

Den retlige ramme for etablering af oplysningsgrundlag for habitatvurdering af planer - med fokus på klagenævnsspraksis

The legal framework for establishing the evidentiary basis for habitats assessment of plans - with a focus on appeal board case law



JURIDISK INSTITUT

**AALBORG
UNIVERSITET**

August Reinhold
Frederik Abildgaard
Sophie Provst Kristensen

Abstract

This Master's thesis examines the legal framework for establishing the evidentiary basis for habitats assessment of plans in accordance with the Habitat Directive's articles 6(3) and 12(1)(d). Through analyses of relevant case law by the Danish Environment and Food Board of Appeal and Danish Town and Country Planning Board of Appeal, the thesis aims to parse out general tendencies in the Appeal Boards' decisions regarding the establishment of the evidentiary basis for habitats assessment of plans.

Environmental assessment authorities often face significant challenges in their assessments of plans. Among these is the major challenge of establishing what constitutes a sufficient evidentiary basis on which a planning authority may base its approval of a plan. In part, this complexity arises due to the legal uncertainty of the scope and application of the Habitats Directive, but also in no small part due to the high degree of technical scientific knowledge required to carry out an environmental assessment.

Firstly, the thesis explores the EU-regulatory framework for environmental assessment of plans, beginning with an overview of the Strategic Environmental Assessment Directive (SEA), followed by an in-depth analysis of the contents of the Habitats Directive's article 6(3) and 12(1)(d). Respectively, the articles concern the protection of Natura 2000-sites and the protection of the species listed in Annex IV of the directive. Common among the two is that they both mandate that environmental assessment authorities conduct an appropriate assessment to illuminate potential adverse effects a plan may have on Natura 2000-sites or Annex IV species.

Secondly, the thesis addresses Danish implementation of the SEA-directive and the Habitats Directive's article 6(3) and 12(1)(d), as well as the central interplay between the principle of investigation and the Habitats Directive.

And finally, having set forth the framework for understanding the Appeal Boards' case law, the thesis focuses its analysis on the appropriate assessment of plans effect on Natura 2000-site and Annex IV species as interpreted by the Danish Appeal Boards. Based on the findings of both analyses, the thesis concludes that the more specific a

plan dictates an area's future spatial planning, the more detailed an appropriate assessment of the plan's effect on a Natura 2000-site or Annex IV species is to be carried out. Conversely, plans may also be so general regarding their scope of an area's future spatial planning that an appropriate assessment may be postponed to a later stage in the planning process. Finally, the paper discusses what may be dubbed a "grey-zone", which poses two issues. Firstly, by postponing aspects of the appropriate assessment, environmental assessment authorities risk that planning authorities potentially approve a plan without the necessary assessment. Secondly, postponing the appropriate assessment to a later stage in the planning process introduces the risk that aspects of the appropriate assessment may be postponed indefinitely, potentially giving rise to problems with the plan's realisation.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion.....	5
1.1 Indledning.....	5
1.1.1 Problemformulering og afgrænsning.....	8
1.2 Metode og retskilder.....	10
1.2.1 EU-retlig regulering og dansk implementering af miljøområdet	11
1.2.2 EU-domme og danske forvaltningsafgørelser samt administrativ praksis	13
1.2.3 Strukturering af specialet	15
2. De EU-retlige rammer for miljøvurderingen.....	16
2.1 SMV-direktivet.....	16
2.1.1 SMV-direktivet og dets samspil med habitatdirektivet	18
2.2 Habitatdirektivet	19
2.2.1 Bevaring af naturtyper og levesteder for arter (Natura 2000)	20
2.2.2 Habitatvurdering efter artikel 6, stk. 3 (Natura 2000).....	21
2.2.3 Detaljegraden for habitatvurdering af planers påvirkning på Natura 2000.....	24
2.2.4 Delkonklusion på EU-rammebetingelsernes krav til konsekvensvurdering af Natura 2000.....	30
2.2.5 Den strenge beskyttelsesordning for bilag IV-arter	31
2.2.6 Delkonklusion på EU-rammebetingelsernes krav til konsekvensvurdering af bilag IV	40
3. De danske rammer for miljøvurdering	42
3.1 Dansk implementering af SMV-direktivet	42
3.2 Dansk implementering af Natura 2000 og Bilag IV beskyttelse	43
3.3 Delkonklusion angående den danske implementering.....	46
4. Tendenser i administrativ praksis for habitatvurdering af Natura 2000 og Bilag IV.....	47
4.1 Samspillet mellem oplysningsgrundlaget og miljøvurdering - officialprincippets betydning	47
4.1.1 Delkonklusion på officialprincippets betydning	51
4.2 Natura 2000-praksis	51
4.2.1 Brugen af EU-domme	51
4.2.2 Detaljegraden for Natura 2000-konsekvensvurdering i samspil med planhierarkiet.....	53
4.2.3 Delkonklusion på tendenserne i Natura 2000-praksis	59
4.3 Bilag IV-praksis	59
4.3.1 Detaljegraden for Bilag IV-habitatvurdering i samspil med planhierarkiet	60
4.3.2 Delkonklusion på tendenserne i Bilag IV-praksis	73
4.4 Diskussion af de afledte effekter af tendenserne i dansk klagenævnpraksis ("gråzonen").....	74
5. Konklusion på kandidatspecialets problemformulering	77
5.1 Konklusion.....	77
5.2 Perspektivering	79
Bibliografi.....	81

1. Introduktion

Dette kapitel udgør de introducerende afsnit til kandidatspecialet, hvoraf specialets emne indledningsvis præsenteres, dernæst introduceres problemformuleringen og afgrænsningen af retsområdet. Afslutningsvis behandles metoden og retskilderne, der benyttes til at besvare specialets problemformulering.

1.1 Indledning

Staten, regioner, og kommuner står ofte overfor betydelige udfordringer, når de skal miljøvurdere planer, såsom f.eks. statslige forvaltningsplaner, regionale udviklingsplaner, og kommunal klimaplanlægning samt fysisk planlægning gennem kommune- og lokalplaner. Udfordringerne udmønter sig ofte i, at det for myndighederne kan være svært at afgrænse, hvornår en plan er miljøvurderingspligtig, og hvilke oplysninger, der er nødvendige for at iagttage de lovmæssige krav til miljøvurderingen. Den komplekse miljøvurderingsprocedure for planer udspringer af EU-retten, navnlig fra EU-direktivet om strategisk miljøvurdering (SMV-direktivet).¹ Hertil bliver kravene til indholdet af miljøvurderingen kun mere komplekse, når planer påvirker særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder de omfattet af EU-direktivet om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet), som introducerer yderligere krav til både vurderingens omfang og indhold.² Konsekvensen heraf er, at planer ofte vedtages på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag, hvilket har medført et stort antal klagesager ved de danske rekursinstanser (klagenævne).

Vurderingen af en plans miljømæssige konsekvenser har flere betydninger for planens vej mod realisation. Efter planmyndighedens politiske proces om udarbejdelsen af planen træffer miljøvurderingsmyndigheden afgørelse om, hvorvidt planen er miljøvurde-

¹ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet).

² Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).

ringspligt efter miljøvurderingslovens § 8 (screeningsafgørelse), jf. miljøvurderingslovens § 10.³ Såfremt planen er miljøvurderingspligtig, bærer planmyndigheden ansvaret for at foretage miljøvurderingen, herunder tilvejebringelsen af tilstrækkelige oplysninger om planens virkning på miljøet, jf. miljøvurderingslovens §§ 8, 9 og 10. Afslutningsvis danner miljøvurdering grundlag for, at planmyndigheden lovligt kan vedtage planen.

Klageadgang over miljøvurderingen kan udløses på to forskellige måder i løbet af miljøvurderingsprocessen. Først og fremmest kan miljøvurderingsmyndighedens screeningsafgørelse påklages, såfremt afgørelsen fastlægger, at der ikke skal gennemføres miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 48. Afgør miljøvurderingsmyndigheden derimod, at planen er miljøvurderingspligtig, udløses klageadgangen først ved planmyndighedens endelige vedtagelse af planen efter miljøvurderingslovens § 48 og planlovens § 58.⁴ Selve miljøvurderingen udgør dermed ikke i sig selv en afgørelse, men danner derimod grundlag for, at planmyndigheden lovligt kan vedtage planen.

De ovenstående klageadgange kan benyttes af de klageberettigede efter miljøvurderingslovens § 50 og planlovens § 59. Bestemmelserne er næsten identiske, da begge love tildeler retten til tre grupper af klageberettigede: 1) enhver med retlig interesse i afgørelsens udfald, 2) landsdækkende foreninger med over 100 medlemmer, som har miljøbeskyttelse eller brugerinteresse som formål, 3) Miljøministeren (miljøvurderingsloven) eller minister for byer og landdistrikter (planloven).

Klager, der er indgivet af de klageberettigede på baggrund af miljøvurderingsloven og planloven, behandles af respektive klagenævn: Miljø- og Fødevareklagenævnet (miljøvurderingsloven) samt Planklagenævnet (planloven). Begge love indeholder tillige hjemmel til at indbringe sager direkte for domstolene, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1 og planlovens § 52, stk. 1

³ Lovbekendtgørelse, nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (miljøvurderingsloven).

⁴ Lovbekendtgørelse, nr. 572 af 29. maj 2024 om planlægning (planloven).

Ved behandling af en indgivet klage træffer Miljø- og Fødeklagenævnet samt Planklagenævnet kun afgørelser om retlige spørgsmål, jf. miljøvurderingslovens § 48, stk. 3 og 4 og planlovens § 52, stk. 1, nr. 3. Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af planers vedtagelse, herunder de lovgivningsmæssige krav til detaljegraden for miljøvurderingen, og de forvaltningsretlige principper som planmyndigheden er underlagt i sin sagsbehandling af planen. Dette har ført til, at et hyppigt spørgsmål ved klagenævnene angår, hvornår planmyndighedens vedtagelse af planen er foretaget på et tilstrækkeligt miljøvurderingsmæssigt grundlag. Kravene til miljøvurderinger er reguleret gennem flere EU-retsakter, herunder er nogle af de centrale for miljøvurdering af planer navnlig SMV-direktivet, habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet, og vandrammedirektivet.⁵

Kandidatspecialet tager udgangspunkt i planer, hvor det konstateres, at planen, foruden krav om strategisk miljøvurdering, er omfattet af kravet om konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 eller artikel 12, stk. 1, litra d. Artiklerne omhandler henholdsvis beskyttelse af de særlige bevaringsområder efter artikel 6, stk. 3 (Natura 2000-områder) og de strengt beskyttede dyrearter oplistet i bilag IV, litra a (bilag IV-dyrearter). Specialet undersøger hvilke oplysninger, der skal tilvejebringes på baggrund af fortolkningen af de retlige rammebetingelser gennem relevant praksis fra Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) samt de danske klagenævn.

Udover det juridisk interessante spørgsmål om, hvornår vurderingen af en plans konsekvenser er tilstrækkelig, har dette spørgsmål tillige en stor betydning i den virkelige verden. Detaljegraden bliver afgørende for beskyttelsen af miljøet, da medlemsstaterne ikke kan tage højde for miljøkonsekvenser, som ikke belyses. Dette kan have den konsekvens, at medlemsstaterne skader miljøet, som følge af deres vurderinger ikke har belyst de reelle konsekvenser af deres planlægning.

⁵ Henholdsvis Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektivet) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).

1.1.1 Problemformulering og afgrænsning

De ovenfor anførte betragtninger giver anledning til følgende problemformulering:

De retlige rammebetingelser for etablering af oplysningsgrundlaget for habitatvurdering af planer samt relevant praksis fra EU-Domstolen og tendenser ved de danske klagenævn.

Idet formålet med kandidatspecialet er at undersøge oplysningsniveauet i forbindelse med miljøvurdering af planer efter habitatdirektivet, vil fokus være på habitatdirektivet og dets implementering i habitatbekendtgørelsen⁶ samt planhabitatbekendtgørelsen.⁷

Specialet er positivt afgrænset til at fastlægge detaljegraden for konsekvensvurderingen af planer, der foruden at være omfattet af SMV-direktivet, tillige er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, eller artikel 12, stk. 1, litra d. Dette indebærer vurdering af en plans påvirkning på henholdsvis Natura 2000-områder, og de strengt beskyttede yngle- eller rasteområder for de i direktivets bilag IV, litra a oplistede dyrearter. Dog inddrages enkelte screeningsafgørelser som følge af deres relevans for forståelsen af tendenserne i klagenævnenes praksis vedrørende konsekvensvurderingens detaljegrad.

Begrebet "planer" er ikke defineret i habitatdirektivet, og derfor har begrebet været genstand for præjudicielle spørgsmål ved EU-Domstolen.⁸ Planbegrebet er tillige omdiskuteret i retslitteraturen.⁹ Hertil bemærkes dog, at fastlæggelse af planbegrebet er

⁶ Bekendtgørelse, nr. 1098 af 21. august 2023 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen).

⁷ Bekendtgørelse, nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (planhabitatbekendtgørelsen).

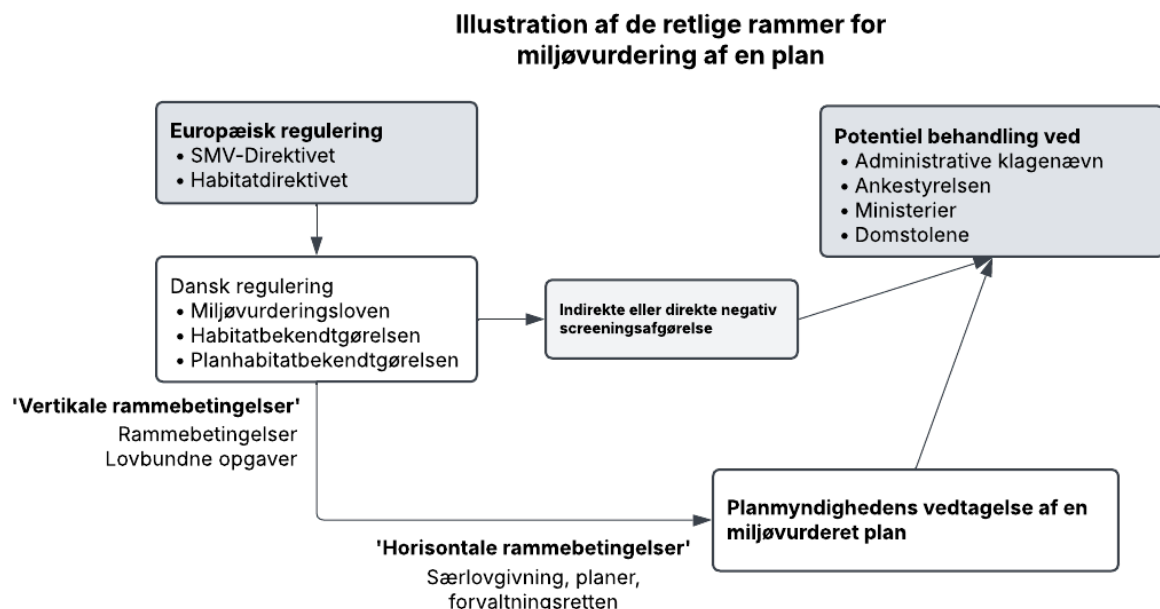
⁸ Se f.eks. C-127/02, Waddenzee, præmis 23 og C-226/08 (Stadt Papenburg), 5. spørgsmål, der handlede om, hvorvidt habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3 har direkte virkning overfor borgere og om de nationale domstole skal sikre den retsbeskyttelse, som følger for borgerne af den direkte virkning.

⁹ Se f.eks. Stefan Möckel, *Nature Conservation*, The terms "project" and "plan" in the Natura 2000 appropriate assessment (2017), s. 37-39 og Peter Paghs kommentar til C-461/23, Umweltforum Os-nabrücker Land, MRF 2024.126.

uden for formålet med specialet og behandles derfor ikke nærmere, da krav om konsekvensvurdering er betinget af, at planen er omfattet af SMV-direktivet og habitatdirektivets anvendelsesområde.

Specialet har fokus på proceduren efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der angår to vurderingsfaser: screeningen og den passende vurdering. Med henblik på at benytte de samme begreber, som den danske implementering gør brug af, benyttes i stedet henholdsvis *væsentlighedsvurdering* og *konsekvensvurdering*. Hertil bemærkes, at væsentlighedsvurdering falder uden for specialets fokus og derfor ikke behandles i videre omfang, end det er relevant for analysen af konsekvensvurderingen.

Ved habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, er der indsat krav om indførsel af en streng beskyttelsesordning for dyrearter oplistet i bilag IV, litra a. Specialet afgrænses til artsbeskyttelsen i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, angående forbuddet om beskadigelse eller ødelæggelse af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Dertil bemærkes, at plantearterne i henhold til direktivets bilag IV, litra b, ikke behandles. I specialet henviser begrebet "bilag IV-arter" derfor udelukkende til de dyrearter oplistet i bilag IV, litra a.



1.2 Metode og retskilder

Specialets problemformulering søges besvaret ved anvendelse af retsdogmatisk metode gennem analyse og beskrivelse, med det formål at afklare retstilstanden, de lege lata¹⁰.¹¹ Retsdogmatikken undersøger normer og begreber gennem identifikation, analyse og vurdering af relevante retskilder.¹²

Specialets genstandsfelter omfatter EU-retlige og danske retskilder, som udgør et sammenhængende reguleringssystem, samt udvalgte administrative afgørelser truffet af Planklagenævnet samt Miljø- og Fødevareklagenævnet. I retsvidenskabsteorien opstilles flere modeller for en sådan analyse, eksempelvis modellen beskrevet af Christina D. Tvarnø og Ruth Nielsen, som skaber systematik, fokuserer og opdeler retskilderne i regulering og praksis:

“1. Regulering

- **Primærret:** TEU, TEUF, Charter om Grundlæggende rettigheder, almindelige EU-retlige principper, grundloven, retsprincipper med grundslovsrang, folkeretlige traktater, der er interegeret i EU-retten (EMRK, WTO-aftaler), folkeretlige traktater, der ikke er en del af EU-retten.
- **Bindende sekundærret:** Forordninger, direktiver, afgørelser, jf. art. 288 TEUF, danske love, bekendtgørelser, anordninger og cirkulærer, mm.

