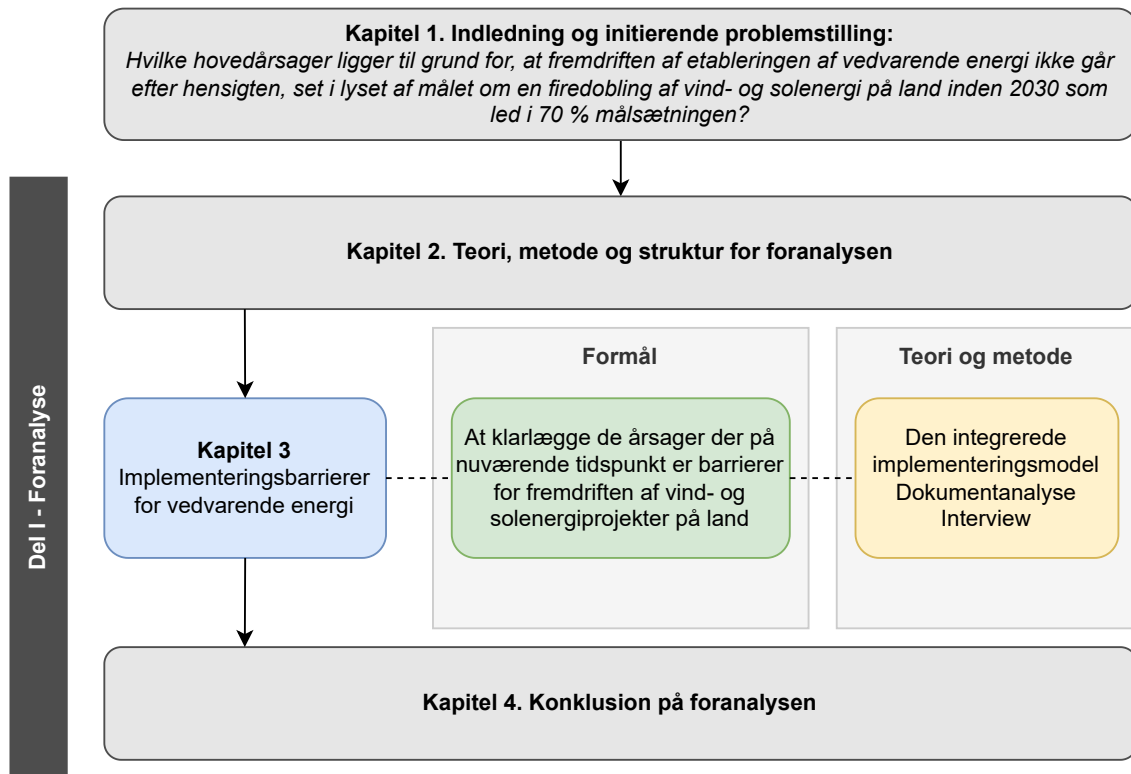
Et forhold der bestyrker interviewresultaternes reliabilitet og validitet er kildetriangulation, der viser, at flere af interviewrespondenternes fremhævede årsager har korresponderet både med hinanden men også med resultater fra dokumenter.

2.3 Struktur for foranalyse

Projektet er opdelt i to dele; en foranalyse og en hovedanalyse, hvoraf første del har til formål at besvare projektets initierende problemstilling, der lyder som følgende: *Hvilke hovedårsager ligger til grund for, at fremdriften af etableringen af vedvarende energi ikke går efter hensigten, set i lyset af målet om en firedobling af vind- og solenergi på land inden 2030 som led i 70 % målsætningen?* I dette afsnit præsenteres strukturen for foranalysen, herunder et strukturdiagram, der har til hensigt at illustrere opbygningen af foranalysen og angive formål samt teori og metode, der anvendes til besvarelse af den initierende problemstilling.

I foranalysen er der udarbejdet ét kapitel til besvarelsen af den initierende problemstilling. Med afsæt i den integrerede implementeringsmodel samt en eksplorativ tilgang undersøges hvilke hovedårsager, der er barrierer for fremdriften af vedvarende energi, som medvirker til at de politiske ambitioner på klima- og energiområdet tilsyneladende bliver vanskelige at indfri inden 2030. Dette gøres ved hjælp af indsamling og analyse af dokumenter samt interviews med forskellige relevante aktører. Derved gøres brug af metodisk triangulering, der kan bidrage til at fremhæve forskellige aspekter inden for genstandsfeltet og give et mere nuanceret billede heraf. De forskellige aspekter, der findes frem til gennem brug af henholdsvis dokumentanalyse og interviews, sammenstilles endvidere for at styrke undersøgelsens resultater.

I figur 2.2 ses strukturen for projektets foranalyse. Pilene indikerer rækkefølgen af foranalysens kapitler. Endvidere fremgår formålet med det problembesvarende kapitel samt teori- og metodebrug til besvarelse heraf. Kapitel 3 afsluttes med en opsamling, hvor de væsentligste resultater sammenfattes og vurderes. Dette fremgår ikke af strukturdiagrammet.



Figur 2.2. Struktur for foranalysen.

Implementeringsbarrierer

for vedvarende energi 3

I projektets indledning introduceredes det, at der er store politiske ambitioner for, at Danmark inden 2030 skal firedoble energiproduktionen fra solceller og vindmøller på land, som en del af målsætningen om en 70 % reduktion i udledningen af drivhusgasser. Meget tyder dog på, at fremdriften og etableringen af vedvarende energi ikke går efter hensigten og at de politiske ambitioner kan blive svære at opfylde inden 2030 for nuværende. Formålet med dette kapitel er derfor at undersøge, hvilke hovedårsager der ligger til grund for, at fremdriften og etableringen af vedvarende energi ikke går efter hensigten.

Først analyseres KLL, som danner grundlag for de klimapolitiske ambitioner i Danmark, ud fra lovens mål, midler, organisering og ressourcetildeling. Yderligere undersøges den politiske aftale, som er grundlaget for ambitionen om en firedobling af sol- og vindenergi, da denne aftale er et middel til indfrielse af KLL's 70 % målsætning. Efterfølgende indrages årsager rapporteret af EU-Kommissionen samt årsager ifølge danske myndigheder, rådgivende virksomheder og energiselskaber ved hjælp af dokumentanalyse og interview. Gennem analyserne relateres de identificerede årsager til variable i implementeringsmodellen for at opnå en sammenhæng mellem teori og praksis. Som nævnt indledningsvist i kapitel 2, karakteriseres foranalysen yderligere af en eksplorativ tilgang, hvorpå projektgruppen har forsøgt ikke at agere forudindtaget, men derimod været åbne over for andre variable end dem, som implementeringsmodellen foreskriver. Afslutningsvist sammenfattes og vurderes analysernes resultater i en opsamling, blandt andet i lyset af begrebet triangulering. I opsamlingen præsenterer projektgruppen endvidere en ny version af den integrerede implementeringsmodel, hvor variablene fremsat af Søren C. Winter er udskiftet med de identificerede hovedårsager fra kapitlets analyser, således modellen tilpasses projektets genstandsfelt.

Projektgruppen gør opmærksom på, at der gennem kapitlet henvises til lovforslagsændring ved Lov nr. 36 af 08-02-2023 om Forslag til lov om ændring af lov om planlægning, lov om Planklagenævnet og lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Dette ændringsforslag er, efter kapitlet blev udfærdiget, blevet vedtaget, og findes i dag i Lov nr. 417 og 418 af 25-04-2023.

3.1 Klimaloven

Ifølge Winter og Nielsen [2008] afhænger muligheden for at implementere en politik ofte af sammenhængen mellem målene og midlerne samt valg af organisering og ressourcetildeling. Dette knytter sig til politikdesignet, som er første variabel i implementeringsmodellen, der kan påvirke implementeringsprocessen samt -resultaterne. [Winter og Nielsen, 2008, s. 41]

I dette afsnit undersøges politikken bag målsætningen om, at Danmark inden 2030 skal reducere udledningen af drivhusgasser med 70 %, som firedoblingen af energiproduktionen fra solceller og vindmøller på land er en del af. Her analyseres mål, politikinstrumenter, organisering samt ressourcetildeling ud fra KLL.

KLL blev vedtaget af Folketinget i 2020, hvor kun Nye Borgerlige og Liberal Alliance stemte imod [Folketinget, 2020], og var en erstatning af Lov nr. 716 af 25-06-2014 om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger. *Målet* med loven er som nævnt, at Danmark skal reducere drivhusgasudledningen med 70 % i 2030 i forhold til niveauet i 1990, men derudover også at Danmark opnår klimaneutralitet senest i 2050. Dette fremgår af KLL § 1, stk. 1. Heraf fremgår det ligeledes, at begge målsætninger er affødt af Parisaftalens målsætning om at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 grader celsius. Af KLL § 1, stk. 2 fremgår det, at målet endvidere er, at Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser i 2025 med 50-54 % i forhold til niveauet i 1990.

De *politikinstrumenter* som loven stiller til rådighed for gennemførelsen af disse mål er begrænsede. Med loven er der, jf. KLL § 2, stk. 1-2 etableret en mekanisme, der sikrer, at der hvert femte år fastsættes delmål, og at regeringen hvert femte år udarbejder en klimahandlingsplan med et tiårigt perspektiv. Derudover fastlægges der krav om en årlig klimastatus- og fremskrivning samt årlig fremsættelse af et klimaprogram, jf. KLL §§ 6-7. I klimaprogrammet skal Klima-, energi- og forsyningsministeren blandt andet give sin vurdering af, om det kan anskueliggøres, at målene nås, jf. KLL § 7, stk. 3, og kan dette ikke anskueliggøres, er ministeren forpligtet til at fremlægge nye initiativer for reduktionen af drivhusgasser, jf. KLL § 7, stk. 4. Endvidere fastlægges bestemmelser om Klimarådet, herunder dets organisering og opgaver som klimaets vagthund, jf. KLL kap. 2 og 5.

KLL præsenterer således ikke nogle instrumenter, der kan sikre en succesfuld implementering i sig selv, men etablerer en ramme for ministerens og regeringens forpligtelser for at fremsætte delmål, initiativer og vurdere status. Det fremgår derfor ikke tydeligt hvilke instrumenter, der skal medvirke til indfrielsen af lovens mål. Der synes derfor ikke at være den fornødne sammenhæng mellem mål og midler, og der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved, om politikdesignet hviler på en kausalteori, der er valid.

Loven fastlægger som nævnt regeringens og klima-, energi- og forsyningsministerens ansvar for at varetage de opgaver, som fastlægges i loven. Endvidere fastlægges Klimarådets opgavevaretagelse. Det bør dog bemærkes, at når instrumenterne til at opnå selve målet ikke er fastlagt i lovgivningen, er det derfor også uklart, hvem der skal være ansvarlig for implementeringen af tiltagene, som reelt resulterer i, at 70 % målsætningen opnås i sidste ende. Når *organiseringen* ikke er fastlagt er det vanskeligt at sikre det ønskede implementeringsresultat.

Bevillingen af *ressourcer* til de foreskrevne opgaver fastsættes ikke i KLL, men i de årlige finanslove. I Finansloven fra 2020 tildeles Klimarådet 10 mio. kr. til styrkelse af rådets kompetencer, samt 15 mio. kr. årligt i perioden 2021-2023 [Finansministeriet, 2020, s. 33]. Af bemærkningerne til Lov nr. 965 af 26. februar 2020, FT 2019-20 (L 117), till. A, s. 9 fremgår det, at dette er de eneste økonomiske konsekvenser som følge af KLL. Foruden dette

kommer naturligvis bevillinger til opgavevaretagelse af de instrumenter og midler, der ikke er fastlagt af KLL, men som reelt skal bevirke en reduktion i drivhusgasudledningerne. Finansloven kan derfor anskues som et virkemiddel til opnåelse af KLL's mål. Winter og Nielsen [2008] konstaterer, at der ikke kan forventes implementeringsresultater, hvis der ikke er afsat midler, og ressourcerne er netop derfor essentielle for implementeringens succes.

Winter og Nielsen [2008] konstaterer, at der kan være en politisk interesse i et ineffektivt politikdesign, hvor der fastlægges ambitiøse mål om at bekæmpe en problematik uden de fornødne midler. Dette kaldes også symbolpolitik og er, ifølge Winter og Nielsen [2008], særligt fremtrædende på områder, hvor befolkningen stiller krav om en politisk indsats, hvor der ikke findes midler, der kan løse problemstillingen, uden det får alvorlige konsekvenser på andre områder eller er uforholdsmæssigt bekosteligt [Winter og Nielsen, 2008, s. 59]. Politikdesignet, som analyseret ovenfor, tyder på, at vedtagelsen heraf var symbolpolitik. Selvom klimaforandringer og drivhusgasudledning har været omdiskuteret i en lang årrække, indikeres det, at dette er blevet et større fokusområde i løbet af det seneste årti. Som tidligere nævnt har Parisaftalen fra 2015 en direkte afsmittende virkning på tilvejebringelsen af målene i KLL. Parisaftalen førte ligeledes til vedtagelsen af den europæiske klimalov i 2018¹, hvilket fremgår direkte af retsakten, hvoraf det står skrevet, at forordningen "*(...) fastlægger det nødvendige lovgivningsmæssige grundlag(...), der sikrer opfyldelsen af målsætningerne for 2030 og de langsigtede målsætninger og mål for energiunionen i overensstemmelse med Parisaftalen fra 2015(...)*", jf. retsaktens 1. betragtning. I 2019 blev Folketingsvalget i Danmark ligeledes benævnt *Danmarks første klimavalg* [Øyen, 2021], hvor Socialdemokratiet, som efterfølgende kunne danne regering, også afgav valgløfte om en ny klimalov med bindende mål [Frederiksen, 2019], hvilket udmøntede sig i KLL. Disse begivenheder kan tilsammen ses som led i frembringelsen af KLL. Der er ikke nødvendigvis tvivl om, at partierne bag KLL ønsker målene realiseret. Der er nok nærmere tale om en situation, hvor man politisk har følt sig bundet af målsætningerne fra Parisaftalen og den europæiske klimalov, samt befolkningens interesse herfor. I en højspændt situation med denne interesse og endda lige omkring det daværende Folketingsvalg kan der ligeledes være incitamenter til, at de politiske partier har forsøgt at overgå hinanden i ambitionerne på klimaområdet, dog uden at have tilstrækkelige midler til indfrielsen af disse.

Midlerne til indfrielsen må i stedet komme på baggrund af andre politiske beslutninger, herunder som tidligere nævnt Finansloven. Her er også klimaaftalen om grøn strøm fra 2022 med de politiske ambitioner om en firedobling af sol- og vindenergi på land inden 2030 relevant, hvorfor denne undersøges mere indgående i det følgende.

¹Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1999 af 11. december 2018 om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 663/2009 og (EF) nr. 715/2009, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF, 98/70/EF, 2009/31/EF, 2009/73/EF, 2010/31/EU, 2012/27/EU og 2013/30/EU, Rådets direktiv 2009/119/EF og (EU) 2015/652 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013

3.1.1 Den politiske klimaaf tale om grøn strøm

I dette afsnit analyseres de politiske ambitioner om en firedobling af sol- og vindenergi på land inden 2030 ud fra aftaleteksten *Klimaaf tale om grøn strøm og varme 2022*, som led i 70 % målsætningen. I det følgende analyseres mål, politikinstrumenter, organisering samt ressourcetildeling for den del af aftaleteksten, der omhandler firedoblingen af sol- og vindenergi på land. Aftalen blev indgået d. 25. juni 2022 blandt følgende aftalepartier: Regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet og Kristendemokraterne [S-Regeringen, 2022, s. 1].

Målet med aftalen om mere grøn strøm er, "(...)at sikre rammevilkår, der kan muliggøre en firedobling af den samlede elproduktion fra solenergi og landvind frem mod 2030" [S-Regeringen, 2022, s. 2]. Implicit i dette ligger derved målsætningen om en *realisering* af firedoblingen af sol- og vindenergi på land inden 2030. Den politiske aftale skal dermed sikre betingelserne for realiseringen af firedoblingen ved at adressere og fremsætte forskellige midler til fjernelse af implementeringsbarrierer for etablering af sol- og vindmølle anlæg på land. Intentionerne bag aftalen kan derfor anses positivt ud fra et implementeringsperspektiv.

De *politikinstrumenter* som aftalen stiller til rådighed omfatter en kombination af det som Winter og Nielsen [2008] kategoriserer som regler, information og økonomiske styringsinstrumenter. Regler indbefatter blandt andet lempelser af eksisterende arealrestriktioner, herunder ændringer i planlovgivningen. En stor del af aftalen fastlægger at der skal foretages nye analyser af forskellige forhold, der anses som barrierer for implementeringen samt vejledninger til myndighederne. Disse analyser og vejledninger har til formål henholdsvis at afdække behov samt de nødvendige midler for yderligere politiske tiltag og sikre et bedre vidensniveau. Dette kan ses som et udtryk for, at beslutningstagerne er bevidste om nogle af de årsager, der medvirker til at etableringen af solcelle- og vindmølle anlæg på land ikke går efter hensigten, men at der fortsat mangler viden på området for, at disse kan udbedres eller mindskes. Denne viden kan potentielt medføre en ny politikformuleringsproces og revision af politikdesignet samt ændringer i implementeringsaktørernes roller gennem en feedback-proces, som er implementeringsmodellens syvende variabel [Winter og Nielsen, 2008, s. 20]. I aftalen omtales også økonomiske styringsinstrumenter perifert, blandt andet at der skal være lokale og kommunale økonomiske incitamenter for at opstille solcelle- og vindmølle anlæg på land. Der aftales ikke yderligere herom. Aftalen tilføjer dog et millionbeløb til en kompensationsordning i Landdistriktpuljen i 2023 og 2024 [S-Regeringen, 2022, s. 8].

En stor del af aftaleteksten omhandler politikdesignets *organisering*, herunder hvem der er ansvarlige for implementeringen. Med aftalen lægges der op til en større statslig indblanding, blandt andet i udpegningen af områder til solcelle- og vindmølle anlæg samtidig med, at kommunernes hovedansvar og forpligtigelse i forbindelse med planlægning for vedvarende energi fastslås [S-Regeringen, 2022, s. 5-6]. Dette lægger således op til en hierarkisk opgavevaretagelse med en politisk ansvarlig myndighed i toppen, på både statsligt og kommunalt niveau. Der kan derfor også argumenteres for, at det organiserende

princip baserer sig på et netværk, hvori flere myndigheder deltager i implementeringen i samspil med hinanden. [Winter og Nielsen, 2008, s. 45-47]

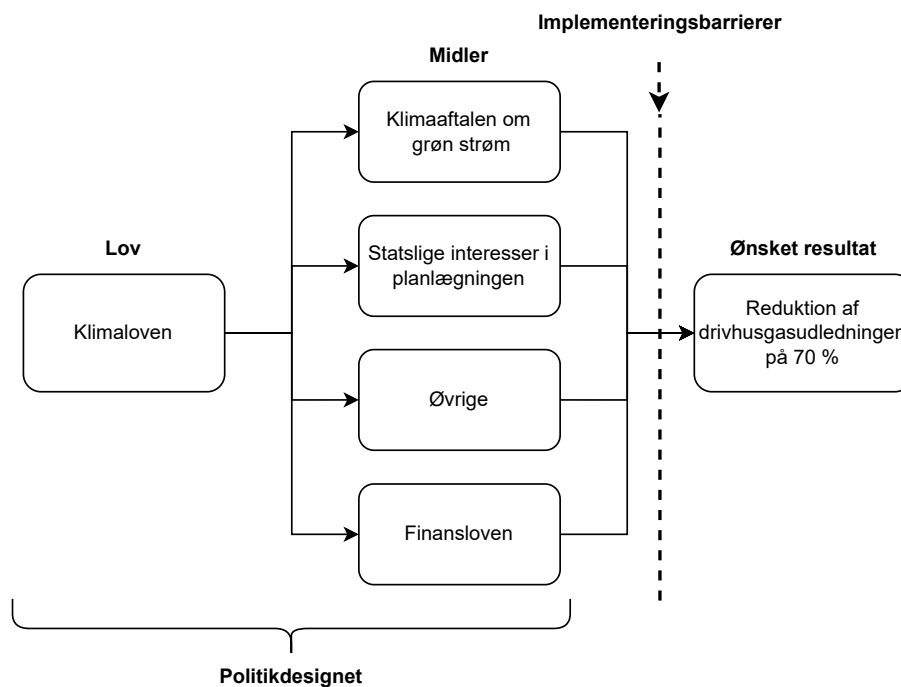
Det præcise omfang af det statslige engagement er i aftalen ikke fastlagt nøje, blot at der skal udarbejdes modeller for dette samt arbejdsdelingen mellem stat og kommuner [S-Regeringen, 2022, s. 5]. Ifølge Winter og Nielsen [2008] kan der være forskel på opbakningen til en politik på statsligt og kommunalt niveau, og at det således er afgørende for implementeringen, at der skabes *commitment* til et politisk initiativ hos opgavevaretageren [Winter og Nielsen, 2008, s. 56]. Da dele af opgavevaretagelsen uddelegeres til landets 98 kommuner, kan der formentlig forekomme variationer i de enkelte kommuners opbakning. I kølvandet på indgåelsen af klimaaftalen kom derfor også en statslig udmelding i form af forslag til en ny landsplanredegørelse, hvori rammerne for kommunernes planarbejde beskrives, således regeringens visioner på planområdet kan følges op på af kommunerne [Indenrigs- og Boligministeriet, 2022]. Forslaget til landsplanredegørelsen refererer til klimaaftalen og har planlægningen for vedvarende energi som omdrejningspunkt. Endvidere er der fremsat lovforslagsændring ved Lov nr. 36 af 08-02-2023 om Forslag til lov om ændring af lov om planlægning, lov om Planklagenævnet og lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, hvori det fremsættes, at klima skal indgå i formålsbestemmelsen på lige fod med miljø og natur samt at Planloven også særligt skal tilsigte at udledning af drivhusgasser forebygges, hvilket befordrer et større fokus på netop dette i den kommunale planlægning. Begge forslag antyder en klarere kommunikation fra statens side om kommunernes rolle i opgavevaretagelsen, men som nævnt er hverken forslag til landsplanredegørelsen eller forslag til ændring af Planloven vedtaget i skrivende stund. Endvidere frembringer ingen af forslagene reelle virkemidler til kommunernes varetagelse af opgaven. Arbejdet med forslag til landsplanredegørelsen blev indstillet grundet Folketingsvalget i 2022 [Christiernson, 2022]. Så længe de statslige interesser og kommunernes rolle i opgavevaretagelsen ikke bliver kommunikeret tydeligt og klart til kommunerne, og der ikke tildeles de fornødne virkemidler, er politikdesignet utilstrækkeligt til at sikre en succesfuld implementering.

Der bevilliges *ressourcer* til de forskellige aftalepunkter, som skal medvirke til en firedobling af sol- og vindenergi på land på i alt 187,2 mio. kr. i løbet af 2022-2026. Disse ressourcer skal blandt andet medvirke til at etablere bedre forhold for implementeringsprocessens succes og adressere barrierer i forhold til variablene vedrørende markarbejderne, eksempelvis gennem styrkelse af de kommunalt ansattes vidensgrundlag, og målgruppen i form af blandt andet kompensationsordninger for borgere. Der bevilliges blandt andet 16 mio. kr. til styrkelse af vejledninger til kommuner på miljø- og naturområdet, etableringen af en eksempelsamling for planlægning af solceller i det åbne land samt udnævnelsen af klima som en national interesse i Planloven. 139,2 mio. kr. bevilliges til lokal forankring og hurtigere planlægningsprocesser i kommunerne. Beløbet går blandt andet til at sikre hurtig behandling af klager i klagenævnene og oprettelsen af et VE-rejsehold. Slutteligt bevilliges 32 mio. kr. til analyser vedrørende udbygning af elnettet. [S-Regeringen, 2022, s. 24]

En del af ressourcerne rettes mod analyser og går således ikke direkte til midler, der skal afhjælpe implementeringen, men går til at skabe en større vidensbase for fremtidens beslutninger. I aftalen bevilliges der heller ikke midler til kommunernes opgavevaretagelse som planlægnings- og tilladelsesmyndighed på området. Ressourcerne er, udover til analyser, tilegnet til at lempe nogle barrierer for kommunernes planlægning for vedvarende energianlæg, hvilket naturligvis er positivt. Det kan dog forekomme bemærkelsesværdigt at kommunerne, som opgavevaretagere ikke tildeles ressourcer, der kan medvirke til at sikre, at målsætningen indfries gennem den kommunale planlægning. Det noteres dog i aftalen, at der kan være et yderligere finansieringsbehov, blandt andet i forbindelse med udgifter til fremme af vedvarende energi i hele landet fra 2024 og frem [S-Regeringen, 2022, s. 6].

Det kan anses som positivt for implementeringen af det politiske mål om en firedobling af sol- og vindenergi på land, at den indgåede aftale har fokus på at mindske implementeringsbarrierer for etableringen af disse teknologier ved at fremsætte en række rammevilkår, der kan medvirke til indfrielsen af målsætningen. Samtidig står det dog også klart, på baggrund af analysen af aftalen, at årsagerne til implementeringsproblemet, som aftalen forsøger at adressere og komme til livs, er mange. Da mange af politikinstrumenterne i aftalen bygger på analyser, der skal skabe yderligere viden om implementeringsbarriererne og hvorledes de mindskes eller undgås, kan det anses som sandsynligt, at der fortsat går en rum tid, før disse barrierer er håndteret. Samtidig kan det konstateres, at selvom klimaaf-talen forsøger at adressere barrierer, som indgår i implementeringsprocessen, jf. implementeringsmodellens variable, foreligger der fortsat et arbejde med at få kommunikeret de statslige interesser og kommunernes rolle i opgavevaretagelsen i politikdesignet. Derudover kan der reflekteres over kommunernes *commitment* til opgaven som hovedansvarlig for arealplanlægningen for sol- og vindmølleanlæg og den kommunalpolitiske opbakning for dette. På baggrund af aftaleteksten kan det ikke analyseres, hvordan disse politiske initiativer tages imod, men det er, som nævnt i Winter og Nielsen [2008], værd at være opmærksom på og kritisk over for.

Som afslutning på analysen af politikdesignet er figur 3.1 udarbejdet med inspiration fra Søren C. Winters implementeringsmodel. Figuren adresserer det pågældende politikdesign på dette politikområde og illustrerer hvorledes KLL har affødt øvrige politiske beslutninger som midler til gennemførelsen af lovens målsætninger. Dette udgør tilsammen politikdesignet. Imellem politikdesignet og indfrielsen af 70 % målsætningen eksisterer dog en række implementeringsbarrierer, der blandt andet relaterer sig til implementeringsprocessen og de deltagende aktørers adfærd. Disse barrierer undersøges nærmere i de følgende afsnit.



Figur 3.1. Illustration af politikdesignets opbygning. Figuren er udarbejdet med inspiration fra Winter og Nielsen [2008] og skal ses som en udbygning af implementeringsmodellens politikdesign i kontekst af KLL.

3.2 Hovedårsager rapporteret af EU-Kommissionen

I det følgende afsnit anvendes to rapporter udgivet af EU-Kommissionen til at undersøge, hvilke årsager der ligger til grund for, at fremdriften af vedvarende energi ikke forløber efter hensigten. Rapporterne er introduceret i afsnit 2.2.1 og præsenteres yderligere i henholdsvis afsnit 3.2.1 og 3.2.2. Årsager identificeret ud fra dette dokumentmateriale knytter sig til variablene *organisatorisk og interorganisatorisk adfærd, ledelse, markarbejderne* samt *målgruppen*, og angår derfor i høj grad selve implementeringsprocessen. Derudover fremkommer også årsager og sammenhænge, der ikke knytter sig til implementeringsmodellens variable, såsom den retlige kontekst som etableringen af sol- og vindmølle anlæg på land skal ses i sammenhæng med.

Der gøres opmærksom på, at årsagerne der præsenteres, ikke er Kommissionens synspunkter, men synspunkter Kommissionen har indhentet fra EU's medlemslande. Der gøres i den forbindelse yderligere opmærksom på, at det i rapporten fra Tallat-Kelpšaitė et al. [2021] ikke konsekvent fremgår, hvad der ligger til grund for årsagerne rapporteret af de forskellige medlemslande. Dog pointeres det i nedenstående afsnit, hvis Danmark nævnes ved de pågældende årsagsforklaringer. Af rapporten fra EU-Kommissionen [2022a] fremgår det ikke fuldstændigt, hvilke medlemslande der har angivet hvilke årsager.

3.2.1 Rapport om teknisk støtte til udvikling og implementering af EU-politik

I juli 2021 udfærdigede EU-Kommissionen en foreløbig rapport om teknisk støtte til udvikling og implementering af politik om vedvarende energi. I rapporten identificerer Kommissionen en række barrierer som ligger til grund for, at ambitionen om udbredelse af vedvarende energi underpræsterer på tværs af EU's medlemslande. Til at fastlægge barriererne er der indsamlet data fra allerede eksisterende forskning, ekspertinterviews, en onlineundersøgelse samt workshops for interessenter [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 26]. I rapporten er barrierer inden for syv teknologier for vedvarende energi undersøgt. I dette projekt fokuseres der blot på landvindmøller og jordmonterede solceller.

Blandt medlemslandene blev næsten 350 barrierer, der hindrer etablering af vedvarende energianlæg, identificeret. Disse er i rapporten fra EU inddelt i fire grupper: procesrelaterede barrierer, modstridende offentlige interesser, tredjepartsproblemer samt netproblemer. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 15 og 38]

I henhold til implementeringsmodellens syv variable kan alle de fire grupper ikke entydigt sættes i sammenhæng med en enkelt variabel. De procesrelaterede barrierer relaterer sig både til politikinstrumenter og politikdesign samt de processer, som disse instrumenter medfører, og til den fjerde variabel om markarbejderne. De modstridende offentlige interesser kan sammenkobles med organisatorisk og interorganisatorisk adfærd, ledelse, markarbejderne og målgrupperne, men har baggrund i en svag eller tvetydig målformulering, og kan derfor også ses i relation med politikdesignet. Tredjepartsproblemer knytter sig også til implementeringsprocessen og relaterer sig til organisatorisk og interorganisatorisk adfærd, ledelse, markarbejderne samt målgrupperne. Netproblemer kan ikke umiddelbart ses i sammenhæng med implementeringsmodellens variable, da disse har baggrund i teknologiske problemstillinger. Det kan derfor antages, at rapportens forfattere ikke har anvendt den integrerede implementeringsmodel og de syv variable som teoretisk vinkel på den foretagne analyse. Såfremt denne var anvendt, havde det muligvis tilladt flere perspektiver på implementeringsbarrierer.

Procesrelaterede barrierer

Ved den administrative proces for projekter for vedvarende energi anses bureaukratiske byrder, ugenomsigtige processer, manglende juridisk sammenhæng og vage retningslinjer, der resulterer i forskellige fortolkninger, som værende de mest almindelige barrierer [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 15].

For landvindmøller blev bureaukratiske byrder identificeret af 22 ud af 27 medlemslande, og indebærer blandt andet lange og komplekse procedurer, uventede krav, manglende kommunikation og regler der kræver at projekter skal startes på ny [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 39]. For jordmonterede solceller er bureaukrati ligeledes den største procesrelaterede barriere, som resulterer i langvarige tilladelsesprocesser. Derudover er der i nogle EU-lande, såsom Kroatien og Tjekkiet, en uklar lovgivningsramme, som medfører både lange og dyre tilladelsesprocesser, men som også bremser solcelleprojekter. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 51]

Der kan således anskues nogle barrierer, der har tilknytning til politikinstrumenterne for dele af den lovgivningsramme, som etableringen af vedvarende energianlæg arbejder inden for samt processerne disse instrumenter medfører.

I nogle lande anses den fysiske planlægning ligeledes for at udgøre en stor barriere, hvis der i planer ikke udpeges arealer til vedvarende energi. Dette skyldes, at processen forlænges yderligere, da bygherre skal have tilladelse til at ændre arealanvendelsen. Ligeledes anses afstands begrænsninger i den fysiske planlægning som værende en stor barriere, der kan gøre udbredelsen af særligt vindenergi næsten umulig. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 15] Medlemslande som Danmark, Østrig, Finland og Tyskland har blandt andet rapporteret, at planlægningsprocessen tager for lang tid, men at det er nødvendigt at være særlig omhyggelig, så de fysiske planer kan opretholdes, hvis de påklages retligt [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 40]. Jordmontrererede solceller optager store arealer, hvilket også sætter krav til den fysiske planlægning, der i Danmark opleves som værende en barriere, da der er mangel på udpegede områder for vedvarende energi. Det resulterer i, at den fysiske planlægning for solcelleanlæg kan tage op til fire år. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 51] Retssystemet i øvrigt og konteksten som etablering af sol- og vindmølleparker på land indgår i retligt kan således anses som en barriere. Dette kan ikke sættes i direkte sammenhæng med implementeringsmodellens syv variable.

En anden procesrelateret barriere, der gør sig gældende for både vindmølle- og solcelleprojekter, er problemer relateret til de ansatte der arbejder med projekterne. Her kan udfordringen være, at der er underbemanding og dem med kompetencer på området er overbebyrdet, hvilket fører til forsinkelser, eller at medarbejderne generelt mangler erfaring. Dette er særligt et problem i de store medlemslande, men også i Danmark. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 40]

Winter og Nielsen [2008] omtaler dette implementeringsproblem som *kapaciteten* hos de involverede implementeringsaktører, i dette tilfælde markarbejderne. En generel antagelse inden for implementeringsteori er, at implementeringens succes afhænger af kapaciteten, hvilket indbefatter evnen til at medvirke til udførelsen af de politiske beslutninger. [Winter og Nielsen, 2008, s. 21]

Jf. implementeringsmodellens fjerde variabel, kan manglende kapacitet hos markarbejderne grundet underbemanding og mangel på erfaring derfor være en forklaring på implementeringsproblemstillinger.

Modstridende offentlige interesser

Den andenstørste barriere er modstridende offentlige interesser. Kritikken af de modstridende offentlige interesser er hovedsageligt rettet mod processerne, der regulerer dem [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 16]. Et generelt udsagn fra implementeringsteorien er, at implementeringens succes afhænger af interesserne hos de aktører, der deltager i processen. Dette er således fælles for de årsager der vedrører organisatorisk og interorganisatorisk adfærd, ledelse samt markarbejdernes og målgruppernes rolle. [Winter og Nielsen, 2008, s. 21]

For landvindmøller anses modstridende miljøbestemmelser, arealanvendelseskonflikter og militær-/luftforsvarskonflikter som værende de mest fremtrædende. Problematikken omkring miljøet blev identificeret i 23 medlemslande, heriblandt Danmark, Tyskland, Sverige og Holland. Dette kan være konflikt i forhold til beskyttelse af en enkelt art eller beskyttelse af miljøet som helhed. Konflikten opstår oftest med miljøorganisationer, men finder også ofte sted mellem offentlige myndigheder og kan således ses som en interessekonflikt på organisatorisk eller interorganisatorisk niveau, i henhold til anden variabel. Ifølge Winter og Nielsen [2008] kan forskellige interesser eller *incitaments* til at handle på en bestemt måde i implementeringen af en politisk beslutning medføre forvriddinger af intentionerne [Winter og Nielsen, 2008, s. 21]. Konflikten opstår dog også under den administrative proces omkring et projekt, såfremt der skal udarbejdes en miljøvurdering, som følge af EU's regler herom. Af rapporten fremgår det, at miljøvurderinger er hovedårsag til forlængede realiseringsperioder for projekter, hvor det i Tyskland for eksempel forlænger processen med omkring to år. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 41-42]

For jordmonterede solceller blev barrierer relateret til miljøet identificeret af 12 medlemslande, og knytter sig også til procedurer omkring miljøvurderinger. I Frankrig opleves en stigende modstand mod både landvindmøller og jordmonterede solceller, hvilket resulterer i, at modstandere bruger miljøvurderinger som belæg for at stoppe sådanne projekter, ved at hævde, at vurderingen ikke er udført korrekt. På Cypern er projekter for landvindmøller og solcelleanlæg nærmest blokeret grundet miljøhensyn. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 53]

Disse modstandere kan ses som en del af målgruppen, i henhold til den femte variabel, og deres påvirkning og modspil gennem klager indvirker implementeringsapparatets præstation [Winter og Nielsen, 2008, s. 24].

Tredjepartsproblemer

Den tredjestørste barriere er tredjepartsproblemer, som generelt beskrives som værende en større barriere for vindmøller end for solceller.

I 16 af medlemslandene er mangel på politisk og offentlig interesse for landvindmøller blevet identificeret. Her er en barriere, at offentlige myndigheder er passive mens andre endda aktivt hindrer vindmølleprojekter på land ved at lave forebyggende planlægning med afstandsbegrænsninger. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 43]

Denne årsag knytter sig til variablerne om organisatorisk og interorganisatorisk adfærd, ledelse og markarbejderne og omfatter således størstedelen af selve implementeringsprocessen og fører tilbage til den generelle opfattelse af aktørernes interesse og engagement som succeskriterie for implementeringen [Winter og Nielsen, 2008, s. 21].

Derudover forekommer offentlig modstand, som for landvindmøller er identificeret af 12 medlemslande. EU-Kommissionen identificerer tre motiver for modstand: (1) individuel modstand fra berørte grupper, såsom naboer eller miljøorganisationer, (2) kommercielt interesserende grupper, hvor modstanden er relateret økonomiske gevinster og (3) organiserede grupper af demonstranter, der er modstandere af visse teknologier eller

vedvarende energi generelt. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 16]

I en række nordlige lande, heriblandt Danmark, blev klager fra tredjeparter rapporteret som et særligt problem, da det forsinker projekter væsentligt [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 44]. Den omtalte modstand relaterer sig til den femte variabel vedrørende målgrupperne og deres adfærd.

For jordmonterede solceller er offentlig modstand og klager fra tredjeparter et problem i syv medlemslande, hvoraf de væsentligste barrierer i Danmark er klager over miljøvurderinger og kommuner der ikke engagerer sig nok i planlægningen. Seks medlemslande identificerer derudover mangel på politisk og offentlig interesse som en barriere. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 54]

Netproblemer

Netproblemer er mindre udbredt for landvindmøller, men kan få alvorlig indvirkning og standse udbredelsen, mens det for jordmonterede solcelleanlæg udgør en væsentlig barriere. Det fremgår dog ikke af rapporten, hvorfor der er denne forskel. Disse barrierer kan ikke umiddelbart ses i sammenhæng med implementeringsmodellens variable, da de primært skyldes tekniske og finansielle forhold og ikke en bestemt aktøradfærd.

For landvindmøller skyldes problemerne oftest utilstrækkelig netkapacitet, som blev rapporteret af 13 medlemslande [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 45]. Dette skyldes blandt andet, at planlægningen for infrastrukturel udbygning ikke er igangsat i tide, hvilket også resulterer i problematikker vedrørende omkostninger for tilslutning, særligt hvis det forudsætter udvidelse af nettet. Stigende omkostninger er både en barriere for landvindmøller og jordmonterede solceller, og særligt Danmark og Frankrig er bekymrede for den fremtidige udvikling [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 56].

For jordmonterede solceller er den største barriere konflikter med netoperatører, hvilket hindrer udbredelsen. Hovedproblemerne er informationsasymmetri, forsinkelser i kommunikation samt manglende klarhed om tekniske og finansielle data. Utilstrækkelig netkapacitet er, ligesom for landvindmøller, et problem for jordmonterede solceller. [Tallat-Kelpšaitė et al., 2021, s. 55]

3.2.2 Høring af interessenter - opsummerende rapport

I januar 2022 offentliggjorde Kommissionen yderligere en opfordring til tre måneders offentlig høring og mulighed for indsendelse af dokumentation for at indsamle interessenters feedback på tilladelsesprocedurer for vedvarende energiprojekter. Formålet med høringen var at indhente feedback vedrørende blandt andet varigheden af tilladelsesprocessen for vedvarende energiprojekter, reglernes kompleksitet, processerne for udvælgelse af lokaliteter til vedvarende energiprojekter, problemer med tilslutning til elnettet samt kapaciteten hos de godkendende myndigheder. Dette skulle anvendes til udarbejdelse af en henstilling fra EU-Kommissionen om fremskyndelse af tilladelsesprocedurerne for projekter om vedvarende energi og fremme af elkøbsaftaler samt en vejledning til medlemsstaterne om selv samme, som blev vedtaget d. 18. maj 2022. [EU-Kommissionen, 2022b]

Samme dag blev høringsresultaterne offentliggjort. Høringen bestod dels af en eviden-

sindsamling, som var åben for alle borgere og organisationer og dels af et spørgeskema bestående af både multiple choice og fritekstspørgsmål, hvoraf nogle af spørgsmålene var udformet på baggrund af resultaterne fra rapporten fra 2021, som blev præsenteret i afsnit 3.2.1. [EU-Kommissionen, 2022a, s. 1]

Formålet med høringen var at indsamle empiri fra medlemslandene, interessenter, herunder blandt andet myndigheder og virksomheder der producerer vedvarende energi, og borgere. Høringen kan anses som en del af implementeringsmodellens syvende variabel om feedback-processer, såfremt erfaringerne herfra anvendes til at revidere politikdesignet eller ændre organisering, ledelsesinstrumenter og praksis blandt implementeringsaktørerne [Winter og Nielsen, 2008, s. 20].

728 svar blev indsendt under evidensindsamling, hvoraf 91 var gentagelser. Størstedelen af svarene (507 svar) kom fra borgere og derudover var der svar fra miljøorganisationer, erhvervssammenslutninger, virksomheder, NGO'er (Non-governmental organizations) og offentlige myndigheder. [EU-Kommissionen, 2022a, s. 2]

Langt de fleste respondenter i denne del af høringen var en del af en kampagne imod opstilling af vindmøller i Frankrig og udtrykte således skepsis over for Kommissionens initiativ. Argumenterne herfor var, ifølge den opsummerende rapport, blandt andet beskyttelse af landskaber, miljø og biodiversitet samt et ønske om mere lokal inddragelse [EU-Kommissionen, 2022a, s. 2]. Dette er et udtryk for det modspil, som borgerne kan give og har sammenhæng til den femte variabel vedrørende målgruppen [Winter og Nielsen, 2008, s. 165]. Blandt de resterende svar i evidensindsamlingen omhandlende barrierer for fremdriften af vedvarende energi var interessenternes svar følgende:

- Lange administrative procedure (52 svar) og udviklede tilladelsesprocedure (42 svar), herunder bureaukratiske udfordringer samt udfordringer med at finde egnede beliggenheder og planlægningen af arealanvendelsen.
- Nettilslutning (22 svar)
- Manglende arbejdsstyrke og fagmæssig kompetence hos myndigheder (20 svar)

[EU-Kommissionen, 2022a, s. 3]

Disse årsager er dermed sammenfaldende med dem, som identificeredes i rapporten i afsnit 3.2.1.

Til den del af den offentlige høring som omfattede spørgeskemaet, blev i alt 155 svar indsendt, hvoraf størstedelen var fra virksomheder og erhvervsorganisationer (89 svar). Desuden var der svar fra blandt andet foreninger, borgere, offentlige myndigheder, NGO'er og miljøorganisationer. I alt var 25 medlemslande repræsenteret, hvoraf størstedelen af svarene kom fra Tyskland (35 svar). [EU-Kommissionen, 2022a, s. 3]

Blandt de offentlige myndigheder svarede 87,5 %, at manglen på lokaliteter er den største udfordring for fremdriften af vedvarende energi, hvorefter manglende netkapacitet (62,5 %), manglende offentlig accept eller konflikt med andre offentlige interesser (50 %) og varigheden af procedurer (50 %) nævnes. [EU-Kommissionen, 2022a, s. 3-4]

Blandt projektinitiativtagerne og -sammenslutningerne blev tidshorisonten for administrative procedurer og komplikationer ved nettilslutning rangeret som de største udfordringer for fremdriften af vedvarende energi. Desuden blev uoverensstemmelser og/eller konkurrence med miljøbestemmelser samt et komplekst regelsæt nævnt. Som fritekstsvare blev vigtigheden af den fysiske planlægning og inddragelse af borgere blandt andet nævnt. [EU-Kommissionen, 2022a, s. 4]

Opstillere af vedvarende energi kan sættes i relation til implementeringsmodellens variabel vedrørende målgruppen, og det kan anses naturligt, at denne gruppe ønsker at simplificere reglerne og bidrage til en mere effektiv proces, der sikrer hurtigere opsætning af anlæg.

3.3 Hovedårsager ifølge projektgruppens respondenter

I det følgende afsnit anvendes empiri fra projektgruppens afholdte interviews med danske myndigheder, rådgivende virksomheder og energiselskaber til at undersøge hvilke hovedårsager, disse aktører anser som barrierer for, at fremdriften af vedvarende energi ikke forløber efter hensigten. I alt har 15 respondenter medvirket i interviewene. Projektgruppen valgte bevidst ikke at informere respondenterne om årsagerne udledt af dokumenterne fra EU-Kommissionen for at mindske bias. Dette skyldes, at interviewundersøgelsen både skulle bidrage til at validere, hvorvidt årsagerne rapporteret af EU-Kommissionen også opleves som værende barrierer blandt medarbejdere der beskæftiger sig med vedvarende energiprojekter i Danmark og samtidig afdække andre mulige årsager. Metoden og tilgangen til de afholdte interviews fremgår af afsnit 2.2.2 på side 7.

Alle respondenter er stillet følgende spørgsmål: *Hvilke årsager oplever I/du, der medvirker til at forsinke eller stoppe projekter for vedvarende energi?* Inden interviewene er respondenterne derudover informeret om, at vedvarende energiprojekter er afgrænset til landvindmøller og jordmonterede solceller.

En samlet oversigt over de hovedårsager, som de enkelte respondenter har nævnt, fremgår af tabel 3.3. Respondenternes svar er inddelt i seks kategorier, som udgør de mest gennemgående årsager. Referater fra de afholdte interviews findes i ZIP-fil (1. *Foranalyse*). I det følgende fremstilles analysen af interviewene, hvilket opdeles i henholdsvis myndigheder, rådgivende virksomheder og energiselskaber. Denne opdeling er valgt, da det vurderedes interessant at kunne sammenstille disse tre aktørgruppers svar, da de alle beskæftiger sig med vedvarende energiprojekter på hver deres måde. Analysen bygger på respondenternes personlige udsagn, og er ikke kontrolleret af projektgruppen. Der er dog gjort overvejelser om reliabiliteten og validiteten af resultaterne i afsnit 2.2.2 og resultaterne ses endvidere i lyset af triangulering.

Årsagerne bag kategorien 'borgere' knytter sig primært til implementeringsmodellens variabel vedrørende *målgruppen*, men ændringer i *omgivelserne* giver anledning til at anskue mulige forandringer i adfærden blandt borgere i implementeringsprocessen. Kategorien 'politikere' har størst sammenhæng med variablene *organisatorisk og interorganisatorisk adfærd* og *ledelse*, mens årsagerne bag kategorien 'myndighedernes kapacitet' kan anskues i forhold til variabelen vedrørende *markarbejderne*. Årsagerne bag kategorierne 'natur- og

miljøhensyn', 'elnettet' og 'pladsmangel/udpegninger' anses ikke udelukkende ud fra variablene i implementeringsmodellen. Kategorien 'natur- og miljøhensyn' kan ses som led i den retlige kontekst som etablering af vedvarende energianlæg indgår i, men dele heraf kan også anskues i sammenhæng med variablene *målgruppen* og *organisatorisk og interorganisatorisk adfærd*. Årsagerne bag kategorien 'elnettet' relaterer primært til tekniske og finansielle forhold, mens kategorien 'pladsmangel/udpegninger' har sammenhæng med arealregulering og -bindinger, og kan derfor også ses i sammenhæng med variabelen *organisatorisk og interorganisatorisk adfærd*, som følge af en interessekonflikt i arealanvendelsen.

	Borgere	Politikere	Natur- og miljøhensyn	Elnettet	Pladsmangel/udpegninger	Myndighedernes kapacitet
Myndigheder						
Odense Kommune			X	X	X	
Faxe Kommune	X	X	X		X	
Tønder Kommune	X		X		X	
Ringkøbing-Skjern Kommune	X	X	X		X	
Vejle Kommune	X	X	X	X	X	
Aalborg Kommune	X	X	X			
Rådgivende virksomheder						
LIFA A/S Landinspektører	X	X	X			X
Geopartner Landinspektører A/S	X	X	X	X	X	
Landinspektørfirmaet LE34 A/S	X	X	X			
COWI A/S	X		X		X	X
Energiselskaber						
BeGreen A/S	X		X		X	X
Better Energy	X			X	X	
European Energy A/S	X	X	X	X		X
VidenOmVind	X		X	X		
Energinet	X	X	X	X		X

Table 3.1. Oversigt over hvilke hovedårsager projektgruppens interviewrespondenter har nævnet som værende barrierer for fremdriften og etableringen af vedvarende energi.

3.3.1 Myndigheder

Af tabel 3.3 kan det udledes, at samtlige af respondenterne fra kommunerne har nævnt, at natur- og miljøhensyn er årsag til, at vedvarende energiprojekter enten forsinkes eller stoppes. Respondenten fra Tønder Kommune nævner blandt andet, at natur- og miljøhensyn er deres største udfordring, da der er meget natur i kommunen. I forbindelse hermed nævnes det blandt andet, at særligt miljøscreeninger og miljøkonsekvensrapporter er et stort problem. Ét problem vedrørende miljøkonsekvensrapporten er, ifølge respondenterne fra Odense Kommune, at artsbeskyttelse er et svært område, da der er mangel på viden om emnet og usikkerhed om hvordan de beskyttede arter skal håndteres. Særligt beskyttede flagermus og fugle vurderes *altid* at give problemer i miljøvurderingen for vindmøller. I Aalborg Kommune opleves der også problematikker forbundet med miljøkonsekvensrapporten og bilag IV-arter, som ifølge respondenterne skaber udfordringer, da der skal redegøres detaljeret for disse arter. Respondenten fra Aalborg Kommune nævner, at redegørelseskravene for bilag IV-arter er stramme samt at det også skal dokumenteres, hvis der ikke er nogen påvirkning på arterne. De seneste år har der fra klagenævnene været en skærpet opmærksomhed på dette, hvilket har resulteret i, at modstandere er bevidste om, at bilag IV-arter kan bruges som belæg til at stoppe eller forsinke vedvarende energiprojekter. Ifølge respondenterne fra Vejle Kommune er klagenævnene også problematiske, da sagsbehandlingen kan tage op til flere år, samtidig med at klagenævnets praksis ændrer sig. De lange sagsbehandlingstider

ved klagenævnene kan derfor medvirke, at der når at komme ny praksis i klagenævnet inden en sag bliver færdig. Det betyder, at plangrundlaget skal ændres, fordi der i mellemtiden er opstået nye skærpede krav.

Fem ud af seks myndigheder har nævnt, at pladsmangel og kommunale udpegninger samt lokale borgere er medvirkende til, at vedvarende energiprojekter forsinkes eller stoppes. Pladsmangel og kommunale udpegninger relaterer sig til, at vedvarende energianlæg oftest kræver lokaliteter med meget plads. Det kræver både, at kommunen har nogle store og ubebyggede arealer, men også at der ikke er foretaget udpegninger på arealerne i kommuneplanen, som sætter begrænsninger for arealerne. Respondenten, som tidligere har været ansat i Faxe Kommune, nævner i den forbindelse, at udpegninger som er lavet flere år tilbage, kan være udpeget med et ønske om at fremme en bestemt udvikling, hvilket kan resultere i, at der er blevet 'overudpeget'. Det giver, ifølge respondenten, en modsat negativ virkning, hvis det senere ønskes at planlægge for vedvarende energianlæg. Dette hæfter respondenten fra Odense Kommune sig også ved og udtrykker, at de i kommunen har udpeget nogle områder med blå og grønne strukturer, som skal friholdes for blandt andet vedvarende energianlæg. Derved har de opsat nogle barrierer for sig selv, såfremt de på et tidspunkt ønsker at planlægge for vedvarende energi i disse områder. Ligeledes nævner respondenten, at afstandskrav særligt har sat en stopper for opførelsen af vindmøller, hvilket blandt andet har medført, at der ikke er opstillet vindmøller i Odense Kommune de sidste 20 år. Respondenterne fra Tønder og Ringkøbing-Skjern Kommune nævner begge, at de har været heldige at have god plads til vedvarende energianlæg i deres kommuner, men er også begge klar over, at det ikke er tilfældet andre steder i landet. Respondenten fra Ringkøbing-Skjern Kommune udtrykker dog bekymring for, at pladsmangel kan blive et problem fremover, hvor de muligvis bliver nødt til at planlægge for vedvarende energiprojekter i eksempelvis naturbeskyttede områder.

I forhold til at lokale borgere er medvirkende til, at vedvarende energiprojekter forsinkes eller stoppes, nævnes det også af respondenten der tidligere har været ansat i Faxe Kommune, at borgernes negative holdning til vedvarende energianlæg kan medføre, at politikere er tilbageholdende med at tillade og igangsætte vedvarende energiprojekter, da de ved, at det medfører modstand fra lokale borgere, hvilket i sidste ende kan resultere i, at politikerne der taler for projekterne, mister vælgere. Problematikken angående politikerne, der agerer påpasselig i forhold til fremdriften af vedvarende energi grundet borgermodstand, er en gennemgående udtalelse blandt de adspurgte myndigheder. Respondenten i Tønder Kommune udtrykker, at de er klar over, at modstand fra borgere kan forsinke vedvarende energiprojekter, hvorfor de afholder vejledende afstemninger i de lokalområder, hvor der er energiprojekter på tegnebrættet for at skabe lokal forankring. Hertil udtrykker respondenten, at de i Tønder Kommune har en aftale om, at 40 % af et energiprojekt skal tildeles lokalt ejerskab. Yderligere fortæller respondenten fra Tønder Kommune, at der er opbakning til vindmøllerprojekter i kommunalbestyrelsen, hvor der forrige år blev sendt 11 ud af 21 vindmølleprojekter videre til behandling i kommunen med støtte fra 27 ud af 31 kommunalbestyrelsesmedlemmer.

To ud af seks myndigheder har nævnt elnettet som årsag. Respondenten fra Odense Kommune nævner, at et stigende pres på elnettet er et problem for opstillere af anlæggene, men ikke noget de oplever store problemer med i Odense Kommune, da deres elnet, ifølge respondenterne, er forholdsvis veletableret. Respondenten påpeger dog, at det kan være et problem i udkantsområder. Af respondenterne fra Vejle Kommune nævnes det, at elnettet kan være et problem for opstillere, hvor der, afhængigt af hvilket net projektet tilkøbes, kan være en ventetid på 3-5 år før et projekt kan tilsluttes.

3.3.2 Rådgivende virksomheder

Af tabel 3.3 kan det udledes, at der blandt de rådgivende virksomheder er bred enighed om, at borgere, politikere samt natur- og miljøhensyn er hovedårsager til, at vedvarende energiprojekter forsinkes eller stoppes. Ligesom de adspurgte myndigheder ser respondenterne fra de rådgivende virksomheder også en sammenhæng mellem modstand fra borgere og manglende opbakning fra politikere. Her nævner respondenterne fra både LIFA A/S Landinspektører og Geoparter Landinspektører A/S, at politikerne ved, at vedvarende energiprojekter skaber modstand fra lokale borgere, særligt hvad angår vindmølleprojekter. Respondenten fra Geopartner har dog oplevet, at krigen i Ukraine har medført, at borgere er blevet mere imødekommende over for etablering af vedvarende energianlæg og peger derved på, at omgivelserne, som er den sjette variabel i implementeringsmodellen, kan ændre omstændighederne for implementeringen. Samtidig nævnes det, at opstillerne er blevet mere opmærksomme på at inddrage de lokale borgere og give dem medejerskab. Respondenten fra Landinspektørfirmaet LE34 A/S nævner desuden, at alle ønsker en grøn omstilling, men problemet opstår ved, at borgerne ikke ønsker at have anlæggene tæt på, hvoraf udtrykket 'Not In My Backyard' er opstået.

I forhold til natur- og miljøhensyn nævner samtlige respondenter fra de rådgivende virksomheder, at dette er en væsentlig årsag. Respondenten fra Landinspektørfirmaet LE34 A/S nævner i den forbindelse, at særligt bilag IV-arter og deres passage mellem udpegede natura 2000-områder, kan være medvirkende til at forsinke eller stoppe projekter, da det er uigennemskueligt at finde ud af, hvad og hvor meget der skal vurderes og beskrives i miljøvurderingen. Hertil nævner respondenterne, at EU-lovgivningen på området er kompleks samtidig med, at klagenævne skærper praksis. Et problem i den forbindelse er, ifølge respondenterne, yderligere, at praksis fra EU-domstolen, Miljø- og Fødevarerklagenævnet og Planklagenævnet er varierende. Det bliver påpeget, at der er behov for klarere retningslinjer, samt at det som praksis er i dag handler mere om jura end beskyttelse af arterne, da det handler om hvordan vurderingen af arten beskrives og hvilke ord der bruges i miljøvurderingen. Respondenten fra COWI A/S påpeger, med respekt for juristerne, at de i klagenævnsafgørelser ikke forholder sig til det miljømæssige problem, men udelukkende til den retlige og proceduremæssige mangel. Dette forekommer, ifølge respondenterne, problematisk, da det kan ende med at omhandle detaljer, der er disproportionale i forhold til det konkrete projekt. Respondenterne fra både Landinspektørfirmaet LE34 A/S og LIFA A/S Landinspektører nævner, ligesom respondenterne fra Aalborg Kommune, at der er tendens til, at borgere bruger beskyttede arter som alibi for at klage over vedvarende energiprojekter, da de ved, at arterne prioriteres højt og dermed kan medvirke til at

forsinke projekter. Respondenten fra COWI A/S påpeger, at det er bemærkelsesværdigt, at borgerne ikke klager over, at anlæggene kommer tæt på, men derimod over, at forholdene ikke er tilstrækkeligt undersøgt. Ifølge respondenterne indikerer dette, at borgerne er bevidste om, at dette har en større effekt.

Respondenten fra Geopartner Landinspektører A/S nævnte derudover henholdsvis elnettet og pladsmangel. I forhold til elnettet peger respondenterne særligt på kapacitetsudfordringer, hvor der er behov for udbygning af elnettet. Ved udbygning af elnettet følger nogle ekstraomkostninger for opstillerne, da de skal betale for udbygningen fra anlæggene til nærmeste transformestation. Såfremt nettet ikke udbygges, påpeger respondenterne, at det i værste tilfælde resulterer i, at anlægget får en reduceret anvendelse, således der ikke opnås den optimale udnyttelse. I forhold til pladsmangel nævner respondenterne, at flere kommuner har problemer med manglende lokationer til vedvarende energianlæg, hvorved der sker en begrænsning, da dem som ønsker at opstille anlæg ikke kan få lov grundet manglende plads.

Respondenterne fra LIFA A/S Landinspektører og COWI A/S nævnte desuden, at manglende kapacitet hos myndighederne er medvirkende til, at vedvarende energiprojekter forsinkes. Ifølge respondenterne fra LIFA A/S Landinspektører resulterer manglende kapacitet i, at sagsudarbejdelsen og -behandlingstiden er lang og ofte tager 3-4 år. Dette skyldes, ifølge respondenterne, både borgermodstand og de mange undersøgelser der skal laves, heriblandt omfattende miljøvurderinger. Respondenten fra COWI A/S fremhæver derudover, at der er mangel på erfarne medarbejdere ved myndighederne, der kan udarbejde miljøvurderinger og håndtere beskyttede arter korrekt.

3.3.3 Energiselskaber

Energiselskaberne har en anden rolle end myndighederne og de rådgivende virksomheder i forbindelse med realisering af vedvarende energiprojekter, da det er dem som tager initiativ til og ønsker at opstille energianlæggene, mens de oftest overlader planlægningsprocessen til andre, herunder myndigheder og rådgivende virksomheder. Energiselskaberne som opstiller de vedvarende energianlæg kan således anses som en del af implementeringsvariablen vedrørende målgruppen. Denne målgruppes adfærd spiller en direkte og aktiv rolle i forbindelse med indfrielsen af klimamålet.

Af tabel 3.3 kan det udledes, at samtlige af de adspurgte energiselskaber har nævnt borgere som årsag til, at vedvarende energiprojekter forsinkes eller stoppes. Respondenten fra BeGreen nævner blandt andet, at det er vigtigt for dem at finde områder med få naboer, samt at indgå i dialog med naboerne tidligt i processen, så der kan tages hensyn til dem. Dette hæfter respondenterne fra Better Energy sig også ved, og fortæller, at de kun opstarter projekter de steder, hvor der er opbakning fra lokalbefolkningen, da det ikke er i deres interesse at tilsidesætte beboernes ønsker. Respondenten fra European Energy nævner yderligere, at det ikke er populært at bo tæt på vedvarende energianlæg, og særligt ikke vindmøller. Derfor fokuserer de fremadrettet mere på solceller, da det er lettere at inkorporere i landskabet og giver mindre modstand fra borgerne, hvilket medfører mere opbakning fra politikere til projekterne. Ligesom respondenterne fra Geopartner

Landinspektører A/S nævner respondenterne fra VidenOmVind, at det tyder på krigen i Ukraine har bidraget til, at borgere og beslutningstagere er blevet mere åbne over for vedvarende energianlæg.

Fire ud af fem energiselskaber har derudover nævnt natur- og miljøhensyn samt elnettet som værende en barriere. I forhold til natur- og miljøhensyn nævner respondenterne fra VidenOmVind, at det er problematisk, at mange projekter ender i klagenævnene grundet klager over naturhensyn og biodiversitet. Her nævner respondenterne, at det cirka er halvdelen af vedvarende energiprojekter der bliver afvist, hjemsendt eller pålagt begrænsninger. Herefter kræver det, at planlægningsarbejdet startes forfra, både hvad angår miljøvurderinger, tilladelser, høringer og den politiske beslutning. Dette er problematisk, da borgere, som tidligere brugte støj som årsag til at klage over vindmølleprojekter, nu bruger bilag IV-arter som belæg for at klage, da det sætter en dagsorden som kan løftes til klagenævne, hvis det kan dokumenteres, at der er bilag IV-arter i området. Det tyder, ifølge respondenterne, på, at miljøområdet ikke i tilstrækkelig grad er indrettet til den grønne omstilling. Respondenterne fra Energinet udtrykte, at borgerne nemt kan medvirke til at standse projekterne gennem klager, da klager kan tillægges opsættende virkning, hvilket kan føre til lange og omkostningstunge processer. Hertil påpeger respondenterne, at dette gør Energinet ekstra påpasselig med at påbegynde anlægsarbejdet, da det kan resultere i betydelige ekstraomkostninger på flere millioner kroner. Respondenterne fra European Energy nævner hertil, at der på miljøområdet er regulering fra både EU og staten, hvor det kræver kløgtige undersøgelser for at kunne udarbejde ordentlige miljøvurderinger. Her nævnes det, at det kræver specialiserede kompetencer fra rådgiverne, både i forhold til den fysiske undersøgende del, som biologer typisk laver, og den beskrivende del, som medarbejdere med juridiske kompetencer bør lave. European Energy har oplevet at få hjemsendt projekter, fordi noget ikke er blevet beskrevet ordentligt i miljøvurderingen, eller at der ikke er brugt de rigtige ord.

I forhold til elnettet retter respondenterne fra både European Energy og VidenOmVind bekymring omkring afskaffelsen af udligningsordningen, hvor energiselskabernes omkostninger forbundet med nettilslutning af vedvarende energianlæg blev dækket. Afskaffelsen trådte i kraft pr. 1. januar 2023, hvorfor energiselskaberne nu selv skal finansiere nettilslutninger. Denne ændring kan anses som en forringelse af opstillernes incitament til at etablere vedvarende energianlæg. Respondenterne fra Energinet nævner selv elnettet som hovedårsag til, at vedvarende energiprojekter forsinkes. Ifølge respondenterne opstår forsinkelsen dog i forbindelse med udbygning af elnettet, her er det dog ikke selve udbygningen, der forsinkes, men derimod at få det bagvedliggende elnet bygget op, således det kan håndtere den fulde effekt fra anlæggene.

Derudover har tre ud af fem energiselskaber nævnt manglende kapacitet i sagsudarbejdelsen som årsag til forsinkelser. Respondenterne fra både BeGreen og European Energy nævner i den forbindelse, at der er mange udviklere, som er interesserede i at opstarte vedvarende energiprojekter. Det resulterer i, at kommunerne eller rådgiverne ikke har den fornødne kapacitet til at udarbejde lokalplaner og miljøundersøgelser til alle projekterne på samme tid, hvilket medfører at nogle projekter bliver udskydet.

Afslutningsvist har to ud af fem selskaber nævnt pladsmangel som årsag. Her nævner respondenterne fra BeGreen, ligesom størstedelen af myndighederne, at udpegninger i kommuneplaner er medvirkende til, at der er mangel på områder til vedvarende energianlæg. Her nævner respondenterne konflikten mellem beskyttelse og benyttelse, hvor det kan være svært at finde velegnede områder uden for de kommunale udpegninger. Respondenterne fra Better Energy nævner i den forbindelse, at de forsøger at inkorporere arealbindinger i deres solcelleprojekter, så naturværdien endda kan løftes, eksempelvis ved at placere solceller på lavbundsgrunde.

3.4 Opsamling

Overordnet set kan det af analyserne foretaget i dette kapitel udledes, at stort set alle de årsager der fremgår af rapporten og høringen udgivet af EU-Kommissionen også er gennemgående for resultaterne af interviewene foretaget af projektgruppen med danske myndigheder, rådgivende virksomheder og energiselskaber. Interviewrespondenterne har i mange tilfælde kunnet supplere resultaterne fra dokumentanalysen, ved at give uddybende forklaringer til årsagerne der forsinkes eller stopper vedvarende energiprojekter. Dette har bidraget positivt til analysen, da udgivelserne af EU-Kommissionen i høj grad er kortfattet uden yderligere forklaringer til de i rapporten og høringen præsenterede årsager. Yderligere har de sammenfaldende resultater mellem EU-Kommissionens udgivelser og interviewrespondenterne bidraget til at kunne konkludere, at mange af årsagerne, der forsinkes fremdriften af vedvarende energi på tværs af EU's medlemslande, også gør sig gældende i Danmark, trods det ikke altid fremgår eksplicit af Kommissionens rapporter. Trianguleringen af de forskellige metoder og kilder styrker derved validiteten af analysens resultater ved at være sammenfaldende men samtidig supplerende.

Det kan yderligere udledes, at borgere samt natur- og miljøhensyn er de to barrierer, som er nævnt flest gange i de afholdte interviews og disse bliver også nævnt i de to rapporter udgivet af EU-Kommissionen. Hertil nævnes det, at borgere kan forsinke eller stoppe vedvarende energiprojekter grundet modstand og klager. Dette gør sig tilsyneladende både gældende i offentlighedsfasen i planlægningen, i klageprocessen samt i uformelle borgerinddragelsessammenhænge. I den forbindelse opleves en stigende tendens til, at artsbeskyttelse, som vurderes gennem en miljøvurdering, bruges som belæg for at klage, da borgere og modstandere generelt har fundet ud af, at det er en dagsorden der prioriteres højt. Netop denne kobling mellem borgermodstand og anvendelsen af natur- og miljøhensyn som middel til at forsinke eller stoppe projekter for vedvarende energi forekommer essentielt for forståelsen af den langsommelige fremdrift mod 2030-målsætningen. At flere af respondenterne til både EU-Kommissionens undersøgelser og projektgruppens interviews påpeger, at klager over miljøvurderingerne og håndteringen af artsbeskyttelsen er medvirkende til, at energiprojekter forsinkes eller stoppes, underbygger relevansen af problemet. Endvidere beskrives miljøvurdering og håndtering af beskyttede arter blandt andet som en barriere, da selve vurderingen er vanskelig at udarbejde korrekt, samtidig med at lovgivningen på området, efter sigende, er kompleks og klagenævnene angiveligt skærper og fastholder en stram praksis. Meget tyder dermed på, at der er behov for forbedringer

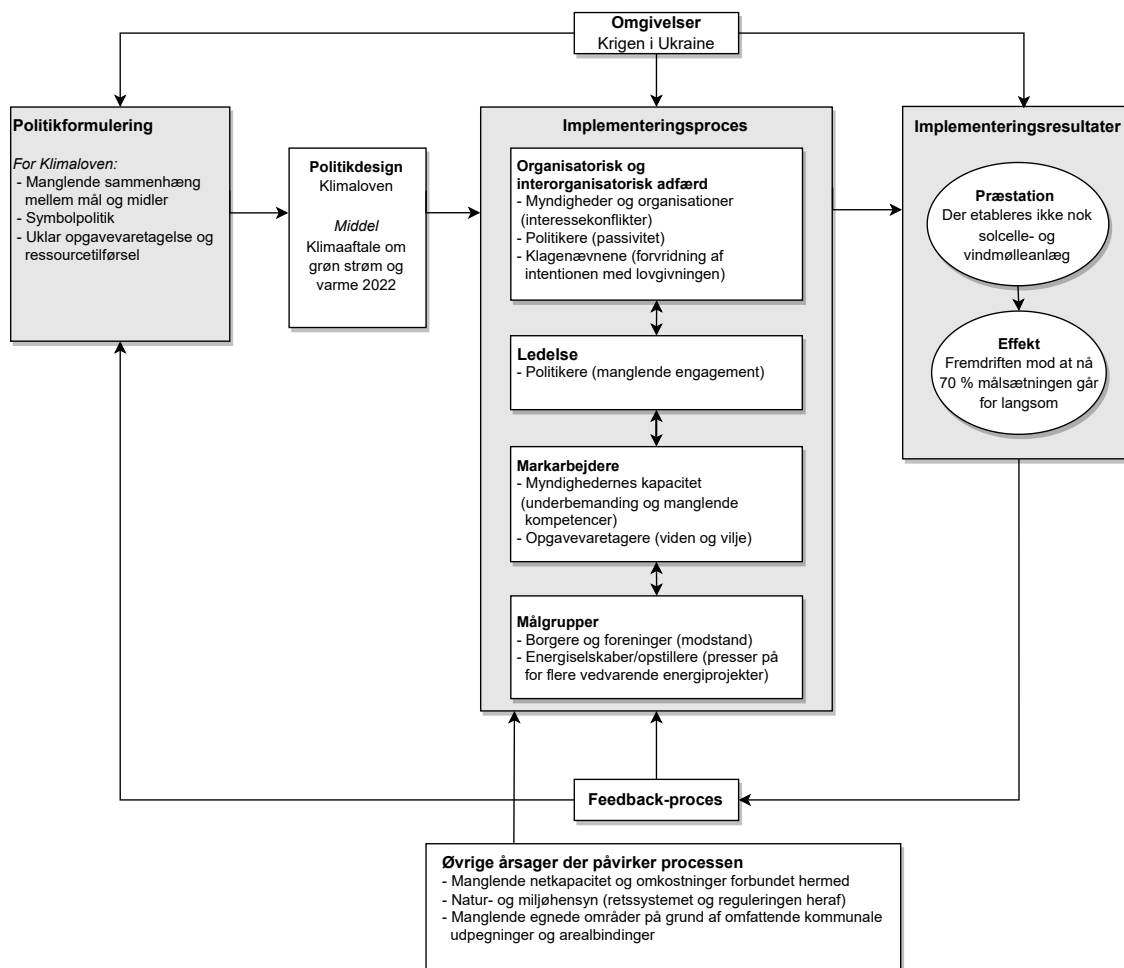
på dette område for at sikre en bedre implementering af de politiske ambitioner for mere vedvarende energi.

Yderligere er det interessant at bemærke, at ingen myndigheder i de foretagne interviews har nævnt manglende kapacitet i form af utilstrækkeligt vidensgrundlag eller underbemanding hos myndigheden som værende årsag til, at vedvarende energiprojekter forsinkes eller stoppes, hvorimod tre ud af fem energiselskaber har nævnt det som værende en årsag. Dette er bemærkelsesværdigt, da det er myndighederne som sidder med den formelle kompetence for sagsudarbejdelse og -behandling og energiselskaberne er afhængig af myndighedernes kompetencer til at få tilladelse samt udarbejde plangrundlag og miljøvurderinger for deres ønskede energiprojekter. Det er derfor ikke overraskende, at særligt energiselskaber ser myndighedernes antagelige manglende kapacitet til udarbejdelse og behandling af vedvarende energiprojekter som værende et problem, da selskaberne netop kan erhverve økonomiske gevinster på etableringen af solcelle- og vindmølle anlæg, og derved har et økonomisk incitament til at presse på for gennemførelsen af flere projekter. Myndighedernes manglende kapacitet i form af underbemanding og mangel på erfaringskompetence var dog også en af de årsager, som blev påpeget i rapporterne fra EU.

Endvidere er det relevant at reflektere over anvendelsen af implementeringsmodellen som analyseramme for kapitlets undersøgelser. Tilgangen, der er valgt, tager dels udgangspunkt i implementeringsmodellen og dels i en eksplorativ tilgang. Styrken ved dette er blandt andet, at andre årsager kan fremkomme, end dem modellen foreskriver, da teorien ellers kan blive skyklapper og for snæversynet i forhold til implementeringsproblemstillingen. Der kan dog argumenteres for, at implementeringsmodellen kunne have været mere fremtrædende som ramme for analyserne, hvor de opstillede variable kunne danne udgangspunkt for undersøgelsesområdet, og herigennem sætte fokus på nogle centrale forhold, som kan være relevante når et specifikt implementeringsproblem søges forstået. En større ligevægt mellem tilgangene havde dermed været mere ideel.

På baggrund af analysernes resultater er der afslutningsvist udarbejdet en revideret version af implementeringsmodellen. Figur 3.2 danner et overblik over, hvordan dele af resultaterne fra analyserne kan anskues i sammenhæng med implementeringsmodellens variable. Her kan det udledes, at *politikdesignet* omfatter den eksisterende klimalovgivning. KLL har ikke formået at adressere de barrierer, som findes i *implementeringsprocessen* for vedvarende energiprojekter. Barriererne i implementeringsprocessen er udledt på baggrund af EU-Kommissionens udgivelser og interviewrespondenternes udtalelser. Disse barrierer kommenteres ikke yderligere her, da de er udspecificeret løbende gennem kapitlet. Foruden de barrierer der fremgår i implementeringsmodellens variable til implementeringsprocessen, er tre øvrige barrierer, der påvirker processen, udledt. Disse har dog ikke aktørers rolle som fokus, hvorfor de ikke passer direkte ind i implementeringsmodellen. Alligevel er det valgt at inddrage de tre procesrelaterede barrierer, da de vurderes at give et mere fuldent bilde af de implementeringsbarrierer, der er udledt af analyserne. De præsenteres dog uden for selve modellen, således de ikke indgår direkte heri. Disse barrierer er ikke blot en del af *omgivelserne*, da denne variabel omfatter socioøkonomiske forhold eller ændringer i befolkningens bevågenhed [Winter og Nielsen, 2008, s. 20]. Barriererne der fremkommer

i implementeringsprocessen fører til *implementeringsresultater*, der medfører, at der ikke etableres tilstrækkeligt med vedvarende energianlæg som led i målsætningen om at reducere drivhusgasudledningen med 70 % inden 2030. Disse implementeringsresultater har ført til en feedback-proces, som har resulteret i en ny *politikformulering* og et nyt *politikdesign* i form af klimaaftalen, der skal bidrage som et nyt middel til indfrielsen af klimamålene. Klimaaftalen bidrager med en konkretisering af målsætningerne på det vedvarende energiområde i form af en ambition om en firedobling af sol- og vindenergi på land og skal endvidere medvirke til, at barriererne i implementeringsprocessen mindskes, således der sker fremdrift i etableringen af vedvarende energi. Hele implementeringsmodellen påvirkes af *omgivelserne*, hvor krigen i Ukraine vurderes at have stor indflydelse på ambitionerne for og tilgangen til fremdriften af vedvarende energi. Dette skyldes et ønske blandt ledere af EU's-medlemsstater om hurtigst muligt at gøre EU uafhængig af russiske fossile brændstoffer, hvilket blandt andet skal opnås ved at fremskynde udbredelsen af vedvarende energikilder [Generalsekretariatet for Rådet, 2023b].



Figur 3.2. Den integrerede implementeringsmodel udfyldt med resultaterne fra kapitel 3. Figuren er udarbejdet med inspiration og tilladelse fra Winter og Nielsen [2008].

Konklusion på foranalysen 4

Af projektets foranalyse kan det konkluderes, at der ifølge rapporter udgivet af EU-Kommissionen og interviews foretaget af projektgruppen er flere gennemgående hovedårsager til, at vedvarende energiprojekter for jordmonteret solceller og landvindmøller enten forsinkes eller stoppes. Disse årsager er medvirkende til, at Danmarks målsætning om at firedoble sol- og vindenergi på land som led i redueringen af den samlede drivhusgasudledning med 70 % inden 2030 kan blive problematisk at nå. Af analysen er nedenstående hovedårsager, der medfører implementeringsbarrierer for vedvarende energiprojekter, udledt. Årsagerne er listet kortfattet for at skabe et overblik, men bliver i den efterfølgende tekst uddybet.

- *Modstand fra lokale borgere i både offentlighedsfasen, klageprocessen samt uformelle borgerinddragelsessammenhænge medfører tilbageholdende politikere*
- *Natur- og miljøhensyn som er vanskelige at håndtere fyldestgørende i miljøvurderinger grundet kompliceret lovgivning og skærpet praksis på særligt artsbeskyttelsesområdet*
- *Kapacitetsudfordringer med elnettet og omkostninger forbundet med udbygning og tilslutning*
- *Manglende egnede områder til vedvarende energianlæg der yderligere udfordres af den fysiske planlægning grundet omfattende kommunale udpegninger og arealbindinger*
- *Manglende kapacitet hos myndighederne i forhold til både tid og erfaring*

Modstand fra borgere og tilbageholdende politikere kan ses i sammenhæng, da flere interviewrespondenter påpegede, at politikernes incitament til at støtte vedvarende energiprojekter påvirkes af den modstand, de kan møde fra borgerne. Modstanden fra borgere skyldes i høj grad, at ingen ønsker at have en vindmølle eller solcellepark i baghaven. Denne reaktion omtales også NIMBY (Not in My Backyard). Flere af interviewrespondenterne påpegede, at lokalbefolkningens opbakning forekommer som et væsentligt aspekt i forbindelse med etableringen, og dermed fremdriften, af vedvarende energianlæg. Dog udtrykte flere af interviewrespondenterne, at der på nuværende tidspunkt i nogen grad opleves en stigende accept fra borgerne i forhold til vedvarende energiprojekter. Denne stigende accept påpeges blandt andet af nogle at være udsprunget grundet Ruslands militære aggressioner mod Ukraine.

I forhold til *Natur- og miljøhensyn* kan det konkluderes ud fra både rapporterne fra EU og projektgruppens afholdte interviews, at problematikken på dette område i høj grad skyldes vanskeligheder ved udarbejdelse af miljøvurderinger. Disse vanskeligheder knytter sig særligt til selve håndteringen af de strengt EU-beskyttede bilag IV-arter og fugle. Det opleves uigennemskueligt, i hvilken grad disse arter skal håndteres i miljøscreeninger og -vurderinger. Håndteringen af arterne forekommer kompleks grundet EU- og dansk lovgivning på artsbeskyttelsesområdet samt løbende skærpede retningslinjer

fra klagenævne. Problemstillingen har dermed baggrund i en tvetydig fortolkning af de komplicerede regler på området. I forlængelse af disse problematikker opleves der, blandt interviewrepondenterne, en tendens til, at borgere er blevet bevidste om den retlige problemstilling, og anvender dette som belæg for at forsinke eller stoppe projekterne. Borgerne påklager, at miljøvurderingerne er utilstrækkelige, og beskylder myndighederne for at have overset eller ikke forholdt sig tilstrækkeligt til blandt andet bilag IV-arterne eller fuglene. Særligt grundet manglende viden om hvad en *korrekt* udarbejdet miljøvurdering indebærer, opleves der, blandt interviewrepondenterne, en tendens til, at myndighederne er mere tilbøjelig til at hjemsende disse og bede om yderligere dokumentation, som i nogen grad kan forekomme disproportionalt at dokumentere. Samtidig opleves der en tendens til at flere af disse sager ender i klagenævne, hvor praksis skærpes yderligere. Der kan derved opstå situationer, hvor processen for disse projekter forlænges med år samt situationer hvor projektet tilføres en betydelig merudgift. Risikoen for en omkostningstung merudgift medfører angiveligt en påpasselighed i forhold til at igangsætte projekterne.

Kapacitetsudfordringer med elnettet, herunder selve udbygningen, ses som værende medvirkende til at forsinke eller afbryde fremdriften af vedvarende energianlæg. Manglende koordinering i forhold til hvor kommende vedvarende energianlæg bliver placeret, opleves blandt andet som værende en barriere for udbygningen af elnettet. Yderligere medfører afskaffelsen af udligningsordningen flere omkostninger for opstillerne, hvilket kan få energiselskaber til at være tilbageholdende med at opstarte vedvarende energiprojekter.

Manglende egnede områder til vedvarende energianlæg ses som et resultat af, at der i den fysiske planlægning ikke nødvendigvis foretages udpegninger til vedvarende energianlæg. Derimod udpeges der andre områder, som er forbeholdt særlige anvendelser eller pålagt arealbindinger, som gør, at områder der ellers er egnede til vedvarende energianlæg ikke kan anvendes. Afstandskrav blev yderligere fremhævet som en barriere i den forbindelse, da kravene hertil begrænser mulighederne for placering af de vedvarende energiprojekter, særligt i forhold til vindmølle anlæg.

Manglende kapacitet hos myndighederne i forhold til både tid og erfaring ses som et resultat af, at planlægning for vedvarende energiprojekter generelt tager længere tid og kræver medarbejdere med viden og erfaring inden for området. Det øgede fokus på fremdriften af vedvarende energi medfører også, at flere ønsker at opstille vedvarende energianlæg. Dette kan myndighederne ikke nødvendigvis følge med til, da der ikke er kapacitet nok til udarbejdelsen af blandt andet planer og miljøvurderinger for alle projektforslag. Denne årsag blev særligt fremhævet ved analysen af rapporterne fra EU, men blot benævnt af fem interviewrepondenter.

Af ovenstående kan det konkluderes, at flere af årsagerne, der er medvirkende til at fremdriften af vedvarende energiprojekter forsinkes eller stoppes, kan kædes sammen. Årsagerne kan være til stede i et projekt samtidig og derved have indvirkning på hinanden. Det er særlig tydeligt, at der opleves en kobling mellem borgermodstand og de retlige og faglige problemstillinger omkring natur- og miljøhensyn. Med dette sagt, er der naturligvis borgere, der værner og bekymrer sig om naturen, men flere af interviewrepondenterne finder det dog bemærkelsesværdigt, at borgere ofte påklager netop dette område. Det

tyder i høj grad på en bevidsthed blandt borgere om, at dette specifikke område kan være medvirkende til, at projekterne forsinkes.

Endvidere kan det af analysen af politikdesignet bag klimaambitionerne udledes, at KLL i sig selv ikke præsenterer de midler, som skal medvirke til indfrielsen af 70 % målsætningen, og vedtagelsen af loven i 2020 kan derfor anses som symbolpolitik. Klimaaftalen, der blev indgået i 2022, vedrørende ambitionen om en firedobling af sol- og vindenergi på land, kan, sammen med blandt andet den potentielle opgradering af vedvarende energi som en samfundsmæssig og statslig interesse i planlægningen, anskues som et middel til opnåelsen af KLL's 70 % målsætning. Selvom klimaaftalen forsøger at adressere en række implementeringsbarrierer gennem midler og ressourcetildeling, kan det på nuværende tidspunkt samtidig konstateres, at der fortsat er mangel på tydeligere kommunikation om de statslige interesser og kommunernes ansvar for opgavevaretagelsen i planlægningen for vedvarende energi på land i politikdesignet.

I forbindelse med analyse af rapporterne fra EU var det muligt at opstille årsagerne angivet heri hierarkisk, da det var således det blev præsenteret i dokumenterne. Det har ikke været muligt at foretage samme hierarkiske opsætning af resultaterne fra projektgruppens interviewanalyse, da det ikke var gennemgående at respondenterne udtrykte barriererne som værende størst og mindst. Derfor blev årsagerne præsenteret under de respektive aktører og opdelt i kategorier. Dog var det muligt at kvantificere de enkelte årsager ud fra hvor mange aktører, der havde nævnt den specifikke årsag. Ud fra dette har projektgruppen kunne konkludere, at borgermodstand og uklarheder i forhold til natur- og miljøhensyn, er de to årsager, der er påpeget af flest interviewrespondenter i forhold til at forsinke eller stoppe vedvarende energiprojekter. Ved at sammenholde resultaterne fra dokument- og interviewanalysen, kan det konkluderes, at borgermodstand i højere grad opleves i Danmark sammenlignet med årsagerne rapporteret af EU-Kommissionen. Problemstillingen i forhold til udarbejdelse af miljøvurderinger er derimod benævnt af størstedelen af interviewrespondenterne og er højt hierarkisk placeret i rapporterne udgivet af EU.

Del II

Hovedanalyse

Problemformulering og afgrænsning 5

I projektets foranalyse blev fem hovedårsager, der medfører barrierer for vedvarende energiprojekter, udledt. Disse er oplistet i vilkårlig rækkefølge i kapitel 4. Alle disse kan være relevante at afhjælpe for at sikre fremdriften af vedvarende energi, og landinspektørfaget kan på forskellig vis bidrage, dog med varierende relevans, til at imødegå de givne barrierer. På baggrund af sammenstillingen mellem dokumentanalysens hierarkisk opdelte årsager og kvantificering af årsager nævnt af interviewrespondenterne er det vurderet, at de to hovedårsager, *borgermodstand* samt *natur- og miljøhensyn*, er de hyppigst forekommende barrierer i forbindelse med etableringen af vedvarende energianlæg.

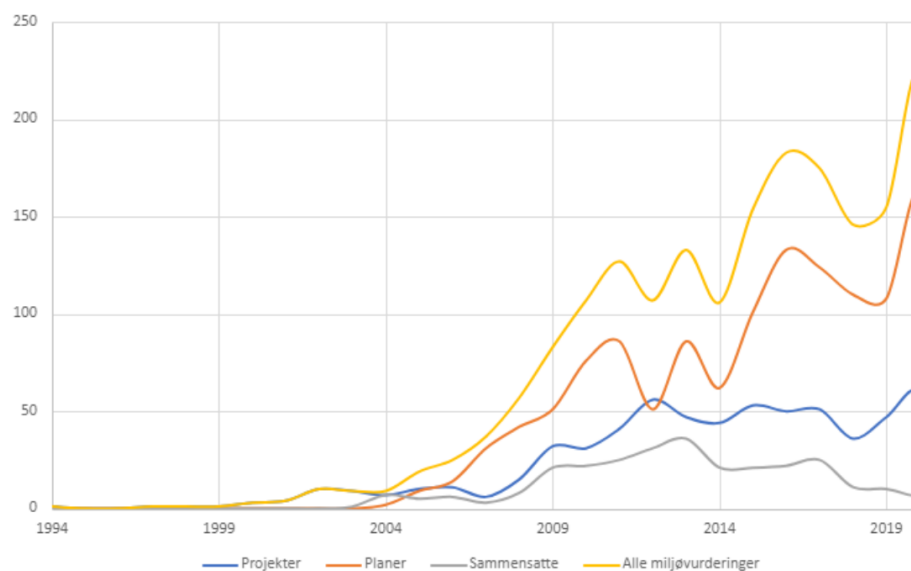
Borgermodstand kan siges at være en velkendt barriere ved etablering af vedvarende energianlæg, blandt andet i lyset af af NIMBY-effekten. Det er ligeledes en barriere, som gennem de seneste mange år har været i fokus og forsøgt imødekommet gennem diverse borgerinddragelsesmetoder, erstatninger ved værditab samt forskellige former for bonusordninger, som blandt andet fremgår af Lovbekendtgørelse nr. 1791 af 02-09-2021 om fremme af vedvarende energi, *VE-loven*. I modsætning hertil tyder resultaterne af særligt interviewanalysen på, at der inden for den seneste årrække er opstået nye, betydelige barrierer for fremdriften af vedvarende energi i forbindelse med natur- og miljøhensyn, som endnu ikke er adresseret i samme omfang som fænomenet om borgermodstand. Med baggrund i dette vælges det at arbejde videre med natur- og miljøhensyn i projektets hovedanalyse. Et yderligere argument for at arbejde videre med barriererne vedrørende denne problemstilling i hovedanalysen er, at den trækker tråde til både borgermodstand og arealinteressekonflikten.

Det er erfaret, at miljøscreening og -vurdering, herunder særligt håndteringen af beskyttede bilag IV-arter heri, opleves som værende vanskeligt, og kan betragtes som 'hovedproblematikken' inden for natur- og miljøhensyn. Dette skyldes, at der blandt myndigheder og rådgivende virksomheder er uvished om, hvordan og hvornår miljøvurderinger er udarbejdet korrekt og tilstrækkeligt hvad angår beskyttede arter. Særligt tilstrækkeligheden skaber problemer grundet kompleks EU- og dansk lovgivning på området samt angiveligt skærpede krav fra klagenævnene, hvor det er svært at tyde, hvornår nok er nok. Problemstillingen omhandler dermed tvetydige fortolkninger af reglerne. Dette er problematisk, da det af foranalysen yderligere kan udledes, at borgere har fået tendens til at anvende netop miljøscreeninger og -vurderinger samt beskyttede arter som belæg for at påklage retlige forhold vedrørende dette. Dette skyldes, at borgerne har erfaret, at det er en dagsorden der prioriteres højt og som kan løftes til klagenævnene, hvis det kan påstås, at en screening eller vurdering ikke er udført tilstrækkeligt eller en beskyttet art kan være overset. Dette skaber et forsinkende element under både udarbejdelsen af

miljøscreeningen og -vurderingen, da det er erfaret, at medarbejdere er særligt påpasselige i forhold til at undgå fejl og mangler, men også efter udarbejdelsen hvis screeningen eller vurderingen påklages.

Skærpede krav og en strengere artsbeskyttelse giver endvidere anledning til at undersøge, om der ved brug af nogle bestemte tiltag kan findes en balance mellem udviklingen af vedvarende energi og beskyttelsen af arter. Relevant at undersøge er eksempelvis potentialet for anvendelse af de i naturbeskyttelsesdirektiverne fastlagte muligheder for at fravige beskyttelsen af beskyttede arter. En grundholdning i Danmark har dog længe været, at fravigelser ikke skal anvendes og at der i stedet skal findes løsninger, hvor dispensation for beskyttelsen ikke er nødvendig [Gregor, 2022, s. 24]. En rapport viser, at Danmark i perioden 2017-2018 anvendte fravigelsesmuligheden for beskyttelsen af bilag IV-arter efter art. 16 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (Habitatdirektivet), 17 gange. Til sammenligning anvendte nabolande som Sverige fravigelsen 326 gange og Tyskland 2.645 gange i samme periode [Calaciura og Zoghi, 2021, s. 8-9].

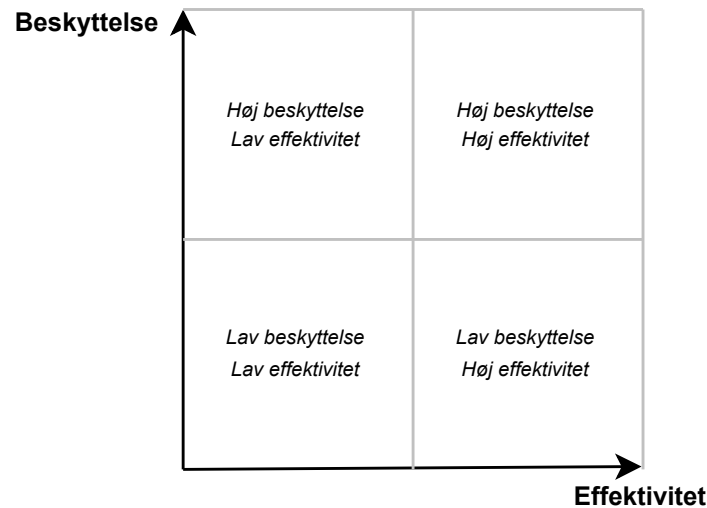
Nyere forskning fra Det Danske Center for Miljøvurdering (DCEA) peger endvidere på, at der bliver udarbejdet flere og flere miljøvurderinger [Kørnøv og Lyhne, 2022], hvilket illustreres i figur 5.1.