2. Praksis

- Retspraksis, administrativ praksis, forskningspraksis
- Retssædvaner, branchekutymmer, aftalepraksis
- Almindelige retsgrundsætninger, fortolkningsprincipper, mv.¹³

Set i lyset af denne opdeling behandles de relevante retskilder uddybende i delafsnittet 2.1 Regulering og 2.2 Praksis.

¹⁰ De lege lata: “om den overlevede ret” (gældende ret).

¹¹ Peter Blume, *Retssystemet og juridisk metode* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2020), s. 32 og 161.

¹² Carsten Munk-Hansen, *Retsvidenskabsteori* (Djøfs Forlag 2022), s. 71- 72.

¹³ Christina D. Tvarnø og Ruth Nielsen, *Retskilder og retsteorier* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2021), s. 60.

Specialet inddrager tillige en række kilder, som bidrager til forståelsen for de retlige rammer og dermed problemformulerings besvarelse. Disse kilder udgør vejledninger fra Europa-Kommissionen, EU-Domstolens generaladvokats udtalelser om forslag til afgørelse, habitatvejledningen samt Håndbog om Miljø og Planlægning fra Miljøstyrelsen, og relevant retslitteratur. Særligt habitatvejledningerne fra EU-Kommissionen¹⁴ og Miljøstyrelsen bidrager til fortolkningen af reguleringen, som følge af at de bruges direkte af henholdsvis EU-Domstolen og de danske administrative klagenævn.¹⁵

1.2.1 EU-retlig regulering og dansk implementering af miljøområdet

Grundstenen for EU's miljømålsætninger er Lissabontraktaten. Traktaten indeholder specifikt et afsnit om miljø, med en fælles politik om, at:

“bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten samt beskytte menneskers sundhed” og “unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensynstagen i de forskellige områder i Unionen. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler”¹⁶

På baggrund heraf skal EU respektere miljøprincipperne ved udarbejdelsen af sekundære retsakter, f.eks. direktiver. Princippernes direkte effekt over for Danmark er toleddet, *de/s* fordi de først bliver direkte bindende over for medlemsstaterne, når de nævnes direkte i retsakternes præambel, og *de/s* fordi de samtidig har indirekte betydning, da de indgår i EU-Domstolens fortolkning af sager.

Den bindende EU-sekundærret kan opdeles i tre hovedkategorier: forordninger, direktiver og afgørelser.¹⁷ Retsakterne inden for miljøområdet er altovervejende reguleret

¹⁴ Europa-Kommissionen, Commission notice Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive, 2021 og Europa-Kommissionen, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC (2007).

¹⁵ Se f.eks. C-477/19, Magistrat der Stadt Wien, præmis 15 og Planklagenævnets afgørelse af 27. september 2024, j.nr. 23/14245, 24/00165 og 24/02773.

¹⁶ Lissabontraktaten, 1. december 2009, afsnit XX (20) og Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF,) artikel 191, stk. 1 og stk. 2, 1. led.

¹⁷ Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), artikel 288.

gennem direktiver.¹⁸ Dette har den naturlige effekt, at en stor del af specialet vil omhandle de miljøretlige direktiver, herunder SMV-direktivet og habitatdirektivet.

EU-direktiver er ikke direkte bindende over for borgerne i den enkelte medlemsstat ved deres udstedelse. Direktiver får effekt gennem medlemsstaternes forpligtigelse til at implementere direktiver i den nationale lovgivning¹⁹. Hertil har direktiver en retskildemæssig værdi, som spiller ind efter implementeringen. Dette begrundes med, at *dels* skal selve implementeringen ske efter formålene og principperne, der er lagt til grund for direktivets udformning efter legalitetsprincippet, og *dels* fordi direktivets udformning udgør fortolkningsbidrag til fortolkningen af medlemsstaternes egen implementering efter princippet om direktivkonform fortolkning.

En vigtig sondring for direktivernes forståelse og krav til den enkelte medlemsstats implementering er hamoniseringsniveauet. De forskellige niveauer definerer, i hvilken grad en medlemsstat er forpligtet til at implementere det. EU-retsakter inden for miljøområdet vedtages med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), artikel 192, hvorfor disse minimumsharmoniseres, jf. TEUF artikel 193. Minimumsharmonisering resulterer i, at retsaken udgør minimumskravene, som den nationale implementering skal indeholde – hvilket betyder, at medlemsstaterne gerne må skærpe implementeringen yderligere, hvis det ønskes.

Den danske implementering af de EU-retlige miljødirektiver bygger på lov som primær retskilde, der med løbende lovændringer konsolideres i lovebekendtgørelsen, med ministerielle bekendtgørelser som sekundær retskilde. SMV-direktivet er primært implementeret i miljøvurderingsloven, og habitatdirektivet i habitatbekendtgørelsen og planhabitatbekendtgørelsen.

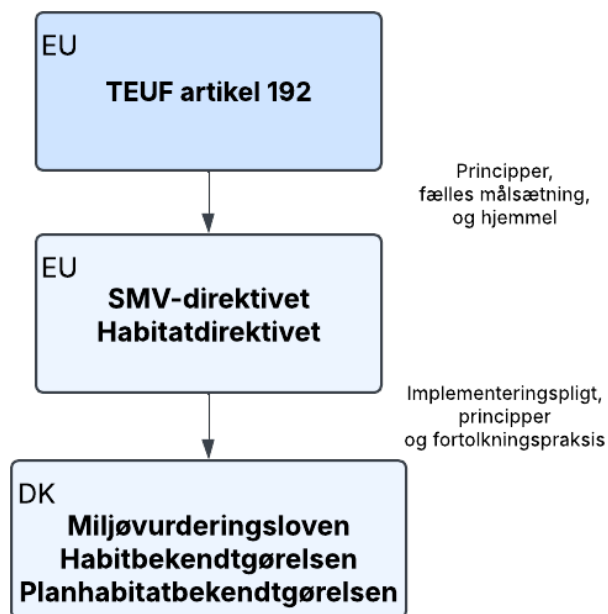
Det er her princippet om direktivkonform fortolkning får betydning, da reguleringen som implementerer et bestemt direktiv, efterfølgende skal fortolkes på baggrund heraf.

¹⁸ Ellen Margrethe Basse, *Erhvervsmiljøretten* (Jurist og Økonomforbundets Forlag 2017), s. 89.

¹⁹ Christina D. Tvarnø og Ruth Nielsen, *Retskilder og retsteorier* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2021), s. 60 og 153.

Dette sikrer, at formålene og hensigten bag et direktiv ikke udvandes som følge af uklar implementering i medlemsstaternes nationale ret. Konkret for specialet betyder dette, at den danske miljøretlige regulering skal fortolkes i overensstemmelse med de miljøretlige direktiver, der ligger bag, f.eks. skal miljøvurderingsloven fortolkes efter SMV-direktivets bestemmelser og formål.

Illustration af den EU-retlige regulering og den danske implementering heraf



1.2.2 EU-domme og danske forvaltningsafgørelser samt administrativ praksis

Den danske lovgivning, der implementerer EU-lovgivningen, skal inddrage EU-Domstolens afgørelser, der er relevante som retskilde for fortolkningen af habitatdirektivets ordlyd. Dette er f.eks. afgørelser, der angår præjudicielle spørgsmål om habitatdirektivets anvendelsesområde, som er stillet direkte af medlemsstaterne.

I forlængelse af *afsnit 1.1*'s introduktion til klagenævnenes prøvelse af retlige spørgsmål, herunder myndighedernes iagttagelse af de forvaltningsretlige sagsbehandlingsprincipper, bemærkes det, at særligt officialprincippet - også benævnt undersøgelsesprincippet og officialmaksimen - er relevant for specialets problemformulering. Dette

er et sagsoplysningsprincip, som planmyndigheden, som offentlig forvaltning underlægges, i deres udarbejdelse af miljøvurderingen. Princippet pålægger en forpligtelse til at indhente alle relevante oplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan træffe en materiel korrekt afgørelse. På baggrund heraf inddrages officialprincippet i relation til problemformuleringen i *afsnit 4.1*.

Udvælgelsen af relevante administrative afgørelser er sket i henhold til specialets fokus, hvorfor der kun inddrages planer omfattet habitatbekendtgørelsen og planhabitatbekendtgørelsen vedrørende påvirkning af Natura 2000-områder og bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Udvælgelsen fokuserer på at inddrage afgørelser, der udtrykker generelle betragtninger om detaljegraden for konsekvensvurdering. Det bemærkes, at specialet tillige inddrager enkelte afgørelser, omhandlede miljøvurderingsmyndighedens screeningsafgørelser, som bidrager med kontekst til forståelsen af tendenserne i den administrative praksis vedrørende detaljegraden for konsekvensvurdering. For at sikre at specialet præsenterer en aktuel og retvisende gennemgang af tendenserne i klagenævnenes afgørelser, inddrages der kun afgørelser afsagt efter den nugældende miljøvurderingslov, der trådte i kraft den 16. maj 2017.

1.2.3 Strukturering af specialet

I dette afsnit beskrives den strukturelle opbygning af specialets besvarelse af problemformuleringen. Dette gøres for at konkretisere, hvordan metodikken, der er præsenteret i de forrige afsnit, kommer til udtryk i specialets opbygning, samt for at adressere det retsdogmatiske samspil mellem kapitlerne.

De EU-retlige rammer for miljøvurderingen og den danske nationale implementering heraf behandles i specialets *kapitel 2 og 3*. Dette udgør specialets behandling af de lovgivningsmæssige rammer for miljøvurdering af planer, herunder habitatvurdering og den påkrævede detaljegrad for, at en vurdering er tilstrækkelig. I *kapitel 2* behandles tillige relevant EU-Domstolspraksis.

Specialets *kapitel 4* behandler klagenævnenes brug af officialprincippet og generelle tendenser vedrørende detaljegraden for konsekvensvurdering af planer, der påvirker Natura 2000-områder og bilag IV-arters yngle- eller rasteområder.

På baggrund af de ovenstående kapitler besvares specialets problemformulering afsluttende i *kapitel 5*. Dertil indeholder kapitlet også en perspektivering med afsæt i indsigten, der er opnået gennem specialets behandling.

2. De EU-retlige rammer for miljøvurderingen

I dette kapitel behandles indledningsvis SMV-direktivet, der fastsætter de overordnede principper for miljøvurderingen af planer. Dernæst behandles samspillet mellem SMV-direktivet og habitatdirektivet med udgangspunkt i kravene til oplysningsgrundlaget for konsekvensvurdering. Det undersøges afslutningsvis i kapitlet, hvilke krav EU-Domstolen stiller til oplysningsgrundlaget for konsekvensvurderingen af planers påvirkning på Natura 2000-områder og bilag IV-arters yngle- eller rasteområder.

2.1 SMV-direktivet

SMV-direktivet blev vedtaget i 2001 og stiller krav til vurderingen af planers indvirkning på miljøet.²⁰ Direktivet har til formål at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau samt sikre, at der gennemføres miljøvurderinger af planer i overensstemmelse med direktivets bestemmelser, jf. SMV-direktivets artikel 1.

SMV-direktivet finder anvendelse på planer, der vedtages af offentlige myndigheder, jf. artikel 2, stk. 1, litra a. Begrebet "myndighed" fortolkes bredt af EU-Domstolen og omfatter organer, der har nationale, regionale eller lokale beføjelser.²¹ I en dansk kontekst omfatter dette planer vedtaget af bl.a. staten, regioner og kommuner.

I forlængelse af ovenstående er det relevant at undersøge, hvilke planer der er omfattet af SMV-direktivet. Planerne, der er omfattet af SMV-direktivet, kan både være af overordnet karakter eller mere konkret detailplanlægning. Direktivet indeholder i artikel 2, litra a, en legal definition af "planer", der afgrænser direktivets anvendelsesområde. Planer defineres herved, *de/s* som planer der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, *de/s* som planer der udarbejdes og/ eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed eller udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlamentet eller regeringen via en lovgivningsprocedure, og *de/s* som planer, der kræves ifølge love og administrative bestemmelser.

²⁰ SMV-direktivet artikel 1 og præambelbetragtning nr. 8 og 9.

²¹ C-188/89, Foster m.fl. mod Britisk Gas, om et privatiseret forsyningsselskab, der blev pålagt at udarbejde langsigtede planer til sikring af vandressourcerne, præmis 22 og 22.

Den legale definition suppleres af direktivets saglige afgrænsning i artikel 3, stk. 2-4.²² Planer, der opfylder alle disse ovenfor nævnte kriterier, er som udgangspunkt omfattet af SMV-direktivets anvendelsesområde. Såfremt en plan opfylder de ovennævnte betingelser, og derefter ophæves, er planen fortsat omfattet af SMV-direktivet.²³ Det følger desuden af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b, at planer, som miljøvurderingsmyndigheden har besluttet skal vurderes efter habitatdirektivet artikel 6 eller 7, også er omfattet af SMV-direktivets anvendelsesområde. Disse planer skal således miljøvurderes efter SMV-direktivet, jf. SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b. Specialets problemformulering angår oplysningsgrundlaget for habitatvurdering af planer, hvorfor planer, der skal miljøvurderes efter habitatdirektivet og SMV-direktivet, er specialets omdrejningspunkt. SMV-direktivets miljøvurdering af øvrige planer behandles ikke yderligere.

I forbindelse med miljøvurderingen efter SMV-direktivet udarbejdes en miljørapport, der skal sikre, at planers sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet fastlægges, beskrives og evalueres, jf. SMV-direktivets artikel 5, stk. 1. Miljørapporten bør undersøge alle dele af planens gennemførelse, da oplysningerne til sammen kan påvirke miljøet væsentligt. Det er dog ikke op til vurderingen at tage i betragtning, om gennemførelsen af forskellige dele af planen faktisk vil finde sted.²⁴

Miljørapporten skal ifølge SMV-direktivets artikel 5, stk. 2, endvidere indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges under hensyntagen til den aktuelle viden, de gængse vurderingsmetoder, detaljeringsgraden af planen, planens indhold og på hvilket trin planen befinder sig i det pågældende forløb, således at dobbeltvurdering undgås. I den forbindelse skal oplysninger om planens sandsynlige væsentligste indvirkning på miljøet afgives, i det omfang det med rimelighed kræves under hensyn til de ovenfor nævnte faktorer. I henhold hertil bør det bemærkes, at det med artikel 5,

²² SMV-direktivet omfatter ikke planer vedrørende det nationale forsvar og budgetmæssige planer, jf. artikel 3(8) samt samfinansierede planer, jf. artikel 3(9).

²³ C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 40 og 42.

²⁴ EU-kommissionen, vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (2004), s. 23 - 25.

stk. 2, er tiltænkt, at planens detaljeringsgrad af miljørapporten tilvejebringes på baggrund af planens specifikationer og konkretisering. Som eksempel herpå, har EU-Kommissionen i deres vejledning om habitatdirektivets gennemførelse bemærket, at en miljørapport vedrørende en national plan ikke behøver at vurdere planens indvirkning på "f.eks. alle landets floder; men en miljørapport vedrørende en byplan forventes derimod at behandle dennes indvirkning på floder eller andre vandområder i eller i nærheden af byen".²⁵

2.1.1 SMV-direktivet og dets samspil med habitatdirektivet

I forlængelse af forrige afsnit, anføres det, at kravene til en miljøvurdering efter habitatdirektivet og SMV-direktivet finder kumulativt anvendelse, hvis en miljøvurdering er påkrævet i henhold til begge direktiver. Dette betyder, at planer, der skal miljøvurderes efter SMV-direktivet, ligeledes skal miljøvurderes efter habitatdirektivet, såfremt planerne er omfattet af habitatdirektivets artikel 6 eller 7, jf. SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b. En sådan miljøvurdering skal ifølge EU-Domstolen foretages, når det er fastslået, at planen vil kunne påvirke den berørte lokalitet væsentligt.²⁶ Den undersøgelse, der skal fastslå, om planen påvirker miljøet væsentligt, skal foretages på baggrund af en objektiv vurdering af omstændighederne.²⁷

Forpligtelsen til at udarbejde en miljøvurdering efter SMV-direktivet og habitatdirektivet modificeres af muligheden for at undgå dobbeltvurdering efter hjemlen i SMV-direktivets artikel 11, stk. 2.²⁸ Artiklen indeholder en mulighed for at medlemsstater kan fastsætte koordinerede eller fælles procedurer for miljøvurdering, hvor der både efter SMV-direktivet og efter anden fællesskabslovgivning er pligt til at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet. Det kan derfor være ønskværdigt for planmyndigheden at erstatte habitatvurderingen med en miljøvurdering efter SMV-direktivet. Det er dog fastslået af EU-Domstolen i sag C-418/04, *Kommissionen mod Irland*, at en

²⁵ EU-kommissionen, vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (2004), s. 26 og 27.

²⁶ C-177/11, *Sylogos Ellion Poleodomon kai Chorotakton*, præmis

²⁷ C-177/11, *Sylogos Ellion Poleodomon kai Chorotakton*, præmis 23 og 24.