Figur 5.1. Udviklingen i antallet af miljøvurderinger i Danmark fra 1994-2021 fordelt på vurderinger for projekter, planer og sammensatte rapporter. Med sammensatte rapporter forstås, at miljøvurderingen for projekt og plan er i samme dokument [Kørnøv og Lyhne, 2022, s. 4]. Figur er fra Kørnøv og Lyhne [2022].

Yderligere påpeger Kørnøv og Lyhne [2022], at der er sket en stor stigning i antallet af miljøkonsekvensrapporter (miljøvurdering af projekter) inden for energiproduktion, hvilket relaterer sig til den grønne omstilling. Med stigningen i antallet af miljøvurderinger understøttes et øget behov for klarere retningslinjer på området, som bedre balancerer høj beskyttelse af arter med høj effektivitet, således projekter for vedvarende energi

realiseres. Balanceringen af høj beskyttelse og høj effektivitet forstås ved ambitionen om at beskyttelse af arter på højt niveau skal indgå i en effektiv proces ved realisering af vedvarende energiprojekter. Hvorvidt dette er muligt, med det i dag gældende regelgrundlag og -fortolkning kræver dog en nærmere undersøgelse. I figur 5.2 ses en illustration af forholdet mellem beskyttelse og effektivitet.



Figur 5.2. Illustration af forholdet mellem beskyttelse og effektivitet.

Ovenstående betragtninger kalder på en undersøgelse af, hvoraf problematikken i forhold til miljøvurderinger og artsbeskyttelse nærmere bestemt består. Her er det relevant at analysere regelkomplekset på miljø- og artsbeskyttelsesområdet, herunder spillerummet for at balancere effektivitet overfor beskyttelse, og den retlige håndtering heraf, som resulterer i en række virkninger af retten. Derudover er det yderligere relevant at vurdere behovet for justeringer af blandt andet regelgrundlaget og -fortolkningen med henblik på at øge fremdriften af vedvarende energi samtidig med at også artsbeskyttelsen fremadrettet fremmes bedre. På baggrund af dette er følgende problemformulering til det videre arbejde opstillet:

I hvilken grad er miljøvurderingsinstrumentet egnet til at forene modstående hensyn mellem beskyttelse af arter og realisering af vedvarende energiprojekter på effektiv vis?

For at besvare problemformuleringen kvalificeret, er det relevant at udfolde nogle af begreberne, som knytter sig hertil. *Miljøvurderingsinstrumentet* defineres som de regler og lovbestemte virkemidler, der knytter sig til miljøvurderingen. Dette omfatter direktiver, miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning. Dette benævnes også regelkomplekset i projektet. Ydermere defineres *effektiv* i forhold til betydningen af det engelske ord *efficient*. Ordet vedrører et ressourcemæssigt aspekt i forhold til at opnå højst mulig produktivitet med mindst mulige anstrengelser og omkostninger, hvorefter noget er tids- og omkostningsmæssigt effektivt [Oxford Dictionary, 2010]. Denne definition anvendes derfor i projektet som parameter ved vurdering af forholdet mellem beskyttelse og effektivitet som afvejes løbende i projektet.

Yderligere er følgende tre underspørgsmål opstillet til besvarelse af problemformuleringen:

- 1. Hvad er baggrunden for EU's miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning, herunder udviklingen i det danske regelkompleks, og hvordan implementeres lovgivningen i dansk ret aktuelt?*
- 2. Hvilke virkninger er der af miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivningen i forhold til vedvarende energiprojekter?*
- 3. Hvilke justeringer kan foretages, hvis artsbeskyttelse skal kunne forenes med vedvarende energiprojekter, således begge hensyn fremadrettet fremmes bedre?*

Afgrænsning

Projektets problemformulering og underspørgsmål afgrænses til at undersøge emnefeltet ud fra arterne anført i Habitatdirektivets bilag IV litra a og beskyttelsen knyttet til disse. Projektgruppen er opmærksom på, at Fuglebeskyttelsesdirektivets beskyttelse af vilde fugle bør indgå i analysen for at analysen af artsbeskyttelseslovgivningen er mere fuldendt. Dette skyldes, at Fuglebeskyttelsesdirektivet indeholder en beskyttelse af vilde fugle tilsvarende Habitatdirektivets beskyttelse af bilag IV-arter. Disse direktiver udgør tilsammen den samlede artsbeskyttelse¹. Afgrænsningen er nødvendig grundet projektets begrænsede tidsramme og ressourcer, hvorfor det er valgt at fokusere på Habitatdirektivets bilag IV-arter. Valget om at fokusere på netop disse arter foretages blandt andet på baggrund af resultaterne af særligt interviewanalysen foretaget af projektgruppen i kapitel 3, som peger på, at det særligt er bilag IV-arterne, der skaber udfordringer i miljøvurderinger. Endvidere udtrykker Pagh og Haugsted [2022], at det først er inden for de senere år, at EU's regler om bilag IV-arter og deres levesteder har fået større opmærksomhed i offentligheden, hvilket har medført en række komplikationer i forbindelse med større planer og anlægsarbejder.

¹For yderligere interesse henvises der til Fuglebeskyttelsesdirektivets art. 5 og 9, som vedrører henholdsvis den strenge beskyttelsesordning for vilde fugle samt muligheder for at fravige beskyttelsen.

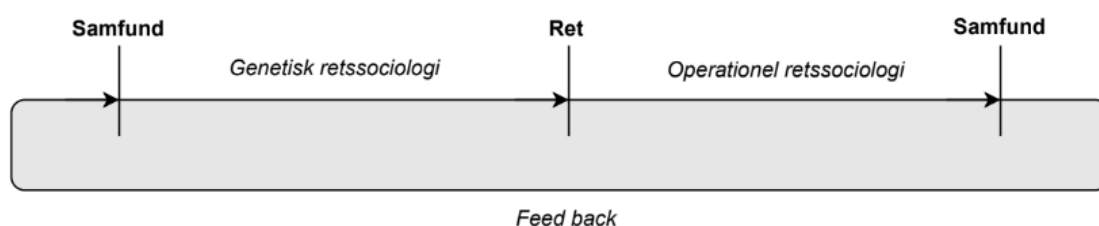
Teori, metode og struktur for hovedanalysen 6

Dette kapitel har til formål at redegøre for den metodiske og systematiske tilgang, som hovedanalysens videnskabelige grundlag baseres på til besvarelse af projektets problemformulering og de dertilhørende tre underspørgsmål. I kapitlet beskrives de anvendte analyserammer og metoder samt hvordan disse benyttes til besvarelse af problemformuleringen og underspørgsmål. Afslutningsvist præsenteres strukturen for hovedanalysen med dertilhørende strukturdiagram, der illustrerer strukturen for projektet som helhed.

6.1 Retssociologi

I projektets hovedanalyse arbejdes der inden for retssociologien, som er et samfundsvidenskabeligt orienteret studie af retten, hvor retten, ligesom ved retsdogmatikken, er studieobjektet [Kristiansen og Dalberg-Larsen, 2022, s. 19]. Her undersøges blandt andet, hvordan retten, herunder reguleringsystemet, for miljøvurdering og artsbeskyttelse har u hensigtsmæssige virkninger på samfundet i forhold til at forene vedvarende energiprojekter og artsbeskyttelse. Retssociologien adskiller sig dermed fra retsdogmatikken ved at undersøge forholdet mellem nogle generelle træk ved retsreglerne og deres virkninger eller mangel på samme, mens retsdogmatikken afdækker gældende retsregler i detaljen [Kristiansen og Dalberg-Larsen, 2022, s. 52-52].

Retssociologien kan inddeles i tre sammenhængende arbejdsfelter; genetisk- og operationel retssociologi samt en feed back-proces. En illustration af arbejdsfelterne kan ses i figur 6.1.



Figur 6.1. Retssociologiens tre arbejdsfelter. Figuren er udarbejdet på baggrund af og med tilladelse fra Kristiansen og Dalberg-Larsen [2022].

Genetisk retssociologi

I den genetiske retssociologi søges der systematisk mod at bestemme de faktorer, der ligger til grund for retssystemet samt at bestemme de faktorer, der resulterer i fremkomsten af nye regler, eller at gamle regler bliver opretholdt. Dermed undersøges det, hvad der

ligger til grund for udarbejdelse af nye retsregler, bevarelse af eksisterende retsregler eller ændringer af retsregler. Dette kan også betegnes 'rettens tilblivelse'. Hertil kan det undersøges, hvordan og hvilke forhold i samfundet der påvirker indholdet i retssystemet. [Kristiansen og Dalberg-Larsen, 2022, s. 50]

Operationel retssociologi

Ved den operationelle retssociologi søges der systematisk mod at undersøge rettens virkninger, eller mangel på virkninger, i samfundet, samt at klarlægge hvorfor retten har de pågældende virkninger. Yderligere søges der mod at bestemme faktorerne der afgør, om rettens virkninger er en succes eller fiasko. [Kristiansen og Dalberg-Larsen, 2022, s. 50 og 265]

Det kan være vanskeligt at fastslå hvilke virkninger, der har været ønsket ved vedtagelse af en lov, og nogle love kan være vedtaget grundet internationale forpligtelser. Kristiansen og Dalberg-Larsen [2022] henviser til otte faktorer, som kan have betydning for retsreglers virkninger. Faktorerne er oplistet nedenfor, og anvendes i hovedanalysen som analyseramme til at undersøge rettens virkninger.

1. Selve loven
2. Retssystemet i øvrigt
3. Myndighederne
4. Borgerne
5. Den politiske baggrund
6. Ressourcer
7. Kommunikation
8. Indirekte årsager

[Kristiansen og Dalberg-Larsen, 2022, s. 266-268]

I flere tilfælde er det de samme faktorer, som ligger til grund for retssystemet, som også bestemmer dets virkning. Dermed har den genetiske og operationelle retssociologi relation til hinanden [Kristiansen og Dalberg-Larsen, 2022, s. 237].

Feed back-proces

Ved feed back søges der mod hvordan virkningerne, eller mangel på virkningerne, af retten kan resultere i, at der opstår behov for ændringer i retssystemet. Dette kan skyldes utilfredshed med rettens virkeområde, hvilket igangsætter en feed back-proces, hvor der formuleres krav om ændringer af retssystemet. Feed back-processen kan ses som en del af det retlige kredsløb. [Kristiansen og Dalberg-Larsen, 2022, s. 51]

6.2 Anvendte metoder

I dette afsnit redegøres for de anvendte metoder til indsamling, bearbejdning og analyse af empiri i hovedanalysen. Endvidere redegøres for hvordan disse metoder anvendes til at besvare projektets problemformulering og de dertilhørende tre underspørgsmål.

6.2.1 Retsdogmatisk metode

Retssociologien som analysetilgang kan anvendes i samspil med retsdogmatisk metode til bestemmelse af gældende ret. I dette projekt inddrages lovgivning fra EU, hvorfor det retlige samspil mellem EU og Danmark præsenteres. Yderligere inddrages retskilde- og fortolkningsprincipper.

Retligt samspil mellem EU og Danmark

Danmark har siden 1973 været medlem af Den Europæiske Union (EU), som er et forpligtende politisk og økonomisk samarbejde mellem en række europæiske lande [Evald, 2011, s. 66]. EU hviler på et traktatretligt grundlag, hvor medlemslandene har overdraget lovgivningskompetence. Dette indebærer både delvis opgivelse af den lovgivningskompetence, som medlemslandet ellers havde, samt delvis suverænitetsafgivelse [Munk-Hansen, 2022, s. 287]. I Danmark er dette sket efter Lov nr. 169 af 05-06-1953 om Danmarks Riges Grundlov, *Grundloven*, § 20.

På grundlag af *traktaten*, som omfatter Traktat om Den Europæiske Union samt Traktat om den Europæiske Unions Funktionsmåde (EUF-Traktaten), udstedes retsakter. Jf. legalitetsprincippet kan EU udelukkende udstede retsakter inden for områder, hvor medlemsstaterne har afgivet suverænitet, ligesom der skal være hjemmel i traktaten for hver retsakt, der udstedes [Evald, 2011, s. 67]. Der findes følgende forskellige typer af retsakter:

- Forordninger: Direkte bindende for alle borgere, virksomheder og myndigheder uden forudgående national implementering. Der kan således træffes afgørelser i dansk ret på baggrund af forordninger.
- Direktiver: Bindende for medlemsstaterne med hensyn til de tilsigtede mål. Medlemsstaterne skal implementere reglerne i den nationale ret. Medlemsstaterne er endvidere forpligtede til at sikre, at direktivet anvendes fuldt ud, også efter gennemførelsen [Kure, 2014, s. 23].
- Afgørelser: Bindende for dem afgørelserne retter sig mod. Dette kan eksempelvis være en virksomhed eller et medlemsland.
- Henstillinger: Ikke bindende. En henstilling giver EU mulighed for at give meninger til kende og foreslå nye retningslinjer uden at pålægge retlige forpligtelser.
- Udtalelser: Ikke bindende. Disse giver EU mulighed for at fremsætte en ikke bindende erklæring.

[Munk-Hansen, 2022, s. 288-289]

Foruden disse retsakter henvises i projektet også til konventioner, som er internationale aftaler, hvori der er forpligtelser og forholdsregler inden for et konkret emne [EU-Oplysningen, 2022].

Retskildeprincipper og fortolkning

Retskilder kan, ifølge Evald [2011], systematiseres i fire hovedgrupper: lovgivning, retspraksis, sædvaner og "forholdets natur". I dette projekt anvendes både lovgivning og

retspraksis. I henhold til uskrevne prioriteringsprincipper har lovgivning forrang i forhold til de øvrige retskilder [Evald, 2011, s. 19].

Inden for lovgivningen tales ofte om et hierarki: Grundlov - lov - bekendtgørelse, som medfører, at en regel ikke må stride mod en højere rangeret regel. Der er dog ikke helt enighed mellem Højesteret og EU om, hvordan den internationale ret, herunder navnlig EU-retten, hænger sammen med dette lovhierarki. Denne problematik bunder i sondringen mellem en monistisk eller dualistisk retsopfattelse [Munk-Hansen, 2022, s. 302-303]. På baggrund af EU-Domstolens praksis er der ingen tvivl om, at EU-retten har forrang frem for den nationale ret, hvilket bygger på forståelsen af EU-rettens supranationale karakter. Omvendt har Højesteret i Danmark fastslået, at danske domstole er forpligtede til at tilsidesætte EU's retsakter, der rækker videre end Danmarks delvise suverænitetsafgivelse og derved er i strid med Grundloven [Munk-Hansen, 2022, s. 294-295]. Den danske retsopfattelse anser således traditionelt retten som dualistisk, hvor de nationale og EU-retlige retsregler anskues som adskilte systemer [Munk-Hansen, 2022, s. 210]. Med baggrund i dette, er der derfor ikke grundlag for at fastslå et entydigt lovhierarki [Munk-Hansen, 2022, s. 303].

Lovbestemmelser i dansk ret, der er vedtaget på baggrund af et direktiv, skal ikke fortolkes ud fra de nationale fortolkningsregler, men ud fra princippet om EU-konform fortolkning. Her skal de nationale regler fortolkes og anvendes i overensstemmelse med det direktiv, som loven har grundlag i [Munk-Hansen, 2022, s. 290].

Fortolkning af øvrig dansk lovgivning tager udgangspunkt i ordlyden med baggrund i den sproglige forståelse ud fra ordenes sædvanlige betydning. Dette kan suppleres med subjektiv formålsfortolkning, som er en fortolkning ud fra lovgivers hensigt med reglerne, hvilket støtter sig på lovens forarbejder, eventuelt lovens formålsbestemmelse og til tider lovens efterarbejder. [Munk-Hansen, 2022, s. 310-312]

I dette projekt anvendes både ordlyds- samt subjektiv formålsfortolkning til at afdække gældende ret.

I projektet anvendes *administrativ praksis*, som er forvaltningsafgørelser truffet af blandt andet danske klagenævn. Administrativ praksis fastsættes af myndigheder og er bindende for myndigheder [Munk-Hansen, 2022, s. 416]. Forvaltningsafgørelser kan yderligere indbringes for domstolene, hvilket dog ikke sker ofte, da sager i stedet afgøres i det administrative klagesystem. Derfor findes et stort antal administrative afgørelser i forhold til domsafgørelser. [Evald, 2011, s. 53]

Domstolsafgørelser er ligeledes bindende for myndigheder, og afgørelser truffet af domstolene betegnes *retspraksis*. Administrativ praksis kan være normativ i en afgørelse ved domstolene, men kan ikke ses som værende bindende herfor. Retspraksis omfatter domme, herunder Højesteretsdomme og EU-domme. EU-Domstolen behandler præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkning af EU-retten fra medlemsstaterne. På baggrund af et præjudicielt spørgsmål afsiges dom, der forsyner med de fornødne fortolkningsbidrag [Kure, 2014, s. 102]. Disse domme spiller dermed en stor rolle i EU-rettens udvikling [Kure, 2014, s. 28], og er derfor en vigtig kilde til fortolkning af retsakterne. Retspraksis og administrativ praksis kan anvendes som retskilder, når bestemmelser skal fortolkes, da

afgørelser kan medvirke til at danne mønstre for fremtidige afgørelser [Evald, 2011, s. 44-45] og fastlægger retsregler som en afledt effekt [Munk-Hansen, 2022, s. 337]. Retspraksis og administrativ praksis kan anvendes som retskilder med baggrund i lighedsideologien, hvor borgere behandles lige og skal kunne forudse deres retsstilling [Munk-Hansen, 2022, s. 332].

I nærværende projekt er det, for at kunne besvare projektets problemformulering og særligt første underspørgsmål, nødvendigt, at afdække historisk og gældende ret for at forstå regelsættet bag miljøvurdering og artsbeskyttelse. Den retsdogmatiske metode anvendes i projektet ved at retskilder benyttes til at beskrive og analysere gældende ret. Som følge af projektets teoretiske rammer har retsdogmatikken fokus på fastlæggelse af gældende ret underordnet retssociologien.

6.2.2 Dokumentanalyse

Dele af projektets hovedanalyse baserer sig på studier af forskellige typer skrevne dokumenter. Som beskrevet i afsnit 2.2.1 kan disse opdeles i primære, sekundære og tertiære dokumenter. I tabel 6.1 på næste side ses en oversigt over de forskellige typer af dokumenter, der anvendes i hovedanalysen.

Som præsenteret i afsnit 2.2.1 på side 6 bør en række metodiske overvejelser tages i betragtning i forbindelse med indsamling af dokumenter, afhængigt af spørgsmålet der ønskes besvaret. I projektets hovedanalyse udvælges dokumenterne med formålet om at besvare underspørgsmålene, der skal bidrage til besvarelse af problemformuleringen. Dokumenterne udvalgt til besvarelse af første underspørgsmål fremgår i tabel 6.1 under kapitel 7, dokumenterne anvendt til besvarelse af andet underspørgsmål fremgår under kapitel 8 og dokumenterne anvendt til besvarelse af tredje underspørgsmål fremgår under kapitel 9.

Som det ligeledes fremgik af afsnit 2.2.1 på side 6, skal der foretages kildekritiske overvejelser af dokumentmaterialet. Projektgruppen er særligt opmærksom på, at de høringsdokumenter, der anvendes, kan indebære personlige holdninger, der ikke nødvendigvis er veldokumenterede påstande. Da genstandsfeltet de seneste par år har været, og fortsat er, betændt og aktuelt, er det ligeledes relevant at gøre sig overvejelser om hvilke dokumenter der anvendes og hvornår disse er fra, da der inden for korte perioder kan være opstået ændret praksis. Ved anvendelse af eksempelvis fagbøger og juridisk litteratur har projektgruppen været opmærksom på at forfatterne er eksperter på området, hvorfor de anses saglige og troværdige.

Dokumenttype	Antal dokumenter
Kapitel 7	
National lovgivning (<i>sekundære</i>)	20
EU-lovgivning (<i>sekundære</i>)	13
International lovgivning (<i>sekundære</i>)	7
Forarbejder (<i>sekundære</i>)	4
Noter fra Karnov (<i>sekundære</i>)	8
Rets- og administrativ praksis (<i>tertiære</i>)	15
Vejledninger (<i>tertiære</i>)	1
Bøger, herunder juridisk litteratur (<i>tertiære</i>)	6
Rapporter (<i>tertiære</i>)	1
Peer reviewed artikler (<i>tertiære</i>)	1
Orienteringsmeddelelser (<i>sekundære</i>)	2
Hjemmesider fra EU, Miljøstyrelsen og FN (<i>tertiære</i>)	7
Notater/Kommentarer (<i>tertiære</i>)	2
Kapitel 8	
National lovgivning (<i>sekundære</i>)	5
EU-lovgivning (<i>sekundære</i>)	2
Forarbejder (<i>sekundære</i>)	1
Rets- og administrativ praksis (<i>tertiære</i>)	11
Vejledninger og forvaltningsplaner (<i>tertiære</i>)	3
Kommentarer til afgørelser og domme (<i>tertiære</i>)	3
Høringsdokumenter (<i>tertiære</i>)	4
Bøger, herunder juridisk litteratur (<i>tertiære</i>)	2
Artikler, herunder peer reviewed og fagartikler (<i>tertiære</i>)	4
Rapporter (<i>tertiære</i>)	4
Hjemmesider (<i>tertiære</i>)	1
Miljøvurderinger (<i>tertiære</i>)	2
Kapitel 9	
EU-lovgivning (<i>sekundære</i>)	2
Retspraksis (<i>tertiære</i>)	1
Rapporter/publikationer (<i>tertiære</i>)	2
Hjemmesider (<i>tertiære</i>)	1
Vejledninger og forvaltningsplaner (<i>tertiære</i>)	2

Tabel 6.1. Oversigt over hvilke dokumenttyper, der er inddraget i projektets hovedanalyse.

6.2.3 Interviewmetode

I hovedanalysen anvendes interview som kvalitativ metode til at belyse og undersøge projektets problemformulering. Formålet med anvendelse af interviewmetode i hovedanalysen er dels at skabe en forståelsesramme, dels at indhente viden som kan forekomme vanskelig eller uladssiggørlig at opnå gennem dokumenter. Interviewene er foretaget som semistrukturerede interviews for at muliggøre uddybende spørgsmål, men samtidig for at sikre, at interviewene centrede om forudbestemte emner [Aarhus Universitet, n.d.]. Forinden afholdelse af interviewene er der udarbejdet udførlige interviewguides. Disse interviewguides findes i vedlagte ZIP-fil (2.1. Interviewguides).

Udvælgelse af interviewrespondenter

Udvælgelsen af interviewrespondenterne er baseret på et formålsdrevet princip med formodningen om, at disse personer med deres faglige baggrunde, beskæftigelsesområder og erfaringsgrundlag kan bidrage med konkret viden om emnet og problemstillingerne forbundet hermed. De udvalgte respondenter er Flemming Elbæk, Ole Gregor og Casper Katborg. I tabel 6.2 på den følgende side ses en oversigt over interviewrespondenternes baggrund. Der er opnået kendskab til Flemming Elbæk og Casper Katborg gennem materiale fra konferencer, hvor disse to har været oplægsholdere om Habitatdirektivet og beskyttelsen af bilag IV-arter. Kendskabet til Ole Gregor er opnået gennem fagbladet 'Landinspektøren', hvor Gregor i adskillige artikler har udtalt sig om blandt andet miljøvurderinger, den strenge EU-artsbeskyttelse, EU-domme og danske klagenævnsafgørelser. Yderligere stiftede projektgruppen bekendtskab med Gregor under et virksomhedsbesøg ved Århus Kommune i oktober 2022. Respondenterne er, udover på baggrund af deres faglige baggrunde, derfor udvalgt, da projektgruppen har stiftet bekendtskab til disse gennem diverse oplæg og udgivelser. Andre respondenter med samme erfaringsgrundlag kunne sandsynligvis også være egnet og med fordel være blevet anvendt til at supplere og understøtte de udvalgte interviewrespondenters udsagn. Dette kommenteres yderligere i afsnittet om reliabilitet og validitet.

Formålet med at interviewe Flemming Elbæk var, med udgangspunkt i hans juridiske baggrund, at opnå en grundlæggende forståelse for den retlige sammenhæng i EU- og dansk kontekst i forhold til beskyttelsen af bilag IV-arter. Projektgruppen gør derfor også opmærksom på, at brugen af interviewet med Flemming ikke nødvendigvis har en fremtrædende og direkte rolle i projektrapporten, men har bidraget til at skabe en grundlæggende og nødvendig forståelse for det komplekse regelsæt der knytter sig til artsbeskyttelsen og er dermed brugt underliggende til udarbejdelsen af afsnit 7.2.2. Endvidere inddrages perspektiver fra interviewet med Elbæk i kapitel 8 og 9 til at frembringe og underbygge relevante pointer og synsvinkler. Elbæk har publiceret udgivelser om miljøretlige emner, hvilket understøtter, at han er velvidende på området. Yderligere har Elbæk været vejleder på Juridisk Institut ved Aalborg Universitet.

Formålet med at interviewe Ole Gregor var at opnå en konkret forståelse af de problemstillinger, som Gregor udtaler sig om i artikler i Landinspektøren. Gregor kan, som pensioneret landinspektør, bidrage med nogle andre erfaringer og perspektiver end Elbæk og Katborg grundet deres forskellige uddannelsesbaggrund og dermed erfaringsgrundlag. Interviewet med Gregor har, ligesom interviewet med Elbæk, primært bidraget til skabelse af den nødvendige grundlæggende forståelse for genstandsfeltet, og er dermed hovedsageligt brugt underliggende i hovedanalysen. I kapitel 9 inddrages perspektiver fra interviewet med Gregor til at underbygge relevante pointer. Gregor adskiller sig fra Elbæk og Katborg, da Gregors nuværende beskæftigelse med genstandsfeltet er af egen interesse og dermed ikke arbejdsrelateret. Gregor er endvidere suppleant i Planklagenævnet [Nævnenes Hus, 2021], hvorfor dette understøtter hans erfaringsgrundlag.

Formålet med at interviewe Casper Katborg er, at Katborg med sin erfaring fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet samt mange års beskæftigelse med særligt bilag IV-

arter kan bidrage med væsentlig viden om genstandsfeltet ud fra et biologisk perspektiv. Katborgs perspektiver inddrages primært i afsnit 8.2, hvor han bidrager med at nuancere diskussionen om anvendelse af fravigelser ud fra et biologisk perspektiv. Katborg har endvidere udgivet peer reviewed artikler på naturområdet, der sammen med hans tid ved Miljø- og Fødevareklagenævnet, understøtter, at han er velvidende på området.

Trods alle interviewrespondenterne vurderes at være relevante og troværdige, er det vigtigt at forholde sig kritisk til interviewrespondenternes udsagn, hvilket uddybes i afsnittet om realibialitet og validitet.

Projektgruppen har yderligere rettet henvendelse til en jurist og en biolog ansat ved Miljøstyrelsen. Kendskabet til disse var opnået gennem interviewet med advokat Flemming Elbæk. Ingen af de kontaktede er vendt tilbage på projektgruppens henvendelse. Projektgruppen er dog bevidst om, at det havde styrket projektet.

Interviewrespondenter	Profession	Dato
Flemming Elbæk	Flemming Elbæk blev uddannet jurist i 2006 fra Aarhus Universitet. I 2008 startede han ved Miljøministeriet, hvor han arbejdede i fire år. Han arbejdede ved Landbrug- og Fødevare som intern advokat fra 2012-2014, og har siden været ved Haugaard Braad Advokatfirma. De sidste 4-5 år har det næsten kun været miljøvurderinger han har beskæftiget sig med. Flemming Elbæk afholder yderligere flere foredrag omkring miljøretten i forhold til naturbeskyttelse.	01/03-2023
Ole Gregor	Ole Gregor er pensioneret landinspektør og har i mere end 35 år beskæftiget sig med blandt andet areal- og miljøregulering og er specialist inden for miljøvurdering samt plan- og reguleringslovgivning. Gregor har tidligere været ansat ved praktiserende landinspektør, Viborg Amt, Miljøministeriet og som chefkonsulent ved Rambøll. Senest har Gregor været ved Aarhus Kommune som VVM-specialist. Derudover skriver Ole Gregor løbende artikler til fagbladet 'Landinspektøren' og er suppleant i Planklagenævnet.	14/03-2023
Casper Katborg	Casper Katborg blev uddannet biolog i 2007 og startede med at arbejde 9,5 år i en kommunal forvaltning. Katborg har derudover siddet i Miljø- og Fødevareklagenævnet i 3,5 år, hvor han var med til at udforme praksis for bilag IV-arter og blandt andet været med ved sagen om Baltic Pipe. I dag sidder Katborg ved NIRAS, hvor han blandt andet beskæftiger sig med bilag IV-arter. Ved siden af dette holder Katborg ofte oplæg om bilag IV-arter sammen med Flemming Elbæk.	04/05-2023

Tabel 6.2. Oversigt over interviewrespondenterne, deres profession samt dato for afholdelse af interview.

I forhold til interviewrespondenterne kan det konstateres, at disse alle er fagpersoner, som har både miljøvurdering og artsbeskyttelse nært i deres hverdag og dermed også brænder for genstandsfeltet. Som følge heraf kan respondenterne have nogle skarpe personlige holdninger, som potentielt kan komme til syne i interviewene. Det må yderligere bemærkes, at særligt Elbæk og Katborg har en relation til hinanden, i og med de jævnligt afholder oplæg sammen om netop miljøvurderinger og artsbeskyttelse. Dette kan i en vis grad skævvride interviewresultaterne, da det må formodes, at de kan dele nogle af de samme holdninger.

Interviewet med Elbæk foregik på Haugaard|Braad's kontor i Aalborg, og interviewet med Gregor og Katborg blev afholdt over Microsoft Teams.

Bearbejdelse af empiri fra interviews

Alle interviewene blev optaget med tilladelse fra respondenterne. Optagelserne blev anvendt til udarbejdelse af interviewreferater. Når interviewet optages, gives intervieweren mulighed for at fokusere fuldt ud på samtalen og fastholde interaktionen med respondenterne. Det er bevidst valgt at skrive referater af interviewene frem for transskriberinger, da dette reducerer tidsforbruget og kan give et mere overskueligt overblik over empirien. Ved referatskrivningen foregår en sortering og organisering af samtalen, således den store mængde af interviewdata komprimeres. Endvidere fremhæves de væsentligste udsagn i form af citater. Referaterne findes i den vedlagte ZIP-fil (2.2. *Interviewreferater*).

Refleksioner om interviewresultaternes reliabilitet og validitet

Interviewresultaternes reliabilitet kunne styrkes, hvis projektgruppen havde interviewet flere personer med samme erfaringsgrundlag og faglige baggrunde, som de udvalgte respondenter har. Dette kunne bidrage til at understøtte eksisterende udsagn og samtidig bringe nye perspektiver og forståelser i spil. Grundet det mindre antal af interviews og interviewrespondenternes forskellige faglige baggrunde kan der ikke foretages generaliserbare konklusioner. De foretagende interviews kan dog fortsat bidrage til værdifuld viden fra forskellige perspektiver.

For at styrke reliabiliteten er interviewspørgsmålene udfærdiget med bestræbelse på at undgå ledende spørgsmål. Dog har der været situationer, hvor der er stillet uddybende spørgsmål, der kan forekomme ledende. Dette kan være nødvendigt for at bekræfte forståelsesgrundlaget og kontrollere reliabiliteten af interviewrespondenternes svar. De ledende spørgsmål anses dermed ikke at svække reliabiliteten af interviewet, men derimod styrke den. [Kvale og Brinkmann, 2015, s. 230-231]

Ved referatskrivning forekommer et element af fortolkning og det er dermed usandsynligt, at to forskellige personer vil udfærdige referaterne ens. Dette kan have en mulig negativ indvirkning på reliabiliteten. For at mindske denne mulige indvirkning har alle gruppe-medlemmer læst referaterne med fokus på at sikre en fælles forståelse. Endvidere er interviewrespondenterne blevet tilsendt efterfølgende opfølgende spørgsmål pr. mail for afklaring af eventuelle tvivlsspørgsmål i forhold til det sagte.

Som tidligere nævnt, kan der være en vis skævvridning i, at interviewrespondenterne Flemming Elbæk og Casper Katborg har en relation til hinanden i kraft af, at de afholder oplæg sammen, og dermed må formodes at dele nogle af de samme holdninger. Projektgruppen vurderer dog, at denne mulige skævvridning ikke kommer til syne i projektet og dermed påvirker reliabiliteten og validiteten af interviewresultaterne, da formålet med interviewene, og dermed også spørgsmålene, har været forskellige. Interviewet med Elbæk har i særdeleshed vedrørt selve regelkomplekset og dets sammenhæng, mens interviewet med Katborg har vedrørt anvendelsen af fravigelsesmuligheden i Habitatdirektivets art. 16(1) fra en biologs perspektiv og yderligere anvendelsen af afværge- og kompensationsforanstaltninger. Endvidere er det forsøgt at tage forbehold for eventuelle skarpe personlige holdninger tilkendegivet i alle interviews eksempelvis ved at sammenholde interviewresultaterne med analyser af dokumenter og retsregler, for gennem

kildetriangulering at sikre validiteten og reliabiliteten.

Validiteten af interviewresultaterne er forsøgt sikret gennem de udarbejdede interviewguider, hvori formålet med hvert enkelt spørgsmål er beskrevet. Ved at udforme disse formålsbeskrivelser er det muligt undervejs i interviewet at kontrollere, hvorvidt spørgsmålet er besvaret fyldestgørende. Hele projektgruppen medvirkede ved alle interviewene, hvor én person fungerede som hovedinterviewer, mens de øvrige bidrog med uddybende spørgsmål og sikrede, at alle forberedte spørgsmål blev besvaret. Dette medvirkede til at styrke validiteten af interviewene.

Validiteten af interviewene styrkes endvidere af, at referaterne er godkendt af respondenterne. Dette anses som et kvalitetsparameter.

6.3 Struktur for hovedanalysen

I dette afsnit præsenteres strukturen for hovedanalysen, heriblandt et strukturdiagram, der har til hensigt at illustrere opbygningen af hovedanalysen og angive formål samt hvilken teori og metode, der anvendes til besvarelse af projektets problemformulering og underspørgsmål. I det følgende beskrives kapitlernes indhold, betydning og tilgang til besvarelse af problemformuleringen og underspørgsmålene nærmere. Hovedanalysen er opbygget således, at hvert underspørgsmål besvares gennem hvert sit kapitel.

I kapitel 7 besvares første underspørgsmål, som lyder således: *Hvad er baggrunden for EU's miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning, herunder udviklingen i det danske regelkompleks, og hvordan implementeres lovgivningen i dansk ret aktuelt?* Her betragtes EU's miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning i et historisk perspektiv, hvor der foretages en historisk analyse af retten og dens tilblivelse til det den er i dag i dansk ret. Analysen foretages ud fra en retssociologisk tilgang med fokus på den genetiske retssociologi og feed back-processen, for at klarlægge både baggrunden for reglerne og udviklingen heraf til det de er i dag. Endvidere foretages en retlig analyse af relevante bestemmelser i dansk ret, hvor regelkomplekset, som miljøvurderingsinstrumentet består af, udfoldes ved brug af retsdogmatisk metode.

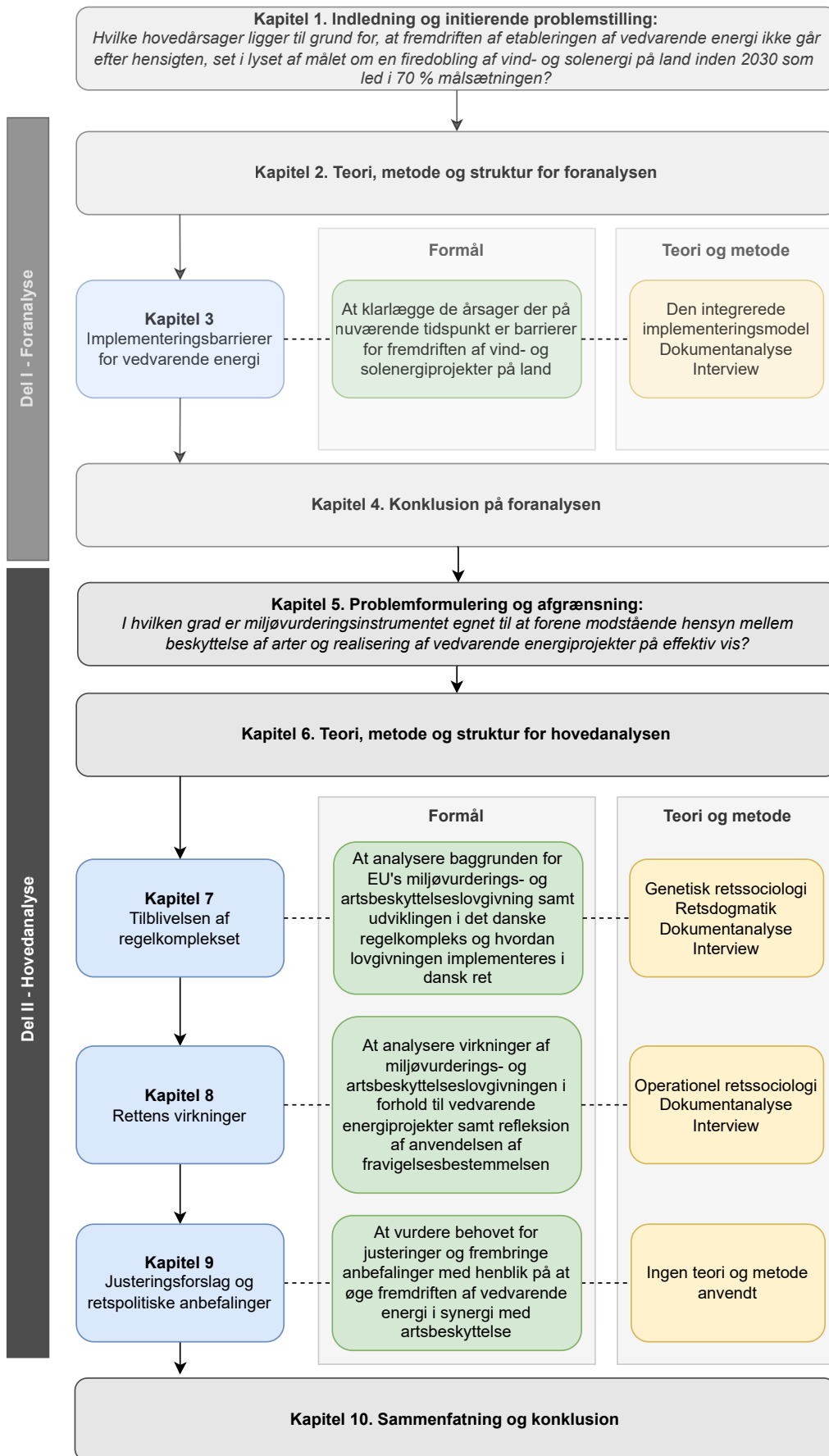
I kapitel 8 besvares andet underspørgsmål, som lyder således: *Hvilke virkninger er der af miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivningen i forhold til vedvarende energiprojekter?* Analysen har til formål at rette opmærksomhed mod den retlige håndtering af regelkomplekset, som miljøvurderingsinstrumentet består af, ved systematisk at undersøge virkningerne af miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivningen i henhold til vedvarende energi. Dette gøres ud fra en række udvalgte afgørelser fra Plan- samt Miljø- og Fødevareklagenævnet med inddragelse af øvrig relevant dokumentmateriale, såsom nyhedsartikler og hørings svar. Endvidere reflekteres over implikationerne ved en øget brug af fravigelsesmuligheden ud fra et biologisk og retligt perspektiv. Tilgangen til disse analyser er den operationelle retssociologi.

I kapitel 9 besvares tredje underspørgsmål, som lyder således: *Hvilke justeringer kan foretages, hvis artsbeskyttelse skal kunne forenes med vedvarende energiprojekter, således*

begge hensyn fremadrettet fremmes bedre? På baggrund af projektets analyser og interviews fremstilles en række forslag til justeringer og retspolitiske anbefalinger med henblik på at øge fremdriften af vedvarende energi samtidig med at artsbeskyttelsen fremmes bedre.

Afslutningsvis i kapitel 10 sammenfattes resultaterne af projektets analyser ved besvarelse af projektets underspørgsmål, hvor hovedpointerne gengives. I forlængelse heraf drages en konklusion, hvor hovedproblemformuleringen besvares samlet. Konklusionen afsluttes med en kritisk vurdering af projektet som helhed.

I figur 6.2 på næste side ses strukturen for det samlede projekt, hvor strukturen for hovedanalysen er fremhævet. Pilene indikerer rækkefølgen af kapitlerne. Af strukturdiagrammet fremgår endvidere formålene med de problembesvarende kapitler samt teori- og metodebrug til besvarelse heraf. Kapitel 7 og 8 afsluttes med en opsamling, hvor de væsentligste resultater fra analyserne sammenfattes. Kapitel 9 afsluttes med en afrunding. Dette fremgår ikke af strukturdiagrammet.



Figur 6.2. Samlet struktur for projektet med fremhævelse af strukturen for hovedanalysen.

Tilblivelsen af regelkomplekset 7

Dette kapitel har til formål at undersøge og klarlægge det regelkompleks, der ligger til grund for EU's miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning, samt hvordan regelkomplekset er blevet implementeret i dansk ret. Dette er relevant at undersøge, da det af projektets foranalyse er udledt, at der i praksis opleves komplikationer med at forstå de, efter sigende, komplicerede regler på området. Kapitlet er inddelt i to dele, hvoraf første del består af en historisk analyse, som har til hensigt at undersøge baggrunden for og udviklingen af miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivningen. I anden del udfoldes regelkomplekset inden for en række relevante bestemmelser i selvsamme lovgivning. Afslutningsvist sammenfattes de væsentligste resultater i en opsamling.

Til udarbejdelse af kapitlet anvendes, som nævnt i afsnit 6.3 på side 51, den retssociologiske tilgang med fokus på genetisk retssociologi til at undersøge rettens tilblivelse samt feed back-processen, som en del af det retlige kredsløb og de ændringer der løbende er foretaget i retssystemet. Den genetiske retssociologi suppleres af retsdogmatisk metode, som bidrager til at afdække historisk og gældende ret gennem retskildeprincipper og -fortolkninger. Den retsdogmatiske metode kommer særligt til syne i kapitlets anden del, hvor regelkomplekset udfoldes. Til at udfolde regelkomplekset inddrages yderligere empiri indhentet gennem interview med advokat Flemming Elbæk. Som nævnt i afsnit 6.2.3 fremgår brugen af interviewet ikke direkte af kapitlet, men indgår som et underliggende element, der har bidraget til at forstå regelkompleksets sammenhæng. Referat fra interviewet med Elbæk findes i ZIP-fil (*2.2. Interviewreferater*).

7.1 Baggrund for og udvikling af regelkomplekset

I dette afsnit analyseres baggrunden for EU's miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning, samt hvordan det har udviklet sig i europæisk og dansk sammenhæng. Her foretages en historisk analyse af rettens tilblivelse frem til i dag i dansk ret. Det skal bemærkes, at analysen af både baggrunden og udviklingen af retten er nedslag og dermed ikke komplette analyser, da det blot skal bidrage til at opnå en grundforståelse for, hvordan retten er blevet til det den er i dag. En tilbundsgående analyse ville være for omfangsrigt og kunne udgøre et selvstændigt projekt i sig selv. Derfor frembringes kun de væsentligste elementer, der er relevante for projektets genstandsfelt.

Miljøvurderinger er et redskab til at mindske negative påvirkninger på miljøet og forebygge miljøproblemer. Dette er nødvendigt, da det ikke længere blot er tilstrækkeligt at håndtere disse problemer, når de opstår [Kørnøv et al., 2015, s. 286]. Derfor skal nogle miljømæssige overvejelser foretages allerede i planlægningen og beslutningstagningen for

et projekt, en plan eller et program, hvilket direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, *VVM-direktivet* og direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, *SMV-direktivet*, har til hensigt at sikre. VVM er en forkortelse for 'vurdering af virkninger på miljøet', i dag betegnet 'miljøvurdering af projekter', og SMV er en forkortelse for 'strategisk miljøvurdering', der i dag betegnes 'miljøvurdering af planer og programmer'. Fælles for begge disse miljøvurderingsdirektiver er, at de angår forvaltningsprocessen og de processuelle krav til myndighederne, og dermed, i modsætning til Habitatdirektivet, ikke stiller materielle krav til miljøbeskyttelsen. Derimod stilles krav til en sags oplysning, høring og begrundelse. [Pagh, 2020, s. 309].

Artsbeskyttelseslovgivningen tager udgangspunkt i direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, *Habitatdirektivet*, samt direktiv 2009/147/EF om beskyttelse af vilde fugle, *Fuglebeskyttelsesdirektivet*. På baggrund af afgrænsningen af projektets problemformulering i kapitel 5, er omdrejningspunktet for analysen af udviklingen af artsbeskyttelseslovgivningen Habitatdirektivet.

Ovenstående direktiver er vedtaget som minimumsdirektiver, hvilket betyder, at medlemslandene, som følge af EUF-Traktaten art. 193, kan indføre strengere krav end angivet i direktiverne. Derfor har medlemslandene mulighed for at fastsætte strengere krav til artsbeskyttelsen og proceduren for miljøvurderinger end direktiverne angiver [Pagh og Haugsted, 2022, s. 416].

Analyserne af henholdsvis VVM-direktivet, SMV-direktivet og Habitatdirektivet afsluttes hver med en tidslinje over de væsentligste nedslag i udviklingen af direktiverne og implementeringen i det danske regelkompleks.

7.1.1 VVM-direktivet

Miljøvurdering af projekter (VVM) blev en stigende interesse i Europa i 1970'erne, hvor EU-Kommissionen blandt andet påpegede, at der tidligst muligt i beslutningsprocesser bør tages højde for miljøproblemer. [Kørnøv et al., 2015, s. 287]

I 1975 påbegyndte EU-Kommissionen arbejdet mod det første vedtagne VVM-direktiv: Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet. Dette direktiv gav medlemslandene en fleksibel ramme for implementering [Christensen et al., 2003, s. 21].

I Danmark blev regelkomplekset angående VVM implementeret i 1989. Implementeringen forløb dog ikke uden problemer, da direktivet handlede på tværs af de danske regler om miljøbeskyttelse og planlægning, hvorfor regelkomplekset blev tilpasset allerede eksisterende regler om miljøbeskyttelse og planlægning. Primært blev direktivet implementeret gennem den daværende planlovgivning. [Brandt og Walters, 2022, s. 321] [Pagh, 2020, s. 408]

I 1992 modtog Danmark en åbningsskrivelse fra EU-Kommissionen, da listen over screeningspligtige projekter anført i direktivets bilag II ikke var implementeret tilfredsstillende. Dette blev der rettet op på gennem Bekendtgørelse nr. 847 af 30-09-1994 om supplerende

regler i medfør af lov om planlægning, *Samlebekendtgørelsen*, hvor danske screeningsregler, bestående af fem kriterier, blev indført [Christensen et al., 2003, s. 24].