²⁸ EU-kommissionen, vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (2004), s. 51.

vurdering efter SMV-direktivet ikke kan træde i stedet for en habitatvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og 4.²⁹ Konsekvensen heraf er, at planmyndigheden og miljøvurderingsmyndigheden i forbindelse med miljøvurdering skal være særlig opmærksom på, at miljørapporten efter SMV-direktivet også opfylder kravene til habitatdirektivet. Det er således et krav, at miljørapporten både opfylder forpligtelserne i henhold til både SMV-direktivet og habitatdirektivet.

SMV-direktivets bilag I oplister de oplysninger, der skal indgå i en miljørapport efter artikel 5, hvilket bl.a. indebærer oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på fauna, jf. SMV-direktivets bilag I, litra f. EU-Kommissionen har i den anledning anført, at en miljøvurdering efter SMV-direktivet derved kan opfylde kravet til vurdering af, om den strenge beskyttelsesordning for bilag IV-arter i artikel 12 er opfyldt.³⁰ Specialet behandler i det følgende habitatdirektivet, herunder kravene som EU-Domstolen stiller til detaljegraden for oplysningsgrundlaget for miljøvurdering af planer, der påvirker Natura 2000-lokaliteter og bilag IV-arters yngle- eller rasteområder.

2.2 Habitatdirektivet

Habitatdirektivet udgør sammen med sit søsterdirektiv – fuglebeskyttelsesdirektivet – et vigtigt bidrag til beskyttelse af den biologiske mangfoldighed i EU, og er omtalt som "hjørnestenene i EU's biodiversitetspolitik".³¹ Begge direktiver har deres afsæt i folkeretten, idet direktiverne er inspireret af, samt med til at sikre, EU's internationale forpligtelser i henhold til bl.a. Bern Konventionen, som EU (dengang EØF) tiltrådte i 1979.³² Habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivet er naturbeskyttelsesdirektiver, hvis bestemmelser kan opdeles i to hovedemner: områdebeskyttelsen og artsbeskyttelsen.³³ Der forekommer således en nær sammenhæng mellem de to direktiver.

²⁹ C-418/04, Kommissionen mod Irland, præmis 231.

³⁰ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 13.

³¹ EU-Kommissionen, Ecosystems Ltd, EU's fugle- og habitatdirektiver: for natur og mennesker i Europa (2015), s. 11.

³² Gregory Jones, *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course* (Hart Publishing 2012), s. 17.

³³ Ulla Steen, Veit Koester, Ellen Margrethe Basse og Helle Tegner Anker, *Miljøretten bind: 2* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2006), kapitel 3 om miljøprincipper og traditionelle retlige principper, s. 441.

Formålet med habitatdirektivet er at sikre en gunstig bevaringsstatus for bilag IV-arter og Natura 2000-lokaliteter.³⁴ Begrebet “gunstig bevaringsstatus” er defineret i habitatdirektivets artikel 1 litra I, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendigt for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus. Det bemærkes dog, at direktivets overordnede målsætning om at opnå en gunstig bevaringsstatus ikke er den samme som bevaringsmålsætningerne for de enkelte lokaliteter. Bevaringsmålsætningerne bør fastlægges med henblik på at opfylde kravene i bl.a. habitatdirektivets artikel 4, stk. 1. Medlemsstaterne skal efter denne bestemmelse udarbejde et skema over de naturtyper og arter, der findes i området, hvorved oplysningerne danner grundlag for bevaringsmålsætningerne for lokaliteten.³⁵

2.2.1 Bevaring af naturtyper og levesteder for arter (Natura 2000)

Indledningsvis forekommer det nærliggende at undersøge, hvordan et Natura 2000-område defineres. Habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivet er nært forbundet i både indhold og opbygning og medvirker begge til forståelsen af, hvad der udgør et Natura 2000-område.

Fuglebeskyttelsesdirektivet forpligter medlemsstaterne til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe de i direktivet omfattede fuglearter, jf. fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 3. Dette indebærer oprettelsen af *særligt beskyttede områder* (også kendt som SPA'er) for de i bilag I særligt beskyttede arter, jf. fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 3. Habitatdirektivet indeholder en lignende forpligtelse i habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne skal udpege *særlige bevaringsområder* (også kendt som SAC'er), der efter artikel 3, stk. 1, skal medvirke til at opretholde eller genoprette “en gunstig bevaringsstatus” af de i direktivet omfattede naturtyper og dyre- og plantearter. Tilsammen udgør de *særligt beskyttede områder* og de *særlige bevaringsområder* i dag det paneuropæiske naturbeskyttelsesnetværk, Natura 2000.

³⁴ Habitatdirektivets præambelbetragtning, smh. habitatdirektivets artikel 1, litra I) og artikel 2.

³⁵ EU-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura 2000-områder efter habitatdirektivet 92/43/EØF (2000), s. 38.

Ved vedtagelsen af habitatdirektivet skete en vis sammensmeltning af de to direktiver, således, at habitatdirektivets forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, 3, og 4 træder i stedet for fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 1. pkt., for så vidt angår de *særligt beskyttede områder*, jf. habitatdirektivets artikel 7. Det er således kun habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, der finder anvendelse på særligt beskyttede områder efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Som følge af ovenstående, er habitatdirektivets artikel 6 nøglebestemmelsen for forvaltningen af Natura 2000-områder.³⁶

2.2.2 Habitatvurdering efter artikel 6, stk. 3 (Natura 2000)

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, opstiller nærmere krav til proceduren for vurderingen af planers påvirkning af et Natura 2000-område. I det følgende afsnit gennemgås de nærmere krav til vurderingens procedure samt indhold med udgangspunkt i EU-domstolspraksis. Ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 er følgende:

"Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden."

Ordlyden lægger op til, at habitatvurderingen opdeles i flere faser. Ellen Margrethe Basse har anført, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammen med stk. 4,³⁷ udgør procedurereglerne for myndighederne i forbindelse med habitatvurdering af planer og projekter, der kan have væsentlig indvirkning på Natura 2000-lokaliteter.³⁸ Det er af

³⁶ Europa-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura 2000-områder efter habitatdirektivet 92/43/EØF (2000), s. 10.

³⁷ Habitatdirektivets artikel 6, stk. 4 indeholder oplistede muligheder for at en plan eller et projekt - der påvirker lokaliteten negativt - alligevel kan vedtages. Bestemmelsen uddybes ikke yderligere.

³⁸ Ellen Margrethe Basse, *Erhvervsmiljøret* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2017), s. 347

Miron og Cashman anført, at proceduren efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, opdeles i to led: væsentlighedsvurderingen og konsekvensvurderingen.³⁹ I overensstemmelse med Miron og Cashman opdeler EU-Kommissionen ligeledes habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i væsentlighedsvurderingen og den passende vurdering.⁴⁰ EU-Kommissionens vejledning om habitatdirektivets artikel 6, anfører desuden, at artiklen udgør en trinvis fremgangsmåde for behandling af planer og projekter.⁴¹ Peter Pagh opstiller dog vurderingen efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i fire led på baggrund af sag C-127/02, *Waddenzee*.⁴²

Sagen omhandlede en tvist om tildeling af fiskeritilladelser til mekanisk optagning af hjertemuslinger i det hollandske Waddenzee, der er et beskyttet område for vilde fugle. Den tyske minister for landbrug, naturforvaltning og fiskeri gav i 1999 og 2000 *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA* en betinget tilladelse til mekanisk optagning af hjertemuslinger i Waddenzee. To ikke-statslige organisationer anfægtede tilladelserne fra 1999 og 2000, hvorefter Raad van State i forbindelse med retssagen indgav en række præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen.⁴³ Spørgsmålene angik bl.a. om fortolkningen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. EU-Domstolen fortolkede fornyelse af tilladelse til muslingefiskeri som et "projekt", der kræver en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.⁴⁴

Specialet undersøger i det følgende om en opdeling af habitatvurderingen i fire led efter artikel 6, stk. 3, forekommer korrekt. Det bemærkes indledningsvis, at EU-Domstolen i sag C-127/02, *Waddenze*, ikke direkte opstiller habitatvurderingen som fire punkter. Det kan dog på baggrund af EU-Domstolens mere generelle udtalelser i sag C-127/02, *Waddenzee*, udledes, at habitatvurderingen angår følgende trin: 1) Er aktiviteten enten et "projekt" eller "plan"? 2) screening af om projektet eller planen kan have en væsentlig påvirkning af lokaliteten, 3) konsekvensvurdering af projektets eller

³⁹ Nina Claudia Miron og Liam Cashman, *European Union Case Law on the Birds and Habitats Directives* (Wolters Kluwer 2023), s. 144.

⁴⁰ EU-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF (2018), s. 33 og 34 og EU-Kommissionen, vurdering af planer og projekter i forbindelse med Natura 2000-lokaliteter - Metodisk vejledning om artikel 6, stk. 3 og 4 i habitatdirektivet 92/43/EØF (2021), s. 7-42.

⁴¹ EU-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF (2018), s. 33 og 34.

⁴² Peter Pagh, *Bestemmer ejeren eller den spidssnude frø?*, U.2005B.25, s. 30 og 31.

⁴³ Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-127/02, *Waddenzee*, præmis 9-15.

⁴⁴ C-127/02, *Waddenzee*, præmis 18 og 25.

planens virkninger på lokaliteten, hvilket indebærer identificering af alle de aspekter af den påtænkte foranstaltning, der vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området, 4) hvis vurderingen udelukker, at projektet eller planen har skadelige virkninger for lokaliteten, tillades det efter artikel 6, stk. 3.⁴⁵ I retspraksis er den fire-leddet inddeling af habitatvurderingen tillige efterfølgende anvendt i en række afgørelser.⁴⁶ Sag C-127/02, *Waddenzee*, beskrives derfor af Miron og Cashman som en retningsgivende afgørelse.⁴⁷ Det er gennemgående for de efterfølgende afgørelser, at EU-Domstolen ofte henviser tilbage til sag C-127/02, *Waddenzee*. Hertil bemærkes, at flere af sagerne omhandler konkrete projekter, men at disse har en berettiget relevans for planer, som følge af at EU-Domstolen i C-127/02, *Waddenzee*, udtaler sig generelt om både planer og projekter. Det forekommer dermed korrekt, at sag C-127/02, *Waddenzee*, er en retningsgivende afgørelse, og at habitatvurderingen er fire-leddet.

En konsekvensvurdering udarbejdes således efter, at det kan konstateres, at planen kan have en væsentlig påvirkning på en Natura 2000-lokalitet. Spørgsmålet er derfor, hvornår en Natura 2000-lokalitet er væsentligt påvirket, herunder om en plan kan påvirke en Natura 2000-lokalitet, selvom denne ikke har et planområde, som omfatter den udpegede lokalitet. I sag C-142/16, *Moorburg*, anfører EU-Domstolen, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder anvendelse for områder, der er i væsentlig afstand til planen, hvis planens realisering kan påvirke området.⁴⁸

Sagen omhandlede tilladelsen til opførelse af kulkraftværket Moorburg baseret på en væsentlighedsvurdering, der konkluderede, at projektet var foreneligt med bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-områderne. Projektet berørte fiskearter, der befandt sig i et Natura 2000-område, idet kulkraftværkets tog vand ind til afkøling fra fiskenes vandrerute, hvorved fiskenes

⁴⁵ C-127/02, *Waddenzee*, 1. trin præmis 28 - 29, 2. trin præmis 40 - 49, 3. trin præmis 53-54, og 4. trin præmis 56.

⁴⁶ F.eks. C-538/09, *Kommissionen mod Belgien*, præmis 39, C-521/12, *Briels*, præmis 20-21 og 26, de forenede sager C-387/15 og C-388/15, *Orleans m.fl.*, præmis 43-46 samt C-254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd*, præmis 25.

⁴⁷ Nina Claudia Miron og Liam Cashman, *European Union Case Law on the Birds and Habitats Directives* (Wolters Kluwer 2023), s. 361-362.

⁴⁸ C-142/16, *Moorburg*, præmis 29.

reproduktion i de nævnte områder blev påvirket.⁴⁹ EU-Domstolen konkluderede bl.a., at de tyske myndigheder havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3., 2. pkt., som følge af de gav tilladelse til projektet vedrørende opførelse af kraftværket Moorburg ved Elben på grundlag af en vurdering af virkningerne, hvori det blev konkluderet, at der ikke var skadevirkninger for Natura 2000-områdets integritet.

Det geografiske anvendelsesområde for habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er på baggrund af ovenstående ikke udelukkende begrænset til en vurdering af påvirkningen af Natura 2000-lokaliteter inden for planområdet. Derfor gælder kravet om væsentligheds- og konsekvensvurdering ligeledes i relation til Natura 2000-lokaliteter i væsentlig afstand til planen. EU-Domstolen har efterfølgende bekræftet denne udvidede fortolkning af det geografiske anvendelsesområde i andre sager.⁵⁰

For så vidt angår konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har EU-Domstolen fastslået, at artiklen ikke fastlægger en særlig metode til gennemførelsen af vurderingen.⁵¹ Habitatdirektivet definerer således ikke en særlig fremgangsmåde for en konsekvensvurdering. Som nævnt ovenfor fremgår det af habitatvurderingens 3. led, at konsekvensvurdering indebærer en identificering af de aspekter af den påtænkte foranstaltning, der vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for Natura 2000-lokaliteten, hvilket skal ske på baggrund af den "bedste videnskabelige viden på området".⁵² Konsekvensvurderingen er således en objektiv vurdering, som skal sikre, at Natura 2000-lokalitetens integritet ikke skades, førend planmyndigheden kan tillade projektet eller vedtage planen.⁵³

2.2.3 Detaljegraden for habitatvurdering af planers påvirkning på Natura 2000

I forlængelse af forrige afsnit bemærkes det, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, indeholder en procedure for vurdering af planer, herunder kravet om at udarbejde en

⁴⁹ C-142/16, Moorburg, præmis 6 og 7.

⁵⁰ F.eks. C-142/16, Kommissionen mod Tyskland, præmis 29 og C-254/19, Friends of the Irish Environment Ltd, præmis 26.

⁵¹ F.eks. C-127/02, Waddenzee, præmis 52 og sag C-304/05, Kommissionen mod Italien, præmis 57

⁵² C-127/02, Waddenzee, præmis 61.

⁵³ C-127/02, Waddenzee, præmis 56, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 2. pkt.

konsekvensvurdering. Det fremgår dog ikke af artiklen, hvilken detaljegrad konsekvensvurdering af en plan skal indeholde. I det følgende vil specialet undersøge kravene til konsekvensvurderingens detaljegrad på baggrund af EU-domstolspraksis. Indledningsvis undersøges det, hvordan det skal sikres, at planen ikke påvirker Natura 2000-lokalitetens integritet. Dernæst undersøges det, hvornår den bedste videnskabelige viden skal inddrages samt, hvordan konsekvensvurderingens oplysninger tilvejebringer en tilstrækkelig detaljegrad for dens konklusioner og konstateringer. Afslutningsvis behandler afsnittet planers kumulative virkninger.

Det følger af ordlyden i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 2. pkt., at planmyndigheden først kan vedtage en plan, når det med sikkerhed kan konkluderes, at planen ikke skader Natura 2000-lokalitetens integritet. I sag C-127/02, *Waddenzee*, fastslår EU-Domstolen, at konsekvensvurderingen efter artikel 6, stk. 3, indebærer et forsigtighedsprincip, der effektivt skal beskytte Natura 2000-lokalitetens integritet.⁵⁴ Tillige anfører EU-Domstolen, at et mindre strengt kriterium for at meddele godkendelse ikke lige så effektivt sikrer iagttagelsen af artiklens målsætning om beskyttelse af lokaliteterne.⁵⁵ Dette er efterfølgende bekræftet af EU-Domstolen i en række andre sager.⁵⁶ Forsigtighedsprincippet indebærer på baggrund heraf et strengt kriterie, der skal iagttages, når konsekvensvurderingen udarbejdes.

På baggrund af ovenstående kan de kompetente myndigheder ud fra et forsigtighedsprincip først give tilslutning til en plan, når det kan afvises, at planen ikke skader lokalitetens integritet. Spørgsmålet er herefter, hvor stærkt et indicium myndighederne skal have før, at skade på lokalitetens integritet kan afvises. I sag C-127/02, *Waddenzee*, anfører EU-Domstolen, at der skal være "vished" for, at en plan eller et projekt ikke

⁵⁴ C-127/02 *Waddenzee*, præmis 58.

⁵⁵ C-127/02 *Waddenzee*, præmis 58.

⁵⁶ F.eks. C-258/11 *Sweetman* præmis 41, de forenede sager C-387/15 og C-388/15, *Orleans m.fl.* præmis 53, de forenede sager C-293/17 og C-294/17 *PAS* præmis 100 samt af C-441/17, *Białowieża-skoven*, præmis 118.

har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet.⁵⁷ Såfremt der er usikkerhed om planen eller projektets skadelige virkninger for lokalitetens integritet, skal den afvises.⁵⁸ Dette er tillige understøttet i flere af EU-Domstolens sager.⁵⁹

Herefter angår spørgsmålet, hvornår der kan anses at være "vished" for, at en plan ikke har skadelig virkning på en Natura 2000-lokalitets integritet. EU-Domstolen anfører tillige i sag C-127/02, *Waddenzee*, at alle aspekter af planens påvirkning på lokaliteten skal vurderes ved brug af "den bedste videnskabelige viden på området".⁶⁰ Ordlyden, der anvendes af EU-Domstolen i sag C-127/02, *Waddenzee*, er efterfølgende gentaget i flere af Domstolens sager.⁶¹ EU-Domstolen har således fastslået, at oplysningerne i konsekvensvurderingen – der vurderer påvirkningen af en Natura 2000-lokalitets bevaringsmålsætning – skal indsamles og analyseres på baggrund af "den bedste videnskabelige viden" på området. Oplysninger, der indsamles på baggrund af "den bedste videnskabelige viden", tilvejebringer den tilstrækkelig vished, der er påkrævet, før planen kan vedtages. Konsekvensvurderingen er således objektiv vurdering, som skal sikre, at Natura 2000-lokalitetens integritet ikke skades, førend planmyndigheden kan tillade projektet eller vedtage planen.⁶² Dette udgør et strengt krav til detaljegraden for konsekvensvurderingen af planen, der forudsætter inddragelse af tilstrækkelige teknisk betonedede oplysninger, herunder fagbiologisk viden og vurdering.

Som netop anført, kan datagrundlaget være afgørende for, om en konsekvensvurdering er tilstrækkelig til, at planen kan vedtages. I sag C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi*, fastslår EU-Domstolen, at en plan eller projekt ikke kan tillades, såfremt konsekvens-

⁵⁷ C-127/02, *Waddenzee*, præmis 56.

⁵⁸ C-127/02, *Waddenzee*, præmis 57.

⁵⁹ C-304/05, *Kommissionen mod Italien*, præmis 58, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi*, præmis 112 og C-258/11, *Sweetman*, præmis 41.

⁶⁰ C-127/02, *Waddenzee*, præmis 59 og 61.

⁶¹ F.eks. C-418/04, *Kommissionen mod Irland*, præmis 243, C-404/09, *Kommissionen mod Spanien*, præmis 99, C-142/16, *Moorburg*, præmis 57, præmis 120 og C-461/17, *Holohan m.fl.*, præmis 33.

⁶² C-127/02, *Waddenzee*, præmis 56, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 2. pkt.

vurderingen mangler oplysninger og troværdige samt opdaterede data om det udpegede Natura 2000-område, der risikeres skadet.⁶³ Såfremt oplysningerne ikke er troværdige og opdaterede, er en konsekvensvurdering dermed ikke tilstrækkelig. Spørgsmålet er således, hvad der gælder i forhold til konsekvensvurderingens endelige konklusioner og konstateringer, der er baseret på denne data.

Dette spørgsmål kan særligt give problemer, hvis undersøgelserne, der danner grundlag for konsekvensvurderingen, ikke tager de nødvendige forhold i betragtning. Det er af EU-Domstolen konkluderet i sag C-304/05, *Kommissionen mod Italien*, at rapporternes indhold er utilstrækkeligt, idet konsekvensvurderingen mangler “[...] fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl [...]”.⁶⁴

Sagen omhandlede, hvorvidt Italien i forbindelse med afholdelsen af VM i alpint skiløb i Valle dell’Alpe havde foretaget en tilstrækkelig habitatvurdering, herunder konsekvensvurdering. For at etablere de korrekte rammer for skiløbet, havde Italien ændret to skipister og opbygget den dermed forbundne infrastruktur. Projektets etablering indebar, at der blev ryddet en korridor på 50 meters bredde og 500 meters længde i en skov, hvor 2.500 træer blev fældet, heriblandt var rødgran, cembrafyr, og lærk.⁶⁵ Det udpegede område udgjorde en Natura 2000-lokalitet, hvor beskyttede fuglearter færdes. EU-Domstolen konkluderede, at Italien havde tilsidesat sine forpligtelser ved at have tilladt, at der blev truffet foranstaltninger, der kunne få væsentlig indvirkning på det særligt beskyttede Natura 2000-område.⁶⁶ Domstolen bemærkede herudover, at undersøgelserne fra henholdsvis 2000 og 2002 var utilstrækkelige.⁶⁷

I denne sag er det af EU-Domstolen konkluderet, at konsekvensvurderingen er karakteriseret ved flere foreløbige konstateringer og mangel på endelige konklusioner.⁶⁸ Dette er til trods for, at rapporten anfører, at “[...] de primære påvirkninger, som truer faunaen, består i ødelæggelsen af reder i forbindelse med skovrydningsfasen og i

⁶³ C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi, præmis 115 og 117.

⁶⁴ C-304/05, *Kommissionen mod Italien*, præmis 69.

⁶⁵ Generaladvokatens forslag til afgørelse, C-304/05, *Kommissionen mod Italien*, præmis 11.

⁶⁶ C-304/05, *Kommissionen mod Italien*, præmis 110, nr. 1.

⁶⁷ C-304/05, *Kommissionen mod Italien*, præmis 69.

⁶⁸ C-304/05, *Kommissionen mod Italien*, præmis 69.

opdelingen af habitatet”.⁶⁹ Den fremlagte rapport fra 2002 kan dermed ikke opfattes som en konkret vurdering.⁷⁰ Særligt angående fuglene, der befandt sig på den udpegede Natura 2000-lokalitet, bemærker EU-Domstolen, at rapporten blot udgør en udtømmende oversigt over de vilde fugle, som befandt sig på i området.⁷¹ Konsekvensvurderingen led således af lakuner, da konsekvensvurderingen ikke indeholdt konstateringer og konklusioner, der kunne fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl om påvirkning af Natura 2000-lokaliteter. Kravet, som er fremført i præmisserne, om at en konsekvensvurdering ikke er tilstrækkelig, såfremt den ikke indeholder netop de nødvendige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl, er gentagne gange fastslået i EU-Domstolens efterfølgende sager.⁷² EU-Domstolen tydeliggør hermed, at konsekvensvurderingen skal indeholde en helhedsundersøgelse af den berørte fauna og de beskyttede arter på Natura 2000-lokaliteten. Dette indebærer således en konkret vurdering.

De ovenfor behandlede EU-domme omhandler alle krav om egnethed for oplysningerne, som skal danne grundlag for konsekvensvurderingen, men hertil stilles tillige krav om, i hvilken kontekst oplysningerne skal vurderes ud over planens egne rammer. Det bemærkes, at oplysninger om planens kumulative virkninger, i samspil med andre planer og projekter efter habitatdirektivets ordlyd, indgår i væsentlighedsvurderingen. EU-Kommissionen har anført, at oplysninger om planens kumulative virkning – der er indsamlet i forbindelse med væsentlighedsvurderingen – skal være mere detaljerede, før de kan anvendes i konsekvensvurderingen.⁷³ Det er dog i sag C-127/02, *Waddenzee* bemærket, at konsekvensvurderingen skal indeholde “[...] alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter

⁶⁹ C-304/05, Kommissionen mod Italien, præmis 67.

⁷⁰ C-304/05, Kommissionen mod Italien, præmis 68.

⁷¹ C-304/05, Kommissionen mod Italien, præmis 66.

⁷² F.eks. C-404/09, Kommissionen mod Spanien, præmis 100, C-521/12, *Briels m.fl.*, præmis 27, C-258/11, *Sweetman*, præmis 44, C-399/14, *Grüne Liga Sachsen m.fl.*, præmis 50, og C-387/15, *Orléans m.fl.*, præmis 55.

⁷³ EU-Kommissionen, vurdering af planer og projekter i forbindelse med Natura 2000-lokaliteter – Metodisk vejledning om artikel 6, stk. 3 og 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF (2021), s. 14

ville kunne påvirke den nævnte målsætning [...] under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området”.⁷⁴ EU-Domstolen har efterfølgende bekræftet dette i en række sager.⁷⁵ Det kan dermed udledes, at planens kumulative virkninger ligeledes skal inddrages i konsekvensvurderingen.

EU-Kommissionen anfører i vejledningen om habitatdirektivets artikel 6, at de kumulative virkninger skal oplyses på baggrund af “[...] velfunderede hoveddata samt kvalitative kriterier”.⁷⁶ Tillige anføres det af EU-Kommissionen, at oplysningerne om planens kumulative virkninger skal endvidere indgå som en “[...] integreret del af den samlede vurdering og ikke blot som en refleksion i slutningen af vurderingsprocessen”.⁷⁷ I forlængelse heraf bemærker EU-Kommissionen tillige, at de kumulative virkninger kan angå planer eller projekter, som er “[...] fuldført, godkendt - men endnu ikke fuldført - eller som er foreslået”.⁷⁸ Det er desuden EU-Kommissionens standpunkt, at der af hensyn til retssikkerheden kun bør inddrages planer og projekter, der allerede er fremlagt som ansøgning om godkendelse eller tilladelse.⁷⁹ Hvorvidt disse betragtninger må anses som krav til konsekvensvurderingen – i relation til vurderingen af planens kumulative virkninger – er endnu ikke fastslået af EU-Domstolen. Domstolen har dog i sag C-142/16, *Moorburg*, bemærket, at en tilstrækkelig af kumulative virkninger “[...] tager hensyn til alle de projekter, der i forbindelse med det projekt, hvortil der ansøges om tilladelse, vil kunne have en væsentlig virkning med hensyn til de målsætninger, som direktivet forfølger, selv om disse projekter er af ældre dato end datoen for gennemførelse af det nævnte direktiv”.⁸⁰ Projekter og planer af ældre datoer end datoen for direktivets gennemførelse skal således tages i betragtning. EU-Domstolen henviser i sag C-142/16, *Moorburg*, blot til projekter, hvorfor det bør overvejes, om

⁷⁴ C-127/02, *Waddenzee*, præmis 54 og 61.

⁷⁵ F.eks. C-418/04, *Kommissionen mod Irland*, præmis 243, C-404/09, *Kommissionen mod Spanien*, præmis 99, C-142/16, *Moorburg*, præmis 57, C-461/17, og *Holohan m.fl.*, præmis 33.

⁷⁶ EU-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF (2018), s. 42.

⁷⁷ EU-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF (2018), afsnit 4.5.3, s. 41-43.

⁷⁸ EU-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF (2018), afsnit 4.5.3, s. 41-43.

⁷⁹ EU-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF (2018), afsnit 4.5.3, s. 41-43.

⁸⁰ C-142/16, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 61.

dette også finder anvendelse på planer. Som nævnt i *afsnit 2.2* skal habitatdirektivets formålsbestemmelser sikre, at den kompetente myndighed iagttager en række procedurer efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, som tilsammen skal sikre et højt niveau af beskyttelse af miljøet for så vidt, angår Natura 2000-lokaliteter. Det vil derfor ikke være i overensstemmelse med habitatdirektivets formål, hvis EU-Domstolens udtalelse i sag C-142/16, *Moorburg*, udelukkende er begrænset til projekter. På denne baggrund finder kravet om vurderingen af kumulative virkninger tilsvarende anvendelse på planer, når planens virkninger på bevaringsmålsætningen vurderes. Såfremt ældre planer ikke inddrages, må dette tilsvarende udgøre en tilsidesættelse af forpligtelserne efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.⁸¹

2.2.4 Delkonklusion på EU-rammebetingelsernes krav til konsekvensvurdering af Natura 2000

På baggrund af *afsnit 2.2.3* kan det konkluderes, at det er en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, såfremt konsekvensvurderingen ikke besidder den tilstrækkelige detaljeringsgrad.

Af EU-domstolspraksis, kan uddrages en række tendenser for detaljegraden for konsekvensvurdering af planer fastlægges. Det bemærkes indledningsvis, at konsekvensvurderingen med "vished" skal fastslå, at der ikke sker en påvirkning af Natura 2000-lokalitetens integritet ved brug af "den bedste videnskabelige viden". En sådan vished kan opnås, når planmyndigheden ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslå, at planen ikke medfører skadelige påvirkning af Natura 2000-lokalitetens integritet. Ifølge EU-Domstolen skal konsekvensvurderingen desuden leve op til en række yderligere krav, herunder anvende ajourførte oplysninger samt anføre "fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner".⁸² Disse konstateringer og konklusioner skal fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl, hvilket f.eks. ikke er tilfældet, hvis konsekvensvurderingen indeholder lakuner. Foruden disse krav til de enkelte oplysninger og undersøgelser, stiller EU-Domstolen tillige krav om, at konsekvensvurderingen skal vurdere disse oplysninger i samspil med øvrige projekter og

⁸¹ C-142/16, *Moorburg*, præmis 63.

⁸² C-304/05, *Kommissionen mod Italien*, præmis 69.

planer. Dette kaldes planens kumulative virkninger. Om end EU-Domstolen har fortolket på detaljegraden for konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, efterlades medlemsstaterne fortsat med et skøn ved udarbejdelse af en konsekvensvurdering efter artikel 6, stk. 3.

2.2.5 Den strenge beskyttelsesordning for bilag IV-arter

Udover Natura 2000-områder, indeholder naturbeskyttelsesdirektiverne forpligtelser for medlemsstaterne til at beskytte visse arter og deres yngle- eller rasteområder. Dette følger af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter. Denne strenge beskyttelsesordning indgår som led i opnåelse af habitatdirektivets primære målsætning om at bidrage til at sikre biologiske diversitet for bilag IV-arter ved at opretholde eller genoprette "gunstig bevaringsstatus", jf. habitatdirektivets artikel 2, stk. 1 og 2. Forpligtelsen indebærer, at miljøvurderingsmyndigheden skal vurdere, hvorvidt en plan vil stride imod de i artikel 12, stk. 1, litra a-d, oplistede forbud mod skadelig påvirkning af bilag IV-arter. Artikel 12, stk. 1, litra a-d, forbyder:

- "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."

Artikel 12, stk. 1, litra d, adskiller sig i væsentligt fra de øvrige forbud i bestemmelsen ved, at den ikke vedrører den direkte beskyttelse af bilag IV-arter, men derimod har til formål at beskytte arternes levesteder mod beskadigelse eller ødelæggelse.⁸³ Der er herved tale om en form for "indirekte" beskyttelse, der ikke forudsætter – modsat artikel 12, stk. 1, litra a-c – en forsætlig handling. Flere medlemsstater har forsøgt at

⁸³ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 31.

indskrænke bestemmelsen til ikke at omfatte uforsætlige handlinger, hvilket EU-Domstolen konsekvent har dømt i strid med artiklen.⁸⁴ I C-98/03, *Kommissionen mod Tyskland*, anfører EU-Domstolen, at forbuddet i artikel 12, stk. 1, litra d, ikke begrænses til forsætlige handlinger, da formålet med bestemmelsen er at tillægge "yngle- eller rasteområder en højere grad af beskyttelse mod handlinger, der forårsager, at disse områder beskadiges eller ødelægges".⁸⁵ I de forenede sager C-473/19 og C-474/19, *Skydda Skogen*, er det udtalt af EU-Domstolen, at det tillige var i strid med artikel 12, stk. 1, litra d, at en svensk national praksis betingede forbuddet til situationer, hvor bilag IV-arters bevaringsstatus risikerer at blive forringet.⁸⁶ EU-Domstolen er således meget konsekvente i deres fortolkning af, at forbuddet ikke må indskrænkes.

I det følgende gennemgås den strenge beskyttelsesordning i artikel 12, stk. 1, litra d, angående forbuddet mod ødelæggelse eller beskadigelse af yngle- eller rasteområder. Indledningsvis vil begrebet "yngle- eller rasteområde" blive behandlet med udgangspunkt i relevant EU-Domstolspraksis. Dernæst undersøges kravene til vurdering af planers indvirkning på bilag IV-arters yngle- eller rasteområder, med afsæt i EU-domstolspraksis og relevante fortolkningsbidrag.

Vurderingen af yngle- eller rasteområde

Listen over bilag IV-arter indeholder alt fra hvirveldyr, krybdyr, padder, fisk og insekter. Det vide spænd af beskyttede dyrearter har den konsekvens, at vurderingen efter artikel 12 baseres på en "artsbaseret tilgang". Dette forpligter medlemsstaterne til, at opveje det tilsigtede mål med en given aktivitet over for de konkrete berørte arter og omstændighederne i øvrigt.⁸⁷ Beskyttelsen i artikel 12, stk. 1, omfatter arternes "naturlige udbredelsesområde", hvorfor der er tale om et "dynamisk koncept", idet arternes naturlige udbredelsesområde vil kunne omfatte lokaliteter, som arterne spreder

⁸⁴ C-6/04, *Kommissionen mod U.K.*, præmis 70 og C-98/03, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 54 og 56, hvor henholdsvis Storbritannien og Tyskland havde forsøgt at begrænse gennemførelsen af direktivets artikel 12, stk. 1, litra d til kun at omfatte forsætlige handlinger.

⁸⁵ C-98/03, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 55.

⁸⁶ De forenede sager C-473/19 og C-474/19, *Skydda Skogen*, præmis 86.

⁸⁷ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 6.

sig til eller søger midlertidigt ophold ved – såkaldte migrerende arter.⁸⁸ Om end der ofte er overlap mellem bilag IV-arters naturlige udbredelsesområde og Natura 2000-lokaliteter, udgør det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter dog et langt større område.⁸⁹ EU-Domstolens fastslår i sag C-504/14, *Kommissionen mod Grækenland*, at artsbeskyttelsen i direktivets artikel 12 – modsat artikel 6 – derfor ikke beror på, hvorvidt et område er udpeget som Natura 2000-område.⁹⁰ Den geografiske udstrækning må derimod findes gennem fortolkning af EU-Domstolspraksis. I henhold til artikel 12, stk. 1, litra d, indebærer denne fortolkning, hvad der udgør et “yngle- eller rasteområde”, hvilket får afgørende betydning for, hvorvidt en given plan kan vedtages. Det er derfor ikke uden komplikationer, at en definition af “yngle- eller rasteområder” ikke er at finde i direktivet.