Grundet det første vedtagne VVM-direktivs fleksible ramme for implementering, opstod flere utilfredsstillende implementeringer i medlemslandene, herunder i Danmark [Christensen et al., 2003, s. 21]. Derfor blev et ændringsdirektiv vedtaget i 1997 (direktiv 97/11/EF), hvori direktivets anvendelsesområde blev udvidet [Pagh, 2020, s. 407]. Særligt omfanget af bilag II-projekter blev ændret og udvidet betydeligt. I ændringsdirektivet blev Konvention om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne, *Espoo-konventionen*, ligeledes gennemført. Espoo-konventionen vedrører projekter og har blandt andet til hensigt at styrke det internationale samarbejde om miljøvurdering af projekter, at forhindre, mindske og overvåge skadevirkninger på miljøet både generelt, men særligt på tværs af landegrænser. Danmark ratificerede Espoo-konventionen i 1997. [EUR-Lex, 2003] Ændringsdirektivet blev implementeret i dansk lovgivning i 1999 [Christensen et al., 2003, s. 24].

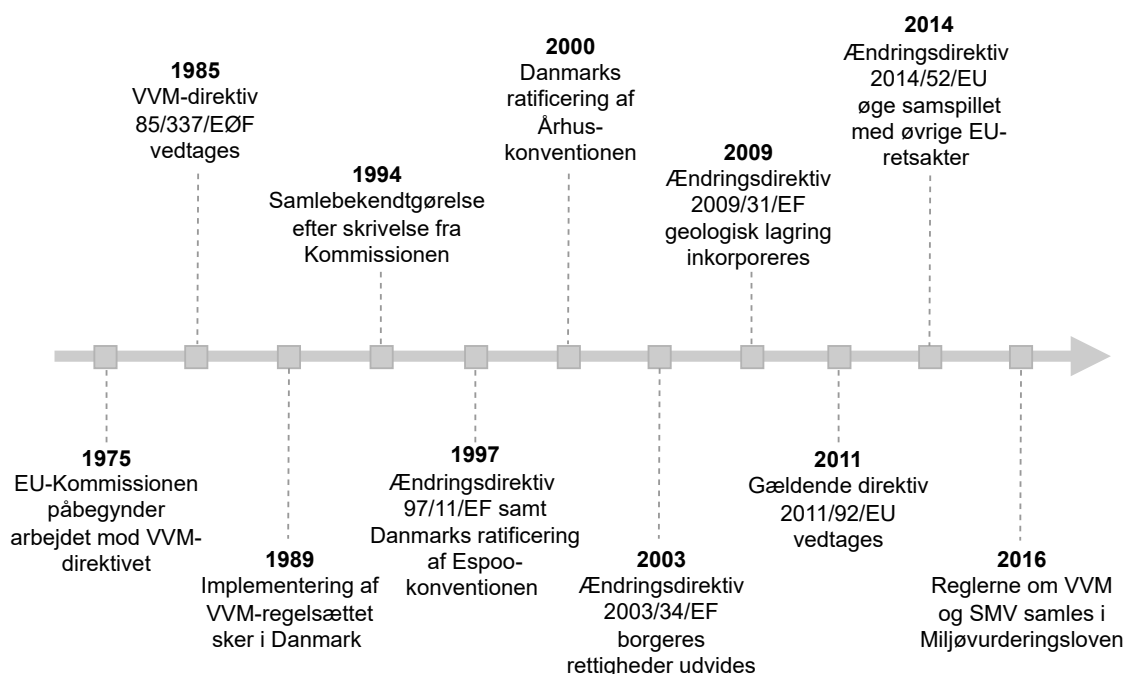
I 1998 blev Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, *Århus-konventionen*, udfærdiget, hvorefter den blev ratificeret af Danmark i 2000, jf. Bekendtgørelse nr. 10 af 13-03-2003 om Århus-konventionen. Konventionen tager udgangspunkt i en antagelse om, at større offentlig bevidsthed om og deltagelse i miljømæssige spørgsmål, kan bidrage til en bedre miljøbeskyttelse [EUR-Lex, 2018]. Formålet med konventionen er derfor, ifølge art. 1, at sikre offentlighedens adgang til myndigheders miljøoplysninger, at deltage i beslutningsprocesser samt adgang til klage- og domstolsprøvelser inden for miljøområdet. Siden EU's tiltrædelse af konventionen har der derfor været øget opmærksomhed på offentlighedens inddragelse og klagemuligheder ved miljøvurdering [Pagh, 2020, s. 415]. I 2003 blev ændringsdirektiv 2003/34/EF vedtaget, som følge af EU's tiltrædelse af Århus-konventionen. Heri blev borgeres rettigheder i forbindelse med VVM udvidet. Direktivet blev i 2009 erstattet af ændringsdirektiv 2009/31/EF, hvor geologisk lagring af kuldioxid ligeledes blev omfattet af reglerne for VVM.

I 2011 blev direktiv 2011/92/EU vedtaget, som er en kodificering af de tre tidligere nævnte ændringsdirektiver. Direktivet vedrører, jf. art. 1(1), *"vurderingen af de indvirkninger på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt."* Her gælder det, jf. art. 2, stk. 1, at EU's medlemslande skal foretage nødvendige foranstaltninger, således det sikres at projekter, der, grundet blandt andet art, dimension eller placering, kan risikere at få væsentlige indvirkninger på miljøet, *"(...) undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse"*. En sådan vurdering betegnes *miljøkonsekvensrapport*, tidligere betegnet 'VVM-redegørelse'. Direktivet består af 16 artikler, som EU's medlemslande skal implementere i national lovgivning, således direktivets tilsigtede mål opnås. De væsentligste af disse artikler, taget projektets afgrænsning i betragtning, og deres implementering i dansk ret analyseres nærmere i afsnit 7.2.

I 2014 blev det kodificerede direktiv fra 2011 ændret ved direktivet 2014/52/EU, hvilket, ifølge direktivets betragtning nr. 3, blandt andet blev begrundet med et øget behov

for at forbedre kvaliteten af miljøkonsekvensvurderinger samt øge sammenhæng og samspil med øvrige EU-retsakter og -politikker, herunder Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet [Brandt og Walters, 2022, s. 322]. Ændringsdirektivet er implementeret ved Lov nr. 425 af 18-05-2016 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter, *Miljøvurderingsloven*, hvorefter reglerne om VVM blev fjernet fra den daværende planlovgivning. Foruden at ændringerne til VVM-direktivet blev implementeret ved denne lov, blev reglerne om VVM og SMV også samlet i loven med det formål at samle og forenkle præsentationen af reglerne for miljøvurderinger. Hensigten med dette var at skabe et bedre overblik over det samlede regelsæt, der gælder for miljøvurdering, både indholdsmæssigt og i forhold til inddragelse af offentligheden, jf. Lov nr. 425 af 18. maj 2016, FT 2015-16, 1. samling (L 147), s. 31.

På baggrund af ovenstående historiske analyse, er tidslinjen i figur 7.1 udarbejdet. Figuren skal bidrage til at danne et overblik over udviklingen for VVM-direktivet og dets gennemførelse i dansk ret.



Figur 7.1. Tidslinje over VVM's historiske udvikling baseret på resultater fra den historiske analyse i afsnit 7.1.1.

7.1.2 SMV-direktivet

Miljøvurdering af planer og programmer (SMV) blev vedtaget ved direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001. Vedtagelsen af SMV-direktivet blev blandt andet begrundet med, at proceduren for VVM ikke gav tilstrækkelig mulighed for at efterprøve, hvordan miljøet påvirkes af mere generelle rammer [Pagh, 2020, s. 310]. Direktivet skulle derfor gøre det muligt at påvirke rammerne for fremtidig udvikling ud fra et miljømæssigt perspektiv, og målet med SMV-direktivet er blandt andet at miljøhensyn allerede integreres ved stiftelse eller revidering af planer og programmer, så løsningsforslag overvejes tidligst muligt i

beslutningsprocessen [Kørnøv et al., 2015, s. 302-303]. Formålet med direktivet er, jf. art. 1, ”at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der (...) gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet”. Miljøvurderingen der foretages af planer og programmer betegnes en *miljørapport*.

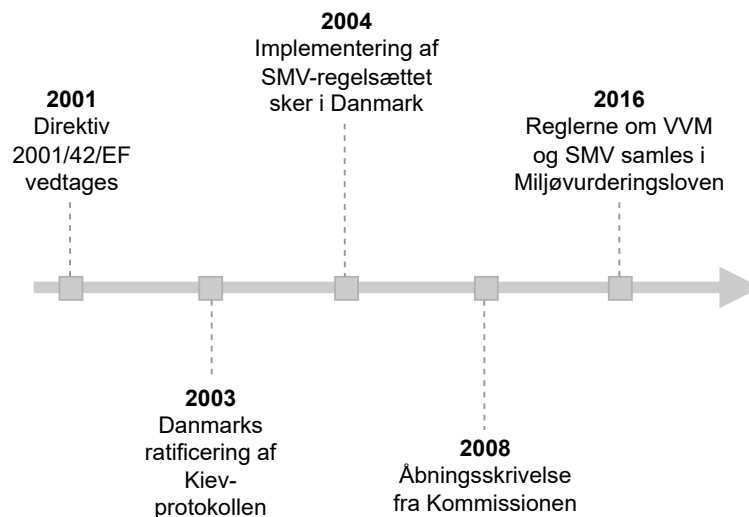
Som supplement til Espoo-konventionen, blev Kiev-protokollen vedtaget og ratificeret af Danmark i 2003 [Miljøministeriet, 2005]. Protokollen vedrører planer og programmer, og blev udarbejdet som et retligt bindende instrument om strategisk miljøvurdering under konventionen. Af protokollens art. 1 fremgår det, at formålet med protokollen blandt andet er, ”(...) at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet, herunder sundheden (...)”, når der udarbejdes planer og programmer samt udformes politikker og lovgivning. Yderligere har protokollen til formål at sikre offentlig deltagelse og etablere gennemskuelige og effektive procedurer for strategisk miljøvurdering. Elementet om at anskue miljøets indflydelse på menneskers sundhed blev et nyt element inden for miljøvurdering, hvilket afspejler sig i SMV-direktivet, hvor der sættes krav om en vurdering af konsekvenser for menneskers sundhed.

SMV-direktivet består af 15 artikler som skal implementeres i national lovgivning af EU’s medlemslande, ligesom ved VVM-direktivet. Direktivet blev implementeret i dansk ret gennem Lov nr. 316 af 05-05-2004 om miljøvurdering af planer og programmer. Modsat VVM-reglerne blev reglerne om SMV dermed implementeret i en selvstændig lov frem for i eksisterende lov. Danmark modtog dog en åbningsskrivelse fra EU-Kommissionen i 2008 grundet mangelfuld implementering af direktivet. [Brandt og Walters, 2022, s. 322]

Den mangelfulde implementering afspejlede sig særligt i forkert gennemførelse af direktivets art. 2, hvori planer og programmer defineres. I dansk ret var dette fortolket og defineret som kun værende lovpligtige planer og programmer. På baggrund af dette blev Lov nr. 250 af 31-03-2009 om ændring af lov om miljøvurdering af planer og programmer vedtaget, således planer og programmer både omfatter lovpligtige planer og programmer, men også dem der udarbejdes som en del af en myndigheds opgavevaretagelse, såsom klimaplaner. [Kørnøv et al., 2015, s. 306]

I 2016 blev SMV-reglerne, som nævnt i afsnit 7.1.1, samlet i Miljøvurderingsloven sammen med reglerne om VVM. Dette beskrives ikke yderligere her, men der henvises i stedet til nævnte afsnit.

På baggrund af ovenstående historiske analyse er tidslinjen i figur 7.2 udarbejdet. Figuren skal bidrage til at danne et overblik over udviklingen for SMV-direktivet og dets gennemførelse i dansk ret.



Figur 7.2. Tidslinje over SMV's historiske udvikling baseret på resultater fra den historiske analyse i afsnit 7.1.2.

7.1.3 Habitatdirektivet

Habitatdirektivet blev vedtaget d. 21. maj 1992 i kraft af direktiv 92/43/EØF. Det anføres i præambelen, at dette direktiv er et supplement til Fuglebeskyttelsesdirektivet, som oprindeligt blev vedtaget i 1979. Direktiverne udgør tilsammen EU's naturbeskyttelsesdirektiver, som danner grundlag for artsbeskyttelsen. I præambelen til Habitatdirektivet er det beskrevet, at hovedformålet med direktivet er, at fremme den biologiske diversitet "(...) under hensyntagen til økonomiske, sociale, kulturelle og regionale behov". Dette hovedformål sammenkædes med direktivets art. 2(1), der definerer, at direktivets formål er, "(...) at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa (...)".

Habitatdirektivet overfører de væsentligste principper om beskyttelse fra Fuglebeskyttelsesdirektivet til andre truede vilde dyrearter og plantearter inden for EU's medlemslande. Direktivet indfører både en *beskyttelse af lokaliteter*, også kaldet den særlige beskyttelse og en *beskyttelse af arter*, også kaldet den generelle beskyttelse [Pagh og Haugsted, 2022, s. 546]. Beskyttelsen af lokaliteter består af oprettelsen af et sammenhængende netværk af særlige bevaringsområder. Områder udpeget efter Habitatdirektivet betegnes habitatområder og indgår sammen med fuglebeskyttelsesområder udpeget efter Fuglebeskyttelsesdirektivet under fællesbetegnelsen Natura 2000-områder. [EUR-lex, 2017]

Beskyttelsen af arter omfatter en streng beskyttelsesordning for specifikt udvalgte naturtyper og arter samt deres levesteder, der forekommer særligt truet, og som er angivet i Habitatdirektivets bilag IV, og deraf kaldes bilag IV-arter. Gennem Habitatdirektivet er der opstillet en række forbud mod bestemte forsætlige handlinger, såsom indfangning og drab, samt regler om beskyttelse af arternes levesteder, der har til formål at sikre beskyttelsen af bilag IV-arterne [Pagh og Haugsted, 2022, s. 546].

En række internationale konventioner ligger til grund for vedtagelsen af Habitatdirektivet. Forslaget om et habitatdirektiv udspringer af argumentet om indarbejdelse af forpligtelser-

ne fra Konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr, *Bonn-konventionen*, og Konvention om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, *Bern-konventionen* [Basse, 2020, s. 366].

Bonn-konventionen blev undertegnet i 1979 [EUR-Lex, 2020]. Både EU og Danmark er kontraherende parter til konventionen, som Danmark ratificerede i 1982, jf. Bekendtgørelse nr. 84 af 15-09-1986 om Bonn-konventionen [Basse, 2020, s. 362]. Konventionens formål er at beskytte migrerende arter af vilde dyr på verdensplan og sikre dem beskyttelse i hele deres udbredelsesområde, der indebærer land- og vandområder, hvor den migrerende art opholder sig eller passerer på migrationsruten [EUR-Lex, 2020].

Bern-konventionen blev indgået af EU i 1979 og ratificeret af Danmark i 1982, jf. Bekendtgørelse nr. 83 af 15-09-1986 om Bern-konventionen. Konventionens formål er, jf. art. 1(a), "at beskytte vilde dyr og planter samt deres naturlige levesteder, navnlig de arter og levesteder, hvis beskyttelse nødvendiggør flere staters samarbejde, og at fremme et sådant samarbejde". Hertil uddybes det i art. 1(2), at "særlig vægt er lagt på truede og sårbare arter, herunder truede og sårbare migrerende arter".

Også FN's Konvention om den biologiske mangfoldighed, *Biodiversitetskonvention*, som blev undertegnet i 1992 med EU og Danmark som kontraherende parter fra 1993, er inddraget i forvaltningen af habitater under Habitatdirektivet [Basse, 2020, s. 363-365]. Konventionen opdeles i tre hovedformål: 1) Bevarelse af den biologiske mangfoldighed, 2) bæredygtig anvendelse af komponenterne i den biologiske mangfoldighed og 3) sikring af en retfærdig og rimelig fordeling af fordelene ved udnyttelsen af genetiske ressourcer [The Convention on Biological Diversity, n.d.b]. Konventionen er udbygget gennem en række protokoller, som er fra henholdsvis 2000 og 2010, omhandlende levende modificerede organismer, vidensdeling samt ansvar og klageadgang [The Convention on Biological Diversity, n.d.a].

Selvom EU ikke er kontraherende part i Konvention om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle, *Ramsarkonventionen*, [Europa Parlamentet, 2009], er den alligevel nævneværdig i forbindelse med EU's naturbeskyttelsesdirektiver, da beskyttelsen indgår som en del af EU's Natura 2000-netværk [Basse, 2020, s. 361]. Konventionen blev vedtaget i 1971 og var begyndelsen på den internationale udpegning af internationale naturbeskyttelsesområder [Miljøstyrelsen, n.d.]. Danmark ratificerede konventionen i 1977, jf. Bekendtgørelse nr. 26 af 04-04-1978 om Ramsarkonventionen. Konventionen omhandler beskyttelse af vådområder med særlig fokus på fugle, men omhandler dog alle arter, der er afhængig af vådområder [Basse, 2020, s. 361].

Habitatdirektivet spiller en central rolle i forhold til gennemførelse af ovenstående konventioner på EU-plan, og direktivet fungerer, sammen med Fuglebeskyttelsesdirektivet, som EU's primære retlige instrument til opretholdelse og sikring af biodiversiteten i medlemsstaterne [EU-Kommissionen, 2012].

Da forslaget til Habitatdirektivet blev forhandlet i Ministerrådet i begyndelsen af 1990'erne, antog den danske regering angiveligt ikke, at det ville udfordre dansk miljøpolitik nævneværdigt [Martinsen, 2013, s. 449]. Martinsen [2013] beretter, at den

daværende danske regerings konklusion om direktivets konsekvenser var, at forslaget hverken skønnedes at få betydelige lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Gennemførelsen af Habitatdirektivet blev i første omgang gennemført som vertikal lovgivning. Hermed menes, at beskyttelsen efter direktivet ikke fremgik af en generel lov, men i stedet blev gennemført ved ændring af en række sektorlove og udbygget med bekendtgørelser i forhold til disse sektorlove. Denne lovgivningsteknik har medført, at gennemførelseslovgivningen er omfattende og næsten uoverskuelig. [Pagh, 2009, s. 2]

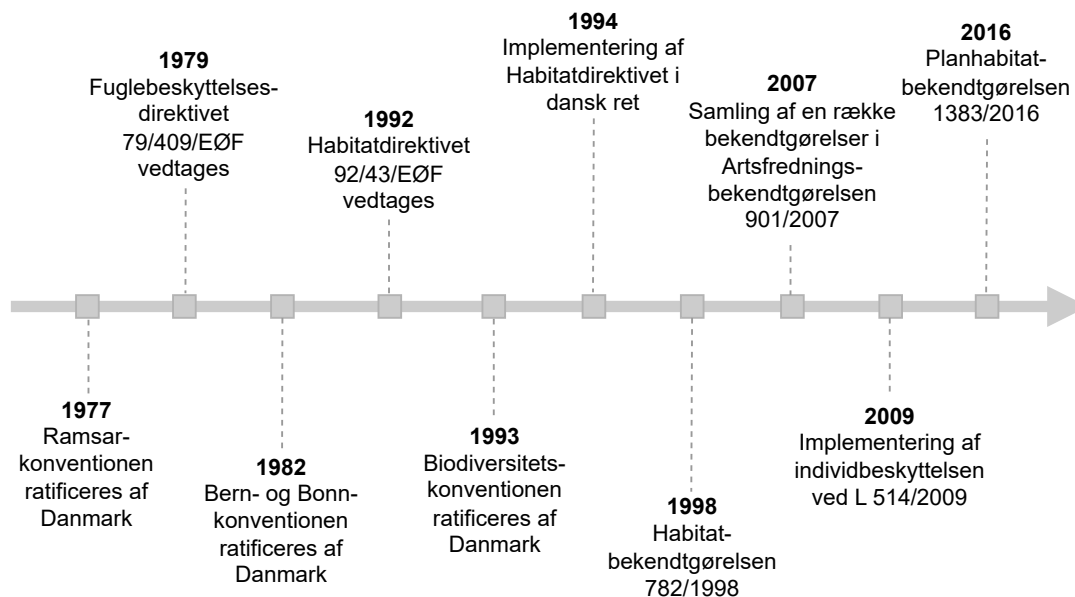
I bilag B ses en oversigt over de love og bekendtgørelser, som Habitatdirektivet oprindeligt blev gennemført gennem i 1994.

I 1998 blev implementering af habitatområderne suppleret med Bekendtgørelse nr. 782 af 01-11-1998 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder, *Habitatbekendtgørelsen*. I 2007 blev en række bekendtgørelser fra den oprindelige implementering fra 1994 samlet under Bekendtgørelse nr. 901 af 11-07-2007 om fredning af visse dyre- og plantearter mv., indfangning af og handel med vildt og pleje af tilskadekommet vildt, *Artsfredningsbekendtgørelsen*.

På baggrund af en åbningsskrivelse fra Kommissionen for mangelfuld gennemførelse af Habitatdirektivets beskyttelse af arter, i erkendelse af, at den daværende Habitatbekendtgørelses beskyttelsesordning ikke var tilstrækkelig til at opfylde Habitatdirektivets krav, blev yderligere bestemmelser tilføjet ved Lov nr. 514 af 12-06-2009 om ændring af lov om naturbeskyttelse, Lov om jagt og vildtforvaltning og forskellige andre love. Dette fremgår af Karnov note nr. 272 til Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 04-10-2022 om naturbeskyttelse, *Naturbeskyttelsesloven*, (NBL) § 29 a, stk. 1 (læst d. 28.04.2023) samt note nr. 26 til Lovbekendtgørelse nr. 265 af 21-03-2019 om jagt og vildtforvaltning, *Jagtloven*, (JL) § 6 a, stk. 1 (læst d. 28.04.2023). I forbindelse med ændringen af miljøvurderingslovgivningen, hvor reglerne for VVM og SMV blev samlet i én lov, blev blandt andet Bekendtgørelse nr. 1383 af 26-11-2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, *Planhabitatbekendtgørelsen*, (PHB) vedtaget. PHB fastlægger regler om beskyttelse og administration af habitatområderne og arterne på planområdet.

Direktivet har endvidere gennemgået en række mindre ændringer, som ikke kommenteres yderligere her, da de primært omhandler ændringer ved tiltrædelse af nye EU-medlemslande.

På baggrund af ovenstående analyse er tidslinjen i figur 7.3 udarbejdet. Tidslinjen har til formål at danne et overblik over den historiske udvikling af Habitatdirektivet og gennemførelsen af dette i dansk ret.



Figur 7.3. Tidslinje over Habitatdirektivets historiske udvikling baseret på resultater fra den historiske analyse i afsnit 7.1.3.

7.2 Udfoldelse af regelkomplekset

I dette afsnit foretages en analyse af en række udvalgte bestemmelser i miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivningen. Analysen tager afsæt i følgende danske love og bekendtgørelser, der implementerer EU's lovgivning på området:

- Lovbekendtgørelse nr. 4 af 03-01-2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), *Miljøvurderingsloven*, (MVL)
- Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 01-07-2020 om planlægning, *Planloven*, (PL) med tilhørende ændringer af Lov nr. 417 og 418 af 25-04-2023
- Lovbekendtgørelsen nr. 1392 af 04-10-2022 om naturbeskyttelse, *Naturbeskyttelsesloven*, (NBL)
- Lovbekendtgørelse nr. 265 af 21-03-2019 om jagt og vildtforvaltning, *Jagtloven*, (JL)
- Bekendtgørelse nr. 2091 af 12-11-2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, *Habitatbekendtgørelsen*, (HB)
- Bekendtgørelse nr. 1383 af 26-11-2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, *Planhabitatbekendtgørelsen*, (PHB)
- Bekendtgørelse nr. 521 af 25-03-2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt, *Artsfredningsbekendtgørelsen*, (AFB)

I analysen af udvalgte bestemmelser fra miljøvurderingslovgivningen lægges særligt vægt på, hvornår der skal foretages miljøvurderinger eller screeninger, hvad disse skal indeholde samt hvornår og hvem der kan klage. Hvad angår artsbeskyttelseslovgivningen udfoldes Habitatdirektivets art. 12(1) og 16(1), omhandlende henholdsvis beskyttelse af specifikke

arter og fravigelsesmuligheder, hvor det undersøges, hvordan disse artikler er implementeret i dansk lovgivning.

7.2.1 Miljøvurderingsloven

Af afsnit 7.1.1 og 7.1.2 blev det udledt, at EU's miljøvurderingsdirektiver er implementeret i MVL. I det følgende fremhæves og analyseres relevante bestemmelser i MVL, hvortil det undersøges, hvordan disse er implementeringer af EU's miljøvurderingsdirektiver. En samlet oversigt over udvalgte bestemmelser fra EU's miljøvurderingsdirektiver og deres implementering i MVL fremgår af tabel 7.1. I bilag C fremgår en analyse af definitionerne på begreberne 'projekt' og 'planer og programmer', som anvendes i MVL og i bilag D og E fremgår diagrammer over miljøvurderingsprocessen for henholdsvis 'projekter' og 'planer og programmer'. Diagrammerne er udarbejdet på baggrund af følgende analyse.

Miljøvurderingsdirektiver	Miljøvurderingsloven
SMV-direktivet art. 1	§ 1, stk. 1 - formålsparagraf
VVM-direktivet bilag I og II	Bilag 1 og 2 - miljøvurderings- og screeningspligtige projekter
SMV-direktivet art. 3(2) og art.3(4)	§ 8, stk. 1-2 - miljøvurderings- og screeningspligtige planer og programmer
SMV-direktivet art. 5 og 10	§ 12 og bilag 4 - indhold af miljørapport
VVM-direktivet art. 5 og bilag IV	§ 20, stk. 2-4 og bilag 7 - indhold af miljøkonsekvensrapport
VVM-direktivet art. 6 SMV-direktivet art. 6	§ 32, stk. 1 og § 35, stk. 1 - høring af offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater

Tabel 7.1. Oversigt over udvalgte bestemmelser i MVL og hvilke bestemmelser i EU's miljøvurderingsdirektiver disse danske bestemmelser er implementeringer af.

MVL har, jf. § 1, stk. 1, til formål at *"(...) sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer og ved tilladelse til projekter med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling, ved at der gennemføres en miljøvurdering af planer, programmer og projekter, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet"*. Dette er en nærmest direkte implementering af ordlyden fra formålet med SMV-direktivet, som fremgår af direktivets art. 1 og som blev præsenteret i afsnit 7.1.2. Herunder gælder det, jf. MVL § 1, stk. 2, at der under inddragelse af offentligheden tidligst muligt skal tages hensyn til planers, programmers og projekters indvirkning på miljøet. Dermed foreligger også et demokratisk perspektiv i lovens formålsparagraf.

Ved vurdering af indvirkninger på miljøet, skal *"(...) den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, flora, fauna, jordbund, jordarealer, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv (...)"* blandt andet undersøges, jf. stk. 2. Denne opremsning af forhold der skal undersøges, er et resultat af det brede miljøbegreb, der knytter sig til Lissabontraktatens art. 191 hvori målsætningerne for EU's miljøpolitik fremgår, jf. Lov nr. 425 af 18. maj 2016, FT 2015-16 (L 147), till. A, s. 67.

Miljøvurderings- og screeningspligt

Ved udarbejdelse af projekter, planer og programmer skelnes mellem henholdsvis miljøvurderingspligt og screeningspligt.

For projekter gælder det, jf. MVL § 15, at projekter omfattet af lovens bilag 1 på forhånd antages at kunne medføre en væsentlig påvirkning på miljøet, hvorfor disse obligatorisk er miljøvurderingspligtige. Derudover gælder det, at projekter omfattet af bilag 2 kræver, at der foretages en screening af projektet for at vurdere, hvorvidt projektet antages at påvirke miljøet, jf. MVL § 21. På baggrund af en sådan screening, skal myndigheden vurdere, hvorvidt et projekt på grund af dets art, dimension og placering formodes at påvirke miljøet væsentligt, jf. MVL § 17, stk. 1-4. Såfremt et projekt vurderes at påvirke miljøet, skal der udarbejdes en miljøkonsekvensrapport, jf. MVL § 21, stk. 1. Det gælder blandt andet, at energiindustrien, herunder vindmøller og solcelleanlæg, er omfattet MVL bilag 2. Dog er en vindmølle ikke omfattet, hvis den er enkeltstående i landzone eller har en maksimal højde på 25 meter. Projekterne oplistet i MVL bilag 1 og 2 er implementeringer af VVM-direktivets bilag I og II. Bilag 1 og 2 i MVL indeholder dog flere projekter end det fremgår af direktivet, hvilket er muligt da direktivet, som tidligere nævnt, er et minimumsdirektiv. Jf. Lov nr. 425 af 18. maj 2016, FT 2015-16 (L 147), till. A, s. 63 begrundes overimplementeringen af bilag I og II med, at der er nogle projekter, som regeringen ønsker altid skal undergives miljøvurdering grundet potentielt store indvirkninger på miljøet.

For planer og programmer fremgår reglerne for hvornår der er henholdsvis miljøvurderingspligt og screeningspligt af MVL § 8, stk. 1. Heri fremgår det, at der skal udarbejdes miljøvurdering af (1) planer og programmer omfattet af nogle specifikke sektorer, heriblandt landbrug og energi, hvori rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af bilag 1 og 2 fastlægges, (2) planer og programmer der resulterer i krav om vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde, så der tages hensyn til bevaringsmålsætningerne for området samt (3) planer og projekter der vurderes at kunne påvirke miljøet væsentligt. Planer og programmer omfattet af nr. 1-2 kan dermed siges at være miljøvurderingspligtige, mens planer og programmer omfattet af nr. 3 kun er miljøvurderingspligtige, hvis der, jf. § 8, stk. 2, foreligger en screening, der påpeger, at planen eller programmet kan få en væsentlig indvirkning på miljøet. Nr. 1-2 er implementeringer af SMV-direktivet art. 3(2), mens nr. 3 er implementering af art. 3(4). Til at foretage vurderingen af hvorvidt en plan eller et program kan få væsentlig indvirkning på miljøet og dermed skal miljøvurderes, skal myndigheden anvende MVL bilag 3, som indeholder kriterier for bestemmelse af den mulige betydning af indvirkninger på miljøet, samt resultaterne fra høringerne af offentligheden, berørte myndigheder og berørte lande som, jf. MVL § 32, skal høres [Brandt og Walters, 2022, s. 348].

Miljøkonsekvensrapport

I det følgende undersøges, hvem der er ansvarlig for udarbejdelse af miljøkonsekvensrapporten, hvad indholdet heri skal være samt hvem der er myndighed. Miljøkonsekvensrapporten er, som tidligere nævnt, den miljøvurdering der udarbejdes i forbindelse med projekter.

Jf. MVL § 20 stk. 1, er bygherre ansvarlig for udarbejdelse af miljøkonsekvensrapporter. Trods bygherre er ansvarlig for udarbejdelsen af rapporten, er det til enhver tid VVM-myndigheden, der er ansvarlig for og skal stå inde for det færdige dokument [Brandt og Walters, 2022, s. 322]. Mindsteindholdet af miljøkonsekvensrapporten er fastsat i MVL § 20, stk. 2, som er en implementering af VVM-direktivets art. 5. Indholdet i stk. 2 kan udvides med oplysninger fra MVL bilag 7, som er en implementering af direktivets bilag IV. I MVL § 20, stk. 4 gengives kravene til miljøkonsekvensrapporten, og indholdsmæssigt afspejler denne bestemmelse indholdet af det brede miljøbegreb, jf. Lov nr. 425 af 18. maj 2016, FT 2015-16 (L 147), till. A, s. 83. Her gælder det, jf. stk. 4, nr. 2, at den biologiske mangfoldighed med særlig fokus på beskyttede arter og naturtyper i henhold til Habitatdirektivet og Fuglebeskyttelsesdirektivet skal påvises, beskrives og vurderes i henhold til projektets virkninger. Processen omkring VVM afsluttes med, at myndigheden enten giver eller ikke giver tilladelse efter MVL § 25, stk. 1 [Pagh, 2020, s. 317]. En tilladelse skal, jf. MVL § 27, stk. 1, indeholde en begrundende konklusion samt alle de miljømæssige betingelser, der knytter sig til afgørelsen. Dette indbefatter også de foranstaltninger, der bør indtænkes for at undgå, forebygge, begrænse eller neutralisere væsentlige indvirkninger på miljøet. Såfremt tilladelsen ikke er udnyttet inden for 3 år efter den er meddelt, bortfalder den, jf. MVL § 39. Ved afslag om tilladelse til et projekt skal myndigheden angive hovedårsagerne hertil i afgørelsen, jf. § 27, stk. 4.

Kommunalbestyrelsen, regionsrådet, miljøministeren og klima,- energi- og forsyningsministeren deler myndighedsrollen for projekter, hvor de har hvert deres ansvarsområde, jf. MVL § 17. Her gælder det eksempelvis, at kommunalbestyrelsen er den kompetente myndighed til behandling af sager på land, der er omfattet af bilag 1 og 2. Jf. Karnov note nr. 3 til Bekendtgørelse om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (BMV) § 2, stk. 1 (læst d. 24.09.2023), fremgår det, at myndigheden for projekter som hovedregel er kommunerne, dog med undtagelser hvor staten og regionerne er myndighed.

Miljørapport

I det følgende undersøges, hvem der er ansvarlig for udarbejdelse af miljørapporten, hvad indholdet skal omfatte og hvem der er myndighed. Miljørapporten er, som tidligere nævnt, den miljøvurdering der udarbejdes i forbindelse med planer og programmer.

Mens bygherre er ansvarlig for udarbejdelse af miljøkonsekvensrapporten, er myndigheden ansvarlig for udarbejdelse af miljørapporten, jf. MVL § 8. I afgørelse af 31. december 2021 i sag 19/04055 udtaler Planklagenævnet dog, at der lovgivningsmæssigt ikke er noget til hinder for, at en bygherre eller et konsulentfirma udarbejder udkastet til en miljørapport. Ansvar for indholdet i rapporten pålægges dog til enhver tid myndigheden. Indholdet af miljørapporten er fastsat i MVL § 12, og vurderingen foretages på baggrund af oplysninger i MVL bilag 4. Dette er implementeringer af SMV-direktivets art. 5 og 10 samt bilag I. I MVL bilag 4 litra d fremgår det blandt andet, at der skal gives oplysninger om "*(...) problemer på områder af særlig betydning for miljøet som f.eks. de områder, der er udpeget efter direktiv 79/409/EØF og 92/43/EØF*". Dermed skal der gøres overvejelser om mulige indvirkninger på beskyttede arter i Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektivet. Processen omkring SMV afsluttes med en eventuel vedtagelse af en plan eller et program

med ledsagende miljørapport [Pagh, 2020, s. 317]. Her gælder det ligeledes, at afgørelsen bortfalder, hvis den ikke udnyttes inden for 3 år, jf. MVL § 39.

Myndigheden inden for planer og programmer er, jf. MVL § 8, den myndighed, der gennemfører miljøvurderingen. Myndigheden kan dermed både være kommunal, regional og statslig, jf. Karnov note nr. 5 til BMV § 2, stk. 2 (læst d. 24.04.2023).

Høring og borgerinddragelse

Et selvstændigt formål med MVL er inddragelse af offentligheden, herunder også høring af myndigheder og stater. I det følgende undersøges derfor, hvilke regler der gælder for høring og borgerinddragelse i forbindelse med miljøvurderinger.

For miljøvurdering af planer, programmer og projekter gælder det, at disse skal i høring og offentliggøres. Jf. MVL §§ 32, stk. 1 og 35, stk. 1, skal myndigheden der tager del i udarbejdelsen af miljøvurderingen for en plan eller et program og myndigheden der foretager miljøvurdering af en bygherres ansøgning sikre, at offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater informeres om oplysningerne i stk. 2 tidligst muligt i beslutningsprocessen. Dette er en indholdsmæssig implementering af VVM- og SMV-direktivernes art. 6.

Yderligere blev det med Lov nr. 2192 af 29-12-2020, som er en ændring af MVL, fastlagt, at myndigheden skal sikre sig, at en række aktører får mulighed for at afgive kommentarer og stille spørgsmål, inden der foretages henholdsvis *a)* afgørelse om screening, *b)* afgrænsning af en miljøvurdering samt *c)* afgørelse af hvorvidt der kan gives tilladelse til at et projekt med ledsagede miljøkonsekvensrapport kan tillades eller en plan eller et program med ledsagende miljørapport kan vedtages. Aktørerne fremgår af MVL §§ 32, stk. 3 og 35, stk. 3. Af aktørerne indgår offentligheden blandt andet, hvilket giver mulighed for at inddrage, overveje og undersøge de alternativer og kommentarer, som offentligheden måtte have. Dette kan mindske eventuelle senere korrektioner, jf. lovforslag fremsat af 8. oktober 2020, FT 2020-21 (L 56), till. A, s. 75.

Det gælder, jf. MVL § 33, at myndighedens screeningsafgørelse, såfremt det vurderes at en miljøvurdering ikke er nødvendig, skal offentliggøres med tilhørende begrundelse tidligst muligt og før en endelig vedtagelse af en plan eller et program sker. Heri skal også fremgå hvorvidt afgørelsen kan påklages samt fristen herfor.

Der er ingen fastsatte frister for, hvor lang høringsperioden af miljøvurderingen for planer og programmer skal være. Dog gælder det, jf. MVL § 32, stk. 5, at myndigheden skal fastsætte en passende frist under hensyntagen til planen eller programmets art, omfang, kompleksitet, anvendelsesområde og formål med miljøvurderingen. Hvis der i anden lovgivning er fastsat regler om høring af offentligheden i forbindelse med udarbejdelse af en plan eller et program, er det reglerne i denne anden lovgivning, der gør sig gældende, jf. stk. 6. Når forslaget til en plan eller et program er udarbejdet med hjemmel i PL gælder reglerne for høring over såvel planforslaget samt over den ledsagende miljørapport i medfør af PL's bestemmelser herom. Reglerne om høring findes i PL § 24. Høringen finder sted efter kommunalbestyrelsens vedtagelse af et planforslag, hvor forslaget og miljørapporten

offentliggøres og der oplyses om fristerne for indsigelser i medfør af reglerne i PL § 24, stk. 3-6, hvilket fremgår jf. PL § 24, stk. 1. Høringsfristerne findes i stk. 3-6 og varierer mellem 2 og 8 uger afhængigt af plantype og omfang.

For projekter gælder det ligeledes, at myndigheden skal fastsætte en passende frist. Her gælder det dog yderligere, at offentlighedens høringsfrist ved afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten skal være mindst 14 dage, og ved høringen af udkastet til miljøkonsekvensrapporten, hvor det skal vurderes, hvorvidt der kan gives tilladelse, skal høringsfristen være på mindst 8 uger, jf. MVL § 35, stk. 5. Høringsfristen for udkastet til miljøkonsekvensrapporten er en overimplementering af VVM-direktivet, hvor det i art. 6(7) fremgår, at tidsrammen for offentlighedens høring af miljøkonsekvensrapporten ikke må være kortere end 30 dage. Dette er en overimplementering, der kan ses i lyset af det demokratiske perspektiv, der foreligger af MVL's formålsparagraf.

For planer og programmer sker borgerinddragelsen heraf parallelt med borgerinddragelsen af miljørapporten, og det gælder, jf. PHB § 7, stk. 3, at vurderingen af påvirkningen af bilag IV-arters levesteder skal fremgå af redegørelsen til planforslaget, hvorfor det er hensigtsmæssigt, at disse er i høring samtidig. Der er ingen fastsatte krav om, at høringen af miljøkonsekvensrapporten skal foregå parallelt med høringerne i henhold til PL. Det afhænger i høj grad af sagen, men det er ideelt at afholde høringerne sideløbende, hvis det er projektdrevet, hvor planen er affødt af et projekt.

Klagemuligheder, -berettigede og -frister

I det følgende undersøges, hvilke klagemuligheder MVL fastlægger.

For planer og programmer gælder det, jf. § 48, stk. 1-2, at der skal ske påklage efter reglerne fastsat i lovgivningen, som planen eller programmet er udarbejdet efter. Dette gælder både, hvis en myndighed har truffet afgørelse om, at der på baggrund af en screening ikke skal udarbejdes en miljøvurdering og hvis der er gennemført en miljøvurdering. Afgørelser om kommuneplaner og lokalplaner følger dermed PL's klagemuligheder. Jf. PL § 58, stk. 1, nr. 3 kan kommunalbestyrelsens afgørelser, der har hjemmel i PL, kan påklages angående retlige spørgsmål. Planklagenævnet er i dag, jf. PL § 58, stk. 1, den almindelige klagemyndighed for afgørelser, der er omfattet af PL. Klagefristerne efter PL er fastsat i Bekendtgørelse nr. 130 af 28-01-2017 om udnyttelse af tilladelser, frist for indgivelse af klage, indsendelse af klage til Planklagenævnet og opsættende virkning af klage for visse afgørelser truffet efter lov om planlægning og visse andre love (BKL). Jf. BKL § 2, stk. 1, skal en klage over afgørelser efter PL § 58, stk. 1 være indgivet skriftligt inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt. Planklagenævnet kan ved klage efter PL § 58, stk. 1, nr. 3 beslutte, at en meddelt tilladelse eller godkendelse ikke må udnyttes, hvorved klagen får opsættende virkning, jf. BKL § 6. Planklagenævnet kan endvidere påbyde et bygge- eller anlægsarbejde standset i medfør heraf. Såfremt en plan eller et program ikke er udarbejdet i henhold til anden lov eller den pågældende lov ikke har klagemuligheder, gælder nogle særlige regler, jf. MVL § 48 stk. 3-4, hvilket ikke uddybes yderligere.

For projekter gælder det, jf. § 49, stk. 1, at screeningsafgørelser, efter § 21, kun kan påklages angående retlige spørgsmål, mens afgørelse om tilladelse, efter § 25, kan påklages angående både retlige og skønsmæssige spørgsmål, jf. Karnov note nr. 222 til MVL § 49 (læst d. 24.04.2023). Retlige spørgsmål omfatter lovligheden og gyldigheden af afgørelser, hvordan lovbestemmelser er fortolket samt overholdelse af forvaltningsretlige grundsætninger om blandt andet lighed, proportionalitet og saglige hensyn. Skønsmæssige spørgsmål omfatter derimod en myndigheds afvejning af hensyn og vurdering ved behandling af en konkret sag, jf. ovenstående note fra Karnov. Afgørelser i henhold til projekter påklages som hovedregel til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Klager skal, jf. § 51, være indgivet inden for fire uger efter offentliggørelsen af screeningsafgørelsen eller afgørelsen om tilladelse.

Omfanget af klageberettigede i henhold til MVL spænder bredt, da enhver med retlig interesse i en sags udfald har mulighed for at klage. Yderligere gælder det, at Miljøministeren samt landsdækkende foreninger og organisationer, der har beskyttelse af natur og miljø til formål, kan klage, jf. MVL § 50. Definitionen af 'retlig interesse' fremgår ikke af MVL, men er blandt andet fortolket af Miljø- og Fødevareklagenævnet i afgørelse 22/07412 fra 2022. Af denne afgørelse vurderes det, at fortolkningen af 'retlig interesse' afhænger af intentionerne bag MVL, hvilket blandt andet fremgår af formålet med loven. Yderligere er det fastlagt, at der skal være en bred inddragelse af offentligheden, hvilket medfører, at der er vid mulighed for at klage. Af VVM-direktivets art. 11(1) fremgår det yderligere, at den berørte offentlighed, som har tilstrækkelig interesse, skal have mulighed for at klage. Miljø- og Fødevareklagenævnet tolker dette som, at den retlige interesse bør foreligge hos dem, der har tilknytning til det pågældende område, hvor et projekt tænkes realiseret. Dog vurderes det også, at en tilknytning til området også kan skyldes andre forhold end påklagers faste ejendom. Moralske, politiske og følelsesmæssige motivationer der fører til interesse i sagens udfald og medfører klager, vurderes dog, af Miljø- og Fødevareklagenævnet, ikke at være en tilstrækkelig interesse, set i lyset af miljøvurderingens intentioner.

De klageberettigede i henhold til PL § 58, stk. 1, nr. 3 er ligeledes enhver med retlig interesse i sagens udfald, ministeren samt landsdækkende foreninger og organisationer, jf. PL § 59, stk. 1-2. Kredsen af klageberettigede varierer afhængigt af hvilket område i PL der er tale om. For plansager er der ofte krav om en vis lokal tilknytning eller geografisk nærhed til det omhandlede forhold. Det er dog vanskeligt at fastlægge en præcis afstandsgrænse, da det afhænger af sagens genstand og de konkrete forhold i sagen. [Anker, 2013, s. 833-834] Jf. Lov nr. 447 af 31. maj, FT 1999-00 (L 170), till. A, s. 4668, dokumenteres det, at stk. 2 er et supplement efter tiltrædelsen af Århus-konventionen, da klageadgangen for retlige klager over planer og dispensationer førhen var begrænset til lokale foreninger.

7.2.2 Artsbeskyttelseslovgivning

Af afsnit 7.1.3 på side 59 kunne det udledes, at Habitatdirektivet skelner mellem en særlig og en generel beskyttelse, hvoraf den generelle beskyttelse består af en streng beskyttelse af blandt andet bilag IV-arter. I det følgende analyseres denne strenge beskyttelse for bilag IV-arter, som reguleres af forbuddene i Habitatdirektivets art. 12(1), samt hvor beskyttelsen er

implementeret i dansk ret. Yderligere analyseres Habitatdirektivet art. 16(1), som blandt andet indeholder muligheder for at fravige forbuddene i art. 12(1). Det undersøges ligeledes, hvor fravigelsesmulighederne er implementeret i dansk ret. I bilag F fremgår et diagram over Habitatdirektivets beskyttelse af bilag IV-arter og dets implementering i dansk ret. Diagrammet er udarbejdet på baggrund af følgende analyse.

Forbuddene

I det følgende analyseres Habitatdirektivets art. 12(1) samt hvor bestemmelsen er implementeret i dansk ret. I tabel 7.2 ses et overblik over art. 12(1) og hvor forbuddene heri er implementeret i dansk ret.