Nogle af de første overvejelser om yngle- eller rasteområder findes i Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sag C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*:

Sagen omhandlede en traktatbrudssag, hvor Kommissionen anlagde mod Frankrig for tilside-sættelse af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, idet de franske myndigheders beskyttelsesforanstaltninger ansås for utilstrækkelige i forhold til beskyttelse af den europæiske hamster, der er optaget på bilag IV. De franske myndigheder havde over en årrække konstateret et betydeligt fald i antallet af europæiske hamsters jordhuler, der blev anvendt som en “referenceramme for observering af denne arts bestand”.⁹¹ Nedgangen var resultatet af projekter og en handlingsplan, der havde øget urbaniseringen og ændret landbrugsmetoder i området til ugunst for den europæiske hamster. Samtidig påstod Frankrig, at handlingsplanen på sigt ville sikre artens genopretning i visse udpegede indsatsområder. Dette gav EU-Domstolen ikke Frankrig medhold i. Derimod understregede Domstolen, at den strenge beskyttelse i artikel 12, stk. 1, litra d skal fortolkes således, at medlemsstater skal iværksætte foranstaltninger, der “hurtigt og ordentligt [...] og på kort sigt” beviseligt sikrer en arts genopretning.⁹² EU-Domstolen undlod dog direkte at adressere begrebet “yngle- eller rasteområde” i deres afgørelse, ved i stedet at

⁸⁸ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 7.

⁸⁹ Nina Claudia Miron og Liam Cashman, *European Union Case Law on the Birds and Habitats Directives* (Wolters Kluwer 2023), s. 269.

⁹⁰ C-504/14, *Kommissionen mod Grækenland*, præmis 158.

⁹¹ C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, præmis 24.

⁹² C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, præmis 25.

fokusere på, hvilke krav der stilles til medlemsstaternes iværksættelse af beskyttelsesforanstaltninger.

Med udgangspunkt i EU-Kommissionens vejledning⁹³, konkluderer Generaladvokat Kokott, at artikel 12, stk. 1, litra d, ikke blot beskytter området, hvor – i dette tilfælde den europæiske hamster – yngler eller raster, idet man i så fald ville kunne indskrænke dens beskyttelse til at omfatte deres jordhuler.⁹⁴ Derimod må begrebet, med udgangspunkt i habitatdirektivets formål, fortolkes bredt.⁹⁵ Dette indebærer at miljøvurderingsmyndigheden, ved vurdering af om et område udgør et yngle- eller rasteområde, skal inddrage de levesteder i de nærmeste omgivelser, der er nødvendig for, at arten kan yngle.⁹⁶ Om end EU-Domstolen ikke kommer med nogen bemærkning herom i denne sag (men først ca. 10 år senere i sagerne C-477/19, *Grand Hamster I*, og C-357/20, *Grand Hamster II*), kan det udledes af den artsbaseret tilgang i dommen, at der er en bevidsthed om, at yngle- eller rasteområder defineres på baggrund af, hvad er nødvendigt for, at en given art kan yngle eller raste med succes. Helt overordnet kan det fastslås, at desto mere ugunstig en bevaringsstatus er for en art i et givet område, desto mere videregående forpligtelser opstår for medlemsstaterne til at iværksætte beskyttelsesforanstaltninger. Dette vil efter omstændighederne indebære, at udstrækningen af et yngle- eller rasteområde efter omstændighederne skal tilpasses til et større område, for at forbedre artens beskyttelsesstatus.

I overensstemmelse med ræsonnementet fra sag C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, inddrager EU-Domstolen lignede overvejelser i traktatbrudssagen mod Polen, C-441/17, *Białowieża*.

Sagen omhandlede de polske myndigheders ændring af en skovforvaltningsplan i forsøg på at bekæmpe den invasive typografbille. Skovforvaltningsplanen indebar fældning og fjernelse af grantræer, herunder døde træer, der var koloni for visse saprofytiske billearter oplistet i bilag

⁹³ European Commission, Directorate-General for Environment. Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEC: Final Version, February 2007. Brussels: European Commission (2007).

⁹⁴ Generaladvokatens forslag til afgørelse, C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, præmis 32.

⁹⁵ Generaladvokatens forslag til afgørelse, C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, præmis 36.

⁹⁶ Generaladvokatens forslag til afgørelse, C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, præmis 36.

IV. På baggrund af en forvaltningsplan, hvori det fremgik, at grantræerne var vigtige yngle- og rasteområder for saprofytiske billearten, fandt EU-Domstolen fjernelsen af grantræerne i strid med både artikel 12, stk. 1, litra a, og artikel 12, stk. 1, litra d.⁹⁷

Særligt interessant er EU-Domstolens udtalelser om fortolkningen af begrebet “ynge- og rasteområder”. EU-Domstolen finder, at det ikke er antallet af saprofytiske billearter i området, der er afgørende for, om et område er et yngle- eller rasteområde, idet artikel 12, stk. 1, litra d, gælder uanset deres antal.⁹⁸ EU-Domstolen understreger dermed, at habitatdirektivets artsbaserede tilgang bevirker, at en arts bevaringsstatus i et givet område påvirker omfanget af den vurdering som medlemsstaterne er forpligtet til at iværksætte.⁹⁹ Et område kan dermed anses som et yngle- eller rasteområde uagtet, at området udgør et levested for blot en lille bestanddel af bilag IV-arter. Herved ses endnu et eksempel på EU-Domstolens brede fortolkning af begrebet “ynge- eller rasteområde”.

Det var dog ikke før de to præjudicielle afgørelser i sagerne C-477/19, *Grand Hamster I*, og C-357/20, *Grand Hamster II*, at EU-Domstolen kom med mere principielle udtalelser om, hvad der udgør yngle- eller rasteområder. Begge sager udspringer af samme hændelsesforløb, men hvor *Grand Hamster I* er begrænset til spørgsmål om bilag IV-arters rasteområder, angår C-357/20, *Grand Hamster II*, spørgsmålet om yngleområder. Som i sag C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, omhandler sagerne C-477/19, *Grand Hamster I*, og C-357/20, *Grand Hamster II*, den europæiske hamster, der er blevet tvunget til at tilpasse sig i takt med stigende urbanisering. Som illustreret i sagerne C-477/19, *Grand Hamster I*, og C-357/20, *Grand Hamster II*, har denne tilpasning medført en øget karambolage mellem beskyttelsen af den europæiske hamster og udførelsen af bygge- og anlægsarbejde:

Sagerne omhandlede en entreprenørvirksomhed i Wien, der anfægtede en administrativ bøde, som de var blevet pålagt i forbindelse med opførelsen af en bygning. Forinden opførelsen var

⁹⁷ C-441/17, *BiaŁowieżka*, præmis 234 og 237.

⁹⁸ C-441/17, *BiaŁowieżka*, præmis 237.

⁹⁹ Se også de forenede sager C-473/19 og C-474/19, *Skydda Skogen*, præmis 83-84, hvor EU-Domstolen bekræfter, at artikel 12, stk. 1, litra d gælder uafhængigt af antallet af en given art i området.

et plantedække i området blevet fjernet, byggepladsen var blevet ryddet, og der var blevet anlagt en sti på byggepladsen i umiddelbar nærhed af indgangene til europæiske hamsterhuler. Formålet med disse foranstaltninger var at afskrække – for dermed at flytte – en bestand af europæiske hamstere i området.¹⁰⁰

Ved præjudicielle forelæggelse i sag C-477/19, *Grand Hamster I* var det centrale spørgsmål, hvorledes artikel 12, stk. 1, litra d, også omfatter rasteområder, som ikke længere benyttes af bilag IV-arter. EU-Domstolen bemærker indledningsvis, at artikel 12, stk. 1, litra d, har til formål at beskytte “store dele af levestederne for beskyttede dyrearter”, således, at disse “dyrearter nyder de vilkår, der er vigtige for bl.a. at kunne hvile på disse levesteder”.¹⁰¹ Særligt interessant er, at EU-Domstolen herefter henviser til en tilsvarende konklusion i Kommissionens vejledning af 2007.¹⁰² I vejledningen præciseres det, at “rasteområder – der defineres som områder, der er nødvendige for, at et dyr eller en gruppe dyr kan overleve i den fase, hvor de ikke er aktive – også skal beskyttes, når de ikke benyttes”, hvis der er “stor sandsynlighed for, at den pågældende art vender tilbage til disse [...] områder”.¹⁰³ På baggrund heraf fastslår EU-Domstolen, at artikel 12, stk. 1, litra d, tillige beskytter rasteområder, som ikke længere benyttes af en beskyttet bilag IV-art, hvis det forventes, at disse vil vende tilbage til området, samt, at definitionen i EU-Kommissionens vejledning finder anvendelse.

Tilsvarende er tilfældet i sag C-357/20, *Grand Hamster II*, hvor det centrale spørgsmål er, hvorvidt begrebet “yngleområde” også omfatter omgivelserne omkring artens umiddelbare yngleområder. For så vidt angår den europæiske hamster, er dette området omkring dens jordhuller. Med begrundelse i sag C-477/19, *Grand Hamster I*, samt efter henvisning til EU-Kommissionens vejledning af 2007, fastslår EU-Domstolen, at yngleområder ikke kan begrænses til kun at omfatte den europæiske hamsters jordhuller.

¹⁰⁰ C-477/19, *Grand Hamster I*, præmis 11 og 12.

¹⁰¹ C-477/19, *Grand Hamster I*, præmis 29.

¹⁰² European Commission, Directorate-General for Environment. Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEC: Final Version, February 2007. Brussels: European Commission (2007).

¹⁰³ C-477/19 *Grand Hamster I*, præmis 30 med henvisning til European Commission, Directorate-General for Environment. Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEC: Final Version, February 2007. Brussels: European Commission (2007), s. 41.

Begrebet omfatter derimod alle områder, der er “nødvendige for, at denne beskyttede dyreart kan yngle og få afkom”.¹⁰⁴ EU-Domstolens inddragelse af EU-Kommissionens vejledning af 2007, og dets definition af både “rasteområde” og “yngleområde”, bør således vægtes tungt.¹⁰⁵ Dette synes i øvrigt at være i overensstemmelse med sag C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, og sag C-441/17, *Grand Hamster II*, dog med den forskel, at EU-Domstolen går endnu længere i deres støtte af EU-Kommissionens fortolkning. Foruden kravet om, at bestemmelsen skal vurderes på baggrund af en artsbaseret tilgang, bekræfter EU-Domstolen – med henvisning til EU-Kommissionens vejledning – at det primære formål med artikel 12, stk. 1, litra d, er at sikre områdes “økologiske funktionalitet”.¹⁰⁶ Med et områdes “økologiske funktionalitet” menes, at et område er i stand til at opretholde bilag IV-arters raste- og yngleområder, og ultimativt sikre arternes overlevelse.¹⁰⁷ EU-Domstolene afviser således med sagerne C-477/19, *Grand Hamster I*, og C-357/20, *Grand Hamster II*, en snæver fortolkning af begrebet “yngle- og rasteområde”. EU-Domstolen tiltræder derimod en tilgang, der tager udgangspunkt i et områdes økologiske funktionalitet, som omfatter alle de områder, der er nødvendige for, at en art kan raste eller yngle med succes og dermed overleve.

Vurdering af planers påvirkning af bilag IV-arter efter artikel 12, stk. 1, litra d

Kravene til, hvordan en plan skal miljøvurderes i henhold til den strenge beskyttelsesordning i artikel 12, præciseres ikke nærmere af bestemmelsen ordlyd. Dette står i kontrast til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der opstiller procedurekrav om en væsentligheds- og konsekvensvurdering. Angående vurderingen af planer efter artikel 12 har EU-Domstolen uddybet i sag C-183/05, *Kommissionen mod Irland*, at den den strenge beskyttelsesordning efter artikel 12 forudsætter, at medlemsstaterne vedtager “sammenhængende og koordinerede foranstaltninger af forebyggende karakter”, der sikrer en tilstrækkelig vurdering af, om en given aktivitet er i overensstemmelse med

¹⁰⁴ C-357/20, *Grand Hamster II*, præmis 25.

¹⁰⁵ Det bemærkes at EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet fra 2007, blev opdateret i 2021, dog forinden EU-Domstolen havde afsagt dom i *Grand Hamster I* og *II*. Ændringerne i afsnittet “udpegning af yngle- og rasteområder” i den opdaterede vejledning er primært redaktionelle.

¹⁰⁶ C-357/20, *Grand Hamster II*, præmis 51.

¹⁰⁷ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 34.

den strenge beskyttelse af bilag IV-arter.¹⁰⁸ Der er hermed tale om godkendelsesprocedurer, hvorved f.eks. en plans påvirkning af bilag IV-arter, kan indarbejdes i proceduren for en miljøkonsekvensvurdering.¹⁰⁹

I praksis indebærer artikel 12, stk. 1, litra d, en to-leddet vurdering i forbindelse med miljøvurdering af planer.¹¹⁰ Indledningsvis skal vurderingen i første led tage stilling til, hvorvidt der i planområdet er yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter. Såfremt dette er tilfældet, skal den i andet led vurdere planens sandsynlige konsekvenser for bilag IV-arter, herunder om der vil kunne ske ødelæggelse eller beskadigelse af de konstaterede yngle- eller rasteområder. Idet bilag IV, litra a indeholder så mange kategorier af arter (taxa) med forskellig udvikling, adfærd og levetid, er planmyndigheden nødt til at foretage vurderingen med udgangspunkt i en artsbaseret tilgang.¹¹¹ Oplysningerne, der skal indhentes og inddrages i konsekvensvurderingen, vil dermed ikke være de samme for f.eks. flagermus, padder, eller diverse krybdyr. Planmyndigheden skal derfor besidde en tilstrækkelig fagligbiologisk ekspertise, for at kunne foretage en vurdering af en plans påvirkning af en bilag-IV arts yngle- eller rasteområder.

Vurderes det først, at der er yngle- eller rasteområder indenfor planområdet, skal det efterfølgende vurderes, hvorvidt planen kan beskadige eller ødelægge disse. Som fremhævet i sag C-357/20, *Grand Hamster II*, bør begrebet "ødelæggelse" og "beskadigelse" forstås i overensstemmelse med områdets "økologiske funktionalitet"¹¹², der skal sikre opretholdelsen af artens yngle- eller rasteområder.¹¹³ Foruden den økologi-

¹⁰⁸ C-183/05, Kommissionen mod Irland, præmis 30.

¹⁰⁹ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 72.

¹¹⁰ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 27-28 og 33-34.

¹¹¹ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 34.

¹¹² C-357/20, *Grand Hamster II*, præmis 51.

¹¹³ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 34.

ske funktionalitet, understreger EU-Domstolen, at planmyndigheden ved vurdering efter artikel 12, stk. 1, litra d, altid bør tage habitatdirektivets formål i betragtning.¹¹⁴ Formålet er som nævnt, at sikre bilag IV-arters gunstige bevaringsstatus.¹¹⁵ Heraf følger det, at en konsekvensvurdering af planens påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder også bør følge en artsbaseret tilgang. Medlemsstaterne skal i dette tilfælde vurdere en plan i lyset af områdets økologisk funktionalitet og habitatdirektivets formål om gunstig bevaringsstatus, med udgangspunkt i de konkret berørte arter i området.¹¹⁶ Dette blev illustreret i den før omtalte sag C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*:

Sagen omhandlede, som beskrevet ovenstående, Frankrigs utilstrækkelige beskyttelse af den europæiske hamster. Den europæiske hamster havde et stort udbredelsesområde på tværs af Europa og blev derfor ikke betragtet som værende truet. Men i Frankrig – herunder især i Alsace-regionen, som den konkrete sag vedrører – skete et så drastisk fald i bestanden af den europæiske hamster, at den nærmede sig udryddelse i området. Som følge heraf fandt EU-Domstolen, at Frankrig ikke havde iværksat foranstaltninger, der sikrede artens genoprettelse i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, litra d.¹¹⁷

På samme måde, vil en vurdering af en plans påvirkning af et yngle- eller rasteområde skulle ske i forhold til det konkrete område, som planen vil kunne påvirke. Disse vurderinger vil – som ved afgræsning af et yngle- eller rasteområde – ske med en tilstrækkelig fagligbiologisk ekspertise, der tager udgangspunkt i en artsbaseret tilgang. Med udgangspunkt i den artsbaserede tilgang, er det af EU-Domstolen tillige fastslået i sag C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, at desto mere ugunstig bevaringsstatus er for en art i et givet område, desto mere vidtgående forpligtelser opstår der for medlemsstaterne til at iværksætte beskyttelsesforanstaltninger. Dette kommer efterfølgende til udtryk i sag C-441/17, *Białowieża*, samt sagerne C-477/19, *Grand Hamster I*, og C-357/20, *Grand Hamster II*, i form af, at udstrækning af et yngle- eller

¹¹⁴ C-357/20, *Grand Hamster II*, præmis 33.

¹¹⁵ C-357/20, *Grand Hamster II*, præmis 30.

¹¹⁶ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 6.

¹¹⁷ C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, præmis 25.

rasteområde efter omstændighederne skal tilpasses til et større område, for at forbedre artens beskyttelsesstatus. Med andre ord, skal vurderingen baseres på den aktuelle viden for både artens økologi og adfærd i den konkrete sag.

Disse overvejelser vil samtidig skulle indgå i en vurdering af en plans påvirkning af et yngle- eller rasteområde, hvorfor detaljegraden for de oplysninger, der skal indsamles i til en konsekvensvurdering efter artikel 12, stk. 1, litra d, vil være afhængig af artens naturlige levesteder, bestandsstørrelse, udbredelse og adfærd i det konkrete område.