Habitatdirektivet art. 12(1)	Danske love og bekendtgørelser
Litra a) forsætlig indfangning og drab	Artsfredningsbekendtgørelsen § 10, stk. 1, nr. 1
Litra b) forsætlig forstyrrelse	Naturbeskyttelsesloven § 29 a, stk. 1 Jagtloven § 7, stk. 1
Litra c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg	Artsfredningsbekendtgørelsen § 10, stk. 1, nr. 2
Litra d) beskadigelse/ødelæggelse af yngle- og rasteområder	Naturbeskyttelsesloven § 29 a, stk. 2 Jagtloven § 6 a, stk. 1 Habitatbekendtgørelsen § 10, stk. 1, nr. 2 Planhabitatbekendtgørelsen § 7, stk. 1, nr. 1

Tabel 7.2. Oversigt over den strenge beskyttelsesordning i Habitatdirektivet art. 12(1) dets implementering i danske love og bekendtgørelser

Forbuddene i Habitatdirektivets art. 12(1) har følgende ordlyd:

”Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

- a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen*
- b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer*
- c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen*
- d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder”*

Disse forbud analyseres i det følgende nærmere, hvor det yderligere undersøges, hvor de er implementeret i dansk ret. Det 'naturlige udbredelsesområde' og dermed området hvor beskyttelsen af de i bilag IV-anførte arter er gældende, skal, jf. præmis 62 i sag C-88/19 fra 2020, herefter omtalt *Den rumænske ulv*, fortolkes således, at hvor end den pågældende art befinder sig er den omfattet af beskyttelsesordningen. Det naturlige udbredelsesområde kan ændre sig gennem artens livsstadier og naturlige adfærd, hvorfor beskyttelsen dermed ikke er afgrænset til habitatområderne udlagt efter Habitatdirektivets art. 3-6.

Forsætlig indfangning og drab

Jf. Habitatdirektivets art. 12(1)(a) er der forbud mod *"alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen"*. Ved begrebet 'forsætlig' har EU-Domstolen i præmis 71 i sag C-221/04 fra 2006 fastgjort, at en handling går under betegnelsen forsætlig, hvis det kan godtgøres, at hensigten har været at indfange eller dræbe en beskyttet art, eller

gerningsmanden som minimum har været bevidst om at handlingen kan føre til indfangning eller drab. I præmis 54 i de forenede sager C-473/19 og C-474/19 fra 2021, herefter omtalt *Skydda Skogen*, blev det af EU-Domstolen fastlagt, at beskyttelsen af 'enheder' finder sted på individniveau.

Ved udtrykket 'arter i naturen', har EU-Domstolen i præmis 44 i Den rumænske ulv udtalt, at udtrykket skal tolkes således, at beskyttelsen af dyrearter ikke kun henvender sig til bestemte steder, men omfatter alle enheder af beskyttede arter, hvis disse er vildtlevende eller lever i naturen og har funktion i det naturlige økosystem. Hvis udtrykket sættes i forlængelse af domstolens tolkning af udtrykket 'udbredelsesområde' i præmis 41 i selvsamme sag, gælder det, at udbredelsesområdet er alle områder en beskyttet art "lever i, midlertidigt opholder sig i, krydser eller overflyver under dens normale migrationsrute". Dermed behøver arten ikke leve i området, for at være beskyttet af forbuddet, men blot krydse området i dens færden.

Habitatdirektivets art. 12(1)(a) er i dansk ret implementeret i AFB's § 10, stk. 1, nr. 1, hvoraf det fremgår, at der er forbud mod "*alle former for forsætlig indfangning eller drab (...)*" for vildtlevende dyr, der forekommer naturligt i den danske natur. Miljøstyrelsen er den kompetente myndighed for varetagelsen af overholdelsen af denne forpligtigelse.

Forsætlig forstyrrelse

Jf. Habitatdirektivets art. 12(1)(b) er der forbud mod "*forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer*". Begrebet 'forsætlig' er i præmis 159 i sag C-504/14 fra 2016 fastlagt således, at betingelsen om forsætlig forstyrrelse er opfyldt, hvis ophavsmændene har accepteret muligheden for at en beskyttet art bliver forstyrret i yngleperioden. Denne fortolkning er baseret på EU-Domstolens fortolkning af begrebet 'forsætlig' ved indfangning og drab i sag C-221/04 fra 2006. Udtrykket forsætlig 'forstyrrelse' defineres yderligere af EU-Kommissionen [2021] som værende enhver forstyrrelse, "*(...) der forringer en beskyttet arts overlevelseschancer, formering eller reproduktionsevne, eller som medfører beskadigelse af udbredelsesområdet eller fortrængning af arten.*".

Habitatdirektivets art. 12(1)(b) er i dansk ret implementeret i NBL § 29 a, stk. 1, hvori det fremgår, at de arter der er nævnt i bilag 3 til loven, ikke må "*(...) forsættligt forstyrres med skadelig virkning for arten eller bestanden. Forbuddet gælder i forhold til alle livsstadier af de omfattede dyrearter*". Yderligere er bestemmelsen implementeret i JL § 7, stk. 1, hvori det ligeledes fremgår, at der ikke må ske forsætlig forstyrrelse med skadelig virkning for arten eller bestanden for de pattedyr, der er nævnt i JL bilag 1. Det kan dermed konstateres, at beskyttelsen om forsættlige forstyrrelser af småflagermus og andre pattedyr er omfattet af en dobbeltregulering i dansk ret, da de både er anført i NBL bilag 3 og JL bilag 1. At forbuddet gælder alle dyrenes livsstadier, er en implementering af Habitatdirektivets art. 12(3). Af forarbejderne til NBL's ændringslov i 2009, er begrebet 'forstyrrelser' yderligere uddybet ved at omfatte støj, rystelser, visuelle forstyrrelser og lignende, jf. Lov nr. 514 af 12. juni 2009, FT 2008-09 (L 153), till. A, s. 4836.

Af formuleringerne i NBL § 29 a, stk. 1 og JL § 7, stk. 1 kan det udledes, at disse beskytter på arts- og bestandsniveau, hvilket ikke kan udledes af Habitatdirektivets formulering. Af Lov nr. 514 af 12. juni 2009, FT 2008-09 (L 153), till. A, s. 4836 fremgår det, at formuleringen i dansk ret er udarbejdet i overensstemmelse med den daværende vejledning om Habitatdirektivets art. 12(1). Ligesom ved forsætlig indfangning og drab fastslås det i præmis 56-57 i sagen Skydda Skogen, at forbuddet mod forsætlig forstyrrelse gør sig gældende på individniveau, og dermed ikke er undergivet, at der skal være risiko for, at en dyrearts bevaringsstatus påvirkes.

Miljøstyrelsen er den kompetente myndighed til håndhævelse af reglerne om forsætlig forstyrrelse.

Forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg

Jf. Habitatdirektivets art. 12(1)(c) er der forbud mod "*forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen*". Begrebet 'forsætlig' tolkes på samme måde, som ved forsætlig indfangning og drab og forsætlig forstyrrelse, og gør sig dermed gældende, hvis det kan godtgøres, at hensigten bag en handling har været at ødelægge eller indsamle æg, eller at det som minimum har været bevidst, at handlingen kunne føre til dette.

Hverken fortolkning af begrebet 'ødelæggelse' eller 'indsamling' i forbindelse med æg er behandlet i Habitatdirektivet eller dansk lovgivning og heller ikke af EU-Domstolen eller de danske klagenævn. Det må derfor formodes, at disse skal fortolkes i forhold til deres betydning i almindeligt sprogbrug. 'Ødelæggelse' af æg må dog kunne sammenstilles med definitionen af 'ødelæggelse' af yngle- og rasteområder. Her har EU-Domstolen i præmis 47 sag C-357/20 fra 2021, herefter omtalt *Den europæiske hamster (II)* fastlagt, at dette er når noget forringes, gradvist svækkes eller helt forsvinder. For yderligere forklaring henvises til efterfølgende afsnit om beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder.

Habitatdirektivets art. 12(1)(c) er i dansk ret implementeret i AFB § 10, stk. 1, nr. 2, hvoraf det fremgår, at der er forbud mod "*forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen*". Dermed er bestemmelsen i dansk ret en direkte implementering af direktivets beskyttelse. Miljøstyrelsen har kompetencen til håndhævelse af dette forbud.

Beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder

Jf. Habitatdirektivets art. 12(1)(d) er der forbud mod "*beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder*". Relevant at bemærke ved denne formulering er, at den som den eneste af beskyttelserne i Habitatdirektivets art. 12(1) ikke er begrænset til at vedrøre forsætlige handlinger. Dermed kan det konstateres, at yngle- og rasteområder tillægges højere beskyttelse mod handlinger der kan medføre, at områderne beskadiges eller ødelægges, da beskyttelsen gælder uanset om det er en forsætlig handling eller ej, jf. præmis 27 i sag C-477/19 fra 2020, herefter omtalt *Den europæiske hamster (I)*.

I sagen om Den europæiske hamster (I) i præmis 36, blev det fastlagt, at begrebet 'rasteområde' skal tolkes efter Kommissionens vejledning til den strenge beskyttelse af dyrearter inden for rammerne af Habitatdirektivet. Heri fremgår det, at rasteområder er områder, der benyttes af et eller flere beskyttede dyr, når de ikke er aktive, såsom

huler, reder og skjulesteder [EU-Kommissionen, 2021, s. 35]. Yderligere gælder det, at områderne også er beskyttet, selvom de ikke længere benyttes af en beskyttet art, hvis der er tilstrækkelig stor sandsynlighed for, at arten vender tilbage. Hvorvidt der er tilstrækkelig stor sandsynlighed for at en art vender tilbage, er op til den forelæggende ret at efterprøve, jf. præmis 36.

Af præmis 27 og 30 i Den europæiske hamster (II), blev det efterfølgende fastslået, at begrebet 'yngleområde' omfatter alle de områder, der er nødvendige for, at en dyreart kan yngle med succes. Dette gælder ligeledes de omkringliggende omgivelser ved yngleområderne. Beskyttelsen skal sikre en vedvarende økologisk funktionalitet ved at der opretholdes eller genoprettes en gunstig bevaringsstatus for den pågældende dyreart, jf. præmis 30. Af præmis 43 i selvsamme sag blev det yderligere fastlagt, at beskyttelsen, ligesom for rasteområder, også gør sig gældende, hvis en beskyttet art ikke længere benytter yngleområdet, men der er tilstrækkelig stor sandsynlighed for, at arten vender tilbage. Det må dermed konstateres, at begrebet 'yngleområde' skal tolkes bredt både geografisk og tidsmæssigt.

Begreberne 'beskadigelse' og 'ødelæggelse' skal, jf. Den europæiske hamster (II), fortolkes i overensstemmelse med deres betydning i almindeligt sprogbrug, hvorfor det omfatter at noget forringes, gradvist svækkes eller helt forsvinder. Af sagens præmis 48 fremgår det, at 'beskadigelse' defineres som fysisk forringelse af et yngle- eller rasteområde, som sker langsomt, og gradvist nedsætter den økologiske funktionalitet af et område. Dette kan både føre til skader af kvalitativ og kvantitativ karakter. 'Ødelæggelse' skal tolkes på samme måde, dog har ødelæggelse en mere direkte effekt og sker ikke nødvendigvis langsomt og gradvist, som ved beskadigelse.

Med sagen Skydda Skogen præmis 84 blev det fastslået, at beskyttelsen i Habitatdirektivet art. 12(1)(d) finder anvendelse uanset hvor mange individer af arten, der er inden for området. Opretholdelsen af den økologiske funktionalitet vedrører dermed området og ikke bestanden af en beskyttet art. Med andre ord er der ikke en betingelse om, at den pågældende arts bevaringsstatus risikerer at blive forringet. Dette har hidtil ikke været forståelsen i dansk ret, hvor det af Karnov note nr. 272 til NBL § 29 a, stk. 1 fremgår, at forbuddet skal bidrage til at sikre arternes og bestandenes bevaringsstatus.

Beskyttelsen i Habitatdirektivets art. 12(1)(d) er i dansk ret implementeret flere steder, heriblandt i NBL § 29 a, stk. 2, JL § 6 a, stk. 1, HB § 10, stk. 1, nr. 1 samt PHB § 7, stk. 1, nr. 1. Formuleringen i HB og PHB er ens, hvor det gælder, at der ikke kan gives tilladelse, dispensation, godkendelse mv., hvis det ansøgte kan "(...) *beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i Habitatdirektivets bilag IV, litra a*". Her er det interessant at bemærke, at beskyttelsen af yngle- og rasteområder er knyttet op på tilladelse, godkendelse mv. af planer og projekter, hvilket adskiller sig fra implementeringen i NBL og JL. Dette er, ifølge advokat Flemming Elbæk, en dansk opfindelse, som ikke er til at finde i Habitatdirektivet. Af NBL § 29 a, stk. 2 og JL § 6 a, stk. 1 gælder det, at der ikke må ske beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder for de arter, der er nævnt i henholdsvis bilag 3 og bilag 1 i lovene. Her gælder det ligeledes, som ved forsætlig forstyrrelse, at forbuddet mod beskadigelse eller ødelæggelse

af småflagermus og andre pattedyrs yngle- eller rasteområder er dobbeltreguleret i dansk ret. Kommunen har som udgangspunkt kompetencen til håndhævelse af forbuddene i HB og PHB i forbindelse med planer og projekter, mens Miljøstyrelsen håndhæver forbuddene i NBL og JL.

Fravigelsesmulighederne

I det følgende analyseres Habitatdirektivets art. 16(1) samt hvor bestemmelsen er implementeret i dansk ret. I tabel 7.3 ses et overblik over art. 16(1)(a-e) og hvor bestemmelserne er gennemført i danske love og bekendtgørelser.

Habitatdirektivet art. 16(1)	Danske love og bekendtgørelser
Litra a) Beskyttelse af vilde dyr, planter og naturtyper	Naturbeskyttelsesloven § 65 stk. 3 nr. 1 Artsfredningsbekendtgørelsens § 12 nr. 3 Habitatbekendtgørelsen § 11 stk. 1 nr. 1 Planhabitatbekendtgørelsen § 8 stk. 1 nr. 1
Litra b) Forhindring af alvorlig skade	Naturbeskyttelsesloven § 65 stk. 3 nr. 2, Artsfredningsbekendtgørelsens § 12 nr. 2 Habitatbekendtgørelsen § 11 stk. 1 nr. 2 Planhabitatbekendtgørelsen § 8 stk. 1 nr. 2
Litra c) Hensynet til den offentlige sundhed, sikkerhed samt andre bydende væsentlige samfundsinteresser	Naturbeskyttelsesloven § 65 stk. 3 nr. 3 Artsfredningsbekendtgørelsens § 12 nr. 1 Habitatbekendtgørelsen § 11 stk. 1 nr. 3 Planhabitatbekendtgørelsen § 8 stk. 1 nr. 3
Litra d) Med henblik på forskning, undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter samt på opdræt	Naturbeskyttelsesloven § 65 stk. 3 nr. 4-5 Artsfredningsbekendtgørelsens § 12 nr. 4-5 Habitatbekendtgørelsen § 11 stk. 1 nr. 4 Planhabitatbekendtgørelsen § 8 stk. 1 nr. 4
Litra e) Indsamling eller opbevaring af enheder under betingelser og i begrænset omfang	Naturbeskyttelsesloven § 65 stk. 3 nr. 6 Artsfredningsbekendtgørelsens § 12 nr. 6

Tabel 7.3. Oversigt over implementeringen af Habitatdirektivets art. 16(1)(a-e) i danske love og bekendtgørelser.

Fravigelsesbestemmelsen i Habitatdirektivets art. 16(1) omfatter en række mulige betingelser for fravigelse af blandt andet forbuddet i art. 12(1) og har følgende ordlyd:

”Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

- a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne*
- b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom*
- c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet*
- d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter*

e) *for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder*”

Muligheden for fravigelse af forbuddene i art. 12(1), må, jf. præmis 111 i sag C-6/04 fra 2006 og præmis 16 i sag C-342/05 fra 2007, herefter omtalt *Den finske ulv*, fortolkes indskrænkende og kun ske såfremt betingelserne i art. 16(1) er opfyldt. I EU-Kommissionens vejledning om den strenge beskyttelse af dyrearter uddybes det, at fravigelsesbestemmelserne dermed skal fortolkes og gennemføres restriktivt, således direktivets formål og centrale bestemmelser ikke undergraves [EU-Kommissionen, 2021, s. 48].

I forhold til formuleringen 'opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde', konstaterer Pagh og Haugsted [2022], at der i den danske sprogversion af Habitatdirektivets art. 16(1) er udeladt ordet 'gunstig' som betingelse i forhold til, at fravigelsen ikke må hindre bestandens *gunstige* bevaringsstatus. I eksempelvis den engelske, franske og svenske version af Habitatdirektivets art. 16(1), fremgår denne betingelse, hvorfor den danske oversættelse umiddelbart beror på en fejl [Pagh og Haugsted, 2022, s. 550]. I EU-Kommissionens vejledning udtrykkes det, at betingelsen om opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus skal vurderes i to trin. Først vurderes den pågældende arts bevaringsstatus, og herefter vurderes det hvilken indvirkning fravigelsen har på den pågældende bestands bevaringsstatus. [EU-Kommissionen, 2021, s. 66]

Præmis 29 i sagen om Den finske ulv fastlægger endvidere, at hvis den pågældende bestand allerede har en ugunstig bevaringsstatus er en fravigelse undtagelsesvist mulig, såfremt det behørigt kan bevises, at fravigelsen ikke forværrer den ugunstige bevaringsstatus eller hindre en genetablering af en gunstig bevaringsstatus. Ifølge præmis 62 i Den rumænske ulv er det endvidere ikke nok, at betingelserne listet i art. 16(1) er opfyldt, der skal også af den kompetente nationale myndighed være indrømmet en fravigelse på grundlag af art. 16(1). Ifølge præmis 34 i sag C-60/05 fra 2007, er bevisbyrden for de krævede betingelser pålagt den myndighed, der træffer beslutningen om fravigelse.

Fravigelsesbestemmelserne i Habitatdirektivets art. 16(1) er i dansk ret implementeret i flere love og bekendtgørelser. Disse er følgende: NBL § 65 stk. 3, AFB § 12, HB § 11 stk. 1 og PHB § 8 stk. 1. Endvidere fremgår det af Karnov note nr. 99 til JL § 37, stk. 1 (læst d. 08.05.2023), at ministeren skal iagttage Habitatdirektivets art. 16(1) ved fastsættelse af regler om regulering af vildt. JL § 37, stk. 1 har dog ordlyden fra Fuglebeskyttelsesdirektivets art. 9(1)(a), hvorfor denne ikke analyseres nærmere.

NBL § 65 stk. 3 fastlægger, at Miljøministeren kan meddele dispensation fra forbuddet i § 29 a, såfremt betingelserne i § 65, stk. 3 er iagttaget. Denne bestemmelse har, ifølge Karnov note nr. 479 til NBL § 65, stk. 3 (læst d. 01.05.2023), anvendelse ved aktiviteter, som ikke er påkrævet tilladelse efter naturbeskyttelses-, miljø- eller planlovgivningen, hvor konsekvensvurderingen udføres i forbindelse med den pågældende myndigheds stillingtagen til aktiviteten. Ifølge ovenstående Karnov note, påpeges det yderligere, at bestemmelsen

i NBL § 65 stk. 3 ikke indebærer en pligt til at foretage kompensationsforanstaltninger eller lignende. Mulige kompensationsforanstaltninger, indgår dog i vurderingen af, hvorvidt dispensationen hindrer opretholdelse af den pågældende bestand, som er anført som kriterie i bestemmelsens 2. led. Det er for nuværende uklart, hvorvidt afgørelser om fravigelse meddelt af Miljøministeren kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet efter NBL § 78. Det fremgår ikke i NBL's kap. 12 om klage og søgsmål, at det er muligt at påklage Miljøministerens afgørelser efter § 65, stk. 3, men omvendt fremgår det heller ikke, at dette ikke er en mulighed. Flemming Elbæk beretter i interviewet, at det er muligt, men efter yderligere korrespondance mellem projektgruppen og Elbæk herom, har Elbæk tilkendegivet, at det er uklart. I korrespondancen er Elbæk af den holdning, at der er tale om en forglemmelse fra lovgivers side og Elbæk er af den opfattelse, at afgørelser efter NBL § 65, stk. 3 godt kan påklages. Projektgruppen har endvidere rettet henvendelse til Miljøstyrelsen, der dog ikke er vendt tilbage.

AFB § 12 fastlægger, at Miljøstyrelsen kan dispensere fra AFB § 10, såfremt alle betingelserne i § 12 er iagttaget. Afgørelser fra Miljøstyrelsen kan, jf. AFB § 33, ikke påklages til anden administrativ myndighed.

I HB § 11, stk. 1 fastlægges det, at den pågældende myndighed kan fravige HB § 10, såfremt betingelserne i HB § 11, stk. 1 er iagttaget. I Karnov note nr. 30 til HB § 11, stk. 1 (læst d. 02.05.2023), beskrives det, at det i Danmark ikke har været praksis at anvende fravigelsesbestemmelserne, da dette, ifølge EU-Kommissionen [2021], bør være en sidste udvej. Dog udtrykkes det i samme Karnov note, at det ikke kan afvises, at bestemmelsen i § 11 i højere grad bliver relevant for de danske myndigheder i takt med, at der stilles høje krav til graden af sikkerhed, som kræves ved vurderingen efter HB § 10 fra særligt Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet. En dispensation efter HB kan påklages efter det regelsæt, som dispensationen er truffet efter. Dette er efter et eller flere af de regelsæt, der er nævnt i HB §§ 7-8.

Interessant at bemærke om forholdet mellem levestedsbeskyttelsen i NBL og HB er, at det daværende Natur- og Miljøklagenævn i afgørelse MAD 2013.689 afgjorde, at reguleringen i NBL § 29 a er subsidiær i forhold til HB's § 10. Forbuddet i art. 12(1) er som nævnt blandt andet gennemført i NBL § 29 a, og dette forbud kan kun fraviges ved dispensation fra Miljøstyrelsen efter NBL § 65, stk. 3. Dette er dog ikke gældende, såfremt forholdet er reguleret i andre regler, jf. NBL § 65, stk. 4, hvilket ofte er tilfældet, da mange projekter eksempelvis er omfattet af HB § 10, hvoraf der ikke kan meddeles tilladelse efter reglerne i HB §§ 7 og 8 til projekter, der beskadiger eller ødelægger bilag IV-arternes levesteder. Efter HB § 11 kan dette som nævnt fraviges, men der skal først indhentes en udtalelse fra Miljøministeren, jf. stk. 3. Dette medfører i praksis, at der som vilkår for mange tilladelser kræves afværgeforanstaltninger, så projekter tillades efter HB § 10 i stedet for at fravigelsen i HB § 11 anvendes [Pagh, 2021]. Pagh [2021] konstaterer, at denne praksis næppe kan opretholdes efter sagen Skydda Skogen, da dommen forudsætter, at alle betingelserne i Habitatdirektivets art. 16(1) er opfyldt, hvilket, ifølge Pagh, kun kan ske og prøves efter HB § 11. Et projekt, som skader et levested for en bilag IV-art, kan derved kun tillades efter HB § 11, og altså ikke gennem HB § 10 med vilkår om afværgeforanstaltninger.

Til ovenstående bemærkes det, at der i interviewet med henholdsvis Flemming Elbæk og Casper Katborg blev udtrykt en anden forståelse og tolkning af afværgeforanstaltningernes anvendelse i forhold til fravigelsesbestemmelsen. Dette uddybes yderligere i afsnit 8.2 på side 94.

PHB § 8, stk. 1 fastlægger, at planmyndigheden kan fravige PHB § 7, såfremt alle betingelserne i PHB § 8, stk. 1 er iagttaget. En fravigelse efter PHB kan påklages efter reglerne i PL.

Habitatdirektivets betingelser i art. 16(1)(a-e) analyseres i det følgende i henhold til implementeringen af disse i dansk ret.

Beskyttelse af vilde dyr og planter og bevarelse af naturtyperne

Jf. Habitatdirektivets art. 16(1)(a) kan forbuddet i art. 12(1) fraviges "*for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne*". Bestemmelsen omfatter de sårbare, sjældne, truede eller endemiske arter og naturtyper, som er angivet i Habitatdirektivets bilag IV, og muliggør en fravigelse af hensyn til beskyttelse af anden beskyttet art eller naturtype [EU-Kommissionen, 2021, s. 52].

Bestemmelsen er i dansk ret implementeret i følgende bestemmelser: NBL § 65 stk. 3, nr. 1, AFB § 12, nr. 3, HB § 11, stk. 1, nr. 1 og PHB § 8, stk. 1, nr. 1.

Forhindring af alvorlig skade

Jf. Habitatdirektivets art. 16(1)(b) kan forbuddet i art. 12(1) fraviges "*for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom*". I EU-Kommissionens vejledning udtrykkes det eksplicit, at denne fravigelsesmulighed ikke er en udtømmende liste, men at den også omfatte andre former for ejendomme, såsom indirekte eller direkte økonomiske tab af ejendomsværdi [EU-Kommissionen, 2021, s. 53]. Det blev i sag C-46/11 fra 2012 fastlagt af EU-Domstolen, at fravigelsesmuligheden i art. 16(1)(b) ikke kan anvendes med begrundelsen at forbuddet i art. 12(1) kræver, at der foretages en ændring af landbrugs-, skovbrugsaktiviteter og lignende.

I EU-kommissionens vejledning beskrives det, at der ved indrømmelse af fravigelse skal kunne påvises kontrolmetoderne, der forventes anvendt ved fravigelsen, og at disse er effektive og både forbyggende og begrænsende i forhold til mulige skader [EU-Kommissionen, 2021, s. 53-54]. I sagen om Den finske ulv fastlagde EU-Domstolen, i præmis 41-44 og 47, at Finland ikke havde overholdt forbuddet i art. 12(1) og art. 16(1)(b) ved meddelelse af dispensation til ulvejagt uden der var tilstrækkeligt bevis for at jagten ville forebygge alvorlig skade. Hertil påpeges, at beviset skal være rettet tilstrækkeligt præcist mod den enkelte enhed, hvilket indebærer, at det eksempelvis er den enkelte problematiske ulv, der skal beskrives tilstrækkeligt.

Bestemmelsen er i dansk ret implementeret i følgende bestemmelser: NBL § 65 stk. 3, nr. 2, AFB § 12, nr. 2, HB § 11, stk. 1, nr. 2 og PHB § 8, stk. 1, nr. 2.

Hensynet til den offentlige sundhed, sikkerhed samt andre bydende væsentlige samfundsinteresser

Jf. Habitatdirektivets art. 16(1)(c) kan forbuddet i art. 12(1) fraviges "*af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet*".

Udtrykket 'bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser' er ikke defineret i Habitatdirektivet, men ifølge EU-Kommissionens vejledning, er fravigelsesmuligheden her heller ikke en udtømmende liste [EU-Kommissionen, 2021, s. 56]. Udtrykket er, af EU-Kommissionen [2019], defineret i henhold til art. 6(4), der fastlægger, at begrebet skal fortolkes således, at projekter, der alene tjener en virksomheds eller privatpersons interesse, typisk ikke anses som værende en samfundsmæssig interesse. Projekter og planer bør have national eller regional karakter for at opfylde kravet om at være en væsentlig samfundsinteresse. I EU-Kommissionens vejledning udtrykkes det yderligere, at det er rimeligt at antage, at samfundsinteressen bør være af langvarig karakter, således denne interesse opvejer betydningen af en langsigtet bevaring af en beskyttet art [EU-Kommissionen, 2021, s. 56]. Et eksempel på en væsentlig samfundsinteresse er kommet med EU's vedtagelse af Rådets forordning af 22. december 2022 om en ramme for fremskyndelse af udbredelsen af vedvarende energi, *Nødretsforordningen*. Denne forordning er gældende fra d. 30. december 2022 og 18 måneder frem, dermed til d. 30. juni 2024. Forordningen har til formål at sikre EU-medlemslandenes forsyningssikkerhed som følge af Ruslands invasion af Ukraine, jf. forordningens betragtning 1. Heri er det besluttet, at projekter om vedvarende energi skal betegnes som en væsentlig samfundsinteresse, der tjener den offentlige sundhed og sikkerhed. Dette skal, jf. betragtning 8, gøre sig gældende, medmindre der foreligger klare beviser på, at et vedvarende energiprojekt har store negative indvirkninger på miljøet, der ikke på anden måde kan kompenseres. Nødretsforordningen giver således mulighed for at anvende art. 16(1)(c) i forbindelse med projekter for vedvarende energi. Fravigelsen må dog fortsat ikke hindre, at en pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde ikke kan opretholdes, jf. Nødretsforordningens art. 3(2). Projektgruppen har ikke kunnet finde projekter eller planer, hvor Nødretsforordningen har fået effekt og der er givet fravigelse efter Habitatdirektivets art. 16(1)(c) ved et vedvarende energiprojekt. Efter en mailkorrespondance med Miljøstyrelsen har projektgruppen fået bekræftet, at Miljøstyrelsen endnu ikke har meddelt fravigelse efter Habitatdirektivets art. 16(1)(c) med henvisning til Nødretsforordningen. I interview med Ole Gregor blev Nødretsforordningen ligeledes drøftet, hvortil Gregor udtrykte, at han ikke formodede, at ordningen får nogen betydning, da der allerede ville være sket noget, hvis den skulle få betydning. Referat fra interviewet med Gregor findes i den vedlagte ZIP-fil (*2.2 Interviewreferater*).

Habitatdirektivets art. 16(1)(c) er i dansk ret implementeret i NBL § 29 a, stk. 1, nr. 3, AFB § 12, nr. 1, HB § 11, stk. 1, nr. 3 og PHB § 8, stk. 1, nr. 3.

Med henblik på forskning, undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter samt opdræt

Jf. Habitatdirektivets art. 16(1)(d) kan forbuddet i art. 12(1) fraviges "*med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter*". Denne fravigelsesmulighed kan blandt andet anvendes med henblik på at opnå en bedre forståelse af de beskyttede arters adfærd med formålet om at genindføre arter. Her kan der ligeledes dispenseres for indsamling af æg, flytning, opdræt og indfangning i fangenskab m.m., såfremt formålet er at genindføre en art, genoprette en udryddet bestand eller lignende. [EU-Kommissionen, 2021, s. 57-58]

Bestemmelsen er i dansk ret implementeret i NBL § § 65 stk. 3, nr. 4-5, AFB § 12, nr. 4-5, HB § 11, stk. 4, nr. 4 og PHB § 8, stk. 1, nr. 4.

Indsamling eller opbevaring af enheder under betingelser og i begrænset omfang

Jf. Habitatdirektivets art. 16(1)(e) kan forbuddet i art. 12(1) fraviges "*(...) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder*". Denne betingelse er ikke omfattet af et bestemt formål, der forfølges. I EU-Kommissionens vejledning udtrykkes det, at der ved anvendelse af denne fravigelsesmulighed skal angives et specifikt mål, som ligger til grund for behovet for tilladelse til at fravige [EU-Kommissionen, 2021, s. 58]. Det er i præmis 41 i sag C-674/17 fra 2019 præciseret af EU-Domstolen, at der ved indrømmelse med denne fravigelsesmulighed skal beskrives et formål der er klart, præcist og underbygget. I samme sag i præmis 34-37, fastlægges det, at art. 16(1)(e) dermed kun finder anvendelse, såfremt fravigelsens formål ikke er omfattet af formålskriterierne i art. 16(1)(a-d) og derfor ikke er et generelt retsgrundlag for fravigelse.

Bestemmelsen er i dansk ret implementeret i NBL § 65, stk. 3, nr. 6 og AFB § 12, nr. 6, der overordnet er sammenfaldende og identisk med ordlyden art. 16(1)(e).

7.3 Opsamling

Af dette kapitel, hvor baggrunden for EU's miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning og dets implementering og regulering i dansk ret er blevet analyseret, kan det af den historiske analyse i kapitlets første del udledes, at det første VVM-direktiv blev vedtaget i 1985. Direktivets gennemførelse i dansk ret er løbende blevet ændret af flere omgange, blandt andet grundet åbningsskrivelser fra EU-Kommissionen om utilfredsstillende implementering. I 2011 blev der lavet en kodificering af tre ændringsdirektiver, hvilket førte til gældende direktiv 2011/92/EU. Dette direktiv har til formål at sikre, at medlemslandene vurderer et projekts indvirkninger på miljøet, hvis projektet på grund af dets art, dimension eller placering kan risikere at få væsentlig indvirkning på miljøet. Denne vurdering af projekter betegnes en miljøkonsekvensrapport. I 2001 opstod et øget fokus på, at planer og programmets indvirkning på miljøet også skulle vurderes, så der tidligst muligt i

beslutningsprocesser kunne overvejes løsningsforslag mod miljøpåvirkninger. Derfor blev SMV-direktiv 2001/42/EF vedtaget. En vurdering af planer og programmers indvirkning på miljøet betegnes en miljørapport. VVM- og SMV-direktivet har siden 2016 været implementeret i MVL.

På baggrund af den historiske analyse af artsbeskyttelseslovgivningen kan det udledes, at Habitatdirektivet, som blev vedtaget i 1992 ved direktivet 92/43/EØF, er et supplement til Fuglebeskyttelsesdirektivet, der blev vedtaget i 1979. Formålet med Habitatdirektivet er at sikre biodiversiteten ved at bevare naturtyper og vilde dyr og planter inden for EU's medlemslande. Det skelnes i direktivet mellem henholdsvis en særlig beskyttelse og generel beskyttelse, hvoraf den særlige beskyttelse er møntet på lokaliteter, og den generelle beskyttelse på arter. Beskyttelsen af arter, angivet i direktivets bilag IV, består af en streng beskyttelsesordning for udvalgte arter samt deres levesteder. Habitatdirektivet har gennem årene været implementeret gennem en lang række af forskellige love og bekendtgørelser. I dag er implementeringen af direktivets beskyttelse af arter hovedsageligt at finde i NBL, JL, AFB, HB og PHB.

I udfoldelsen af regelkomplekset i kapitlets anden del kan det udledes, at miljøvurderingsdirektiverne og deres implementering i MVL, i modsætning til Habitatdirektivet og dets implementering, indeholder processuelle krav og dermed ikke stiller nogle materielle krav. Der skelnes mellem henholdsvis miljøvurderingspligt og screeningspligt, hvoraf miljøvurderingspligtige projekter fremgår af MVL bilag 1 og screeningspligtige projekter af bilag 2. Planer og programmer omfattet af MVL § 8, stk. 1, nr. 1-2 kan ligeledes siges at være miljøvurderingspligtige, mens planer og programmer omfattet af nr. 3 kun skal miljøvurderes, hvis en screening påpeger, at planen kan medføre væsentlige indvirkninger på miljøet. Som det fremgår af figur 7.4, skal både miljøkonsekvensrapporten og miljørapporten, indeholde oplysninger om beskyttede arter i henhold til blandt andet Habitatdirektivet, hvor det skal vurderes, hvorvidt et projekt, en plan eller et program får indvirkning på arterne. Bygherre er ansvarlig for udarbejdelse af miljøkonsekvensrapporten, mens myndigheden er ansvarlig for udarbejdelse af miljørapporten.

Offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater får alle mulighed for at blive hørt i processen omkring miljøvurderingen og -screeningen. For høring af miljøvurdering af projekter gælder det, vurderingen skal i høring i 8 uger, hvilket er en overimplementering af VVM-direktivet, hvor det blot fremgår at høringsfristen ikke må være kortere end 30 dage. Dette kan ses i lyset af det demokratiske perspektiv, der foreligger af MVL's formålsparagraf. Hvis en plan eller et program er udarbejdet efter anden lovgivning med tilhørende høringsregler, er det reglerne i den anden lovgivning er gældende. Dette gælder ligeledes for mulighederne for at påklage afgørelser. Afgørelser i henhold til kommuneplaner, tillæg og lokalplaner følger dermed PL's hørings- og klagemuligheder, hvoraf høringsfristen er mellem 2 og 8 uger afhængigt af plantype og omfang. Det gælder, jf. PL § 58, stk. 1, nr. 3, at det kun er retlige spørgsmål, som vedrører lovlighed og gyldighed, der kan påklages i forbindelse med miljøvurdering af planer. For projekter gælder det, at screeningsafgørelser kan påklages angående retlige spørgsmål og afgørelser om tilladelse kan påklages angående både retlige og skønsmæssige spørgsmål. Enhver med retlig interesse i

en sags udfald har mulighed for at klage over både planer, programmer og projekter.

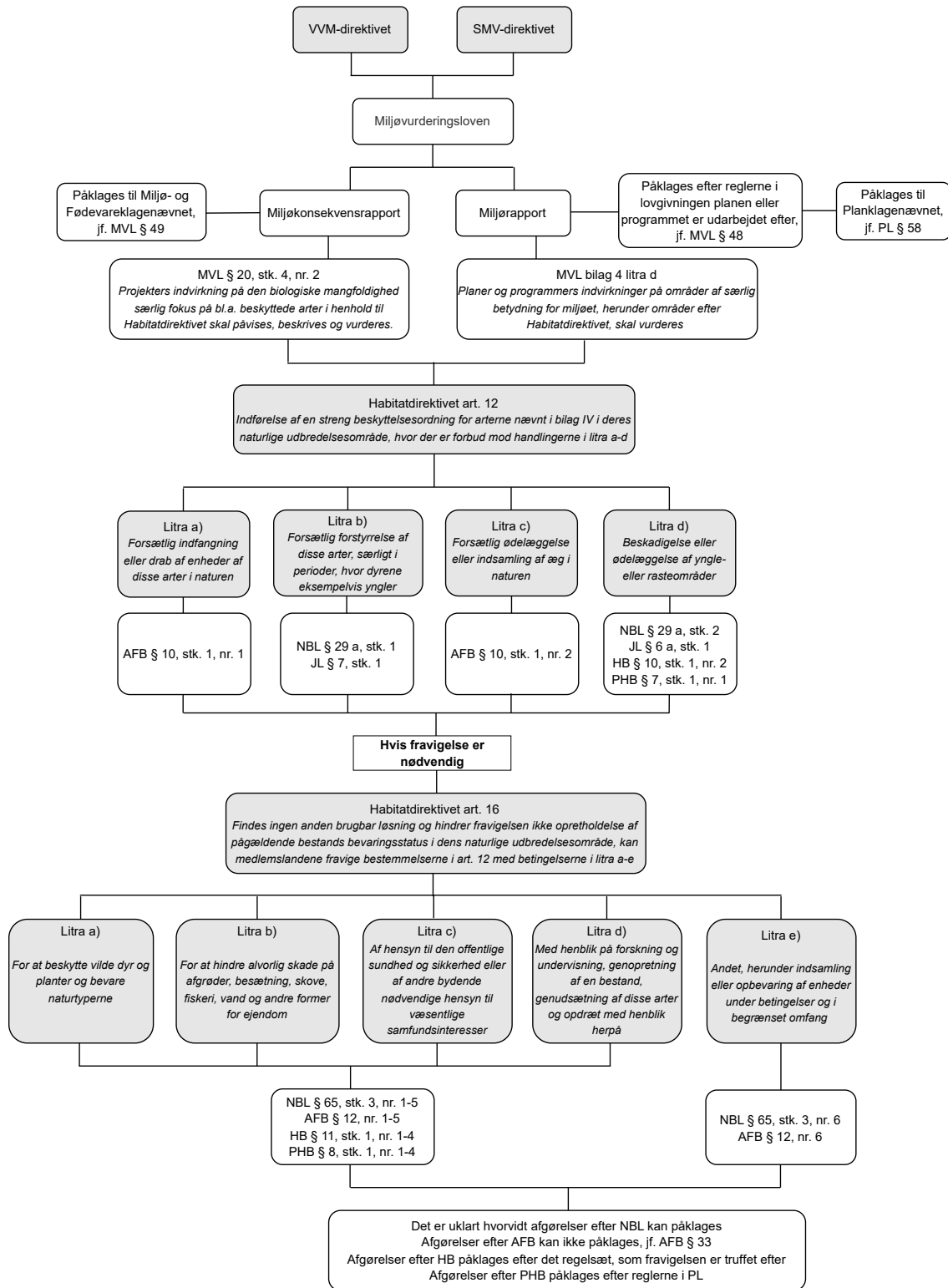
Af udfoldelsen af regelkomplekset for artsbeskyttelseslovgivningen kan det udledes, at Habitatdirektivets generelle beskyttelse består af fire bestemmelser, der er reguleret i art. 12(1)(a-d). Litra a-c beskytter på individniveau og vedrører forsætlige handlinger, mens beskyttelsen i litra d vedrører den økologiske funktionalitet i et område, og finder anvendelse ved levesteder uanset antallet af individer af arten, der er i det pågældende område. Danmarks forståelse af forbuddene i litra a-d har hidtil været, at disse beskytter på bestandsniveau, hvilket formentligt ikke kan opretholdes som følge af EU-dommen Skydda Skogen.

Habitatdirektivets art. 16(1)(a-e) muliggør en fravigelse af den strenge beskyttelse der foreligger af art. 12(1). Fravigelsen kan anvendes, hvis der ikke foreligger en anden brugbar løsning og opretholdelsen af en bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde ikke hindres. Foruden at betingelserne i litra a-e skal være opfyldt, skal de kompetente myndigheder i EU's medlemslande indrømme fravigelsen. Nævneværdigt er det, at vedvarende energiprojekter, gennem Nødretsforordningen der blev vedtaget i december 2022, betegnes som værende en væsentlig samfundsinteresse, hvilket medfører, at disse projekter kan benyttes som årsag ved anvendelse af fravigelsesmuligheden i art. 16(1)(c). Denne mulighed har dog, Miljøstyrelsen bekendt, endnu ikke fået anvendelse.

I figur 7.4 på den følgende side er opstillet et diagram, hvor hovedresultaterne fra kapitlet er illustreret. Heraf fremgår hvor relevante dele af miljøvurderingsdirektiverne og Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret.

Af kapitlet må det konkluderes, at implementeringen af både EU's miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning i dansk ret undertiden har været mangelfuld og krævet ændringer undervejs. Efter VVM- og SMV-direktivet er blevet implementeret i MVL, er det samlede regelsæt der gælder for miljøvurdering blevet anskueliggjort, og det forekommer, at der i tilstrækkelig grad er kommet styr på de processuelle regler omkring miljøvurdering. Implementeringen af Habitatdirektivets artsbeskyttelse er og har derimod altid været implementeret på tværs af forskellig dansk lovgivning. Den fragmenterede implementering medvirker til et uoverskueligt regelkompleks, hvor kompetencen for håndhævelse i øvrigt er spredt ud på forskellige myndigheder og dele af beskyttelsen er koblet op på generelle forbud, mens andre dele knytter sig til tilladelsesprocedurer.

I forhold til spillerummet for at balancere effektivitet overfor beskyttelse i henhold til miljøvurderingsinstrumentet, må der huskes på, at miljøvurdering og regelsættet til grund herfor i sig selv ikke bevirker en høj beskyttelse af bilag IV-arter. Sammenkoblingen i MVL mellem miljøvurderingen og artsbeskyttelsen og de danske regler om vurdering af bilag IV-arters levesteder i forbindelse med planer og projekter medfører dog, at beskyttelsen er høj, idet planen eller projektet, i kraft af reglerne på artsbeskyttelsesområdet, ikke kan tillades, såfremt bilag IV-arter eller deres levesteder påvirkes negativt. Den eneste mulighed for at balancere effektivitet overfor beskyttelse i henhold til regelkomplekset forekommer at være ved brug af fravigelsesmuligheden, som endvidere fordrer skarpe betingelser, der skal opfyldes for at kunne anvendes.



Figur 7.4. Oversigt over kapitlets hovedresultater. De grå bokse indikerer EU-retten, mens de hvide bokse indikerer dansk ret og hvor indholdet af artiklerne i direktiverne er implementeret.

Rettenns virkninger 8

Følgende kapitel har til formål at analysere rettenns virkninger i forhold til, hvorledes den danske gennemførelse af Habitatdirektivets regler, som blev analyseret i kapitel 7, fortolkes i praksis. Dette er relevant at analysere for at klarlægge, hvorvidt virkningerne af den danske gennemførelse bidrager til en effektiv proces samt en høj beskyttelse. Kapitlet er inddelt i to dele, hvoraf første del omfatter en analyse af afgørelser om vedvarende energi fra henholdsvis Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet. Anden del omfatter en analyse, hvor der reflekteres over Danmarks anvendelse af fravigelsesmuligheden i henhold til Habitatdirektivets art. 16(1) og fortolkning af anvendelsen af forskellige foranstaltningstyper. Afslutningsvist sammenfattes kapitlets væsentligste resultater i en opsamling. Til udarbejdelse af kapitlet anvendes operationel retssociologi, hvor rettenns virkninger undersøges gennem relevante faktorer. Empiri indhentet gennem afholdte interviews med henholdsvis Flemming Elbæk og Casper Katborg anvendes løbende i kapitlet til at supplere det øvrige analysemateriale. Af afsnit 6.2.3 på side 47 fremgår det, hvorfor netop disse interviewrespondenter er udvalgt og hvad de bidrager med. Referaterne fra interviewene findes i ZIP-fil (*2.2 Interviewreferater*).

8.1 Virkninger af regelkomplekset i forhold til vedvarende energiprojekter

I dette afsnit analyseres virkningerne af miljøvurderingsinstrumentets regelkompleks i henhold til vedvarende energi på systematisk vis ud fra udvalgte afgørelser fra Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet. Her analyseres det, hvordan reglerne fortolkes i praksis ud fra den operationelle retssociologis otte faktorer. Der kan drages paralleller mellem den operationelle retssociologi og den integrerede implementeringsmodel, som anvendtes i foranalysen, hvorfor disse analysetilgange kan bestyrke hinanden gennem triangulation og bestyrke betydeligheden af faktorerne.

Afgørelserne og deres elementer "sigtes" igennem de otte faktorer. I rapporten inddrages dog kun de faktorer, der er udslagsgivende for sagerne. Til dette inddrages også øvrig relevant litteratur, såsom høringssvar, nyhedsartikler og referater, der kan bidrage til at belyse sagerne på nuanceret vis, således perspektiver, som ikke fremgår direkte af afgørelserne, frembringes. Slutteligt afvejes hvorvidt praksis medfører høj beskyttelse og høj effektivitet.