EU-Domstolen har ikke direkte taget stilling til, om vurderingen i henhold til artikel 12, stk. 1, litra d, skal ske på baggrund af den bedste videnskabelige viden. Hertil er det vigtigt at bemærke, at artikel 12, stk. 1, litra d, skal iagttages på baggrund af en arts-baseret tilgang, der netop er betinget af fagbiologisk ekspertviden. EU-Kommissionen har herom bemærket, at “der dog altid tages hensyn til den seneste videnskabelige viden og ekspertviden på området, og der bør tages udgangspunkt i en detaljeret undersøgelse af hver enkelt aktivitet og dens virkninger på bestemte arter”.¹¹⁸ Foruden denne fagviden ville habitatdirektivets primære målsætning – at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus – blive illusorisk, idet den ikke ville kunne baseres ud fra en objektiv målestok. Vurderingen efter habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, skal derfor ske med udgangspunkt i den bedste videnskabelige viden.

2.2.6 Delkonklusion på EU-rammebetingelsernes krav til konsekvensvurdering af bilag IV

Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, skal forstås i henhold til direktivets primære målsætning om at bidrage til at sikre biologiske diversitet for bilag IV-arter ved at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus, jf. habitatdirektivets artikel 2, stk. 1 og 2. EU-Domstolen fortolker denne strenge beskyttelsesordning relativt bredt, hvilket planmyndigheden bør være særligt opmærksomme på i forbindelse med udarbejdelse af en miljøvurdering af en plan. Artikel 12, stk. 1, litra d, indebærer en indledende vurdering eller udpegning af, om et givent område udgør yngle- eller rasteområde for

¹¹⁸ EU-Kommissionen, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (2021), s. 29.

bilag IV-arter. Såfremt dette er tilfældet, skal det undersøges, hvorvidt planen kan ødelægge eller beskadige yngle- eller rasteområdet. Denne vurdering skal, i henhold til EU-domstolspraksis, ske med udgangspunkt i den økologiske funktionalitet for området. Kravet for en konsekvensvurdering af en plans påvirkning af yngle- eller rasteområder er derfor, om planen ødelægger eller beskadiger de nødvendige betingelser for, at arten kan raste eller yngle med succes og dermed overleve. Vurderingen bør desuden have en artsbaseret tilgang, hvorved vurderingen skal baseres på baggrund af de konkrete berørte arter og omstændighederne i øvrigt.

På baggrund af ovenstående gennemgang af EU-domstolspraksis i *afsnit 2.2.5*, forekommer det tydeligt, at EU-Domstolen har været konsekvente i deres standpunkt om, at vurderingen af en plans påvirkning af yngle- eller rasteområder skal ske med udgangspunkt i en artsbaseret tilgang. Den artsbaseret tilgang indebærer tillige, at vurderingen skal tage afsæt i den seneste og bedste videnskabelige viden. Om end EU-Domstolen har været aktive i deres fortolkning af uddybning af habitatdirektivet, efterlader direktivet fortsat et relativt stort skøn til de nationale medlemsstaterne, hvad angår de nærmere krav og praktiske udformning af oplysningsgrundlaget i forbindelse med vurdering af planers påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. I medfør heraf, vil de danske rammer for miljøvurderingen i det følgende gennemgås, efterfulgt af en behandling af dansk klagenævnspraksis.

3. De danske rammer for miljøvurdering

Den danske implementering af henholdsvis miljøvurderingsdirektiverne og naturbeskyttelsesdirektiverne har været en broget lovgivningsproces, der har strakt sig over en lang årrække.¹¹⁹ De mange forsøg på korrekt implementering af direktiverne har resulteret i flere bekendtgørelser, lovændringer og omfortolkninger af dansk miljølovgivning, som yderligere har kompliceret et allerede komplekst retsområde. Særligt har implementeringen af habitatdirektivets artikel 6 været en langsommelig proces, der bl.a. er begrundet i, at Miljøministeriet havde misforstået omfanget af habitatdirektivets artikel 6.¹²⁰ Det var med dette i mente, at Folketinget i 2017 vedtog den nugældende miljøvurderingslov, der har til formål at samle lov om miljøvurdering af både planer/programmer og konkrete projekter, i et forsøg på at "forenklet fremstilling af de regler, der gælder for miljøvurderinger på forskellige stadier".¹²¹

I det følgende afsnit behandles den danske implementering af – de for specialet relevante bestemmelser i – SMV-direktivet og habitatdirektivet.

3.1 Dansk implementering af SMV-direktivet

Planmyndighedens forpligtelse til efter SMV-direktivets artikel 3, stk. nr. 2, litra b, at foretage en obligatorisk miljøvurdering af planer, der kan påvirke et Natura 2000-område, er implementeret i miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2. De to bestemmelser er formuleret næsten identiske grundet forpligtelsen til direktivnær implementering.¹²²

Når planmyndigheden skal gennemføre en miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, forudsætter dette, at der udarbejdes en miljørapport, jf. SMV-direktivets artikel 5, stk. 1. Kravene i artikel 5 er implementeret i miljøvurderingslovens § 12, stk.

¹¹⁹ Peter Pagh og Thomas Haugsted, *Fast Ejendom*, (Karnov Group 2022), s. 519.

¹²⁰ Peter Pagh, *Notat til Miljø- og Planlægningsudvalget om Danmarks implementering af habitatdirektivets (2009)*, s. 2.

¹²¹ Lovforslag, nr. L 147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) af 3. marts 2016, tillæg A.

¹²² Lovforslag, nr. L 147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) af 3. marts 2016, tillæg A, s. 31.

1-4. Dette indebærer bl.a., at miljørapporten skal fastlægge, beskrive og vurdere planens sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1. Desuden skal miljørapporten indeholde de i SMV-direktivets bilag I oplistede oplysninger, som – bortset fra den mindre ændring af ordlyden af punkt f) – er identisk oplistet i miljøvurderingslovens bilag 4. I forhold til gennemførelse af vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 12, kan disse ske i samordning med miljøvurderingsloven efter henvisning til bilag 4. I det omfang en plan skal miljøvurderes efter habitatdirektivets bestemmelser, er det relevant at se på den danske implementering af habitatdirektivet.

3.2 Dansk implementering af Natura 2000 og Bilag IV beskyttelse

Det skal bemærkes, at dansk lovgivning implementerer habitatdirektivet vertikalt, hvorfor relevante habitatbestemmelser for visse plantyper findes i sektorlovgivningen.¹²³ Implementeringen af direktivet kan i grove træk opdeles i tre grupper:

- 1) implementering af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 (herunder også fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1) om oprettelse af Natura 2000-områder,
- 2) implementeringen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, om beskyttelse af Natura 2000-områder og fravigelsen i stk. 4 herfra, og
- 3) implementeringen af habitatdirektivets artikel 12-16 om artsbeskyttelse af dyr og planter.¹²⁴

På miljøområdet, er habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i overvejende grad søgt implementeret med habitatbekendtgørelsens § 6. Bekendtgørelsens § 6, stk. 1, omhandler væsentlighedsvurdering af planer og projekter i henhold til Natura 2000-områder, mens § 6, stk. 2, omhandler konsekvensvurderingen af påvirkningen herpå. Som kon-

¹²³ Peter Pagh, Notat til Miljø- og Planlægningsudvalget om Danmarks implementering af habitatdirektivets (2009), s. 2.

¹²⁴ Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer* (Jurist- og Økonomforbundets forlag 2009), s. 395.

sekvens af den vertikale gennemførelse af habitatdirektivet, omfatter habitatbekendtgørelsen kun de i §§ 7 og 8 nævnte afgørelser for vedtagelse af planer og projekter, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1., 1. pkt. og stk. 3.

Øvrige afgørelser om vedtagelse af planer og projekter, må derimod findes i den relevante sektorlovgivning eller træffes på baggrund af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Et eksempel på sektorlovgivning er planloven, hvortil der findes tilsvarende bestemmelser i planhabitatbekendtgørelsens § 3 for planer og § 4 for projekter. Det vil sige, at kommune- og lokalplaner vurderes efter planhabitatbekendtgørelsens § 3. Både plan- og habitatbekendtgørelsen følger proceduren efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Denne procedure indebærer, 1) en væsentlighedsvurdering af plan eller projektets indvirkning på Natura 2000-område, 2) foretagelsen af en konsekvensvurdering, hvis det vurderes, at plan eller projektet vil have væsentlig indvirkning på Natura 2000-område, 3) afslag, dispensation eller godkendelse af plan eller projektet.¹²⁵

Angående beskyttelsen af bilag IV-arter efter habitatdirektivets artikel 12, er denne umiddelbart gennemført med naturbeskyttelseslovens § 29 a, der har følgende ordlyd:

"Stk. 1. De dyrearter, der er nævnt i bilag 3 til loven, må ikke forsætligt forstyrres med skadelig virkning for arten eller bestanden. Forbuddet gælder i forhold til alle livsstadier af de omfattede dyrearter.

Stk. 2: Yngle- eller rasteområder for de arter, der er nævnt i bilag 3 til loven, må ikke beskadiges eller ødelægges."

Af lovens bilag 3 er en liste over de arter på habitatdirektivets bilag IV, som er naturligt hjemmehørende i Danmark. Bestemmelsen er indsat for at imødegå de åbningsskrivelser, som Danmark i 2006 modtog fra Europa-Kommissionen om mangelfuld implementering af direktivets artikel 12-16.¹²⁶ Om end naturbeskyttelseslovens § 29 umiddelbart implementerer habitatdirektivet artikel 12, har den i praksis vist sig delvist illu-

¹²⁵ Peter Pagh, Notat til Miljø- og Planlægningsudvalget om Danmarks implementering af habitatdirektivets (2009), s. 4.

¹²⁶ Lovforslag nr. L 153 om forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om jagt og vildtforvaltning og forskellige andre love af 26. februar 2009, tillæg A, s. 4864.

sorisk. Dette kommer til udtryk, når bestemmelsen læses i lyset af naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 4 og stk. 5.¹²⁷ Naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 4 svarer til betingelserne i habitatdirektivets artikel 16, der omhandler betingelserne for dispensation om forbuddet efter artikel 12 (dvs. naturbeskyttelseslovens § 29 a). Det fremgår dog af naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 5, at § 65, stk. 4 imidlertid ikke anvendes, hvis der efter lovgivningen eller regler kan træffes afgørelse om fravigelse af beskyttelsen efter § 29 a, som træder i stedet for dispensationer efter stk. 4. Den praktiske konsekvens heraf er, at hverken naturbeskyttelseslovens § 29 a eller § 65, stk. 4 finder anvendelse, hvor der foretages konsekvensvurdering på miljø- og planområdet.¹²⁸ Naturbeskyttelseslovens §§ 29 a og 65, stk. 4 har dog selvstændig retsvirkning som en form for opsamlingsbestemmelse i de tilfælde, hvor afgørelser vedrørende beskyttelse af bilag IV-arter ikke er gennemført i den relevante sektorlovgivning.¹²⁹

Det praktiske udgangspunkt er således – som ved beskyttelse af Natura 2000-områder – at det er bestemmelserne i den relevante sektorlovgivning, der finder anvendelse. På miljø- og planområdet findes reglerne herom i henholdsvis habitatbekendtgørelsen og planhabitatbekendtgørelsen. Habitatbekendtgørelsens § 10 indfører krav om vurdering af de i bekendtgørelsens §§ 7-8 omfattede afgørelser, herunder f.eks. vedtagelse af råstofplaner, indsatsplaner efter vandforsyningsloven, samt planer efter miljøvurderingslovens § 13. I planhabitatbekendtgørelsens § 7 findes kravet om konsekvensvurdering af planer efter planloven, herunder bl.a. lokalplaner og kommuneplaner.

Hverken habitatbekendtgørelsen eller planhabitatbekendtgørelsen omfatter de i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a-c, krav om individbeskyttelse imod forsætlig indfangning eller drab samt forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen. Dette findes derimod i artfredningsbekendtgørelsens § 10 og jagtlovens § 6 a, der ikke behandles yderligere.

¹²⁷ Bestemmelsen om dispensation i § 65, stk. 4 og 5 blev oprindeligt indsat sammen med naturbeskyttelseslovens § 29 a i Lov nr. 514 af 12. juni 2009 i § 65, stk. 3 og stk. 4, men blev ved lov ændring nr. 614 af 11. juli 2024 rykket til henholdsvis stk. 4 og 5.

¹²⁸ Peter Pagh og Thomas Haugsted, *Fast Ejendom*, (Karnov Group 2022), s. 552.

¹²⁹ Peter Pagh og Thomas Haugsted, *Fast Ejendom*, (Karnov Group 2022), s. 552.

3.3 Delkonklusion angående den danske implementering

Det bemærkes på baggrund af ovenstående, at de for specialet relevante bestemmelser er implementeret i henholdsvis miljøvurderingsloven, habitatbekendtgørelsen og planhabitatbekendtgørelsen.

Den danske implementering lægger sig op ad ordlyden i direktiverne. Dette medfører, at hverken habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 2. pkt. eller den danske implementering heraf giver nogen klare retningslinjer for kravet til indholdet af konsekvensvurderingen. Kravene til indholdet og detaljegraden af vurderingen må derfor findes i henhold til fortolkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Det samme er tilfældet for habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, hvis ordlyd heller ikke giver klare retningslinjer for indholdet af en sådan vurdering. De retlige rammebetingelser for etableringen af oplysningsgrundlaget for konsekvensvurdering af påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder skal dermed også findes i henhold til fortolkning af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d.

4. Tendenser i administrativ praksis for habitatvurdering af Natura 2000 og Bilag IV

Dette kapitel indeholder indledningsvis specialets behandling af officialprincippets betydning i henhold til detaljegraden for konsekvensvurdering af planer i dansk administrativ praksis. Dernæst behandles et større antal afgørelser fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet samt Planklagenævnet med det formål at udlede generelle tendenser vedrørende detaljegraden for konsekvensvurdering af planer. Afsnittene er opdelt i vurdering af planer, der påvirker henholdsvis Natura 2000-områder og bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Tillige indeholder de opdelte afsnit overvejelser om klagenævnenes brug af EU-domstolspraksis.

4.1 Samspillet mellem oplysningsgrundlaget og miljøvurdering - officialprincippets betydning

Lovgrundlaget for planer, der skal miljø- og habitatkonsekvensvurderes, kræver, at planmyndigheden foretager en tilstrækkelig sagsoplysning. Samspillet mellem oplysninger om f.eks. naturtyper, bilag IV-arter og specifikke bestemmelser, medfører ofte en nødvendighed for, at planmyndigheden foretager afvejninger og skøn. Det er i denne sammenhæng, at det forvaltningsretlige officialprincip får dets betydning.

Planmyndigheden er, som følge af officialprincippet, forpligtet til at sikre, at en miljøvurdering af en plan sker på et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag, før der kan træffes en materielt lovlig vedtagelse af planen. Officialprincippet er derfor særligt relevant for detaljegraden af konsekvensvurderinger, da lovgivningens udfyldelse kræver afvejning i forhold til et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Det forvaltningsretlige officialprincip supplerer i denne sammenhæng den lovbundne detaljegrad gennem princippets fortolkning.

Officialprincippet opdeles i retslitteraturen i tre forløb: afgrænsningen af, hvilke oplysninger, der skal indhentes, graden af bevissikkerhed, der er krævet, og forpligtelsen til

at fremskaffe de nødvendige oplysninger.¹³⁰ Graden af den bevissikkerhed, der er krævet, kan indirekte overføres til specialets problemstilling om, hvornår en konsekvensvurdering er tilstrækkelig. Dette er tilfældet, da konsekvensvurderingen ikke resulterer i en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, men indgår som led i en politisk vedtagelse af en plan. Retslitteraturen opdeler graden af bevissikkerhed, der er krævet for, at officialprincippet er iagttaget, i to niveauer: den nedre grænse og den øvre grænse.¹³¹ Den nedre grænse omhandler, hvad der som minimum kræves indsamlet forinden, der træffes afgørelse. Modsat angår den øvre grænse, hvilke oplysninger, der er relevante for den konkrete sag, og udgør dermed grænsen for, hvor meget myndighederne maksimalt må indsamle. Den konkrete nedre og øvre grænse vil teoretisk set variere meget efter de konkrete omstændigheder, da hver enkelt miljøvurdering har forskellige omstændigheder, og fordi kompleksiteten af oplysningerne varierer.

I henhold til Planklagenævnets brug af officialprincippet i relation til detaljegraden for konsekvensvurdering, udtaler nævnet konsekvent i afgørelser vedrørende bilag IV-arter, at:

“En eventuel undersøgelsespligt og det potentielle omfang af denne, afhænger således af lovgivningen om bilag IV-arter og de ulovbestemte forvaltningsretlige principper, herunder officialprincippet (undersøgelsesprincippet), som kommunen skal påse overholdt. Kravene til forvaltningens sagsoplysning angår tilvejebringelsen af et fyldestgørende grundlag for afgørelsen. Kravene til oplysning af faktum kan ikke præciseres generelt og er i vid udstrækning af skønsmæssig karakter.”¹³²

Planklagenævnet understreger således, at detaljegraden for, hvornår en konsekvensvurdering er tilstrækkelig, opstår i samspil mellem den relevante lovgivning og det forvaltningsretlige officialprincip. Det kan ofte ikke udledes af afgørelserne i hvilken grad dette specifikt udspiller sig, da klagenævnet typisk ikke adresserer officialprincippet

¹³⁰ Niels Fenger, *Forvaltningsret* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2018), s. 484.

¹³¹ Niels Fenger, *Forvaltningsret* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2018), s. 488.