De udvalgte afgørelser omhandler henholdsvis en solcelle- og vindmøllepark ved Marsvinslund i Silkeborg Kommune samt et solcelleanlæg ved Skibstrup i Helsingør Kommune. Sagen ved Marsvinslund er udvalgt, da denne indeholder bemærkelsesværdige udsagn om klagenævnens vidtgående tolkning af forbuddet om forsætligt drab i

forbindelse med opsætning af vindmøller og bidrager endvidere med interessante iagttagelser om klagenævnenes accept af afværgeforanstaltninger for vindmøller. Sagen ved Skibstrup er udvalgt, da den omhandler et solcelleanlægs indvirkning på bilag IV-arter og fastlægger, at det ikke er tilstrækkeligt at konkludere, at den pågældende arts levesteder forbedres som følge af ændret arealanvendelse, når der ikke er foretaget konkrete undersøgelser af bestandenes udbredelse.

Afgørelserne vedrørende Marsvinslund er:

- Planklagenævnets afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 20/14000, 20/14002 og 20/14005, (*PKN Marsvinslund* ved henvisning)
- Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 21/00640, 20/14004, 20/14003 og 20/14001, (*MFKN Marsvinslund* ved henvisning)

Afgørelserne vedrørende Skibstrup er:

- Planklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023, j.nr. 22/08959, 22/10495, 22/10578 og 22/10579
- Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 16. marts 2023, j.nr. 22/11294

Foruden de udvalgte afgørelser betragtes også øvrige afgørelser fra klagenævnene. Disse inddrages for at bestyrke analysen og understrege væsentlige pointer. Afgørelserne vedrørende Marsvinslund og Skibstrup kunne stå alene i analysen af rettens virkninger, men ved inddragelse af de øvrige afgørelser nuanceres afvejningen, da flere perspektiver inkluderes. Dette fremhæver kontraster og variationer, hvilket styrker analyseresultaterne. De øvrige afgørelser er også blevet analyseret, men grundet et omfangsmæssigt perspektiv er de ikke inkluderet på samme måde i rapporten. Perspektiver fra de øvrige afgørelser inddrages i stedet slutteligt i afvejningen af rettens virkninger i afsnit 8.1.3 for at underbygge pointer. De øvrige afgørelser, der inddrages i afvejningen, er:

- Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 7. oktober 2015, j.nr. NMK-33-02216, NMK-34-00324, NMK-34-00452 og NMK-41-00319, *Turebylille*
- Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 25. september 2017, j.nr. NMK-34-00614, *Stakroge*
- Planklagenævnets afgørelse af 3. november 2020, j.nr. 18/06074, 18/08834, 18/06873 og 18/06761, *Thyholm*
- Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 17. december 2020, j.nr. 18/05688 og 18/06682, *Hejmdal/Påbøl*
- Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. december 2020, j.nr. 18/04723, 18/05743, 18/04724, 18/06721, 18/04779 og 18/06725, *Midtjyske Motorvej*
- Planklagenævnets afgørelse af 22. januar 2021, j.nr. 18/05771, 18/06444, 18/06750, 18/06752, 18/06751, 18/06775, 18/06777, 18/06776 og 18/06488, *Handest Hede*

Der gøres yderligere opmærksom på, at der på baggrund af en analyse af få afgørelser ikke kan foretages en statistisk generaliserbar konklusion om rettens virkninger. For at kunne dette burde alle tilgængelige afgørelser vedrørende bilag IV-arter og vedvarende energi i princippet indgå i analysen. Der kan dog foretages analytisk generalisering på baggrund af et mindre antal afgørelser, hvilket ligeledes bidrager til værdifuld viden.

8.1.1 Solcelle- og vindmøllepark ved Marsvinslund

I dette afsnit analyseres Planklagenævnets afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 20/14000, 20/14002 og 20/14005, der omhandler vedtagelsen af lokalplan nr. 24-003 med tilhørende miljørapport samt Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 21/00640, 20/14004, 20/14003 og 20/14001 omhandlende § 25-tilladelse, jf. MVL.

En landsdækkende forening og naboer til planområdet har til Planklagenævnet påklaget vedtagelsen af lokalplan nr. 24-003 samt ledsagende miljørapport. Lokalplanen muliggør etablering af 12 ha solceller samt opstilling af tre vindmøller. Naboer og en landsdækkende forening har påklaget Silkeborg Kommunes afgørelse om at meddele tilladelse til etableringen af anlæggene til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Begge klager omhandler flere spørgsmål, men det er spørgsmålet om påvirkninger af flagermus, som er en bilag IV-art, og tilstrækkeligheden af flagermusundersøgelserne, der i denne analyse undersøges nærmere.

Planklagenævnet finder i den endelige afgørelse, at den foretagne vurdering af påvirkning af flagermus, herunder med den angivne afværgeforanstaltning om driftsstop, er tilstrækkelig og der gives derved ikke medhold i henholdsvis klagen over vedtagelsen af lokalplan nr. 24-003 eller klagen over den udarbejdede miljørapport. Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster endvidere Silkeborg Kommunes afgørelse om § 25-tilladelse, jf. MVL, til opstilling af vindmøller og solceller, dog med ændringen at tilladelsens vilkår om driftsstop af vindmøller formuleres efter klagenævnets forskrift.

Selve loven

Det retlige spørgsmål, der er påklaget til Planklagenævnet, omhandler, hvorvidt planvedtagelsen er i strid med reglerne om bilag IV-arter i forhold til påvirkningen af flagermus. Det følger af PHB § 7, stk. 2, at et planforslag ikke kan vedtages, såfremt gennemførelsen af planen kan beskadige eller ødelægge levestederne for flagermus. Jf. stk. 3 skal vurderingen heraf fremgå af planforslagets redegørelse.

Til Miljø- og Fødevarerklagenævnet er kommunens afgørelse om at meddele tilladelse efter MVL § 25 påklaget, idet det angives, at påvirkningen af flagermus ikke er tilstrækkeligt vurderet i miljøkonsekvensrapporten og at opstillingen af vindmøllerne er i strid med Habitatdirektivets art. 12(1).

Retssystemet i øvrigt

Et grundlæggende forvaltningsretligt begreb til forståelsen af denne sag og dens udfald har baggrund i officialprincippet, også kaldet undersøgelsesprincippet. Officialprincippet indebærer, at myndigheden har ansvaret for, at sagen oplyses tilstrækkeligt, inden der træffes afgørelse. Dette skal sikre, at myndigheden ikke træffer afgørelse på grundlag af et utilstrækkeligt materiale. [Folketingets Ombudsmand, 2021]

I dansk lovgivning er det ikke reguleret, hvor omfattende undersøgelser der skal foretages, for at afgøre om et område er levested for bilag IV-arter. Ligeledes er det heller ikke reguleret i hvilket omfang, der skal foretages konkrete undersøgelser af forekomsten

og udbredelsen af bilag IV-arter. Der kan derfor ikke fastlægges entydige kriterier for karakteren og omfanget af de oplysninger, som er nødvendige, da det afhænger af den konkrete situation. Hvad der kan anses for tilstrækkelig oplysning af en sag, afhænger således af sagens karakter, jf. habitatvejledningens afsnit 9.6.5. [Miljøstyrelsen, 2020]

I Planklagenævnets vurdering af den pågældende sag bemærkes det, "*(...) at der efter reglerne om beskyttelse af yngle- og rasteområder ikke er et krav om, at kommunen skal bevise, at vindmøllerne ikke vil have negativ indvirkning på flagermusbestanden, eller at vindmøllerne ikke opsættes på en national trækrute*" [PKN Marsvinslund] (Projektgruppens understregning. I oprindeligt citat er "bevise" i kursiv). Det er i henhold til bilag IV-arter det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, dog set i lyset af EU-Domstolens praksis, som gælder for tilvejebringelse af oplysningsgrundlaget i sagen.

Myndighederne

I denne sag har klagenævnenes fortolkning af regelgrundlaget for bilag IV-arter og ageren på baggrund heraf betydning for virkningerne af retten.

Planklagenævnet udtaler i sagen, at selvom der i PHB ikke er krav om, at det forud for vedtagelsen af et planforslag sikres, at der ikke sker drab eller forstyrrelse af bilag IV-arter i henhold til Habitatdirektivets art. 12(1)(a-b), er dette ikke ensbetydende med, at der kan ses bort fra en sådan påvirkning ved vedtagelsen af planer, hvor drab eller forstyrrelse af bilag IV-arter klart kan forudses. Planklagenævnet finder som følge heraf, at der i miljøvurderingen af en plan "*(...) efter omstændighederne også skal inddrages, om realiseringen af planen vil medføre forsætligt drab af bilag IV-arter eller forsætlig forstyrrelse af sådanne arter (...)*" [PKN Marsvinslund]. Planklagenævnet påpeger, at dette også gælder, når det planlagte ikke ligger i eller ved yngle- eller rasteområder eller et habitatområde med bilag IV-arter på udpegningsgrundlaget. Planklagenævnet udtaler endvidere, at det på baggrund af retspraksis fra EU-Domstolen, ikke kan udelukkes, at opsætning af vindmøller kan anses for at være en accept af muligheden for drab eller forstyrrelse og derved en forsætlig handling. Dette er således en vidtgående tolkning af forbuddene. Sagen Skydda Skogen nævnes ikke ved navn i Planklagenævnets afgørelse, men det er tydeligt, at det blandt andet er denne sag, klagenævnet henviser til, da rydning af skov omtales.

Et flertal i Planklagenævnet på 7 ud af 11 fandt, at den foretagne vurdering af påvirkning af flagermus var tilstrækkelig til at sandsynliggøre, at den kontinuerlige økologiske funktionalitet for flagermus i området ville opretholdes, og at der i øvrigt ikke skete drab på flagermus på en måde eller i et omfang, der ville være i strid med Habitatdirektivets art. 12(1)(a) om forsætligt drab. Flertallet lagde navnlig vægt på, at der var udført to undersøgelser af området, og at afværgeforanstaltningen i form af driftsstop var fastsat i overensstemmelse med retningslinjerne i forvaltningsplanen for flagermus.

I forvaltningsplanen beskrives, at driftsstop er egnet til at undgå drab af flagermus. Dog sættes drab af flagermus i forvaltningsplanen i forbindelse med påvirkning af gunstig bevaringsstatus for flagermusbestande [Møller et al., 2013, s. 31], hvilket, jf. Habitatdirektivet art. 16(1), kun tages i betragtning ved vurdering af betingelserne for

en fravigelse, som det blev udledt i afsnit 7.2.2.

Flertallet i Planklagenævnet fandt således, at driftsstop var egnet til både at afværge drab af flagermus samt beskadigelse og ødelæggelse af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder. Flertallet udtrykker yderligere, at der ikke stilles krav til eliminering af enhver risiko for tab af individer i Habitatdirektivet art. 12(1)(a og d). Miljø- og Fødevareklagenævnet udtrykker endvidere i denne sag "*(...) at der ikke kan antages at være tale om forsætligt drab alene på grund af en rent statistisk risiko for drab af flagermus som følge af kollision med møllerne*" [MFKN Marsvinlund]. Klagenævnene berører således spørgsmålet om, hvorvidt forbuddet mod forsætligt drab skal forstås som et absolut forbud eller om der er en acceptabel bagatelgrænse. Tolkningerne fra klagenævnene er dog ikke fuldstændig entydige, men antyder at der kan være en bagatelgrænse for, hvornår opstilling af vindmøller kan sidestilles med forsætligt drab.

Borgerne

Da klagerne til Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet blandt andet er indsendt af naboer til plan- og projektområdet, ses nærmere på høringssvarene i forbindelse med offentlighedsprocessen for planerne og projektet. Der har været i alt 78 indsigelser til lokalplansforslaget, forslaget til kommuneplantillæg og tilhørende miljøvurdering, som både indeholder miljørapport og miljøkonsekvensrapport. Flere indsigelser har dog samme afsender. [Silkeborg Kommune, 2020]

Indsigelserne kommer primært fra naboer til plan- og projektområdet samt beboere i nærområdet, hvilket fremgår af høringssvarene. Indsigelserne omhandler hovedsageligt modstand mod vindmøller og solceller i nærområdet. Det er dog primært sundhedsmæssige risici fra støj, lavfrekvens, visuelle gener samt forurening af drikkevandet, der nævnes som begrundelse for, at projektet bør droppes. Endvidere nævnes også påvirkning på natur og miljø, kulturhistoriske kvaliteter, landskabet og ejendomsværditab. En del indsigelser omhandler yderligere, at miljøvurderingen er mangelfuld, idet det påstås, at visualiseringerne er genbrugt fra en tidligere miljøvurdering. Et fåtal af klagerne nævner flagermus eksplicit, trods det er et af de spørgsmål, som udgør en stor andel af og er centralt i Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser. [Silkeborg Kommune, 2020]

Høringssvarenes indhold er generelt bredt, hvilket tolkes som et udtryk for borgernes generelle modstand mod det vedvarende energiprojekt. Indsigelserne forsøger angiveligt at drage plangrundlagets og miljøvurderingens legalitet i tvivl for derved at få planerne og projektet droppet. De mange klagepunkter, der ikke omhandler bilag IV-arter, i både afgørelsen fra Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet afspejler også dette forhold.

Indirekte årsager

Afgørelsen i Planklagenævnet er udtryk for dissens og afspejler derigennem også den uklarhed, som den danske gennemførelse af Habitatdirektivets art. 12(1) og 16(1) i PHB giver anledning til. I en kommentar til Planklagenævnets afgørelse fra *Miljøretlig*

Forskningsportal bemærkes det, at det er korrekt, at der ikke findes en regel om, at kommunen skal bevise, at der ikke sker en skadelig indvirkning på bilag IV-arters levesteder, og at det almindelige officialprincip skal fortolkes i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis i denne sammenhæng. Nævnets deling på 7 mod 4 illustrerer dog, at det er forskelligt, hvordan dette forstås i praksis. Flertallet i nævnet lagde vægt på, at vilkåret om driftsstop medfører, at drab på flagermus ikke sker i et omfang, der er i strid med Habitatdirektivets art. 12(1). I lyset af EU-dommen Skydda Skogen kan en sådan vurdering imidlertid kun ske efter art. 16(1), ifølge Miljøretlig Forskningsportal [2021]. Et projekt eller en plan, som skader et levested for en bilag IV-art, kan derved kun tillades efter HB § 11 eller PHB § 8, og altså ikke gennem HB § 10 eller PHB § 7 med vilkår om afværgeforanstaltninger. [Miljøretlig Forskningsportal, 2021]

Fortolkningen af officialprincippet i relation til bilag IV-arter besværliggøres ligeledes af genstandsfeltet om mulig påvirkning af bilag IV-arter. Det kræver en dybdegående biologisk viden for at belyse genstandsfeltet, og det er endvidere ikke en eksakt videnskab i den forstand, at der ikke anvendes almenlydige lovmæssigheder eller præcise forudsigelser, samtidig med at naturen konstant er under forandring. Det kræver yderligere en dyb indsigt i dette fagområde. Dette medvirker til at gøre det vanskeligt altid at træffe de korrekte afgørelser, både af kommune og klagenævn. Dette afspejles også af, at Nævnenes Hus har rekvireret et notat fra DCE om flagermus, som der refereres til i Planklagenævnets afgørelse.

8.1.2 Solcelleanlæg ved Skibstrup

I dette afsnit analyseres Planklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023, j.nr. 22/08959, 22/10495, 22/10578 og 22/10579 omhandlende vedtagelsen af plangrundlaget for et solcelleanlæg med ledsagende miljørapport i Helsingør Kommune samt Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 16. marts 2023, j.nr. 22/11294 omhandlende § 25-tilladelsen, jf. MVL.

Til Planklagenævnet har to naboer til planområdet i Skibstrup i 2022 påklaget Helsingør Kommunes vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 10 til kommuneplan 2019 og lokalplan nr. 4.38 samt den ledsagende miljørapport. Lokalplanen muliggør etablering af et 60 ha. solcelleanlæg. Til Miljø- og Fødevareklagenævnet har en nabo påklaget Helsingør Kommunes afgørelse om at meddele tilladelse til etablering af solcelleanlægget.

Begge klager omhandler flere spørgsmål, herunder påvirkningen af flere bilag IV-arter, som er det spørgsmål der i denne analyse undersøges nærmere. Klagen i Planklagenævnet omhandler, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for solcelleanlæggets påvirkning af spidssnudet frø, samt at der ikke er angivet, hvor stort et areal der friholdes for solceller, for at sikre artens yngle- og rasteområder. Klagen i Miljø- og Fødevareklagenævnet omhandler ligeledes at påvirkningen af spidssnudet frø ikke er tilstrækkeligt vurderet. I begge klager er påvirkningsforhold om bilag IV-arterne flagermus og stor vandsalamander ligeledes påklaget. Denne analyse fokuserer dog på afgørelserne om spidssnudet frø, da det er denne del af afgørelsen der anses relevant, da det er dette spørgsmål, der behandles mest indgående og er centralt for sagens udfald.

Planklagenævnets endelige afgørelse, som blev offentliggjort i marts 2023, lyder på, at lokalplanen og kommuneplantillægget med ledsagende miljørapport for solceller ved Skibstrup ophæves med begrundelsen, at PHB § 7, stk. 2 ikke er overholdt, samt at MVL's minimumskrav til indholdet af en miljørapport ikke er opfyldt, hvad angår spidssnudet frø. Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver kommunens afgørelse om § 25-tilladelse, jf. MVL, til etablering af solcelleanlægget og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Selve loven

Det retlige spørgsmål, der er påklaget til Planklagenævnet omhandler, hvorvidt kommunen i tilstrækkelig grad har redegjort for påvirkningen af spidssnudet frø.

Dette spørgsmål relaterer til PHB § 7, stk. 2, hvorefter et planforslag ikke kan vedtages, hvis gennemførelsen af en plan kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder. Vurderingen af om en plan kan beskadige eller ødelægge bilag IV-arters levesteder, og derved vurderingen af om et planforslag kan vedtages, skal fremgå af planforslagets redegørelse, jf. PHB's § 7, stk. 3.

Til Miljø- og Fødevarerklagenævnet er kommunens afgørelse om at meddele tilladelse efter MVL § 25 påklaget, idet påvirkningen af spidssnudet frø ikke er tilstrækkeligt vurderet i miljøkonsekvensrapporten.

Myndighederne

Klagenævnets fortolkning af regelgrundlaget for bilag IV-arter og ageren på baggrund heraf har betydning for virkningerne af retten.

Af Planklagenævnets vurdering af spørgsmålet om spidssnudet frø bemærkes det, at beskyttelsen af bilag IV-arter dels omfatter artens yngleområder, dels rasteområder. Et flertal på 7 ud af 11 medlemmer finder, at kommunen ikke har udført tilstrækkelige undersøgelser af bestandene af spidssnudet frø, herunder artens spredning og rasteområder. Flertallet finder dog, at kommunen har udført tilstrækkelige undersøgelser af ynglevandhullerne for padderne.

I lyset af at der er fundet æg fra spidssnudet frø inden for planområdet finder flertallet, at kommunen burde have foretaget konkrete undersøgelser af bestandenes udbredelse i området. Uden disse undersøgelser kan det efter flertallets opfattelse ikke udelukkes, at planerne medfører en påvirkning af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for spidssnudet frø. Det er flertallets vurdering, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt potentielle rasteområder inden for planområdet samt at kommunen ikke har sikret sig, at egnede rasteområder ikke påvirkes i anlægs- og driftsfasen.

Flertallet finder således, at der ikke er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at kunne konkludere, at planerne ikke medfører beskadigelse af yngle- og rasteområder for spidssnudet frø, hvorfor MVL's minimumskrav til miljørapporten ikke er opfyldt. Lokalplanen og kommuneplanen påpeges at have væsentlig retlig mangel, da der ikke har været tilstrækkeligt grundlag til at vurdere, om planerne kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for spidssnudet frø, jf. PHB § 7, stk. 2.

Det bemærkelsesværdige ved denne sag er, at plan- og projektområdet primært består af opdyrkede landbrugsarealer. Planlægningen og etableringen af projektet medfører, at landbrugsdriften med pløjning m.v. ophører i hele plan- og projektområdet, hvilket også beskrives i miljø- og miljøkonsekvensrapporten [Christiansen et al., 2021b, s. 38] [Christiansen et al., 2021a, s. 36]. Det bemærkes ligeledes af mindretallet i Planklagenævnet, at spidssnudet frø fremadrettet kan anvende hele planområdet som potentielt rasteområde. Med klagenævnets omgørelse af sagen, kan landmanden, der drifter jorden, dog fortsætte den almindelige landbrugsdrift. Endvidere bemærker Ole Gregor i en artikel i *Landinspektøren*, at landmanden kan foretage terrænregulering og hæve overfladen, såfremt det vurderes landbrugsmæssigt nødvendigt, hvilket eliminerer de temporære vandhuller og dermed potentielle ynglesteder for padderne [Gregor, 2023, s. 39].

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er truffet efter Planklagenævnets, hvorfor plangrundlaget for projektet var ophævet, og det nødvendige plangrundlag for realiseringen af projektet, der var givet tilladelse til efter MVL § 25, var dermed ikke længere til stede. Derfor ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet ligeledes § 25-tilladelsen, jf. MVL. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker dog, ligesom Planklagenævnet, at vurdering af, om projektet kan påvirke spidssnudet frø og dens potentielle rasteområder ikke er tilstrækkelig. Bemærkelsesværdigt er det, at dette er det eneste klagepunkt, som nævnet kommenterer.

Borgerne

Det fremgår af afgørelserne, at begge klager er indsendt af naboer til plan- og projektområdet. Der ses derfor nærmere på høringssvarene for lokalplansforslag og forslag til kommuneplantillæg med ledsagende miljørapport samt høringssvarene til miljøkonsekvensrapporten.

Til lokalplanforlaget, forslaget til kommuneplantillægget og miljøkonsekvensrapport har der været i alt 42 indsigelser [Helsingør Kommune, 2022b, s. 2-3] [Helsingør Kommune, 2022a, s. 2] [Helsingør Kommune, 2022c, s. 2-26]. Mange høringssvar berører dog både lokalplansforslag, forslag til kommuneplantillæg, miljørapporten samt miljøkonsekvensrapporten. Det fremgår ligeledes at størstedelen af høringssvarene er indsendt af eller på vegne af kommende naboer til solcelleparken.

En del høringssvar fra naboerne omhandler indsigelser om placeringen af solcelleparken i Skibstrup grundet landskabelige hensyn, nærhed til kyst, at området er værdifuld landbrugsjord samt at det medfører ødelæggelse af det oprindelige landsby- og landbrugsmiljø i området. Hensynet til naboer bliver ligeledes anvendt som argument for at enten placeringen og/eller udførelsen af projektet er forkert. Generne for naboerne indbefatter, ifølge høringssvarene, blandt andet visuelle gener, refleksion, støj, sundhedsmæssige risici samt forringelse af ejendommens økonomiske værdi og herlighedsværdi. [Helsingør Kommune, 2022b]

Hensyn til natur og biodiversitet fylder endvidere i høringssvarene. Det fremgår af et stort antal indsigelser, at miljøvurderingen ikke forekommer fyldestgørende, herunder påstås blandt andet at én faunapassage ikke er tilstrækkelig. Flere høringssvar nævner også

bilag IV-arter, da der er fundet æg fra spidssnudet frø i området samt træer, som kan være levesteder, og dermed potentielle yngle- og rasteområder, for flagermus. [Helsingør Kommune, 2022b]

Generelt er indholdet i de fleste indsigelser bredt, hvilket kan tolkes som et udtryk for, at der skydes med spredeshagl for at få planerne og projektet opgivet. Det er nærliggende at antage, at indsigelserne forsøger at drage planernes legalitet i tvivl, heriblandt i forhold til kystnærhedszonen og andre retlige forhold såsom miljøvurderingens tilstrækkelighed blandt andet med hensyn til bilag IV-arters levesteder. Flere borgere afslutter desuden deres høringssvar med en udtalelse om, at de ikke er imod den grønne omstilling, men at der ikke bør placeres sådanne tekniske anlæg steder, hvor det får så store konsekvenser for dyr og mennesker. Dette kan tolkes som et udtryk for NIMBY-effekten. [Helsingør Kommune, 2022b]

8.1.3 Afvejning af virkningerne af regelkomplekset

Af ovenstående analyse kan det udledes, at klagenævnene lægger stor vægt på beskyttelsen af bilag IV-arter. Dette ses eksempelvis i sagen ved Marsvinslund, hvor klagenævnene har påtaget sig rollen for at sikre mod forsætligt drab og forstyrrelse i forbindelse med opsætning af vindmøller, ved at stille krav om, at vurdering af forsætligt drab og forstyrrelse skal indgå i miljøvurderingen. Klagenævnenes praksis om forsætligt drab og forstyrrelse er, i lyset af sagen Skydda Skogen, ikke overraskende, men er alligevel en betydelig skærpelse af de danske regler, hvor kommunen som plan- og tilladelsesmyndighed ellers blot har skullet varetage beskyttelsen af yngle- og rasteområder i forbindelse med planer og projekter. Kompetencen for varetagelsen af individbeskyttelsen er beliggende hos Miljøstyrelsen. Foruden at kommunerne i nogle tilfælde pålægges at foretage vurderinger, som ligger uden for deres formelle kompetence, kan der, ud fra et retligt perspektiv, sættes spørgsmålstegn ved, om det er klagenævnenes rolle at håndhæve AFB's bestemmelse om forsætligt drab, idet afgørelser herefter desuden ikke kan påklages, jf. AFB § 33. Sidestillingen af opsætning af vindmøller og forsætligt drab og forstyrrelse på bilag IV-arter må endvidere anses at være en vidtgående tolkning. Yderligere ses det, at klagenævnene er begyndt at påpege, at beskyttelsen skal forstås på individniveau og ikke bestands- eller artsniveau, hvilket ellers har været den tidligere praksis, jf. eksempelvis afgørelserne om Turebylille (2015), Stakroge (2017) og Thyholm (2020). Denne ændring udspringer ligeledes fra Skydda Skogen, hvoraf det ikke er tilstrækkeligt at konstatere, at den berørte bilag IV-arts bevaringsstatus ikke påvirkes negativt. Selvom denne ændring af praksis er i overensstemmelse med EU's fortolkning, er det alligevel en betydelig skærpelse af den hidtidige beskyttelse i dansk kontekst. EU som myndighed kan derved også siges at have andel i udviklingen af en strengere beskyttelse. De danske regler forekommer ikke egnet til at håndhæve denne form for beskyttelse på effektiv vis, da kompetencen er delegeret til forskellige myndigheder.

De danske regler forekommer for så vidt at være forældede sammenlignet med den praksis, der foreligger fra EU, hvilket medfører klagenævnenes på samme tid udvidede tolkning af den danske ret og forsøg på at få denne til at passe ned i de danske lovgivningsrammer. Pagh [2021] fremhæver, at de to klagenævn foreløbigt har valgt en form for mellemløsning,

hvor betingelserne i Habitatdirektivets art. 16(1) indfortolkes i betingelserne for tilladelse efter HB § 10, hvilket i øvrigt også gælder PHB § 7. Dette kan tolkes som et forsøg på at få EU's lovgivning og den danske gennemførelse til at mødes på en måde, der ikke resulterer i en komplet standsning af alle projekter. Dette ses blandt andet i sagen ved Marsvinslund, hvor Planklagenævnet fandt, at den økologiske funktionalitet for flagermus i området kunne opretholdes, og at der i øvrigt ikke skete drab på flagermus på en måde eller i et omfang, der ville være i strid med Habitatdirektivets art. 12(1)(a), blandt andet fordi der var fastsat vilkår om driftsstop på vindmøllerne. Lignende udfald er eksempelvis set i afgørelserne om Midtjyske Motorvej (2020), Hejmdal/Påbøl (2020) og Handest Hede (2021). I sagen ved Midtjyske Motorvej fandt Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at VVM-redegørelsen, den nuværende miljøkonsekvensrapport, ikke i tilstrækkelig grad redegjorde for, at yngle- og rasteområder for flagermus ikke kunne blive beskadiget som følge af projektet, samt at den foretagne flagermusundersøgelse ikke var tilstrækkelig til at fastslå påvirkningen af levestederne. Endvidere fandt nævnet, at vindmøllerne kunne påvirke bestanden af flagermus negativt. Nævnet fandt det dog tilstrækkeligt at stadfæste kommunens afgørelse med ændringen om fastsættelse af vilkår om driftsstop i § 25-tilladelsen, jf. MVL. Det samme afgjordes af Miljø- og Fødevarerklagenævnet i sagen ved Hejmdal/Påbøl. I sagen ved Handest Hede fandt Planklagenævnet endvidere, at en negativ påvirkning af flagermus undgås på grund af det fastsatte vilkår om driftsstop.

Det kan naturligvis forekomme mere effektivt, at klagenævnene fastsætter vilkår om driftsstop i tilfælde med vindmøller og påvirkning af flagermus i stedet for at hjemvise sagerne. Denne praksis er dog nødvendigvis ikke uden problemer, ifølge Gregor [2021b]. I alle de nævnte sager om driftsstop inddrages Miljøstyrelsens *Forvaltningsplan for flagermus*. I planen samles den aktuelle viden om flagermusarterne i Danmark, og der vejledes om praktiske metoder og undersøgelsestidspunkter for registrering af flagermus. Samtidig opstilles en række anbefalinger, som kan anvendes i administration, forvaltning og planlægning. Det fremgår dog ikke tydeligt om anbefalingerne er rettet mod kommunernes sagsbehandling og planlægning. I forvaltningsplanen beskrives endvidere skiftevis, hvordan beskyttelsen omhandler henholdsvis yngle- og rasteområder og bestande, hvilket dermed bidrager til en uklarhed om, hvad der reelt er beskyttet efter Habitatdirektivets art. 12(1). [Møller et al., 2013]

På baggrund af den retlige analyse i afsnit 7.2.2 blev det netop udledt, at beskyttelsen i art. 12(1) ikke har noget med bestande at gøre og samtidig har kommunernes varetagelse af beskyttelsen i henhold til den danske implementering traditionelt været rettet mod yngle- og rasteområderne. Gregor [2021b] finder, at forvaltningsplanen er et tvivlsomt grundlag at udvide beskyttelsen af bilag IV-arter fra yngle- og rasteområder til drab på individer i lokale bestande ud fra.

Ovenstående praksis giver anledning til overvejelser om en ændring af den danske gennemførelse af Habitatdirektivets art. 12(1), der kan medvirke til en mere effektiv forvaltning af forbuddet end på nuværende tidspunkt.

Klagenævnenes tilsyneladende nye praksis om at beskyttelsen af bilag IV-arter skal forstås på individniveau og ikke arts- eller bestandsniveau rejser yderligere spørgsmålet om

retssikkerhed i lyset af lighedsgrundsætningen. Danmark er, som medlem af EU, forpligtet til at forholde sig til EU-retten, hvilket deraf også gælder for klagenævnene, som kan komme med principielle afgørelser, der er retningsgivende for kommunernes praksis. Ud fra lighedsgrundsætningen og et retssikkerhedsmæssigt perspektiv bør fremgå tydeligt af afgørelsen, at den er truffet på baggrund af en EU-dom. Dette giver de der, eksempelvis ikke fik medhold en reel mulighed for at overveje et videre søgsmål til de danske domstole. Det forplumrer endvidere billedet af en general praksisændring, at klagenævnene i sagen ved Marsvinlund understreger, at det i spørgsmålet om beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder ikke er afgørende hvor mange *enheder* af den berørte art, der findes i området, mens det i sagen ved Skibstrup findes at yderligere undersøgelser af *bestanden* af spidssnudet frø burde foretages. I en tidligere sag om vindmøller ved Stakroge accepterede Miljø- og Fødevarerklagenævnet endvidere, for så vidt angik flere beskyttede padder, at drab af individer fandt sted i anlægsfasen, da det ikke ville påvirke bestandsstørrelsen eller områdets økologiske funktionalitet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde til grund, at området ikke omfattede yngle- og rasteområder. En lignende udmelding kom fra Planklagenævnet i sagen ved Handest Hede. Det forekommer derved, at der sker omskiftelser i administrativ praksis i øjeblikket, men at disse ikke for nuværende har haft gennemslagskraft til en principiel ændring. Dette medfører en uklarhed om tolkningen af reglerne.

Også fortolkningen om officialprincippets indfrielse i sager om bilag IV-arter er fortsat uklart, hvilket især afspejler sig i dissensen i afgørelserne om Marsvinlund og Skibstrup fra Planklagenævnet. Selv i klagenævnet er der uenighed om, hvornår officialprincippet er tilstrækkeligt påset af kommunerne. Dette ses ligeledes i Planklagenævnets afgørelse vedrørende Thyholm (6 mod 5). På baggrund af dette er det ikke overraskende, at kommunerne og rådgivende virksomheder finder det vanskeligt at afgøre, hvad der skal til for at påvirkningerne af bilag IV-arter er tilstrækkeligt oplyst, som det blev angivet i kapitel 3 i foranalysen. Denne usikkerhed medvirker ikke til en effektiv forvaltning.

Ud fra sagerne ses det endvidere, at klagenævnene anvender den økologiske funktionalitet som et afgørende kriterie i forhold til yngle- og rasteområder. I forhold til flagermus har klagenævnene udvidet beskyttelsen til også at omfatte såkaldte ledelinjer, trods det i afgørelserne om Marsvinlund fastlægges, at ledelinjer ikke anses som en del af yngle- og rasterområderne. Anker og Olsen [2023] fremsætter, at dette begrundes med, at kollisionsrisikoen mellem flagermus og vindmøllerne langs ledelinjer kan underminere den økologiske funktionalitet af levestederne for flagermus. Klagenævnene har dermed, angiveligt på eget initiativ, udvidet beskyttelsen af levesteder for flagermus i lyset af den økologiske funktionalitet. I sagen ved Skibstrup kan klagenævnenes tolkning af beskyttelsen af bilag IV-arters levesteder også anses vidtgående, omstændighederne taget i betragtning. Tolkningen af levesteds- og individbeskyttelsen flyder delvist sammen, idet Planklagenævnet påkræver konkret undersøgelse af bestandenes udbredelse for, at det tilstrækkeligt kan vurderes, hvorvidt yngle- og rasteområder beskadiges. Dette underbygges endvidere af Pagh og Haugsted [2022] som konstaterer, at sondringen mellem bilag IV-arternes levestedsbeskyttelse og individbeskyttelse ved flere lejligheder i dansk praksis er sammenblandet.

Der er ikke en generel indikation af, at borgerne er specielt bekymrede for bilag IV-arternes ve og vel. Klagerne handler angiveligt om at få planerne og projekterne stoppet, i hvert fald for en periode. Midlet til dette tyder fra borgernes perspektiv at være ligegyldigt. Udfordringen i forhold til at levere på målsætningerne for den grønne omstilling er, at jo mere borgermodstand og forhaling der er undervejs i processen, jo mere falder effektiviteten i forbindelse med etablering af vedvarende energianlæg. At fratage borgerne deres klagemuligheder i forbindelse med vedvarende energi er et voldsomt skridt, og naturligvis i strid med gældende lovgivning. Forsyningssikkerheden samt den grønne dagsorden, kan føre til overvejelser om justering af hørings- og klagemuligheder for projekter for vedvarende energi.

Sammenlignet med tidligere praksis og de danske regler på området, som blev analyseret i afsnit 7.2.2, forekommer den nuværende beskyttelse af bilag IV-arter og praksis herfor at være vidtgående og skærpet. I denne kontekst er beskyttelsen dermed høj, og også højere end tiltænkt med den danske gennemførelse af reglerne i Habitatdirektivet. I dette lys bidrager virkningerne af retten derfor til et højt beskyttelsesniveau, som giver et indtryk af en lav effektivitet, i kraft af at beskyttelsen af bilag IV-arter vægtes iøjnefaldende højt. Klagenævnenes manøvre med accept af driftsstop for vindmøller kan fremstå som en effektiv løsning på det tilsyneladende problem med de uhensigtsmæssige danske regler, men grundlaget i forvaltningsplanen for flagermus kan dog ud fra visse synspunkter anses tvivlsomt for denne praksis. Virkningerne af retten kan i realiteten ikke siges at bidrage til en effektiv proces, da praksis fra klagenævnene er uklar og mangler begrundelser for ændringen heraf. Ligeledes kan rettens virkninger i henhold til officialprincippets tilstrækkelige indfrielse i forbindelse med undersøgelser af bilag IV-arter generelt anskues at bidrage til ineffektivitet, i lyset af det højnede beskyttelsesniveau og udvidede praksis for den retlige håndtering af bilag IV-arter, da klagenævnenes praksis skærper kravene til kommunernes sagsoplysning. Borgernes modstand og klager er ligeledes en virkning af retten, der bidrager til forhaling og ineffektivitet i forbindelse med etablering af vedvarende energianlæg. I lyset af retspraksis fra EU-Domstolen giver ovenstående dog ikke nødvendigvis anledning til at anskue beskyttelsen i Danmark som speciel streng. Vurderingen af om virkningerne af retten bidrager til høj beskyttelse og høj effektivitet er derfor relativ.

I Pagh og Haugsted [2022] anføres det, at der foreligger en del afgørelser, som dog ikke kan antages udelukkende at omhandle planer og projekter for vedvarende energi, hvor tilladelser og plangrundlag er ophævet på baggrund af beskyttelsen af bilag IV-arters levesteder, ligesom i sagen ved Skibstrup. Der gøres endvidere opmærksom på, at der ikke ses eksempler på, at muligheden for at anvende fravigelsen er "*(...) overvejet af klagenævnet eller af førsteinstansen*" [Pagh og Haugsted, 2022, s. 553]. I lyset af Nødretsforordningens vedtagelse, kan solcelleanlægget ved Skibstrup betegnes som en væsentlig samfundsinteresse, der tjener den offentlige sundhed og sikkerhed, hvorfor det kan overvejes at anvende denne forordning som grundlag for at effektivisere en mulig gennemførelsesproces ved meddelelse af fravigelse i henhold til art. 16(1)(c).

Generelt konstaterer Pagh [2021], at den nye linje fra EU-Domstolen bør give anledning til hyppigere anvendelse af fravigelsen. Dette kan ligeledes give anledning til overvejelser om anvendelse af foranstaltninger, der kan sikre, at den gunstige bevaringsstatus af en pågældende arts bestand, som er en betingelse for anvendelse af fravigelsen, opretholdes. I det følgende afsnit analyseres og reflekteres derfor over anvendelsen af fravigelser og foranstaltninger, i lyset af at disse muligvis får en større rolle i artsbeskyttelsen fremover, og dermed i forbindelse med blandt andet etablering af vedvarende energianlæg.

8.2 Overvejelser om fravigelser og foranstaltninger

I følgende afsnit analyseres Danmarks tilgang til anvendelsen af fravigelsesbestemmelsen i Habitatdirektivets art. 16(1), som præsenteret i afsnit 7.2.2 på side 68. På baggrund af analyserne i kapitel 7 og afsnit 8.1, kan det udledes, at den danske gennemførelse af EU's artsbeskyttelseslovgivning og praksis heraf ikke bør kunne opretholdes i henhold til seneste retspraksis fra EU-Domstolen. Yderligere er det udledt, at Danmark ikke har en udpræget praksis i forhold til anvendelse af fravigelsesmuligheden, hvorfor det i nærværende afsnit er relevant at undersøge denne tilbageholdenhed om anvendelse af fravigelse mere indgående for at afveje virkningerne af retten vedrørende fravigelser. Dette gøres blandt andet ved at sidestille Danmarks anvendelse af fravigelsesbestemmelsen med Hollands, da dette land på flere områder er sammenlignelig med Danmark. Endvidere er det relevant at overveje mulige negative samt positive indvirkninger af en eventuel hyppigere anvendelse af fravigelserne i fremtiden, både ud fra et biologisk og retligt perspektiv. Til denne analyse anvendes den operationelle retssociologi som tilgang, hvor de virkninger, som retten har, sættes i forbindelse med faktorerne fremsat af Kristiansen og Dalberg-Larsen [2022].

8.2.1 Danmarks tilbageholdenhed ved anvendelse af fravigelse

Som det udledes af afsnit 7.2.2 skal medlemslandene ved indrømmelse af fravigelse indberette dette til EU-Kommissionen. Denne data kan anvendes til at undersøge Danmarks anvendelse og tilbageholdenhed sammenlignet med Holland. Projektgruppen blev henvist til websitet 'European Environment Agency' af Miljøstyrelsen, hvor denne data fremgår.

Det kan konstateres, at Danmark i perioden 2019-2020 har anvendt fravigelsen otte gange [European Environment Agency, 2022a], mens Holland anvendte fravigelsen 1962 gange i samme periode [European Environment Agency, 2022b]. Af statistikken fremgår det, at syv ud af otte af årsagerne til Danmarks anvendelse af fravigelsesbestemmelsen var med forskning og undervisning som formål, og dermed betingelsen anført i Habitatdirektivets art. 16(1)(d). Den sidste fravigelse er indrømmet af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, svarende til Habitatdirektivets art. 16(1)(c). Sammenstillet med Holland er langt størstedelen af deres fravigelser indrømmet med betingelsen i Habitatdirektivets art. 16(1)(c), altså af hensyn til den offentlige sundhed eller væsentlige samfundsinteresser. Størstedelen af tilfældene hvor Danmark har indrømmet fravigelser har været med hensigt på tilladelse til forsætlig indfangning af arter med henblik på midlertidigt eller permanent

fangenskab eller øjeblikkelig frigivelse i uskadet tilstand. Dette varierer en del fra Hollands indberetninger, hvor en stor procentdel af fravigelserne er indrømmet med henblik på tilladelse til enten beskadigelse eller ødelæggelse af yngle og rasteområder eller forsætlig forstyrrelse af arter, særdeles i perioder hvor de yngler.

Af statistikken fra EU fremgår ikke, hvorvidt fravigelserne er anvendt i forbindelse med tilladelsen af projekter for vedvarende energi. I et komparativt studie af fire EU-medlemslande og Storbritannien omhandlede vedvarende energiprojekter og bilag IV-arter fremgår det dog, at Holland anvender fravigelsesbestemmelsen i forbindelse med vedvarende energiprojekter, da projekterne i Holland anses som værende en væsentlig samfundsinteresse og derved opfylder betingelsen i Habitatdirektivets art. 16(1)(c) [Akerboom et al., 2019]. Det kan heraf udledes at Holland allerede forinden vedtagelsen af Nødretsforordningen, som blev præsenteret i afsnit 7.2.2 på side 68, havde kategoriseret vedvarende energiprojekter som værende en væsentlig samfundsinteresse. Dette kan tolkes som en indikation på, at Holland har en anden tilgang og praksis i forhold til tilladelsen af vedvarende energiprojekter. Trods vedvarende energiprojekter nu gennem Nødretsforordningen kategoriseres som en væsentlig samfundsinteresse, har Danmark, Miljøstyrelsen bekendt, endnu ikke tildelt fravigelse med henvisning til Nødretsforordningen. Danmarks fortsatte tilbageholdenhed til at anvende fravigelser kan derved formodes at bunde i principielle årsager.

I en anden rapport af Backes et al. [2018], hvor der ligeledes er udarbejdet et komparativt studie af en række EU-medlemslande og Storbritannien, fremgår det, at Holland fortolker forbuddene i Habitatdirektivets art. 12(1) som værende beskyttelse på individniveau, ligesom det er EU's hensigt med forbuddene. Dette har dog hidtil ikke gjort sig gældende i Danmark, hvor forbuddene er fortolket som beskyttelse på bestandsniveau. [Backes et al., 2018, s. 27]

At Holland fortolker forbuddene som værende på individniveau kan formentlig yderligere være en del af forklaringen på de mange fravigelser, der er givet i perioden 2019-2020. Såfremt denne tolkning har sin rigtighed, kan det anses sandsynligt, at Danmark i fremtiden også kommer til at anvende fravigelsen i større omfang, idet de danske klagenævn så småt begynder at danne administrativ praksis for en beskyttelse på individniveau.

Det må på baggrund af sammenstillingen mellem Danmark og Holland konstateres, at Danmark er væsentligt mere tilbageholdende med at anvende fravigelser. Denne tilbageholdenhed kan blandt andet udspringe fra forarbejderne til NBL § 29 a, hvor det i Lov nr. 514 af 12-06-2009, FT 2008-09 (L 153), till. A, s. 4836, beskrives, at *"eventuelle ønsker om at beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder eller forstyrre arter forsætligt vil kræve en dispensation, som kun sjældent vil kunne opnås"*. På baggrund af ordlyden lægges op til, at fravigelser i dansk praksis kun skal anvendes i yderst nødvendige situationer samt at de sjældent gives. Trods EU-Kommissionen [2021] i vejledningen til Habitatdirektivet art. 16(1) påpeger, at en fravigelse skal være sidste udvej, kan det forekomme som en, så at sige, konservativ og pligttopfyldende regelfortolkning af Danmark og de danske myndigheder, at fravigelsesmuligheden beskrives som en sjældenhed. I rapporten af Akerboom et al. [2019] fremgår desuden, at der i blandt andet Danmark

i stedet for fravigelser gøres brug af afværgeforanstaltninger.

8.2.2 Indvirkninger på arter ved øget anvendelse af fravigelser

I det følgende afsnit analyseres og reflekteres over betydningen af en øget anvendelse af fravigelsesmuligheden og hvorledes det påvirker beskyttelsen af bilag IV-arter. I refleksionen inddrages både det biologiske og retlige perspektiv på en øget anvendelse. Det biologiske perspektiv beror primært på viden indhentet gennem interviewet foretaget med Casper Katborg. Som beskrevet i 6.2.3 på side 47, er projektgruppen bevidst om, at inddragelse af flere interviewrespondenter havde bestyrket generaliserbarheden. Udsagnene fra Katborg vurderes dog stadig værdifulde, og bidrager til at belyse indvirkninger på artsbeskyttelsen ved øget anvendelse af fravigelser.

Ud fra et biologisk perspektiv, udtrykker Katborg, at det ikke forekommer problematisk for beskyttelsen af bilag IV-arterne, hvis anvendelsen af fravigelsesbestemmelsen øges, såfremt den anvendes "korrekt". Med ordet korrekt henvises blandt andet til opretholdelsen af den pågældende arts bevaringsstatus som en betingelse for at få tildelt fravigelsen. Yderligere henviser Katborg til, at flere af de anførte bilag IV-arter er almindeligt forekommende i Danmark, såsom stor vandsalamander, og der for disse arter er større sandsynlighed for at få tildelt fravigelse fra forbuddet om beskadigelse eller ødelæggelse af et yngle- rasteområde for denne art. At flere bilag IV-arter er almindeligt forekommende i Danmark underbygges også af *Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV* hvoraf det fremgår at stor vandsalamander i den østlige del af landet er "(...) meget almindelig og kan forekomme overalt" [Søgaard og Asferg, 2007, s. 124]. En hyppigere anvendelse af fravigelsen medfører, ifølge Katborg, ikke nødvendigvis forringelse af beskyttelsen af bilag IV-arter, såfremt den anvendes i overensstemmelse med betingelserne. Katborg påpeger dog, at det er en konkret vurdering om der kan tildeles fravigelse, hvorfor der ikke kan laves en tommelfingerregel for, hvornår eller i hvilke situationer fravigelsesbestemmelsen kan anvendes uden at gøre skade på beskyttede bilag IV-arter. Endvidere påpeges, at det er "(...) nødvendigt at anerkende, at der faktisk kan være steder, hvor man bare ikke skal have lov til at stille en vindmølle, gasledning eller andet" [Katborg, s. 4]. Dette kunne eksempelvis være, når der er tale om sjældne arter eller arter, der stiller store krav. En fravigelse er derfor heller ikke en "løsning", der kan anvendes i alle tilfælde.

Det kan på baggrund af Katborgs udsagn udledes, at det ud fra et biologisk perspektiv ikke nødvendigvis medfører en negativ indvirkning at anvende fravigelsen. Katborg påpeger endvidere, at der allerede sker negativ påvirkning på bilag IV-arter, men at dette holdes skjult, da det ikke ønskes at komme i klemme i systemet og indgå i den lange og besværlige proces om en fravigelsestilladelse. Det kan ud fra dette antages, at det går ud over både beskyttelsen og effektiviteten, at reglerne om fravigelse er komplekse og krævende. Det går udover beskyttelsen ved at arterne påvirkes 'bagom' systemet, og yderligere går det udover effektiviteten, at de, der forholder sig til systemet og dets regler, havner i langsommelige processer, grundet komplekse og krævende fravigelsesprocesser. Retsreglerne på området har derved en udslagsgivende virkning, der medfører en svagere beskyttelse og ineffektivitet i forbindelse med tildeling af fravigelse.

Katborg understreger endvidere, at det ikke er biologiske hensyn, der hindrer øget anvendelse af fravigelser i Danmark, men nærmere juridiske problemstillinger og en praksis, der har låst sig fast og derfor er svær at ændre. Det tyder dermed på, at det er myndighederne og deres praksis, der bidrager til virkningen om en tilbageholdende anvendelse af fravigelserne og er en udslagsgivende faktor i henhold til den operationelle retssociologi, hvilket også blev ansporet i afsnit 8.2.1. I forhold til et retligt perspektiv påpegede Flemming Elbæk et interessant rådgivningsmæssigt perspektiv i forhold til en eventuel øget anvendelse af fravigelsesmulighederne. Elbæk udtrykker, at den danske fragmenterede implementering af Habitatdirektivets art. 16(1) har stor betydning i praksis, da denne medfører forskellige klagemuligheder, afhængigt af hvilket forbud der meddeles fravigelse efter. Afgørelser om fravigelse for forbuddet om beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder efter HB og PHB kan påklages, mens afgørelser om fravigelse for forbuddene om forsætlig indfangning eller drab og forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg efter AFB ikke kan påklages. Det er fortsat uklart, hvorvidt afgørelser om fravigelse for forbuddet om beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder efter NBL kan påklages, men Elbæk er af den overbevisning, at dette er muligt, hvorefter klagen endvidere får opsættende virkning, hvilket medfører, at tilladelsen ikke må anvendes før klagenævnet har taget stilling til sagen.

Dette har, ifølge Elbæk, betydning i forbindelse med rådgivning, da det kan bidrage til smidigere og mere effektive processer at fravige fra forbuddet om forsætligt at dræbe eller indfange i stedet for at beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder, da tilladelsen til at fravige i så fald ikke kan påklages. Elbæk vurderer, at dette fremadrettet får endnu større betydning grundet tendensen til at påklage dette område er stigende, hvilket også er erfaret i dette projekt. Det forekommer, ifølge projektgruppen, uhensigtsmæssigt, at der, som regelgrundlaget er nu, kan ses fordele ved at udføre forsætligt drab eller indfangning, blot fordi dette kan medføre en mere effektiv gennemførelse af planen og projektet.

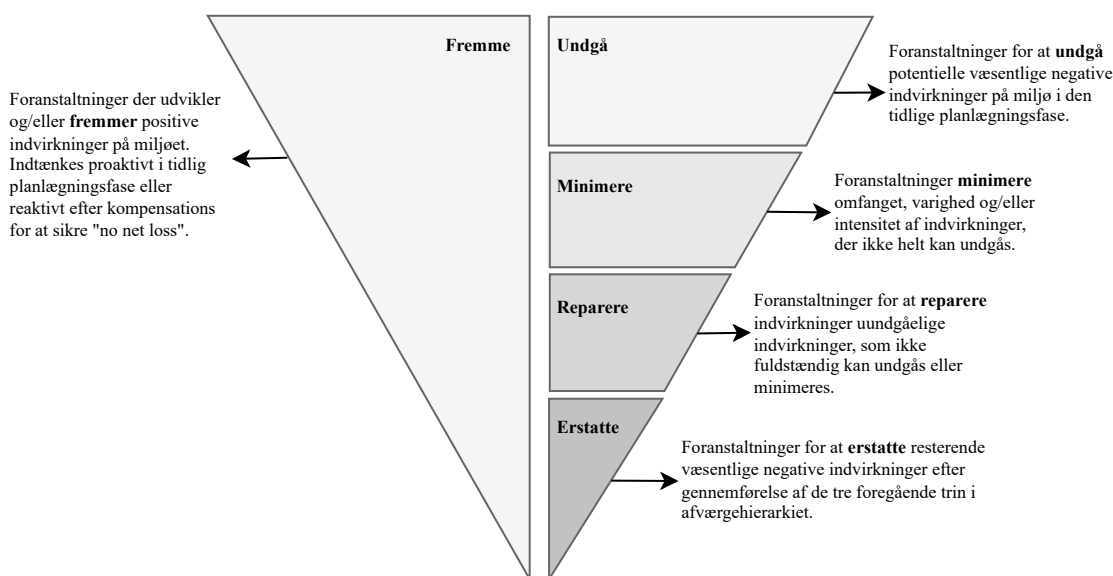
Denne manøvre samt de generelt bureaukratiske og omfattende regler i forbindelse med tildeling af fravigelse, hvorefter det er nødvendigt at indhente en udtalelse eller en dispensation fra Miljøministeren i sager hvor afgørelsen ellers træffes af kommunen, bør give anledning til overvejelser om en ændring af regelkomplekset. Ved at reducere kompleksiteten af regelsættet og strømline fravigelserne skabes en lovgivningsmæssig forenkling, som kan bidrage til en mere effektiv forvaltning af reglerne. Som anført oven for medfører en hyppigere anvendelse af fravigelsen ikke, at beskyttelsen af bilag IV-arter kompromitteres, såfremt den anvendes korrekt. Derfor bør en forenkling af reglerne om indhentelse af fravigelse ikke medføre, at ambitionen om et højt beskyttelsesniveau svækkes, men kan i stedet ansues som en måde, hvorpå processen om tildeling af fravigelse kan gøres mere effektiv. Ud fra et retligt perspektiv ville en bedre vejledning ligeledes kunne understøtte en effektiv brug af fravigelsen og styrke kvaliteten i sikringen af betingelserne i fravigelsen og derved medvirke til en høj beskyttelse.

En afgørende forudsætning for at en øget anvendelse af fravigelser ikke medvirker til, at Danmark bevæger sig længere væk fra ambitionen om en høj beskyttelse er således, at betingelsen, om at der ikke må være nogen skadelig indvirkning på en

arts bevaringsstatus, overholdes. Derved kan det være relevant at inddrage afværge- og kompensationsforanstaltninger som vilkår i fravigelsen for at betingelsen overholdes. I følgende afsnit ses derfor nærmere på afværgende og kompenserende foranstaltninger.

8.2.3 Afværgehierkiet

Anvendelsen af afværge- og kompensationsforanstaltninger analyseres ud fra det såkaldte afværgehierarki fra Kørnøv et al. [2022], præsenteret i figur 8.1. Afværge er et grundlæggende element i miljøvurderingsprocessen, hvor det på grundlag af vurderingen fastlægges hvilke konkrete foranstaltninger, der kan medvirke til enten at undgå, minimere, reparere eller erstatte mulige væsentlige negative indvirkninger på miljøet og kan derfor også inddrages i forbindelse med den i miljøvurderingen foretagne vurdering af bilag IV-arter. Hierarkiet, som ses på højre side af figur 8.1, beskrives som et grundlæggende miljøretligt princip, også kaldet forebyggelsesprincippet. Med miljøvurderingen er det endvidere muligt at forholde sig til, hvorledes potentielle positive indvirkninger kan fremmes, hvilket er illustreret på venstre side af figuren. [Kørnøv et al., 2022, s. 103-104]



Figur 8.1. De forskellige typer foranstaltninger der kan indgå i miljøvurderingsprocessen er illustreret i et såkaldt afværgehierarki. Figuren er udarbejdet på baggrund af en illustration af Kørnøv et al. [2022] og med tilladelse herfra.

Casper Katborg udtrykte i interviewet, hvorledes foranstaltninger skal forstås i forhold til artsbeskyttelsen af bilag IV-arter. I bilag G fremgår Katborgs eksempler på, hvordan de forskellige foranstaltningstyper kan udmøntes. Essentielt er, at Katborg anser foranstaltningerne 'undgå' og 'minimere' som afværgeforanstaltninger, der henvender sig til Habitatdirektivets art. 12(1), som sikrer, at forbuddene overholdes, mens foranstaltningerne 'reparerer' og 'erstatte' anses som kompensationsforanstaltninger, der henvender sig til fravigelsesprocessen, der kan foretages i henhold til art. 16(1). Katborgs forståelse af foranstaltninger medfører dermed, at Danmarks anvendelse og fortolkning af kompenserende foranstaltninger ikke er korrekt, hvilket Flemming Elbæk ligeledes hæfter

sig ved. Det kan dog formodes, at Katborgs forståelse af foranstaltningernes anvendelse i henhold til art. 12(1) og 16(1) muligvis udspringer af en vidensdeling med Elbæk.

Katborg fremhæver særligt den igangværende sag på Amager Fælled vedrørende et nyt stort boligbyggeri, hvor der i godkendelsesprocessen gøres brug af kompenserende foranstaltninger til den bilag IV-beskyttede store vandsalamander. I denne sag har klagenævnet accepteret anvendelsen af kompensationsforanstaltninger i godkendelsesprocessen og ikke i en mulig fravigelsesproces. Katborg påpeger at, Højesteret har anmodet EU-Domstolen om at få sagen prøvet, hvor det præjudicielle spørgsmål formentlig vedrører, hvorvidt kompenserende foranstaltninger kan anvendes i godkendelsesprocessen uden anvendelse af fravigelsesbestemmelsen. Projektgruppen finder udfaldet af en potentiel dom interessant, da dette formodes at få væsentlig betydning for den fremadrettede administrative praksis i Danmark.

Bemærkelsesværdigt er det, at der tilsyneladende er uoverensstemmelse mellem henholdsvis Flemming Elbæk og Casper Katborgs samt Peter Pagh's tolkning af, hvornår afværge- og kompensationsforanstaltninger anvendes korrekt. I forhold til yngle- og rasteområder er Elbæk og Katborg af den overbevisning, at afværgende foranstaltninger kan anvendes for at sikre, at forbuddet i Habitatdirektivet art. 12(1)(d) overholdes, ved at sikre at den fortsatte økologiske funktionalitet af det pågældende yngle- og rasteområde i sin helhed opretholdes. Derimod er anvendelsen af kompenserende foranstaltninger, herunder reparerende og erstattende foranstaltninger, i forbindelse med levesteder en del af fravigelsen i henhold til art. 16(1). Dette er på linje med EU-Kommissionens vejledning, hvori det beskrives, at kompensationsforanstaltninger i forbindelse med fravigelsen af levestedsbeskyttelsen kan være et element, der sikrer at betingelsen i fravigelsen, om at der ikke må være nogen skadelig indvirkning på den pågældende arts bevaringsstatus, overholdes [EU-Kommissionen, 2021, s. 73]. Ligeledes rettes der i note 1 til KFE2019.694MFKN en kritik af Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse af afværgeforanstaltninger, hvorefter også foranstaltninger der kompenserer for skade på bilag IV-arters yngle- og rasteområder kan tillægges betydning ved vurdering efter HB § 10, så længe den fortsatte økologiske funktionalitet af levestedet opretholdes [KFE, 2019]. Katborg udtaler endvidere, at afværgende foranstaltninger også kan anvendes til at sikre at forbuddene i art. 12(1)(a-c) kan overholdes. Af afsnit 7.2.2 og 8.1 kunne det dog udledes, at Pagh [2021], i lyset af Skydda Skogen, er af den overbevisning, at alle former for foranstaltninger, herunder både afværge- og kompensationsforanstaltninger, kræver en fravigelse og dermed befinder sig i fravigelsesproceduren i stedet for godkendelsesproceduren. Dette gælder således også afværgeforanstaltninger, der sikrer opretholdelsen af den fortsatte økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder. Af EU-Kommissionens vejledning fremgår det ikke hvorvidt afværgende foranstaltninger kan benyttes til at sikre, at forbuddene i Habitatdirektivets art. 12(1)(a-c) overholdes [EU-Kommissionen, 2021]. Dette indikerer, at det er et kompliceret og ikke veloplyst genstandsfelt, hvor selv advokater, biologer og juraprofessorer, der beskæftiger sig med regelsættet i deres hverdag, kan have forskellige fortolkninger af hvad der egentligt gør sig gældende.

I forhold til det fremmede element i afværgehierakiet forekommer det, at det generelle fokus i miljøvurderinger, i henhold til bilag IV-arter, er på at gennemføre tiltag, der sikrer, at eventuelle negative konsekvenser for beskyttede arter afværges eller kompenseres, med henblik på at få det nødvendige plangrundlag og den endelige tilladelse, så et projekt kan realiseres. Dermed foreligger ikke umiddelbart et fokus på at forbedre og fremme naturen og forholdene for bilag IV-arterne i miljøvurderinger. Det der lige nu forekommer at hindre et naturfremmede element i henhold til projekter for vedvarende energi er dermed, at der i lovgivningen ikke er rammer for at sætte vilkår om et fremmede aspekt i forhold til langsigtede positive indvirkninger på naturen som miljøparameter. I en rapport fra 2015 påpeges, at de afværgende tiltag, der ender med at blive gennemført, i høj grad er de tiltag, der er fastsatte ved lov, og således er begrundet i enten lovgivning på dansk- eller EU-niveau eller et gældende plangrundlag. [Larsen et al., 2015, s. 66]

Dette synes ikke at have ændret sig siden 2015. Motivationen og initiativet til anvendelse af fremmede tiltag skal derfor i stedet komme andetstedsfra, eksempelvis fra en generel praksis fra myndighedernes eller opstillernes side.

I interviewet med respondenterne fra BeGreen A/S, i forbindelse med foranalysen, udtalte vedkommende, at BeGreen A/S har fokus på det naturfremmede element i deres projekter for solcelleanlæg for at styrke biodiversiteten. Blandt andet er der, ifølge respondenterne, fokus på beplantning i forbindelse med projekterne. Det fremhæves af Katborg, at det netop også omhandler, at mindsettet fra opstillernes side bør ændres, så arterne og beskyttelsen heraf ses som en integreret del af projektet og ikke som en ulempe eller byrde. Der bør skabes et bedre paradigme for udvikling af naturen, således det rammesættes. Hvis ikke opstillerne selv foreslår anvendelsen af natur- og biodiversitetsfremmende tiltag, kan et potentiale, med inspiration fra Larsen et al. [2015], muligvis være øget involvering fra myndighedernes side. Myndighedernes tilladelse efter MVL § 25 kunne eventuelt være bundet op på vilkår om naturfremmede foranstaltninger og myndighederne kunne bidrage med at få sammentænkt planerne og projekterne for vedvarende energi med den bredere naturforvaltning i området.

8.3 Opsamling

Flere faktorer er udslagsgivende for virkningerne af miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivningen.

Klagenævnene, som administrativ *myndighed*, har en stram og udvidet tolkning af det foreliggende danske regelsæt og tillægger en vidtgående forståelse af forbuddet om forsætligt drab i forbindelse med opsætning af vindmøller. Det nuværende beskyttelsesniveau og fokus fra klagenævnene forekommer derfor at være skærpet. Eksempelvis er klagenævnene begyndt at stille krav om vurdering af forsætligt drab og forstyrrelse i miljøvurderingen for planer og projekter vedrørende opsætning af vindmøller, selvom individbeskyttelsen ikke varetages af kommunerne, men Miljøstyrelsen. Tidligere har kommunen som plan- og tilladelsesmyndighed blot skulle varetage beskyttelsen af yngle- og rasteområder, men nu pålægges kommunerne en opgave, der er uden for deres formelle kompetence, hvilket stiller højere krav til kommunernes sagsoplysning. Kommunerne pålægges derfor en opgave, der

er uden for deres formelle kompetence, hvilket stiller højere krav til kommunernes sagsoplysning. Endvidere er klagenævnene begyndt at påpege, at beskyttelsen skal forstås på individniveau og ikke bestands- eller artsniveau, som ellers tidligere har været praksis. I denne kontekst er beskyttelsen dermed høj, og også højere end tiltænkt med den danske gennemførelse af Habitatdirektivet. I kraft af at beskyttelsen af bilag IV-arter vægtes højt, bidrager virkningerne af retten derfor til et højt beskyttelsesniveau, som giver et indtryk af en lav effektivitet. Den udvidede og vidtgående tolkning binder, som nævnt, i seneste retspraksis fra EU-Domstolen, hvor også forståelsen for forbuddenes gyldighed og omfang udvides. Derved kan også EU som *myndighed* siges at have andel i udviklingen af beskyttelsen. I forhold til anvendelse af fravigelserne er regeltolkningen på tværs af *myndigheder* i kommuner og Miljøstyrelsen bundet af en konservativ og pligttopfyldende tilgang til reglerne, som bevirker at fravigelsen sjældent anvendes. Dette har medført en fastlåst praksis. Klagenævnene som *myndighed* accepterer angiveligt på nuværende tidspunkt afværgende og kompenserende foranstaltninger frem for at håndhæve lovgivningen og dermed hjemvise sager. Dette kan forekomme som et forsøg på at sikre en effektiv proces, der fortsat sikrer en vis beskyttelse af bilag IV-arterne. Ud fra et biologisk hensyn er der dog tilsyneladende ikke noget til hinder for, at anvendelsen af fravigelser øges i Danmark, såfremt betingelserne for fravigelse iagttages i overensstemmelse med Habitatdirektivets regelsæt.

Endvidere afhænger anvendelse af natur- og biodiversitetsfremmende tiltag tilsyneladende af en praksisændring fra *myndighederne* eller *opstillerne* af vedvarende energianlæg, da det ikke forudses, at *miljøvurderings- eller artsbeskyttelseslovgivningen* kan medvirke til, at tiltag udover det nødvendige for tilladelsen af den fornødne plan eller projekt gennemføres.

Interessant er det, at analysen af rettens virkninger indikerer, at det er *selve loven* og retsreglerne, der er for uklare og indviklede. Det sektoropdelte regelkompleks på artsbeskyttelsesområdet bevirker i praksis, at reglerne om forbuddene varetages af forskellige myndigheder samt at regelsættene ikke kan tale sammen. Dette medfører eksempelvis klagenævnenes accept af driftsstop, hvor betingelserne for fravigelse i stedet indfortolkes i godkendelsesprocessen. Derved forekommer noget grundlæggende vedrørende opbygningen af reglerne uhensigtsmæssigt. Endvidere forekommer de danske regler for så vidt at være forældede sammenlignet med den praksis, der foreligger fra EU, hvilket medfører, at klagenævnene tolker den danske ret udvidet og forsøger at tilpasse den til de danske lovgivningsrammer. Angående fravigelser er der ligeledes flere problematikker forbundet med *selve loven*, der bevirker uhensigtsmæssigheder med hensyn til effektivitet. Reglerne for tildeling af fravigelse er omfattende og præget af centralisering, hvor Miljøstyrelsen enten har kompetencen til at indrømme fravigelse eller komme med en udtalelse forud for en afgørelse om fravigelse træffes i sager, der ellers påses af kommunen. Yderligere medfører *selve loven*, at der blandt eksperter på området og opgavevaretagere tilsyneladende er uoverensstemmelse i forhold til fortolkningen af de tvetydige regler vedrørende afværge- og kompensationsforanstaltninger. Denne uoverensstemmelse består i, hvorvidt både afværge- og kompensationsforanstaltninger befinder sig i fravigelsesprocessen, eller om dette blot gør sig gældende for kompensationsforanstaltninger.

Fortolkningen af officialprincippet, som er en del af *det øvrige retssystem*, besværliggøres endvidere af, at oplysningen af indvirkning på bilag IV-arter kræver en dybdegående biologisk viden og indsigt qua genstandsfeltets karakter. Det kan derfor forekomme vanskeligt at træffe de korrekte afgørelser, når eksempelvis jurister vurderer tilstrækkeligheden af sagsoplysningen og afgør, hvorvidt bilag IV-arter eller deres levesteder påvirkes. Dette er således en *indirekte årsag* til rettens virkninger.

Borgerne, hvilket i dette tilfælde er naboerne, er kritiske og modstandere af etableringen af vedvarende energianlæg, hvorved borgerne, med deres klager bidrager til forhaling og ineffektivitet. Vidende og veluddannede borgere, i og uden for organiserede fællesskaber, kan påstå utilstrækkelighed af undersøgelser, hvilket kan medføre en grad af tvivl om indvirkningen på bilag IV-arter og deres levesteder.

Dette bidrager til et samlet billede af, at virkningerne af retten medfører en høj beskyttelse og lav effektivitet. Det kan ud fra analysen ikke antages, at hensigten fra dansk side er at beskyttelsen af bilag IV-arter skal vægte således, at det medfører ineffektivitet. Det udmønter sig dog sådan, idet borgerne klager, da danske myndigheder tolker konservativt og vidtgående samt reglerne er indviklede, bureaukratiske og ikke tidssvarende i forhold til seneste retspraksis fra EU-Domstolen.

Ovenstående betragtninger bør give anledning til overvejelser om justeringer og anbefalinger, så artsbeskyttelsen i højere grad kan forenes med vedvarende energiprojekter, således både beskyttelse og effektivitet sikres.

Justeringsforslag og retspolitiske anbefalinger 9

I følgende kapitel vurderes behovet for justeringer af blandt andet regelgrundlaget og -fortolkningen ud fra den akkumulerede viden fra projektets forudgående analyser og projektgruppens afholdte interviews. Dette udmøntes i en række justeringsforslag og retspolitiske anbefalinger, som frembringes med henblik på at øge fremdriften af vedvarende energi, men sikre at dette sker i synergi med artsbeskyttelsen, således begge hensyn fremadrettet fremmes bedre.

Samle reglerne om artsbeskyttelse i én lov

På baggrund af analysen af regelkomplekset for særligt artsbeskyttelsen i afsnit 7.2.2 kunne det udledes, at implementeringen af Habitatdirektivets art. 12(1) og 16(1) i høj grad er fragmenteret, og det er nødvendigt at forholde sig til flere forskellige regelsæt, for at opnå forståelse for den samlede beskyttelse der foreligger af Habitatdirektivet. Implementeringen af forbuddene i art. 12(1) må i særdeleshed konstateres at være fragmenterede, da de enkelte litraer for den samlede beskyttelse er spredt over flere love og bekendtgørelser. Dette øger risikoen for fejl og fejlfortolkninger. Advokat Flemming Elbæk udtrykker ligeledes, at den juridiske kompleksitet opstår ved, at flere regelsæt skal tale sammen. Dette giver anledning til overvejelser om en ændring af lovkomplekset. En anbefaling er derfor, at der udarbejdes én samlet lov om artsbeskyttelse, hvor reglerne for blandt andet forbuddene i art. 12(1) og fravigelsesmulighederne i art. 16(1) er samlet. Dette kan bidrage til en mere effektiv og smidig planlægningsproces, ikke blot for vedvarende energiprojekter men for planlægning generelt. Ligeledes giver analysen af rettens virkninger anledning til en revurdering af måden hvorpå reglerne om forbuddene er opbygget, da det eksempelvis forekommer uhensigtsmæssigt, at forskellige myndigheder håndhæver de forskellige forbud, når det blandt andet for planer og projekter for vedvarende energi på land er kommunen som myndighed der træffer endelig afgørelse.

Gøre reglerne om fravigelse mindre bureaukratiske og mere operationelle

De bureaukratiske og omfattende regler i forbindelse med indrømmelse af fravigelse bør give anledning til overvejelser om ændring af regelkomplekset, også i lyset af at Casper Katborg, som erfaren biolog, er af den holdning, at der, ud fra et biologisk perspektiv, ikke er noget til hinder for anvendelse af fravigelser. Erfaringer fra Holland tyder på, at fravigelser i forbindelse med projekter for vedvarende energi, kan medvirke til gennemførelsen af projekterne, hvorfor det forekommer oplagt at overveje anvendelsen af fravigelsesmuligheden, der endvidere opfordrer, at de danske regler omkring fravigelse

gøres mere operationelle. Det kan derfor anbefales, at reglerne forenkles, således myndighedskompetencen ikke administreres på så mange niveauer.

Udarbejde ny vejledning til håndtering af bilag IV-beskyttede arter

På baggrund af samtlige analyser i projektet må det konstateres, at der med fordel kan udarbejdes en ny opdateret vejledning på artsbeskyttelsesområdet. En potentiel ny vejledning bør forholde sig til, hvordan officialprincippet opfyldes. Af særligt interviewrespondenterne i foranalysen blev det påpeget, at der er tvivl om hvordan og hvor meget, der skal oplyses om beskyttede arter i miljøvurderingen, ligesom der forekommer at være uoverensstemmelse i Planklagenævnet herom. I dag forholder Habitatvejledningens afsnit 9.6.4 og 9.6.5 sig begrænset til, hvad der skal oplyses for at træffe afgørelse, og der er tilsyneladende behov for yderligere vejledning på dette område for at kunne udarbejde tilstrækkelige miljøvurderinger på effektiv vis. Endvidere bør en potentiel ny vejledning, såfremt anbefalingen om én samlet lov på artsbeskyttelsesområdet ikke imødekommes, bør en kommende vejledning forholde sig til sondringen mellem Habitatdirektivets art. 12(1) og 16(1). Heri bør der vejledes og oplyses omkring den fragmenterede implementering i dansk ret. Denne anbefaling understøttes af Ole Gregor, der påpeger, at der bruges mange ressourcer og processerne er langsommelige, da der er usikkerhed om, hvordan reglerne skal forstås. En ny vejledning kunne endvidere med fordel have øget fokus på hvornår og hvordan fravigelser kan og bør anvendes, altså en procedure for fravigelser, og om muligt en der understøtter anvendelsen heraf.

Udarbejde nye forvaltningsplaner om bilag IV-beskyttede arter

Forvaltningsplan for flagermus [Møller et al., 2013] forekommer uklar og tvetydig i forhold til, hvad der gælder efter Habitatdirektivets art. 12(1), hvilket bør give anledning til revision af planen. På nuværende tidspunkt vurderes forvaltningsplanen at give større anledning til forvirring end klarhed, og bidrager derfor ikke til en effektiv proces eller høj beskyttelse af flagermus. Ole Gregor påpeger ligeledes et behov for en revideret forvaltningsplan for flagermus, mens Casper Katborg hæfter sig ved et generelt behov for nye forvaltningsplaner. Dermed bør det overvejes at udarbejde nye forvaltningsplaner for flagermus samt for øvrige bilag IV-arter. Nye forvaltningsplaner bør endvidere berøre, hvorledes betingelserne i art. 16(1) opfyldes i henhold til den pågældende art. Projektgruppen er bevidst om, at der i en forvaltningsplan ikke kan nedskrives entydige procedurer herfor, dog bør mulige tiltag frembringes, som herefter kan vurderes og tages i betragtning i forhold til den konkrete situation.

Anvendelse af Nødretsforordningen

At vedvarende energiprojekter i kraft af Nødretsforordningen kategoriseres som en væsentlig samfundsinteresse giver medlemslandene et retligt instrument, der skal bidrage til at smidiggøre tilladelsesprocesserne for vedvarende energiprojekter. Det kunne dog udledes, af analysen i afsnit 7.2.2, at Miljøstyrelsen ikke har kendskab til, at Nødretsforordningen endnu har haft anvendelse. I forordningens art. 3(1) er en direkte henvisning til, at kategorisering af vedvarende energiprojekter finder anvendelse når samfundsinteresser

afvejes med henblik på Habitatdirektivets art. 16(1)(c). Nødretsforordningen er dog kun gældende til og med juni 2024, hvorfor der på dette område bør handles hurtigt. Det retlige instrument kan tolkes som en opfordring fra EU til at fremskynde realiseringen af projekter for vedvarende energi, og giver derfor anledning til at blive anvendt.

Fastlæggelse af hvorvidt opstilling af vindmøller sidestilles med forsætlig drab

Klagenævnens sidestilling af opstilling af vindmøller med forsætligt drab giver anledning til et behov for en udtalelse fra Miljøstyrelsen om, hvorvidt dette er gældende. I EU-dommen Skydda Skogen fastslås det, at skovdrift kan være en forsætlig handling, hvilket klagenævnene tilsyneladende på eget initiativ har videreført. Der vurderes derfor at være behov for, at Miljøstyrelsen fastlægger hvorvidt opstilling af vindmøller anses som en forsætlig handling. Såfremt dette gør sig gældende, understreges nødvendigheden for anvendelse af fravigelsesmuligheden og Nødretsforordningens rolle.

Overvejelse om offentlighedens klagemulighed ved vedvarende energiprojekter

Den stigende tendens til at borgere klager er medvirkende til, at projekter for vedvarende energiforsinkes eller stoppes, hvilket svækker effektiviteten af projekterne realisering. På baggrund af analyserne af afgørelserne i afsnit 8.1 på side 82 kunne det udledes, at størstedelen af borgere angiveligt ikke er bekymrede for bilag IV-arter, men nærmere blot ønsker at stoppe eller forsinke vedvarende energiprojekter. Til at gøre dette har velvidende borgere erfaret, at blandt andet indvirkninger på bilag IV-arter kan stoppe projekter, i hvert fald for en stund, og derved misbruger de den høje beskyttelse af bilag IV-arter i egen interesse. Det bør overvejes, hvordan borgeres stigende tendens til at klage, og brug af bilag IV-arter som belæg, kan forenes med realisering af vedvarende energiprojekter. En potentiel løsning på dette kunne være at fratage muligheden for at påklage tilladelser til fravigelse, såfremt der opstår et øget brug af fravigelser.

Krav om indberetning til fælles database ved miljøvurdering af bilag IV-arter

Denne anbefaling beror ikke på resultaterne fra projektets analyser, men udspringer af interviewet med Casper Katborg. På nuværende tidspunkt foretages mange undersøgelser af bilag IV-arter i forbindelse med udarbejdelse af miljøvurderinger. Disse undersøgelser kunne med fordel indberettes til en fælles database, således der dannes et struktureret og let tilgængeligt overblik over hvor og hvilke bilag IV-arter, der lever i Danmark. Dette bidrager muligvis til et bedre vidensgrundlag, og til en smidiggørelse af miljøvurderingsprocessen, da gentagende undersøgelser af bilag IV-arter potentielt kan undlades, samt der på forhånd opnås en indikation af, hvorvidt et givent projekt i et pågældende område er muligt. Databaser på naturområdet kendes i forvejen fra eksempelvis *Arter.dk*, hvor offentligheden har mulighed for at indberette artsfund.

9.1 Afrunding

Flere af de ovenstående justeringsforslag og anbefalinger tager formentligt flere år at gennemføre, og bidrager ikke nødvendigvis på nuværende tidspunkt til, at målene om

en firedobling af vind- og solenergi på land eller 70 % målsætningen opnås inden 2030. Projektgruppen vurderer dog, at justeringerne på længere sigt særligt stiller opgavevaretagerne i bedre positioner, da justeringerne er rettet mod at overskueliggøre og klarlægge, hvad der gør sig gældende, hvornår det gør sig gældende og hvilket råderum der foreligger. Dette vurderes at bidrage til mere effektive processer.

Til ovenstående justeringsforslag og anbefalinger kan det yderligere tilføjes, at disse pålægger Miljøministeriet og Miljøstyrelsen, at agere og forholde sig til regelkomplekset. Dette kan være både tidskrævende og omkostningstungt, men kan formentlig i sidste ende resultere i tilsvarende bedre beskyttelse samtidig med at processerne effektiviseres. En mere virksom beskyttelse kunne muligvis opnås ved at inkorporere nyere EU-retspraksis på en overskuelig måde i dansk ret med dertilhørende vejledninger, selvom nyere retspraksis kan anses for at være vidtgående. Såfremt der kommer styr på reglerne, bliver der ideelt set mulighed for at fokusere på beskyttelsen frem for juridiske spidsfindigheder i forbindelse med udarbejdelsen af miljøvurderinger og tilladelsesprocedurer.

Foruden ovenstående anbefalinger kan det generelt anbefales, at det i miljøvurderingen fortsat holdes for øje, at bredden i naturbeskyttelsesbegrebet ikke mistes, som følge af et større fokus på et snævert udvalg af arter [Larsen et al., 2015, s. 4]. Den direkte beskyttelse af bilag IV-arter og opmærksomheden på individet og den enkelte art er en betydningsfuld del af naturbeskyttelsen, men kan ikke stå alene. Naturen bør betragtes som en helhed og sammenhængende naturområder er, ifølge Rahbek et al. [2012] og The Convention on Biological Diversity [n.d.c], vejen frem for at styrke biodiversiteten. Det er derfor forsat værd at være bevidst om etableringen og sikringen af de sammenhængende naturområder, på trods af et for nuværende stort fokus på individbeskyttelsen af bilag IV-arter.

Sammenfatning og konklusion

10

Projektets resultater og konklusioner er løbende opsummeret i konklusionen til foranalysen og opsamlinger til hvert kapitel, hvorfor der i det følgende samles op på projektets hovedpointer i form af en kortfattet besvarelse af projektets initierende problemstilling samt underspørgsmålene til hovedanalysen. Slutteligt drages en konklusion på projektets problemformulering, og en kritisk vurdering af projektet foretages.

10.1 Sammenfatning af initierende problemstilling og underspørgsmål til problemformulering

Projektets foranalyse indeholdt en analyse af hvilke barrierer, der er medvirkende til, at vedvarende energiprojekter forsinkes eller stoppes, og blev besvaret på baggrund af følgende initierende problemstilling: **Hvilke hovedårsager ligger til grund for, at fremdriften af etableringen af vedvarende energi ikke går efter hensigten, set i lyset af målet om en firedobling af vind- og solenergi på land inden 2030 som led i 70 % målsætningen?** Med en implementeringsorienteret og eksplorativ tilgang samt ved brug af interviews og dokumentanalyse stiftedes bekendtskab til fem gennemgående årsager, der er medvirkende til, at vedvarende energiprojekter forsinkes eller stoppes, hvoraf 'modstand fra lokale borgere' og 'natur og miljøhensyn' var særligt fremtrædende. Årsagen 'modstand fra lokale borgere' kan ses i sammenhæng med NIMBY-effekten, da de færreste borgere ønsker vindmøller eller solceller i deres nærområde. Projekter er svære at gennemføre med utilfredse borgere, hvorfor denne årsag er medvirkende til forsinkede eller opgivede vedvarende energiprojekter. Årsagen 'natur og miljøhensyn' knytter sig blandt andet til miljøvurderinger og håndteringen af beskyttede arter heri, hvor tvetydig fortolkning af regelkomplekset på artsbeskyttelsesområdet kan føre til lange og omkostningstunge processer. Modstand fra lokale borgere knytter sig dermed til, hvordan borgeres syn på vedvarende energiprojekter kan ændres eller imødekommes, mens natur og miljøhensyn knytter sig til selve regelkomplekset, der ligger bag beskyttelsen af bilag IV-arter. Sidstnævnte er genstandsfeltet for projektets hovedanalyse.

I hovedanalysens første problembesvarende kapitel (kapitel 7) analyseredes tilblivelsen af miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivningen samt forståelsen af udvalgte bestemmelser ud fra følgende spørgsmål: **Hvad er baggrunden for EU's miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning, herunder udviklingen i det danske regelkompleks, og hvordan implementeres lovgivningen i dansk ret aktuelt?** Analysen blev udarbejdet med genetisk retssociologi som tilgang, suppleret af retsdogmatisk metode, dokumentanalyse og interview, hvoraf det blandt andet kan konstateres, at baggrunden for

miljøvurderingslovgivningen udspringer af VVM-direktivet og SMV-direktivet, der danner grundlag for EU's primære miljøretlige redskab. Medlemslandene forpligtes herigennem til at gennemføre foranstaltninger om vurdering af projekters, planers og programmers indvirkning på miljøet gennem en miljøkonsekvensrapport og/eller en miljørapport. Siden 2016 har implementeringen af miljøvurderingsdirektiverne i dansk ret været samlet i MVL, hvorigennem det pålægges, at projekters, planers og programmers indvirkning på miljøet, herunder i henhold til Habitatdirektivet, skal vurderes. MVL indebærer udelukkende processuelle krav modsat Habitatdirektivet, der indebærer materielle krav. Habitatdirektivet udgør, sammen med Fuglebeskyttelsesdirektivet, EU's primære retlige instrument til at sikre artsbeskyttelse. I Habitatdirektivets art. 12(1) forpligtes medlemslandene at implementere en streng beskyttelsesordning for arterne anført i direktivets bilag IV, hvortil der i art. 16(1) er oplyst en række betingelser for at fravige beskyttelsen. Gennemførelsen af Habitatdirektivets bestemmelser om artsbeskyttelse i dansk ret bærer præg af en vertikal gennemførelse, der har udmøntet sig i en fragmenteret implementering af art. 12(1) og 16(1) i hovedsageligt fem forskellige regelsæt. Dette medfører et uoverskueligt regelkompleks, hvor kompetencen for håndhævelse af forbud og indrømmelse af fravigelse endvidere er spredt ud på forskellige myndigheder. Af den danske implementering forekommer det tvetydigt, hvorvidt reguleringen af artsbeskyttelseslovgivningen er i overensstemmelse med seneste retspraksis fra EU, hvor særligt sondringen mellem beskyttelse på bestands- og individniveau, forekommer uklar i Danmark. Miljøvurderingen bevirker ikke i sig selv høj beskyttelse af bilag IV-arter, men sammenkoblingen mellem de danske regelsæt medfører, at planer eller projekter ikke kan tillades, såfremt bilag IV-arter eller deres levesteder påvirkes negativt. Dette medfører høj beskyttelse i kraft af regelkomplekset, hvor eneste mulighed for at balancere effektivitet over for beskyttelse forekommer at være fravigelsesmuligheden.

I hovedanalysens andet problembesvarende kapitel (kapitel 8) analyseredes virkningerne af miljøvurderingsinstrumentets regelkompleks i forhold til vedvarende energi og der reflekteredes over anvendelsen af fravigelsesmuligheden ud fra et biologisk og retligt perspektiv på baggrund af følgende spørgsmål: **Hvilke virkninger er der af miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivningen i forhold til vedvarende energiprojekter?** På baggrund af den operationelle retssociologi som tilgang, dokumentanalyse og interviews, kunne det blandt andet konstateres, at klagenævnene som *myndighed*, i nyere sager har antaget en vidtgående tolkning af forbuddet om forsætligt drab ved opstilling af vindmøller. Dette har medført, at landets kommuner pålægges at varetage individbeskyttelsen i planer og projekter, som hidtil har været uden for deres formelle kompetence, hvor de blot skulle varetage beskyttelsen for yngle- og rasteområder. Yderligere har nyere retspraksis fra EU-Domstolen medført en, fra klagenævnene, udvidet og vidtgående tolkning af, at beskyttelsen skal forstås på individniveau, og ikke bestands- eller artsniveau som hidtil har været dansk praksis. Den danske praksis for anvendelse af fravigelser kan endvidere anses som værende konservativ, og yderligere er anvendelsen af både afværge- og kompensationsforanstaltninger fejlbehæftet, da disse har været en del af godkendelsesproceduren, trods kompensationsforanstaltninger hører til i en fravigelsesproces. Dette er noget klagenævnene som *myndighed*, indtil videre, accepterer, og samtidig en virkning af, at *selve loven*

forekommer uklar og indviklet. Det sektoropdelte regelkompleks på artsbeskyttelsesområdet bevirker, at regelsættene har vanskeligt ved at tale sammen og forskellige myndigheder deler varetagelsen af forbuddene og fravigelserne. En vanskelighed afspejles endvidere i fortolkningen af officialprincippet, som en del af *det øvrige retssystem*, hvor dybdegående biologisk viden kræves, for at kunne oplyse tilstrækkeligt om eventuelle indvirkninger på bilag IV-arter i miljøvurderinger. Velvidende *borgere* medvirker endvidere til forhaling og ineffektive processer ved realisering af vedvarende energiprojekter, da påstande om utilstrækkelige undersøgelser af indvirkninger på beskyttede arter i miljøvurderinger kan medføre tvivl herom. Virkningerne af miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivningen i forhold til vedvarende energiprojekter afspejler dermed, at retten i praksis medvirker høj beskyttelse, men lav effektivitet.

I hovedanalysens tredje problembesvarende kapitel (kapitel 9) vurderes behovet for justeringer af blandt andet regelgrundlaget og -fortolkningen på baggrund af følgende spørgsmål: **Hvilke justeringer kan foretages, hvis artsbeskyttelse skal kunne forenes med vedvarende energiprojekter, således begge hensyn fremadrettet fremmes bedre?** Baseret på viden fra projektets analyser og projektgruppens afholdte interviews opstilledes en række justeringsforslag og retspolitiske anbefalinger. Det fragmenterede danske regelkompleks og den nyere praksis fra klagenævnene giver anledning til overvejelser om en revurdering af artsbeskyttelseslovgivningen, således der skabes bedre symmetri mellem et højt beskyttelsesniveau og effektiv håndhævelse heraf. Dette kan gøres ved at samle reglerne om artsbeskyttelse i én lov, som kan reducere kompleksiteten samt mindske bureaukratiet i forbindelse med indrømmelse af fravigelse. En simplificering af regelsættet kan bidrage til en mere effektiv og smidig håndhævelse af beskyttelsen og samtidig øge beskyttelsesniveauet, da risikoen for fejl og fejltolkninger mindskes. En bedre vejledning til myndighederne om både forbuddene og fravigelserne samt forpligtelserne ved vurdering af påvirkninger på bilag IV-arterne kunne ligeledes reducere usikkerheden om fortolkningen af reglerne og håndteringen i miljøvurderingen, herunder iagttagelsen af officialprincippet. Endvidere kan det fremhæves, at Nødretsforordningens mulighed for anvendelse af fravigelse i forbindelse med vedvarende energiprojekter foranlediger en anvendelse heraf, idet en korrekt benyttelse af fravigelsesmuligheden angiveligt ikke medfører implikationer ud fra et biologisk perspektiv, såfremt betingelserne i Habitatdirektivets art. 16(1) opfyldes.

10.2 Konklusion på problemformulering

Projektets problemformulering lød som følgende:

I hvilken grad er miljøvurderingsinstrumentet egnet til at forene modstående hensyn mellem beskyttelse af arter og realisering af vedvarende energiprojekter på effektiv vis?

Af analyserne i hovedanalysen kan det konkluderes, at det samlede miljøvurderingsinstrumentet, som i projektet er afgrænset til at omfatte miljøvurderings- og artsbeskyttelseslovgivning, ikke i tilstrækkelig grad er egnet til at forene modstående hensyn mellem beskyt-

tede arter og vedvarende energiprojekter. Problematikken opstår ikke i selve miljøvurderingen, men derimod i hvordan Habitatdirektivets beskyttede bilag IV-arter håndteres i dansk ret og praksis. Da der er retlig sammenhæng mellem miljøvurderingen og artsbeskyttelsen, hvor vurdering af indvirkninger på bilag IV-arter skal indgå i både miljørapporter og miljøkonsekvensrapporter, har Habitatdirektivets beskyttelse af arter ligeledes påvirkning på udarbejdelsen af miljøvurderingen, og dermed det samlede miljøvurderingsinstrument. Problematikken udspringer af artsbeskyttelseslovgivningen, som i Danmark er implementeret på tværs af forskellige love og bekendtgørelser. Den fragmenterede implementering af Habitatdirektivets art. 12(1) og 16(1) vanskeliggør på nuværende tidspunkt en smidig og dermed effektiv realisering af vedvarende energiprojekter, idet reglerne er uoverskuelige, hvilket medfører uklarheder om håndteringen af beskyttede bilag IV-arter og forskellige tolkninger af den strenge beskyttelsesordning. Denne virkning af retten konstateres at forekomme på flere niveauer i samfundet, både for opgavevaretagere, der eksempelvis i forbindelse med udarbejdelse af miljøvurderinger skal forstå og anvende regelsættet samt sikre at reglerne er overholdt, men også for klagenævnene, der som uafhængig klageinstans, skal håndhæve regelsættet i løsning af konflikter.

Yderligere kan det konkluderes, at muligheden for i højere grad at forene modstående hensyn mellem beskyttelse af arter og realisering af vedvarende energiprojekter på mere effektiv vis, foreligger i miljøvurderingsinstrumentet i kraft af Nødretsforordningens retlige redskab, som muliggør fravigelse af forbuddene i Habitatdirektivet i forbindelse med projekter for vedvarende energi. Tilblivelsen af dette retlige redskab opfordrer EU's medlemslande, herunder Danmark, til at anvende fravigelsen med henblik på at fremskynde realiseringen af vedvarende energiprojekter, hvorfor det ikke kan anses nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at Danmark fastholder den konservative og pligttopfyldende regelfortolkning af fravigelsen. Miljøvurderingsinstrumentet kunne ligeledes styrkes ved, at danske myndigheder, heriblandt klagenævnene, ikke skærper og udvider tolkningen af beskyttelsen på eget initiativ.