¹³² Planklagenævnet, 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336, 21. december 2023, j.nr. 23/05208, 25. oktober 2024, j.nr. 24/02459, 21. december 2022, j.nr. 22/01556, 21/14025 og 21/14027, 21. december 2022, og j.nr. 21/13863, 21/13859, 21/13857 og 21/13862.

yderligere end det ovenstående citat. Klagenævnene uddyber dog undtagelsesvist deres fortolkning i enkelte afgørelser. Dette ses f.eks. i Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 21/13863, 21/13859, 21/13857 og 21/13862, hvor det om indholdskravene til miljørapporten generelt bemærkes, at:

“Loven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage i forbindelse med en miljørapport, hvorfor dette i et vist omfang må afgøres ud fra almindelige forvaltningsretlige krav til myndigheders sagsoplysning, herunder officialprincippet. Eksisterende, relevante oplysninger, som er tilgængelige for kommunen, skal indgå, uanset om de er indsamlet til et andet formål. Miljøvurderingsloven og officialprincippet kan efter omstændighederne føre til, at der konkret skal tilvejebringes eller inddrages bestemte oplysninger forud for en planvedtagelse. Dette gælder i særdeleshed, hvor en konkret viden eller oplysninger giver en myndighed særlig anledning til at søge forholdet nærmere oplyst.”¹³³

Klagenævnet fortolker officialprincippet i samspil med miljøvurderingsloven således, at samspillet i et vist omfang kan danne grundlag for, at visse specifikke oplysninger skal inddrages i oplysningsgrundlaget for en plans vedtagelse. Hertil bemærker klagenævnet, at det udgør en skærpende omstændighed, såfremt planmyndigheden allerede besidder viden om eventuelle miljøkonsekvenser, der er relevante for planen, som vurderes. Disse oplysninger kunne f.eks. være andre miljøvurderinger, der har belyst problematikker, som tillige gør sig gældende for planen, der vurderes.

Et eksempel på Planklagenævnets brug af officialprincippet i en mere konkret kontekst, er Planklagenævnets afgørelse af 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336:

Sagen omhandlede Hjørring Kommunes kommunalplantillæg samt vindmølle- og solenergiplanlægning med dertilhørende miljørapport. Klagenævnet bemærkede vedrørende miljørapportens vurdering i forhold til flagermus, at “der efter reglerne om beskyttelse af yngle- og rastekområder for bilag IV-arter ikke er et krav om, at kommunen skal bevise, at planlagte vindmøller ikke vil have negativ indvirkning på flagermusbestanden” og “det er således det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, dog set i lyset af EU-domstolens praksis, som gælder for tilvejebringelse af oplysningsgrundlaget i sagen”.¹³⁴

¹³³ Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 21/13863, 21/13859, 21/13857 og 21/13862.

¹³⁴ Planklagenævnets afgørelse af 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336.

Planklagenævnet anvender i denne afgørelse officialprincippet som en slags “opsamlingsbestemmelse”, hvor der i den konkrete sag vurderes, at der ikke foreligger en lovmæssig pligt for kommunen til at bevise vindmøllerne ikke vil have en negativ effekt på den beskyttede flagermusbestand. Herefter falder klagenævnet tilbage på, at spørgsmålet må bero på officialprincippet med forbehold for *lex specialis* i henhold til den påkrævede detaljegrad i vurderingen.

Den øvre grænse for officialprincippet (dvs. hvor mange oplysninger myndighederne maksimalt må indsamle) har ikke været subjekt for omfattende generel fortolkning. Et eksempel på, at Planklagenævnet statuerer den øvre grænse, er dog Planklagenævnets afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 20/14000, 20/14002 og 20/14005:

Sagen omhandlede kommunalplantilæg og lokalplan for opstilling af vindmøller og solceller ved Marsvinslund. I lokalplanområdet havde kommunen konstateret 9 flagermusarter. Vedrørende kommunens vurdering af flagermusene gjorde klager bl.a. gældende, at undersøgelserne af flagermusene skulle have været foretaget i en periode på 23 år. Klagenævnet ophævede ikke kommuneplantillægget eller lokalplanen, og udtalte i forbindelse hermed, at der efter “flertallets opfattelse ikke af officialprincippet kan udledes et krav om, at der skal udføres undersøgelser over flere år i forbindelse med vurderingen af om vindmøller kan medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder eller trækruter”. Ydermere lagde klagenævnet vægt på, at “der var udført to konkrete undersøgelser af området således, at undersøgelsesgrundlaget ikke kun var baseret på generelle oplysninger”.¹³⁵

Afgørelsen er udtryk for et eksempel på den teoretiske øvre grænse for officialprincippet, da klagenævnet direkte udtaler, at officialprincippet ikke må fortolkes så bredt, at der kan udledes et krav om, at planmyndigheden skal undersøge/monitorere et planområde over en 23 år lang periode. Planklagenævnet afviser blot klagerens påstand og bemærker ikke yderligere om, hvor lang en undersøgelsesperiode, der kunne have været udledt af officialprincippet.

¹³⁵ Planklagenævnets afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 20/14000, 20/14002 og 20/14005.

4.1.1 Delkonklusion på officialprincippets betydning

I relation til specialets problemformulering konkluderes det, at forvaltningsrettens ulovbestemt officialprincip spiller en rolle i forhold til den konkrete detaljeringsgrad, som kræves for konsekvensvurdering af en plan. Klagenævnene bemærker, at officialprincippet kan få betydning i samspil med den lovbundne detaljegrade i henhold til fastlæggelse af detaljegraden, der er nødvendig for, at en plan er konsekvensvurderet tilstrækkeligt.

Det kan ligeledes konkluderes, at klagenævnene i et vist omfang benytter officialprincippet som en slags "opsamlingsbestemmelse", således, at de forvaltningsretlige overvejelser, som tilvejebringes i henhold til officialprincippet, kan benyttes ved fortolkning af de lovmæssige krav til miljøvurdering.

I henhold til den teoretiske øvre grænse for officialprincippet, der er introduceret i retslitteraturen, kan det konkluderes, at denne grænse eksisterer i klagenævnenes praksis vedrørende konsekvensvurdering af planer. Som eksempel herpå, fremhæves Planklagenævnets afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 20/14000, 20/14002 og 20/14005, hvori nævnet bemærker, at klagerens fortolkning af officialprincippets betydning er for bred. Det nærmere omfang af den øvre grænse kan dog ikke fastslås, men må bero på et konkret skøn.

4.2 Natura 2000-praksis

Dette afsnit behandler indledningsvis klagenævnenes brug af EU-retspraksis i deres afgørelser i henhold til vurdering af en plans påvirkning af Natura 2000-områder. Herefter har andet afsnit et mere generelt fokus på at afklare tendenser vedrørende samspillet mellem detaljegraden for konsekvensvurdering og planhierakiet.

4.2.1 Brugen af EU-domme

På baggrund af den i *kapitel 2* gennemgået EU-domstolspraksis samt nyere administrativ praksis, kan det lægges til grund, at klagenævnene ofte citerer og bruger EU-domme. Et uddrag af afgørelser vedrørende detaljegraden for konsekvensvurdering af planers påvirkning af Natura 2000-områder, som alle citerer EU-Domstolen er:

PKN 23/12886 om lokalplan med dertilhørende miljørapport der muliggør vindmøller, PKN 21/11969, 21/11970, 21/11972, 21/11974, og 21/13201 om lokalplan med dertilhørende miljørapport der muliggør vindmøller, PKN 20/05489, 20/05490, 20/05491, 220/06605, 20/07477 og 20/07926 om lokalplan og kommuneplantillæg der muliggør vindmøller, PKN 21/10489 om lokalplan med dertilhørende Natura 2000-konsekvensvurdering der muliggør fritidsområde, PKN 22/09335 og 22/09336 om kommunalplantillæg og Vindmølle- og solenergiplanlægning med dertilhørende miljørapport der muliggør et vindmølleområde, PKN 23/14245, 24/00165 og 24/02773 om kommuneplan med dertilhørende miljørapport som muliggør et boligområde, PKN 24/06206, 24/09749, 24/09750, 24/09751, 24/09752, 24/09753 og 24/11739 om lokalplan med dertilhørende miljørapport der muliggør parkeringsplads, og PKN 22/11785 om kommuneplantillæg og lokalplan med tilhørende miljørapport der muliggør solenergianlæg.

Alle de nævnte afgørelser har identiske henviser til de samme præmisser i de samme domme fra EU-Domstolen vedrørende detaljegraden for habitatvurdering af Natura 2000-områder. Tillige opstilles henvisningerne altid i et afsnit kaldet "Krav til oplysningsgrundlaget og vurderingen". Dommene, der citeres konsekvent er: C-42-13, *No-marchiaki Aftodioikisi*, præmis 117, C-258/11, *Sweetman-dommen*, præmis 44, og C-127/02, *Waddenzee*¹³⁶, præmis 61, som dette speciale også behandlede i *kapitel 2*. De konkrete EU-domme og deres præmissers betydning gennemgås ikke, da disse allerede er behandlet i specialets *kapitel 2.2.3* om de EU-retlige rammer vedrørende Natura 2000.

Dommene anvendes af klagenævnene i deres afgørelser, som en generel redegørelse for retstilstanden vedrørende detaljegraden for konsekvensvurdering af Natura 2000-områder, hvorfor det kan lægges til grund, at disse EU-domme er toneangivende i den danske klagenævnspraksis. Dette må formentlig henledes til, at habitatreglerne skal fortolkes EU-konformt.

¹³⁶ Dommen omtales af klagenævnene som "hjertermuslingedommen".

4.2.2 Detaljegraden for Natura 2000-konsekvensvurdering i samspil med planhierarkiet

Til de mest overordnede planer hører de planer, der ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. I disse tilfælde, vil planmyndigheden og miljøvurderingsmyndigheden som udgangspunkt fortsat være forpligtet til at overveje, om planen er i overensstemmelse med habitatreglerne. Dette spørgsmål er prøvet i Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 21. november 2022, j.nr. 21/02124 og 21/02131:

Sagen omhandlede en forvaltningsplan for bæver, hvor Miljøministeriet traf afgørelse om, at planen ikke skulle miljøvurderes (dvs. ikke konsekvensvurderes). Begrundelsen byggede på, at planen "ikke fastsætter sådanne rammer eller kriterier, at den i sig selv vil kunne indebære en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område". Med andre ord, vurderede Miljøministeriet, at planen var så overordnet, at dens rammer ikke ville kunne danne grundlag for påvirkning af Natura 2000-områder, hvorfor der ikke var krav om en konsekvensvurdering. Afgørelsen blev påklaget, hvor det blev gjort gældende, at det er en retlig mangel, at der ikke var foretaget en konsekvensvurdering. Dette fik klager dog ikke medhold i. Klagenævnet lagde vægt på, at forvaltningsplanen "alene fastlægger retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger i form af indgreb over for dæmninger mv. på et overordnet niveau, og hverken er begrænset til eller skelner imellem specifikke geografiske delområder". Nævnet understregede desuden, at en eventuel påvirkning vil kunne vurderes "på et senere trin i forbindelse med en eventuel afgørelse om regulering efter vandløbsloven eller dispensation fra naturbeskyttelsesloven".¹³⁷

Klagenævnet anfører således, at planens var af så overordnet karakter, at den ikke kan påvirke et Natura 2000-område, idet den angår et meget overordnet formål og ikke fastlægger rammerne for den fremtidige fysiske planlægning inden for planområdet. Tillige finder klagenævnet, at konsekvensvurderingen af planen i den konkrete sag kan udskydes til et senere tidspunkt. Herom har afgørelsen mødt stor kritik fra Peter Pagh.¹³⁸ Kritikken angår særligt, at det er uklart, hvordan en forvaltningsplan af så overordnet karakter, overhovedet kan udgøre en retsakt, og dermed falder inden

¹³⁷ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 21. november 2022, j.nr. 21/02124 og 21/02131.

¹³⁸ C-441/17, BiaŁowiezka og Peter Pagh's kommentarer til Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 21. november 2022, j.nr. 21/02124 og 21/02131, MRF 2022.299.

for anvendelsesområdet for miljøvurderingsloven. Tillige finder Pagh, at det er kritisabelt, at klagenævnet finder frem til, at planen ikke skal konsekvensvurderes til trods for gældende EU-praksis på området.

Trods afgørelsen tvivlsomt udgør den gældende retsstilling på området, giver sagen anledning til at opstille to interessante problemstillinger: Hvordan planens konkretisering påvirker detaljegraden for konsekvensvurdering, og i hvor stor grad konsekvensvurdering kan udskydes ved at støtte ret på, at vurderingen foretages på et senere tidspunkt inden for planens ramme?

Et andet eksempel på en plan, der er så overordnet, at den ikke kan konsekvensvurderes, er Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. januar 2023, j.nr. 22/07343:

Sagen omhandlende en klimaplan for Viborg Kommune, hvor kommunen havde truffet afgørelse om, at planen ikke krævede en konsekvensvurdering af planens påvirkning på Natura 2000-områder. Denne afgørelse blev påklaget med påstand om, at planen skulle konsekvensvurderes. Klagenævnet gav ikke klager medhold i sin påstand, og lagde vægt på, at planen "alene fastsætter overordnede målsætninger" og "opstiller ikke præcise kriterier eller vilkår, som efter nævnets vurdering er af styrende og dominerende karakter for de efterfølgende beslutninger, kommunen skal træffe i forhold til behandling af ansøgninger og fremtidige anlægstilladelser, idet indholdet af klimaplanen er for upræcist".¹³⁹

Klagenævnet finder, at planen har en så overordnet karakter, at den ikke kan påvirke et Natura 2000-område, og dermed ikke skal konsekvensvurderes. Den overordnede karakter er i den konkrete sag vurderet på baggrund af planens målsætning, og hvilke kriterier eller vilkår planen opstiller for den senere fysiske planlægning af området.

Set i samspil med den forrige afgørelse om forvaltningsplanen for bævere, udviser disse to afgørelser en grænse for detaljegraden, i den forstand, at en plan kan blive så overordnet, at kravet om tilstrækkelig detaljegrad helt tilsidesættes, hvilket medfører, at der ikke skal vurderes efter habitatreglerne. En lignende afgørelse, som støtter denne fortolkning, er Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 17. november 2023, j.nr.

¹³⁹ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. januar 2023, j.nr. 22/07343.

20/09315, hvor en regional udviklingsplan blev fundet for overordnet til at skulle konsekvensvurderes.¹⁴⁰

Mere generelt kan det fastslås, at visse planer (herunder forvaltningsplaner, klimaplaner, og regionale udviklingsplaner) som udgangspunkt er af så overordnet karakter, fordi de ikke fastlægger konkrete rammer for den fremtidig arealanvendelse og fysisk planlægning, at de ikke skal konsekvensvurderes. Derfor er det relevant at undersøge tendenser lavere i planhierarkiet for at opnå en forståelse for planernes samspil med detaljegraden ved konsekvensvurdering. Som eksempel herpå kan fremhæves Planklagenævnets afgørelse af 27. september 2024, j.nr. 23/14245, 24/00165, 24/02773, der omhandler forholdet mellem en kommuneplan og lokalplan:

Sagen omhandlede Slagelse Kommunes kommuneplanramme for et mindre boligområde ca. 200 meter fra kysten og ca. 500 meter fra et Natura 2000-område. Afgørelsen blev påklaget af en nabo til området med påstand om, at vurderingen af påvirkningen på bl.a. Natura 2000-området ikke var tilstrækkeligt. Klagenævnet gav ikke klager medhold i sin påstand. Nævnet lagde vægt på, at rammeområdet, der planlægges i, var "af beskeden størrelse og omfang, da området alene omfatter ca. 1,3 ha og muliggør lokalplanlægning af 3 nye boliger". Desuden bemærkede nævnet, at kommuneplanen var "af så overordnet karakter, at væsentlighedsvurderingen nødvendigvis vil være af tilsvarende mere overordnet karakter, da de konkrete forhold i relation til kommende byggeri mv., ikke er fastlagt på tidspunktet for vedtagelse af kommuneplanen". Afslutningsvis bemærkede klagenævnet, at det må henlægges til lokalplanlægningen, at skulle "foretage en nærmere vurdering af den mulige påvirkning af Natura 2000-området".¹⁴¹

Afgørelsen ligger i spændet mellem kravet til henholdsvis en kommuneplanramme og lokalplanens detaljegrad, og mere specifikt, hvad der kan udskydes fra kommuneplanrammen til den senere lokalplans vurdering. Klagenævnet anfører, at en overordnet plan må medføre en tilsvarende overordnet vurdering. På baggrund heraf kan det fortolkes, at desto længere man kommer ned i planhierarkiet, desto mere specifikke og detaljerede vurderinger kræves der. Konkret anføres det, at der kræves en mindre detaljegrad ved konsekvensvurdering af en kommuneplan end ved en lokalplan. Dette

¹⁴⁰ Miljø- og Fødevarerådnævnets afgørelse af 17. november 2023, j.nr. 20/09315.

¹⁴¹ Planklagenævnets afgørelse af 27. september 2024, j.nr. 23/14245, 24/00165, 24/02773.

er i hvert fald tilfældet så længe, at kommuneplanens indhold medfører, at vurderingen ikke kan foretages på tidspunktet for planens vedtagelse.

Tillige fandt klagenævnet, at planmyndighedens overordnede vurdering var tilstrækkelig, hvorfor klagenævnet tillod at en mere konkret vurdering kunne skydes til den senere detailplanlægning. Klagenævnet lagde i sin vurdering heraf vægt på, at området der planlægges er lille og kun omfatter 3 boliger. Planområdets størrelse og antal af boliger har således haft en betydning i detaljegradens fastsættelse. Dertil lægges der vægt på, at de konkrete planmæssige forhold for de kommende projekter inden for planens rammer ikke er fastlagt på tidspunktet for vedtagelse. På baggrund heraf kan det udledes, at klagenævnet argumenterer for, at en mere detaljeret vurdering skal udskydes, som følge af planen er så overordnet, at det slet ikke er muligt at foretage en vurdering af planen på det nuværende stadie.