Såfremt Danmark formår at simplificere den nuværende sektoropdelte og uklare artsbeskyttelseslovgivning og samtidig indstiller den vidtgående tolkning og konservative tilgang til beskyttelsen og anvendelse af fravigelser, må det konkluderes, at miljøvurderingsinstrumentet i tilstrækkelig grad er egnet til at forene modstående hensyn mellem beskyttelse af arter og realisering af vedvarende energiprojekter på effektiv vis.

10.2.1 Kritisk vurdering af projektet

I projektet er der, i kraft af implementeringsorienterede og retssociologiske tilgange, opnået generel forståelse for barrierer relateret til realiseringen af vedvarende energiprojekter samt regelkomplekset vedrørende miljøvurdering og beskyttelse af bilag IV-arter. Disse tre genstandsfelter kunne i givet fald hver bære selvstændige projekter. Projektgruppen har dog bevidst prioriteret at opnå en generel forståelse for, hvordan vedvarende energiprojekter kan forsinkes eller stoppes grundet kompleksiteten og håndteringen af beskyttede arter i miljøvurderinger og de sammenhænge, der indgår inden for dette samlede undersøgelsesområde. Dette er prioriteret, da projektgruppen ønskede at opnå indsigt

i den samlede kompleksitet, de tre genstandsfelter udgør, og anskue dem i relation til hinanden, for på denne måde at tillade velovervejede kritik og vurdering af afvejningen mellem interesserne. Dette er gjort med et gennemgående fokus på forholdet mellem beskyttelse og effektivitet i hovedanalysen.

Interview har været en af de fremtrædende anvendte metoder til at indsamle empiri til projektet. Dette har været essentielt for at konkludere, hvilke hovedårsager der i praksis opleves som værende medvirkende til, at vedvarende energiprojekter forsinkes, samt for at skabe grundlæggende forståelser for særligt regelkomplekset vedrørende artsbeskyttelseslovgivningen. Ligeledes ville det være vanskeligt at fremskaffe biologiske perspektiver på fravigelsers indvirkning af beskyttede arter, som det er gjort i afsnit 8.2.2, på baggrund af eksempelvis dokumentstudier. I ethvert projekt bidrager det positivt at inddrage flere kilder, hvilket naturligvis også gør sig gældende for pågældende projekt. Der kan derfor argumenteres for, at flere interviews med andre jurister og biologer, qua kildetriangulering, havde styrket troværdigheden af udsagnene. Projektgruppen vurderer dog, at det i tilstrækkelig grad er søgt at underbygge udsagn fra interviews med øvrige kilder samt kontrollere og forholde sig kritisk til interviewrespondenternes udsagn. I alle tilfælde er det søgt fremhævet, at det er interviewrespondenternes egne synspunkter. Den velovervejede tilgang til udvælgelse af respondenter vurderes yderligere at bidrage til, at projektet og dets erkendelser og konklusioner kan anses som værende troværdige. Da det er et komplekst og aktuelt genstandsfelt, er det særlig relevant at forholde sig kritisk og sørge for at være opdateret på nyeste udgivelser og praksis, hvilket projektgruppen i særdeleshed har erfaret under projektarbejdet.

Projektet påpeger i særdeleshed uhensigtsmæssigheder ved selve retten og virkninger af denne, der beror på grundige og omhyggelige analyser, hvilket udmønter sig i en række forslag til relevante justeringer af blandt andet regelgrundlaget og -fortolkningen. Disse forslag udgør en del af, men naturligvis ikke alle, mulighederne for at befordre højere effektivitet og beskyttelse i den komplekse sammenhæng mellem vedvarende energi og vurdering af indvirkning på bilag IV-arter. Der påpeges imidlertid en række relevante og væsentlige indsatsområder, som, ud fra projektgruppens vurdering og erfaring med projektarbejdet, er essentielle at forbedre, og som både befordre en mere virksom beskyttelse og højere effektivitet.

Litteratur

- Aarhus Universitet, n.d.** Aarhus Universitet. *Interviews*, n.d. URL <https://metodeguiden.au.dk/interviews>.
- Akerboom et al., 2019.** Sanne Akerboom, Chris Backes, Jana Bovet, Elissa Cavallin, An Cliquet, Wolfgang Köck, Donald McGillivray, Fiona Mathews, Hendrik Schoukens og Helle Tegner Anker. *Wind Energy Projects and Species Protection Law: A comparative analysis of the application of eu law in five member states*, European Energy and Environmental Law Review, 2019. URL https://www.researchgate.net/publication/339926543_Wind_Energy_Projects_and_Species_Protection_Law_A_Comparative_Analysis_of_the_Application_of_EU_Law_in_Five_Member_States.
- Anker, 2013.** Helle Tegner Anker. *Planloven med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1 udgave, 2013. ISBN 978-87-574-1855-2.
- Anker og Olsen, 2023.** Helle Tegner Anker og Birgitte Egelund Olsen. *EU Species Protection Law and Wind Energy: Current Challenges and Danish Experiences*. European Energy and Environmental Law Review, 32(1), 36–46, 2023.
- Backes et al., 2018.** Chris Backes, Sanne Akerboom, Julia Auer, Jana Bovet, Elissa Cavallin, An Cliquet, Eva-Charlotte Holst, Wolfgang Köck, Donald McGillivray, Hendrik Schoukens og Helle Tegner Anker. *Renewable energy projects and species protection*, 2018. URL https://www.researchgate.net/publication/335620302_Renewable_energy_projects_and_species_protection_A_comparison_into_the_application_of_the_EU_species_protection_regulation_with_respect_to_renewable_energy_projects_in_the_Netherlands_United_Kingdom_B.
- Basse, 2020.** Ellen Margrethe Basse. *Environmental Law in Denmark*. Djøf Forlag, 3. udgave, 2020. ISBN 978-87-574-4707-1.
- Ellen Margrethe Basse. Regulering og styring som forskningsteoretisk og -metodisk synsvinkel. I *Regulering og styring III - et bidrag til den juridiske forskeruddannelse*. Gads Forlag, 1. udgave, 1992. ISBN 87-12-02335-3.
- Brandt og Walters, 2022.** Jacob Brandt og Mark Christian Walters. *Miljøret*. Karnov Group Denmark A/S, 10. udgave, 2022. ISBN 978-87-619-4392-7.
- Brinkmann og Tanggaard, 2022.** Svend Brinkmann og Lene Tanggaard. *Kvalitative metoder - En grundbog*. Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 2022. ISBN 978-87-619-4392-7.
- Calaciura og Zaghi, 2021.** Barbara Calaciura og Daniela Zaghi. *2017-2018 Composite Report on Derogations According to Article 16 of Directive 92/43/EEC on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora*, The N2K Group, 2021. URL <https://circabc.europa.eu/ui/group/173a90fc-40bf-492d-a3a9-df99c4aa8807/library/ebe90e91-6702-4329-b55e-6b021c9e2e32/details>. Læst 23.02.2023.

- Christensen et al., 2003.** Per Christensen, Karen Elsborg, Lone Kørnøv, Eskild Holm Nielsen, Jannick Schmidt og Hanne Stensen Christensen. *Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark - hovedrapport*, Miljøministeriet, 2003.
- Christiansen et al., 2021a.** Andreas Christiansen, Jacob Ingerslev, Simon Lindegaard, Hans P. Thomsen og Marie Lene Balle. *Miljøkonsekvensrapport - Solcellepark ved Skibstrup Affaldscenter*, SWECO, 2021a. URL <https://www.helsingor.dk/media/xgmbjhg4/milj%C3%B8konsekvensrapport-for-solcelleanl%C3%A6g-ved-skibstrup-inkl-bilag.pdf>. Læst 10.05.2023.
- Christiansen et al., 2021b.** Andreas Christiansen, Jacob Ingerslev, Simon Lindegaard, Hans P. Thomsen og Heidi K. Stranddorf. *Miljørapport - Lokalplan for solcellepark ved Skibstrup Affaldscenter*, SWECO, 2021b. URL <https://helsingor.viewer.dkplan.niras.dk/media/907603/miljoerapport-inkl-bilagpdf-kpt-10.pdf>. Læst 05.05.2023.
- Christiernson, 2022.** Mia Christiernson. *Høring over forslag til Landsplanredegørelse 2022 indstillet*, Bolig- og Planstyrelsen, 2022. URL <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/1d76403c-25ed-4ddf-88ff-2d5f8ab71774/Scanned%20fra%20BPST-CNG-MF-002.pdf>. Læst 24.04.2023.
- Energistyrelsen, 2023a.** Energistyrelsen. *Fakta om vindenergi på land*, 2023a. URL <https://ens.dk/ansvarsomraader/vindmoeller-paa-land/fakta-om-vindenergi-paa-land>. Læst 03.04.2023.
- Energistyrelsen, 2023b.** Energistyrelsen. *Klimastatus og -fremskrivning 2023 El og fjernvarme - Sektorforudsætningsnotat*, 2023b. URL https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/kf23_sektorforudsætningsnotat_el_og_fjernvarme.pdf. Læst 15.03.2023.
- EU-Kommissionen, 2012.** EU-Kommissionen. *RÅDETS AFGØRELSE om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union, ved det 32.møde i det stående udvalg, som er nedsat ved konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen)*, 2012. URL [https://www.eu.dk/samling/20121/kommissionsforslag/KOM\(2012\)0520/forslag/1192220/1451445/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20121/kommissionsforslag/KOM(2012)0520/forslag/1192220/1451445/index.htm). Læst 25.04.2023.
- EU-Kommissionen, 2022a.** EU-Kommissionen. *Commission Staff Working Document - Stakeholder Consultation*, 2022a. URL [https://www.eu.dk/samling/20221/kommissionsforslag/join\(2022\)0023/kommissionsforslag/1887820/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20221/kommissionsforslag/join(2022)0023/kommissionsforslag/1887820/index.htm). Læst 21.03.2023.
- EU-Kommissionen, 2019.** EU-Kommissionen. *Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter — Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF*, EUR-lex, 2019. URL [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)). Læst 02.05.2023.

- EU-Kommissionen, 2022b.** EU-Kommissionen. *Projekter vedr. vedvarende energi: processer for tilladelser og elkøbsaftaler*, 2022b. URL https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13334-Projekter-vedr-vedvarende-energi-processer-for-tilladelser-og-elk%C3%B8bsaftaler_da. Læst 20.04.2023.
- EU-Kommissionen, 2021.** EU-Kommissionen. *Meddelelse fra Kommissionen Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet*, 2021. URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC1209%2802%29>. Læst 08.04.2023.
- EU-Oplysningen, 2022.** EU-Oplysningen. *Konventioner*, 2022. URL <https://www.eu.dk/da/fakta-og-tal/eu-og-omverdenen/konventioner>. Læst 24.04.2023.
- EUR-Lex, n.d.** EUR-Lex. *EUR-Lex - National gennemførelse*, n.d. URL https://eur-lex.europa.eu/search.html?DB_AUTHOR=DNK&lang=da&DB_CELEX_OTHER=31992L0043*&DTS_DOM=NATIONAL_LAW&type=advanced&DTS_SUBDOM=MNE&SUBDOM_INIT=MNE&qid=1682668895199&DD_YEAR=1994&page=1. Læst 22.05.2023.
- EUR-Lex, 2018.** EUR-Lex. *Adgang til oplysninger, offentlig deltagelse samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen)*, EUR-Lex, 2018. URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=LEGISSUM:128056>. Læst 19.04.2023.
- EUR-Lex, 2020.** EUR-Lex. *Konvention om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr — Bonnkonventionen*, EUR-Lex, 2020. URL https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=LEGISSUM%3A128051#keyterm_E0001. Læst 23.02.2023.
- EUR-Lex, 2003.** EUR-Lex. *Forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af protokollen om strategisk miljøvurdering til FN/ECE Espoo-konventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne*, EUR-Lex, 2003. URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52003PC0221>. Læst 20.04.2023.
- EUR-lex, 2017.** EUR-lex. *Beskyttelse af Europas biodiversitet (Natura 2000)*, 2017. URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/LSU/?uri=celex:31992L0043>. Læst 28.04.2023.
- Europa Parlamentet, 2009.** Europa Parlamentet. *Meddelelse til medlemmerne*, 2009. URL https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/cm/786/786474/786474da.pdf. Læst 25.04.2023.
- European Environment Agency, 2022a.** European Environment Agency. *Derogations reporting*, 2022a. URL https://cdr.eionet.europa.eu/dk/eu/habides/envycqslw/National_Report_on_Derogations_under_the_Habitats_Directive__1.xml/manage_document. Læst 16.05.2023.
- European Environment Agency, 2022b.** European Environment Agency. *Derogations reporting*, 2022b. URL <https://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/habides/envyh8y9q/>

- merged_files_provincies_HR2019_2020_aangepast_v4.xml/manage_document. Læst 16.05.2023.
- Evald, 2011.** Jens Evald. *At tænke juridisk*. Nyt juridisk forlag, 4. udgave, 2011. ISBN 978-87-7673-231-8.
- Finansministeriet, 2020.** Finansministeriet. *Finanslov for finansåret 2020 - Tekst og anmærkninger § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet*, 2020. URL <https://fm.dk/media/17686/f120a29.pdf>. Læst 20.04.2023.
- Folketinget, 2020.** Folketinget. *L 117 Forslag til lov om klima*, 2020. URL <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/l117/index.htm>. Læst 19.04.2023.
- Folketingets Ombudsmand, 2021.** Folketingets Ombudsmand. *Officialprincippet*, 2021. URL <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/officialprincippet/>. Læst 12.05.2023.
- Frederiksen, 2019.** Mette Frederiksen. *Mette Frederiksens 1. maj-tale 2019*, Danske taler, 2019. URL <https://dansketaler.dk/tale/mette-frederiksens-1-maj-tale-2019/>. Læst 20.04.2023.
- Generalsekretariatet for Rådet, 2023a.** Generalsekretariatet for Rådet. *Energipriser og forsyningssikkerhed*, EU-Rådet og Det Europæiske Råd, 2023a. URL <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/energy-prices-and-security-of-supply/>. Læst 19.02.2023.
- Generalsekretariatet for Rådet, 2023b.** Generalsekretariatet for Rådet. *Konsekvenserne af Ruslands invasion af Ukraine på markederne: EU's reaktion*, EU-Rådet og Det Europæiske Råd, 2023b. URL <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/eu-response-ukraine-invasion/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/>. Læst 16.04.2023.
- Grage, 2012.** Torben W. Grage. *Samfundsvidenskab*, Den Store Danske, 2012. URL <https://denstoredanske.lex.dk/samfundsvidenskab>. Læst 20.03.2023.
- Gregor, 2023.** Ole Gregor. *Nyt om EU, klagenævn og miljøvurdering*. Landinspektøren, 65(2), 38–41, 2023.
- Gregor, 2021a.** Ole Gregor. *Er klagenævnene gået over stregen?* Landinspektøren, 63(6), 40–43, 2021a.
- Gregor, 2021b.** Ole Gregor. *Klagenævnene - nyere afgørelser og en ny nævnsperiode*. Landinspektøren, 63(2), 30–34, 2021b.
- Gregor, 2022.** Ole Gregor. *Undtagelsesbestemmelserne og EU-retten på miljøområdet*. Landinspektøren, 64(2), 24–27, 2022.

- Helsingør Kommune, 2022a.** Helsingør Kommune. *Høringssvar - Tillæg 10 Solcelleanlæg ved Skibstrup*, Helsingør Kommune, 2022a. URL <https://dagsordener.helsingor.dk/vis/pdf/bilag/2ddef271-ce06-4e2e-9878-4d94c2687fcc/?redirectDirectlyToPdf=false>. Læst 04.05.2023.
- Helsingør Kommune, 2022b.** Helsingør Kommune. *Høringssvar - Lokalplan nr. 4.38 - Solcelleanlæg ved Skibstrup*, Helsingør Kommune, 2022b. URL <https://dagsordener.helsingor.dk/vis/pdf/bilag/634adcf0-380a-4146-a404-fb534dc5b568/?redirectDirectlyToPdf=false>. Læst 04.05.2023.
- Helsingør Kommune, 2022c.** Helsingør Kommune. *Høringssvar til Miljøkonsekvensrapport for Solcelleanlæg ved Skibstrup*, Helsingør Kommune, 2022c. URL <https://www.helsingor.dk/media/aagkz1xf/h%C3%B8ringssvar-samlet-til-milj%C3%B8konsekvensrapport-for-solcelleanl%C3%A6g.pdf>. Læst 11.05.2023.
- Hinrichsen, 2022.** Michael Bilde Hinrichsen. *Snubletråde for sol og vind skal væk*. Naturlig Energi, (4), 18–20, 2022. URL <https://greenpowerdenmark.dk/files/media/document/Naturlig-Energi-august-2022.pdf>. Læst 14.03.2023.
- Holgaard et al., 2014.** Jette Egelund Holgaard, Thomas Ryberg, Nikolaj Stegeager, Diana Stentoft og Anja Overgaard Thomassen. *Problembaseret læring og projektarbejde ved de videregående uddannelser*. Samfundslitteratur, 1. udgave, 2014. ISBN 978-87-593-1878-2.
- Indenrigs- og Boligministeriet, 2022.** Indenrigs- og Boligministeriet. *Forslag til landsplanredegørelse 2022 - Planlægning for grøn strøm til fremtidens Danmark*, 2022. URL <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/1d76403c-25ed-4ddf-88ff-2d5f8ab71774/Forslag%20til%20Landsplanredeg%C3%B8relse%202022.pdf>. Læst 20.04.2023.
- IPCC, 2023.** IPCC. *Synthesis report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6) - Summary for Policymakers*, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023. URL https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.
- KFE, 2019.** KFE. *Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 8. november 2019 i sag 19/04667*. Kendelser om Fast Ejendom, 45(5), 694–706, 2019.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2022.** Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. *Klimaprogram 2022*, 2022. URL <https://kefm.dk/Media/637995217763659018/Klimaprogram%202022.pdf>. Læst 14.03.2023.
- Kristiansen og Dalberg-Larsen, 2022.** Bettina Lemann Kristiansen og Jørgen Dalberg-Larsen. *Lovene og livet - En retssociologisk grundbog*. Djøf Forlag, 7. udgave, 2022. ISBN 978-87-574-4289-2.
- Kure, 2014.** Henrik Kure. *EU-ret kompendium*. Karnov Group, 5. udgave, 2014. ISBN 978-87-619-3611-0.

- Kvale og Brinkmann, 2015.** Steinar Kvale og Svend Brinkmann. *Interview - Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. Hans Reitzels Forlag, 3. udgave, 2015. ISBN 978-87-412-6377-9.
- Kørnøv og Lyhne, 2022.** Lone Kørnøv og Ivar Lyhne. *Miljøvurderinger i Danmark. Overblik over udviklingen 1994 - 2021*, Det Danske Center for Miljøvurdering (DCEA), Aalborg Universitet, 2022.
- Lone Kørnøv, Per Christensen, Eskild Holm Nielsen og Nikolaj Bichel. Miljøkonsekvensvurdering (VVM og SMV). I Finn Arler, Mette Alberg Mosgaard og Henrik Riisgaard, redaktion, *Bæredygtighed*. Aarhus Universitetsforlag, 2015. ISBN 978-87-7124-311-6.
- Kørnøv et al., 2022.** Lone Kørnøv, Sanne Vammen Larsen, Ivar Lyhne og Anne Merril Hansen. *Miljøvurdering og bæredygtig forandring - En syntese af 20 års dansk forskning*. Forfatterne og Aalborg Universitetsforlag, 1. udgave, 2022. ISBN 978-87-7210-780-6.
- Larsen et al., 2015.** Sanne Vammen Larsen, Lone Kørnøv og Per Christensen. *Overvågning i VVM - Naturbeskyttelse og infrastrukturprojekter i Danmark. Hovedrapport*, Det Danske Center for Miljøvurdering, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet, 2015. URL https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/209622792/Hovedrapport_Endelig.pdf.
- Kennet Lynggaard. Dokumentanalyse. I *Kvalitative metoder - En grundbog*, kapitel 7, side 185–202. Hans Reitzels Forlag, 3. udgave, 2020. ISBN 978-87-412-7726-4.
- Martinsen, 2013.** Dorte Sindbjerg Martinsen. *Danmarks implementering af EU-politik*. *Politica*, 45(4), 437–456, 2013.
- Miljøministeriet, 2005.** Miljøministeriet. *2. partsmøde under Århuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet*, 2005. URL <https://www.ft.dk/samling/20042/almdel/mpu/bilag/194/168241.pdf>. Læst 19.05.2023.
- Miljøretlig Forskningsportal, 2021.** Miljøretlig Forskningsportal. *MRF 2021.241 - Planklagenævnets afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 20/14000, 20/14002 og 20/14005*, Københavns Universitet, 2021. URL <https://jura.ku.dk/miljoeretlig-forskningsportal/afgoerelser-og-domme/2021/mrf-2021.241/>. Læst 12.05.2023.
- Miljøstyrelsen, 2020.** Miljøstyrelsen. *Habitatvejledningen*, Miljøministeriet, 2020. URL <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2020/12/978-87-7038-248-9.pdf>. Læst 09.05.2023.
- Miljøstyrelsen, n.d.** Miljøstyrelsen. *Ramsar-konventionen*, n.d. URL <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/ramsar-konventionen/>. Læst 20.04.2023.
- Munk-Hansen, 2022.** Carsten Munk-Hansen. *Retsvidenskabsteori*. Djøf Forlag, 3. udgave, 2022.

- Møller et al., 2013.** Julie Dahl Møller, Hans J. Baagøe, Hans Jørgen Degn og Erling Krabbe. *Forvaltningsplan for flagermus - Beskyttelse og forvaltning af de 17 danske flagermusarter og deres levesteder*, Naturstyrelsen, 2013. URL <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2013/flagermus.pdf>. Læst 12.05.2023.
- Møllgaard et al., 2023.** Peter Møllgaard, Jette Bredahl Jacobsen, Niels Buus Kristensen, Jørgen Elmeskov, Bente Halkier, Per Heiselberg, Marie Trydeman Knudsen, Poul Erik Morthorst og Katherine Richardson. *Statusrapport 2023 - Danmarks nationale klimamål og internationale forpligtelser*, Klimarådet, 2023. URL https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_file/Klimaraadet_statusrapport23_digi_01.pdf. Læst 04.04.2023.
- Nævnenes Hus, 2021.** Nævnenes Hus. *Planklagenævnets medlemmer pr. 1. februar 2021*, 2021. URL <https://naevneneshus.dk/media/9907/planklagenaevnets-medlemmer-pr-01-02-2021.pdf>. Læst 30.05.2023.
- Oxford Dictionary, 2010.** Oxford Dictionary. *Oxford Dictionary of English*. Oxford University Press, 3rd ed. / edited by angus stevenson. udgave, 2010. ISBN 9780191727665.
- Pagh, 2021.** Peter Pagh. *MRF 2021B.2 - Kommentarer til Miljøretlig Forskningsportals domme og afgørelser frem til juli 2021*, Københavns Universitet, 2021. URL <https://jura.ku.dk/miljoeretlig-forskningsportal/litteraer-afdeling/videnskabelige-artikler/mrf-2021.b2/>. Læst 29.04.2023.
- Peter Pagh. EU's regler om miljøvurdering af planer og projekter - mål og middel og udfordringer for dansk miljøret som speciell. I Søren Højgaard Mørup, Helle Bødker Madsen og Michael Hansen Jensen, redaktion, *Festskrift til Karsten Revsbech*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020. ISBN 978-87-574-4357-8.
- Pagh, 2009.** Peter Pagh. *Notat vedrørende Danmark implementering af habitatdirektivet*, Miljø- og Planlægningsudvalget, 2009. URL <https://www.ft.dk/samling/20091/almde1/mpu/bilag/93/751711.pdf>. Læst 28.04.2023.
- Pagh og Haugsted, 2022.** Peter Pagh og Thomas Haugsted. *Fast ejendom: regulering og køb*. Karnov Group, 4. udgave, 2022. ISBN 978-87-61943-84-2.
- Carsten Rahbek, Peder Winkel Agger, Hans Henrik Bruun, Rasmus Ejrnæs, Kaj Sand Jensen, Niels Strange og Jens-Christian Svenning. Danmarks biodiversitets fremtid: de væsentligste udfordringer og højest prioriterede virkemidler, side 101–112. Det Grønne Kontaktudvalg: Danmarks Naturfredningsforening, 2012. ISBN 978-87-87030-54-0.
- S-Regeringen, 2022.** S-Regeringen. *Klimaaf tale om grøn strøm og varme 2022 - Et grønne og sikrere Danmark. Danmark kan mere II*, Regeringen, 2022. URL <https://www.regeringen.dk/media/11470/klimaaf-tale-om-groen-stroem-og-varme.pdf>. Læst 20.02.2023.
- Silkeborg Kommune, 2020.** Silkeborg Kommune. *Samlede indkomne bemærkninger*, Silkeborg Kommune, 2020. URL <https://silkeborglokalplaner.viewer.dkplan>.

- niras.dk/media/2531345/indkomme-hoeringssvar-samlet-juni-2020.pdf. Læst 12.05.2023.
- SMV-Regeringen, 2022.** SMV-Regeringen. *Ansvar for Danmark - Det politiske grundlag for Danmarks regering*, 2022. URL <https://www.stm.dk/media/11768/regeringsgrundlag-2022.pdf>. Læst 15.03.2023.
- Søgaard og Asferg, 2007.** Bjarne Søgaard og Tommy Asferg. *Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV - til brug i administration og planlægning*. Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet, 2007. ISBN 978-87-7073-007-5. Faglig rapport fra DMU nr. 635.
- Tallat-Kelpšaitė et al., 2021.** Jurga Tallat-Kelpšaitė, Robert Brückmann, Jörn Banasiak, Sunna Kokkonen, John Szabo, Dierk Bauknecht, Dominik Seebach, Moritz Vogel, Sabina Potestio og Naomi Chevillard. *Technical support for RES policy development and implementation - Simplification of permission and administrative procedures for RES installations (RES Simplify)*, Europa-kommisionen, 2021. URL <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0e9db9fa-d653-11ec-a95f-01aa75ed71a1/language-en>. Læst 15.03.2023.
- The Convention on Biological Diversity, n.d.a.** The Convention on Biological Diversity. *List of Parties*, n.d.a. URL <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>. Læst 27.02.2023.
- The Convention on Biological Diversity, n.d.b.** The Convention on Biological Diversity. *Introduction*, n.d.b. URL <https://www.cbd.int/intro/>. Læst 27.02.2023.
- The Convention on Biological Diversity, n.d.c.** The Convention on Biological Diversity. *Aichi Biodiversity Targets*, n.d.c. URL <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Læst 19.05.2023.
- Winter og Nielsen, 2008.** Søren C. Winter og Vibeke Lehmann Nielsen. *Implementering af politik*. Academica, 1. udgave, 2008. ISBN 978-87-7675-590-4.
- Øyen, 2021.** Morten Øyen. *Valgforskere afblæser generationskampen: Folketingsvalget var et klimavalg for både unge og ældre*, Altinget, 2021. URL <https://www.altinget.dk/energi/artikel/valgforskere-afblaeser-generationskampen-folketingsvalget-var-et-klimavalg-for-baade-unge>. Læst 19.04.2023.

Bilag

Indhold i ZIP-fil A

1. Foranalyse

- Energiselskaber
 - *BeGreen A/S*
 - *Better Energy*
 - *Energinet*
 - *European Energy A/S*
 - *VidenOmVind*
- Myndigheder
 - *Faxe Kommune*
 - *Odense Kommune*
 - *Ringkøbing-Skjern Kommune*
 - *Tønder Kommune*
 - *Vejle Kommune*
 - *Aalborg Kommune*
- Rådgivende virksomheder
 - *COWI A/S*
 - *Geopartner Landinspektører A/S*
 - *Landinspektørfirmaet LE34 A/S*
 - *LIFA A/S Landinspektører*

2. Hovedanalyse

- 2.1 Interviewguides
 - *Casper Katborg*
 - *Flemming Elbæk*
 - *Ole Gregor*
- 2.2 Interviewreferater
 - *Casper Katborg*
 - *Flemming Elbæk*
 - *Ole Gregor*

Gennemførelsen af Habitatdirektivet i 1994



Habitatdirektivet blev i første omgang gennemført gennem følgende love og bekendtgørelser i 1994 [EUR-Lex, n.d.]:

- Bekendtgørelse om godkendelse af offentlige vejanlæg og af ledningsanlæg m.v. i det åbne land, BKG nr. 571 af 25-06-1992 (historisk)
- Bekendtgørelse om indfangning af og handel med vildt, BKG nr. 45 af 21-01-1994 (historisk)
- Lov om ferskvandsfiskeri, L nr. 330 af 14-05-1992 (historisk)
- Bekendtgørelse om erhvervsmæssig konservering af visse truede dyrearter m.v., BKG nr. 16 af 13-01-1984 (historisk)
- Bekendtgørelse om mindstemål og fredningstider for fisk og krebs i ferskvand, BKG nr. 856 af 21-10-1992 (historisk)
- Lov om beskyttelse af havmiljøet, L nr. 476 af 30-06-1993 (historisk)
- Lov om skove, L nr. 383 af 07-06-1989 (historisk)
- Bekendtgørelse om skydevåben og ammunition, der må anvendes til jagt m.v., BKG nr. 41 af 21-01-1994 (historisk)
- Bekendtgørelse om fredning af krybdyr, padder, hvirvelløse dyr, planter m.m., BKG nr. 67 af 04-02-1991 (historisk)
- Lov om naturbeskyttelse, L nr. 9 af 03-01-1992 om naturbeskyttelse (historisk)
- Lovbekendtgørelse om planlægning, LBKG nr. 383 af 14-06-1993 (historisk)
- Lov om jagt og vildtforvaltning, L nr. 269 af 06-05-1993 (historisk)
- Lovbekendtgørelse om vandløb, LBKG nr. 404 af 19-05-1992 (historisk)
- Bekendtgørelse om jagtmåder og jagtredskaber, BKG nr. 44 af 21-01-1994 (historisk)
- Bekendtgørelse om fiskeredskaber i ferskvand, BKG nr. 810 af 05-10-1993 (historisk)
- Bekendtgørelse om jagttid for visse pattedyr og fugle m.v., BKG nr. 39 af 21-01-1994 (historisk)
- Bekendtgørelse om fredningstider for fisk og krebsdyr i saltvand, BKG nr. 895 af 06-11-1992 (historisk)
- Bekendtgørelse om erhvervsmæssig konservering af vildt, BKG nr. 553 af 21-11-1983 (historisk)
- Lovbekendtgørelse om saltvandsfiskeri, LBKG nr. 798 af 29-09-1993 (historisk)
- Bekendtgørelse om pleje af fredede arealer og fortidsminder samt om tilsyn, BKG nr. 551 af 22-06-1992 (historisk)
- Lovbekendtgørelse om råstoffer, LBKG nr. 165 af 10-03-1992 (historisk)

Definition af projekt, planer og programmer



Projekt

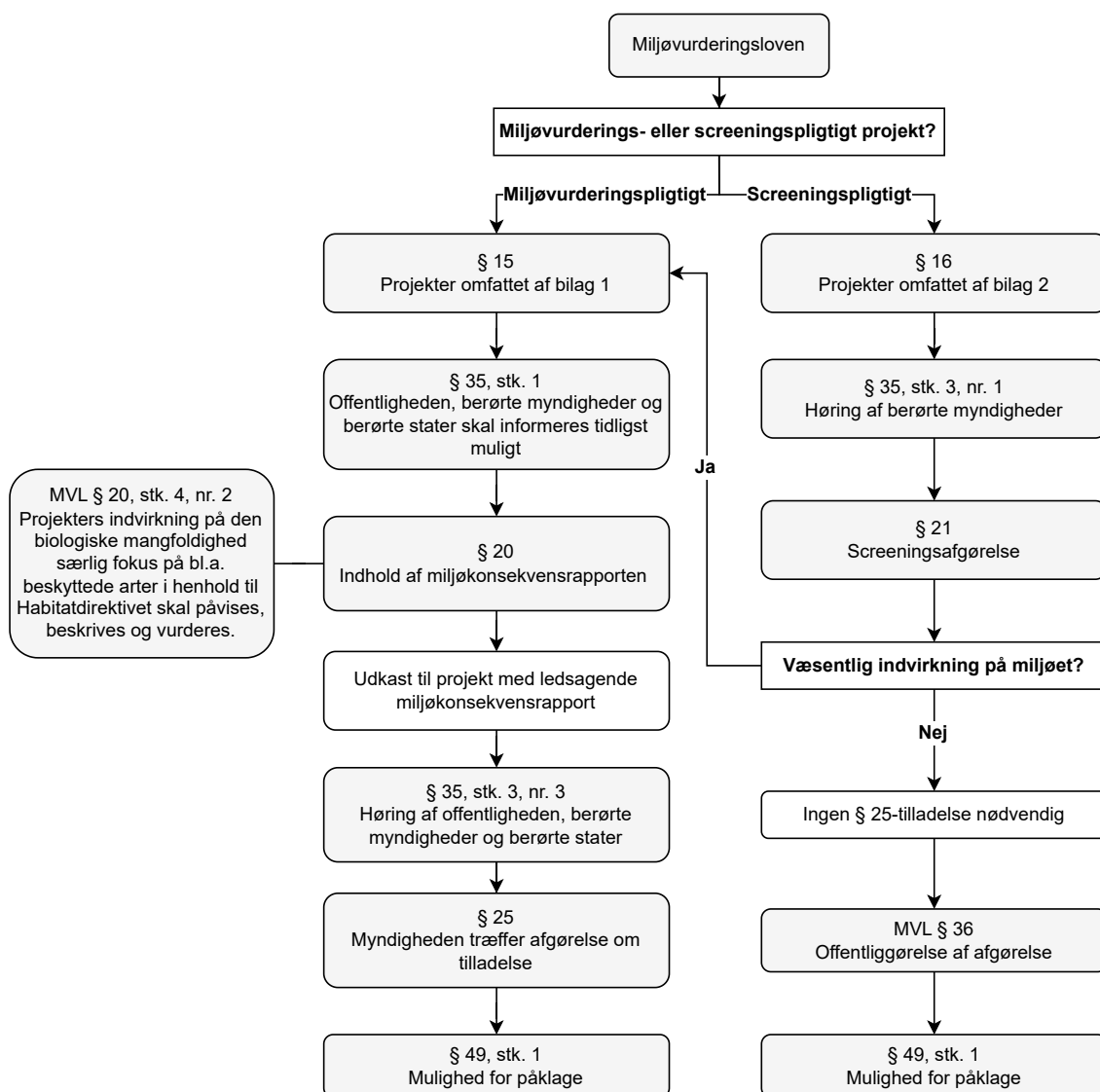
Af MVL § 5, stk. 1, nr. 6 defineres et projekt som værende ”a) gennemførelse af anlæg eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning. b) Andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder dem, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden”. Dette er en direkte implementering af direktivets art. 1(2)(a), med undtagelse af, at nedrivning ikke indgår i direktivets definition. EU-Domstolen har i forlængelse heraf ved sag C-50/09 fra 2011 fastlagt, at nedrivning også kan indgå under definitionen af et projekt. Af EU-Domstolens praksis følger det desuden, at projektbegrebet skal tolkes bredt i henhold til formålet med direktivet [Pagh og Haugsted, 2022, s. 421].

Planer og programmer

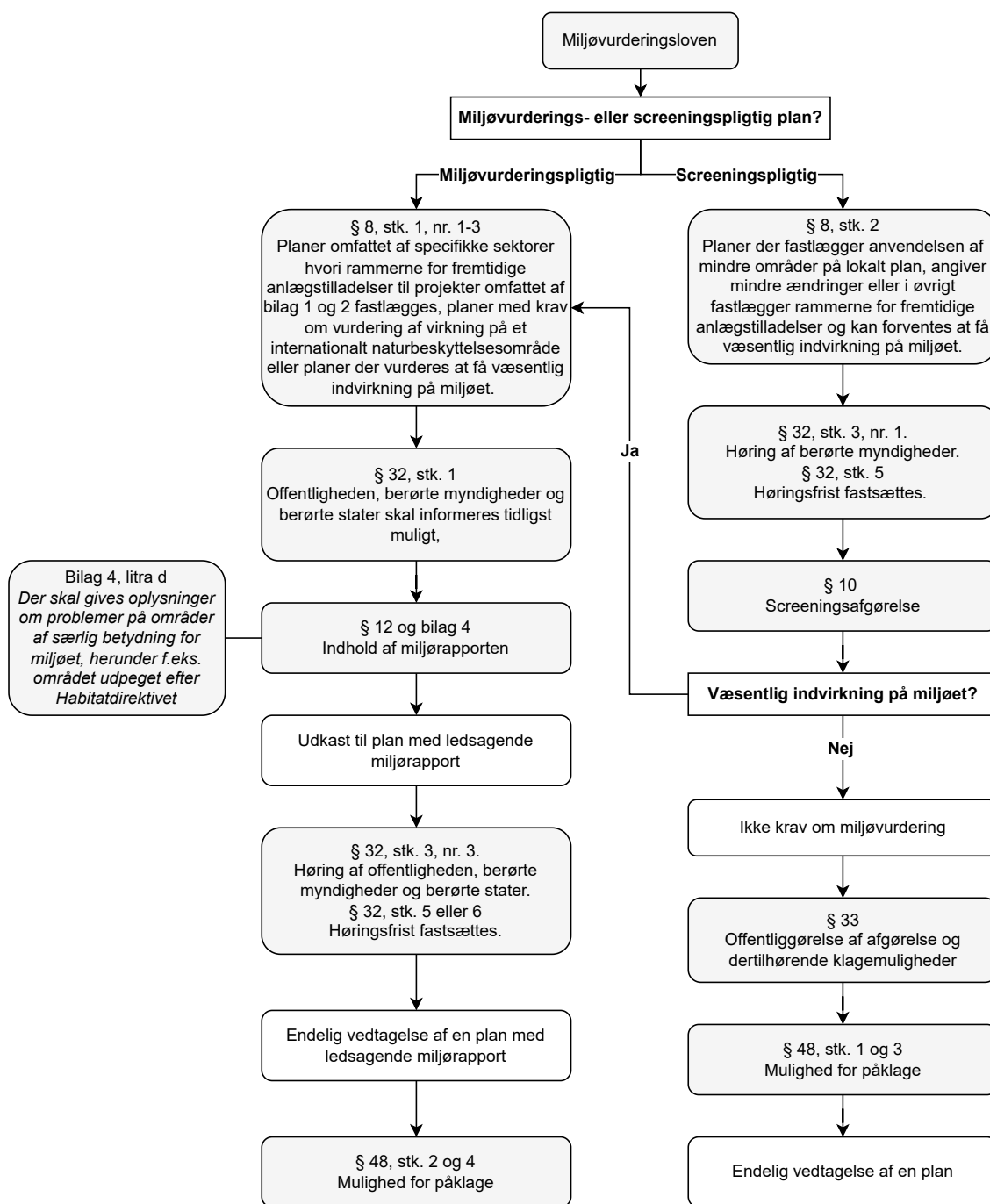
Af MVL § 2, stk. 1, nr. 1 defineres planer og programmer som værende nogle der ”a) enten fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger, og b) som udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer og programmer via en lovgivningsprocedure og udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger”. Denne definition er ikke ordret at finde i SMV-direktivet, men indholdsmæssigt stemmer denne overens med en sammenskrivning af direktivets art. 2(1)(a) og art. 3(2). Ligesom EU-Domstolens praksis til fortolkning af projektbegrebet i henhold til VVM-direktivet, skal plan- og programbegrebet ligeledes tolkes bredt i henhold til formålet SMV-direktivet [Pagh og Haugsted, 2022, s. 447].

Miljøvurderingsprocessen for projekter

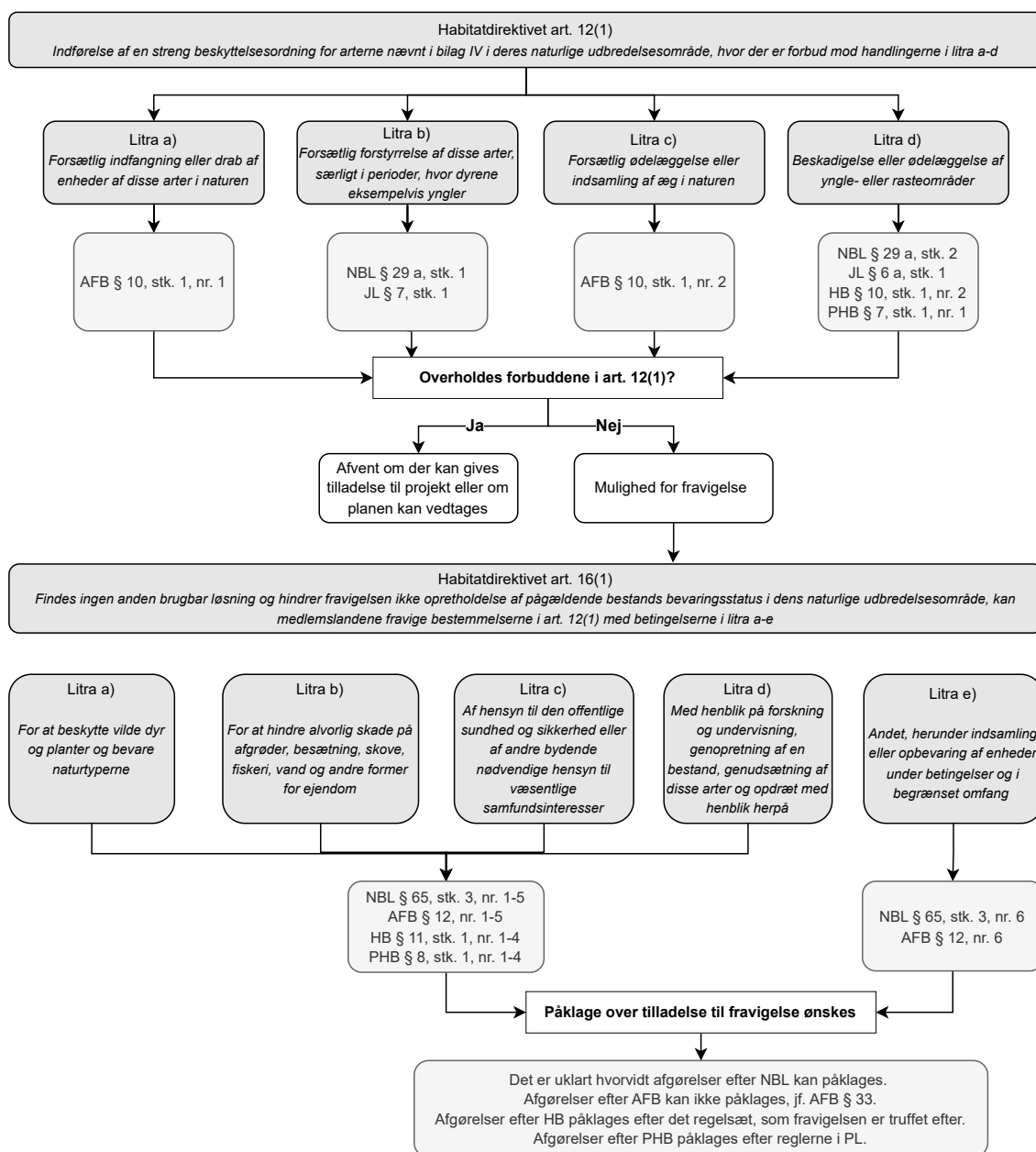
D



Miljøvurderingsprocessen for planer og programmer



Implementering af artsbeskyttelse i dansk ret



Figur F.1. Mørkegrå bokse: Habitatdirektivet. Lysegrå bokse: Dansk implementering.

Generelt vedrørende foranstaltninger



Foranstaltningerne der enten undgår eller minimerer er, ifølge Casper Katborg, såkaldte afværgeforanstaltninger. Foranstaltninger der *undgår* kunne eksempelvis være paddehegn, der sikre, at den pågældende padde ikke kan komme i nærheden af anlægsarbejdet. Det kunne yderligere være tidspunktet, hvor anlægsarbejdet foregår, eksempelvis i tidsrummet, hvor arten ikke er aktiv. Foranstaltninger der *minimerer* kunne eksempelvis være driftsstop af vindmøller, som blandt andet blev anvendt i afgørelsen analyseret i afsnit 8.1.1 på side 84. Herved minimeres risikoen for forsætligt drab af blandt andet flagermus. Foranstaltningerne der undgår og minimerer, henvender sig, ifølge Katborg, til art. 12(1), da disse foranstaltninger er løsninger, der anvendes for at afværge og dermed sikre at forbuddene er overholdt.

Ved anvendelse af foranstaltninger der enten reparerer eller erstatter, er der, ifølge Katborg, tale om kompensationsforanstaltninger. Ved anvendelse af disse foranstaltninger kompenseres der for den negative indvirkning på den pågældende art. Foranstaltninger der *reparerer* kunne eksempelvis være, at dele af en sø forværres, mens andre dele af søen som compensation udbedres, således noget bliver dårligere et sted, men bedre et andet sted. Foranstaltninger der *erstatte* kunne eksempelvis være opsætning af flagermuskasser, hvis et træ, hvori en flagermus potentielt kan leve, fældes. Anvendelsen af disse foranstaltninger befinder sig, ifølge Katborg, i fravigelsesprocessen der foretages i henhold til art. 16(1), hvorfor Katborg mener, at Danmarks anvendelse og tolkning af de kompenserende foranstaltninger ikke er korrekt.

I forhold til at indtænke et natur- og biodiversitetsfremmende elementet i vedvarende energiprojekter, fremhæver Katborg, at der langs motorveje kunne udlægges korridorer på begge sider, hvor vindmøller samt solceller kan etableres, ligesom det ses i Tyskland. Her kan særligt bilag IV-beskyttede paddearter have mulighed for at leve i synergi med vindmøller eller solceller. Dog mener Katborg, at der kan være udfordringer i forhold til flagermusbestande og opsætning af vindmøller, men her kunne et alternativ være, at der etableres en stor skov et andet sted. Dette bidrager dog ikke til synergieffekten, men det kunne være en forudsætning for at opstille vindmøller. Fremmende foranstaltninger kan yderligere komme til udtryk i form af en aktiv forbedring af en arts yngle- og rasteområde, eksempelvis ved udvidelse af levestedsområdet eller etablering af nye levesteder i eller i direkte forbindelse med et yngle- eller rasteområde, således den økologiske funktionalitet forbedres. Denne tankegang kan endvidere anvendes i forbindelse med kompensationsforanstaltninger, hvor de kompenserende levesteder placeres på strategisk vis, så netværket af yngle- og rasteområder styrkes.