Der tillades således et vist skøn for udskydelse af konsekvensvurderinger til den senere detailplanlægning med argumentet om, at en plans udformning er så overordnet, at der ikke vil kunne vurderes på baggrund af den. Spørgsmålet er herefter, hvor meget af konsekvensvurderingen planmyndigheden kan udskyde til den senere detailplanlægning? Den øvre grænse herfor var genstand for prøvelse i Planklagenævnets afgørelse af 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336:

Sagen omhandlede Hjørring Kommunes kommuneplantillæg samt vindmølle- og solenergiplanlægning med dertilhørende miljørapport, som bl.a. muliggjorde et nyt vindmølleområde mellem Ilbro og Høgsted. Afgørelsen blev påklaget med påstand om, at bl.a. vurderingen af påvirkningen på Natura 2000-området ikke var tilstrækkelig. Klagenævnet fandt, at kommunen skulle "vurdere påvirkningerne i området på et vist overordnet niveau og i lyset heraf beslutte f.eks. at ændre afgrænsningen af rammeområdet som følge af møllernes påvirkning af omgivelser". I denne fastlæggelse af detaljegraden lagde klagenævnet vægt på, at planen havde et konkret afgrænset geografisk område, et maksimalt antal vindmøller der måtte opstilles, og en totalhøjde vindmøllerne maksimalt måtte have. Konkret udtalte klagenævnet, at kommuneplanrammen "ikke har en helt overordnet karakter". Kommunen udskød vurderingen til den senere planlægning og projektrealisation. I relation til udskydelsen, bemærkede klagenævnet direkte, at "miljørapporten snarere beskriver, hvilke forhold, der skal undersøges i den opfølgende planlægning for forbindelse med realisering af et konkret vindmølleprojekt inden for rammeområdet,

og at der ikke i miljørapporten er foretaget konkrete vurdering". Dette førte til, at klagenævnet vurderede, at miljørapporten ikke indeholdte en tilstrækkelig konsekvensvurdering, idet den "som minimum burde have inddraget placeringen af de nærmeste fuglebeskyttelsesområder (Natura 2000-områder) samt oplysninger om de fuglearter som er på udpegningsgrundlaget for områderne". Under sagsbehandling af klagen blev en supplerende vurdering fremlagt. Nævnet vurderede på baggrund heraf, at den supplerende vurdering var tilstrækkelig, hvorfor klager ikke ultimativt fik medhold. Nævnet lagde særlig vægt på, at der ved udarbejdelse af den supplerende vurdering, var foretaget konkrete vurderinger, inddraget tilgængelig viden om planområdet, og at det specifikke antal vindmøller og deres præcise placering ikke var kendt på vedtagelsestidspunktet.¹⁴²

Afgørelsen indeholder betragtninger og fortolkning af flere relevante betragtninger. Først og fremmest om, hvor grænsen er for, hvor meget af konsekvensvurderingen der kan udskydes. Klagenævnet bemærker, at planmyndigheden i den oprindelige utilstrækkelige miljørapport, forsøgte at udskyde hele vurderingen til den senere detailplanlægning og projektrealisation. Klagenævnet kommer frem til, at planmyndigheden, under de konkrete omstændigheder, som minimum skulle have afklaret den kendte risiko for påvirkning af Natura 2000-områder i rammeområdet. Afgørelsen indikerer således, at det ikke er tilladt at udskyde hele konsekvensvurderingen. Denne fortolkning stemmer tillige i overens med den danske habitatvejledning, som anfører, at det ikke er muligt at udskyde stillingtagen i forhold til påvirkning af Natura 2000-områder.¹⁴³

I relation til den generelle detaljegrad, der knyttes til, hvor overordnet en plan er, kan det udledes af afgørelsen, at en overordnet plan kan miste sin karakter af at være "overordnet". Dette kan ske som følge af, at planen fastsætter konkrete bestemmelser og afgrænsninger, som f.eks. et konkret geografisk område, og begrænsningen af antal og størrelse af anlæggene inden for planens ramme. Klagenævnet finder dog i den ovenfor nævnte sag frem til, at der fortsat er tale om overordnet planlægning grundet,

¹⁴² Planklagenævnets afgørelse af 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336.

¹⁴³ Habitatvejledningen, vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (2020), afsnit 9.6.2.

at planen ikke indeholder en præcisering af det specifikke antal vindmøller og placeringen heraf er ukendt. Dette er udtryk for, at en plans detaljegrad altid udgør en konkret vurdering, som følge af de konkrete omstændigheder og delelementer planen indeholder.

Bygges der videre på tankegangen om, at desto tættere en plan er på det konkrete projekt, desto mere detaljeret en konsekvensvurdering kræves, så vil den øvre grænse for detaljegraden hertil ses i planer, som udarbejdes i direkte relation med det konkrete projekt som planlægningen realiserer. Dette kunne f.eks. være et kommunalplantillæg og en lokalplan, som vedtages og konsekvensvurderes i flæng med det konkrete projekt der realiseres. Dette er netop situationen i afgørelsen ovenfor, men hvor det konkrete projekt er kendt og planmyndigheden derfor har kendskab til f.eks. det specifikke antal af vindmøller og deres præcise placering. I denne situation udfordres tankegangen om, at planen er så overordnet, at der ikke kan konsekvensvurderes på baggrund af den. Et eksempel herpå er Planklagenævnets afgørelse af 25. november 2020, j.nr. 19/00803 og 19/00583:

Sagen omhandlede Aalborg Kommune og Vesthimmerlands Kommunes kommunalplantillæg og lokalplan i forbindelse med etablering af et vindmølleprojekt ved Nørrekær Enge. Planerne fastsatte antallet af vindmøller, deres placering og totalhøjde. Vedtagelsen af planerne blev påklaget med påstand om, at bl.a. den samlede Natura 2000-vurdering ikke forholdte sig til de kumulative virkninger og, at flere konkrete punkter var utilstrækkeligt vurderet. Klagenævnet ophævede planerne, som følge af utilstrækkelig vurdering af påvirkningen, og udtalte bl.a. herom, at "der er tale om en meget begrænset undersøgelse, set i lyset af områdets betydelige omfang og det væsentlige antal vindmøller, der samlet set vil blive opstillet (46 vindmøller)".¹⁴⁴

Klagenævnet finder i denne afgørelse frem til, at konsekvensvurderingen skulle have været mere konkret med argumentet om, at denne plan netop har kendskab til det specifikke antal vindmøller, som planens rammer realiserer. På baggrund heraf, finder klagenævnet ikke, at planen har en overordnet karakter. Dette formodes at være på grund af, at planen anfører vindmøllernes specifikke placering og højde – modsat de meget overordnede planer, som indledningsvis behandlet. Dette er et eksempel på,

¹⁴⁴ Planklagenævnets afgørelse af 25. november 2020, j.nr. 19/00803 og 19/00583.

hvor tankegangen om, at en plan er overordnet og dermed ikke kan konsekvensvurderes, udfordres, når en plantype netop fastlægger konkrete begrænsninger i dens indhold.

4.2.3 Delkonklusion på tendenserne i Natura 2000-praksis

På baggrund af *afsnit 4.2.1* kan det konkluderes, at der er en tendens til, at klagenævnene benytter EU-domstolspraksis til at redegøre for retstilstanden vedrørende detaljegraden for konsekvensvurdering af planers påvirkning på Natura 2000-områder. De mest tonegivende domme på området er sag C-42-13, *Nomarchiaki Aftodioikisi*, sag C-258/11, *Sweetman*, og sag C-127/02, *Waddenzee*, som nævnene konsekvent indtager i deres generelle betragtninger om vurdering af planers påvirkning af Natura 2000-område.

På baggrund af *afsnit 4.2.2* kan det konkluderes, at der foreligger en sammenhæng mellem detaljegraden for konsekvensvurdering af planers påvirkning på Natura 2000-områder og den pågældende plans placering i planhierarkiet. En generel regel kan opstilles således, at desto tættere en plan er på det konkrete projekt, desto mere detaljeret en konsekvensvurdering kræves. Hertil er der nedadgående i planhierarkiet et skøn til at udskyde dele af konsekvensvurderingen fra en overordnet plan til den senere detailplanlægning. Skønnet etableres på baggrund af argumentet om, at den overordnede plan ikke indholdsmæssigt kan konsekvensvurdere elementet på nuværende stadie, hvorfor det henlægges til den senere detailplanlægning at foretage vurderingen. Tankegangen bygger i høj grad på visse kendte faktorer, f.eks. et afgrænset geografisk område, maksimale mål og specifikke placeringer af anlæg inden for rammeområdet, som er nødvendige for at foretage en konkret konsekvensvurdering.

4.3 Bilag IV-praksis

På baggrund af ovenstående overvejelser, synes det tillige interessant at undersøge, hvorvidt denne generelle regel for vurdering af planers påvirkning af Natura 2000-områder, også finder anvendelse på vurdering af planers påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder.

Ved vurderingen af planers påvirkning af bilag-IV arters yngle- eller rasteområder er det tillige et krav, at der tilvejebringes og inddrages oplysninger i et sådant omfang, at vurderingen sker på et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Dette indebærer tilvejebringelsen af oplysninger om, hvorvidt der findes yngle- eller rasteområder inden for planområdet og, såfremt dette er tilfældet, hvorvidt disse vil blive beskadiget eller ødelagt som følge af planens realisation. Kravene til detaljegraden for vurderingen er ikke lovreguleret, men må findes gennem fortolkning af EU-domstolspraksis, klagenævnsspraksis, samt det ulovbestemte forvaltningsretlige officialprincip.

I modsætning til klagenævnspraksissen om konsekvensvurdering af planers påvirkning af Natura 2000-områder, viser klagenævnene sig mindre tilbøjelighed til at inddrage en nærmere gennemgang af EU-domstolspraksis i forbindelse med deres afgørelse om detaljegraden for vurdering af en plans påvirkning af Bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. I stedet baserer klagenævnene deres generelle betragtninger på Miljøstyrelsens habitatvejledning, der tager udgangspunkt i EU-domstolspraksis.¹⁴⁵ Særligt anvendes begrebet om "økologisk funktionalitet" ofte af klagenævnene, der danner grundlag for en vurdering af, om en plan vurderes at ødelægge eller beskadige et yngle- eller rasteområde,

I det følgende afsnit behandles klagenævnspraksis med særligt fokus på klagenævnenes betragtninger om detaljegraden for konsekvensvurderingen af en plans påvirkning på bilag IV-arters yngle- eller rasteområder.

4.3.1 Detaljegraden for Bilag IV-habitatvurdering i samspil med planhierarkiet

På samme vis som i *afsnit 4.2.2* om Natura 2000-områder, behandler dette afsnit indledningsvis de mest overordnede planer, som ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, men hvor der fortsat skal tage stilling til om planen er i overensstemmelse med habitatreglerne. Planklagenævnet tager stilling til denne problemstilling i deres afgørelse af 21. december 2023, j.nr. 23/05208:

¹⁴⁵ Habitatvejledningen, vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (2020), afsnit 9.6.2.

Sagen omhandlede en klage over Gribskov Kommunes planstrategi, der havde til formål at sætte retningen for kommunens fysiske planlægning. Klagen rettede sig primært mod to mulige byudviklingsprojekter, som planstrategien fremhævede som eksempler på en "mulig kommende grøn byudvikling". Ifølge klager var der blevet observeret bilag IV-arter i området, herunder vandsalamander og flagermus, samt potentielle yngle- og rasteområder for markfirben.¹⁴⁶

Planklagenævnet forholder sig til, om planen er i overensstemmelse med planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, hvilket forudsætter, at planmyndigheden i tilstrækkelig grad opfylder deres undersøgelsespligt i forbindelse med vedtagelsen af planen. I den forbindelse bemærker klagenævnet, at om end planstrategien omfatter hele kommunen, fastlægger den ikke rammer for konkrete projekter. Tværtimod er de af planens nævnte byudviklingsprojekter blot eksempler på projekter, der ønskes fremmet i kommunen. Der er således tale om en plan, der er så overordnet, at den ikke skaber nogen retlig ramme for tilladelse til fremtidige projekter. Planen må derimod nærmere kategoriseres som en politisk vision. Af samme grund, er planen heller ikke omfattet af kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, idet der ikke er tale om en bindende retsakt. Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen kunne udskyde konsekvensvurderingen af påvirkningen af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder til den senere detailplanlægning, da det "ikke er muligt at foretage en meningsfuld vurdering af de konkrete påvirkningsfaktorer i forbindelse med vedtagelsen af planstrategien". I den henseende, kan Gribskov Kommunes planstrategi sammenlignes med den i *afsnit 4.2.2* nævnte Miljø- og Fødevareklagenævns afgørelse af 21. november 2022, j.nr. 21/02124 og 21/02131 om forvaltningsplan for bæver. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt dog ikke i sagen anledning til i videre omfang at adressere forvaltningsplanen for bævere i forhold til konsekvensvurdering af påvirkningen på bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Det gjorde de derimod i deres afgørelse af 22. oktober 2024, j.nr. 23/12784:

Sagen omhandlede Kommunekontaktrådet i Region Sjælland (KKR Sjælland), der består af 17 sjællandske kommuner, som i fællesskab havde udarbejdet en udviklingsplan, der havde til

¹⁴⁶ Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2023, j.nr. 23/05208.

formål at fremme turisme ved hjælp af samarbejde på tværs af kommunerne og øget investeringer i turistsektoren. Udviklingsplanen indeholdte seks udviklingsprincipper, der udgjorde retningslinjerne ud fra hvilket, kommunen og erhvervsaktørers kunne prioritere deres tiltag og projekter. Som beskrevet i udviklingsplanen, udgjorde planen den "overordnet, tværkommunal ramme for udviklingen", der kunne skabe "en fælles forpligtende vision og strategisk plan for udviklingen af turisme som væksterhverv". Til at realisere denne vision ville særlige indsatsområder (de såkaldte "kraftcentre") blive udpeget. Et af disse indsatsområder var kraftcenter Møn, hvor der i udviklingsplanen var ambition om at sprede turismen til hele Møn og over en større del af året. Dette ville indebære bl.a. ekspandering af campingpladsen, vandruter, samt videreudvikling af forsøget på at konvertere Sukkerfabrikken i Stege til resort. Udviklingsplanen blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, under henvisning til, at planen skulle have været miljøvurderet efter miljøvurderingsloven, og at planens påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder ikke var vurderet. Klager anførte, at udviklingsplanen var det "centrale dokument i planhierarkiet om turismens udvikling i Østdanmark", der - især i henhold til projektudviklingen på Møn - ikke ville kunne undgå at påvirke beskyttet natur.¹⁴⁷

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvis, at trods udviklingsplanen omtales som en "fælles forpligtende vision og strategisk plan", fastsætter den ikke bindende regler for konkret arealanvendelse eller rammerne for fremtidige anlægstiladelser, hvorfor planen ikke er en bindende retsakt. Udviklingsplanen er dermed ikke omfattet af planbegrebet i miljøvurderingsloven, hvorfor planen ikke skal miljøvurderes. Dette udelukker dog ikke, at planen skal vurderes for påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. I henhold hertil bemærker klagenævnet kort, at udviklingsplanen ikke "indeholder stedspecifikke reguleringer for, hvor anlægstyper kan eller skal placeres". Idet planen ikke indeholder bindende regler om den fysiske planlægning, vil planen ikke i sig selv kunne påvirke bilag IV-arters yngle- eller rasteområder, hvorfor en konsekvensvurdering af planen ville være meningsløs.

Er en plan derimod inden for miljøvurderingslovens planbegreb, er den konkret nok til, at det er muligt at miljøvurdere den, samt vurdere den i henhold til habitatreglerne. Disse planer kan dog fortsat fremstå overordnede i deres udformning og regulering af den fremtidige fysiske planlægning inden for planrammerne. Til illustration heraf frem-

¹⁴⁷ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 22. oktober 2024, j.nr. 23/12784.

hæves Planklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2024, j.nr. 24/02459, der er et eksempel en plan, der er omfattet af kravet om miljøvurdering, trods planens meget overordnede udformning:

Sagen omhandlede Tønder Kommunes temaplanstrategien, *Udvikling af Butikscenter Lakolk*, på Rømø. Formålet med planen var at styrke turisterhvervet, herunder detailhandelen og overnatningsmulighederne i Lakolk. Gennem en årrække var der, i forsøg på at styrke turisterhvervet i området, blevet udarbejdet visions- og strategiplaner, planstrategier, samt en udviklingsplan for Vestkysten. Som led i gennemførelse af disse visioner, vurderede Tønder Kommuner, under hensyn til bl.a. Natura 2000-området ved Vadehavet, at der var behov for en mere detaljeret strategisk planlægning om udvikling af Lakolk. På baggrund heraf vedtog kommunen temaplanstrategien, samt fremsendte ansøgning om tilladelse til Plan- og Landdistriktsstyrelsen efter planlovens § 4 a, der skulle muliggøre etablering af turismeprojekter i området, herunder forslag til placeringen af et badehotel. I den forbindelse var temaplanstrategien blevet miljøvurderet. Af miljørapporten fremgik, at der var store arealer uden for de bebyggede områder, hvor der fandtes levesteder for bilag IV-arter, samt områder inden for planområdet, der potentielt egnede sig til yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter. Miljørapporten understregede samtidig, at temaplanstrategien alene indeholder "strategiske visioner og overvejelser på et overordnet niveau, og at planen ikke er anlægsgivende", hvorfor det udelukkes, at temaplanstrategien i sig selv vil kunne påvirke bilag IV-arter og dets yngle- eller rasteområder. Herved udsendte kommunen den nærmere vurdering af påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder til den senere realisering af temaplanstrategien gennem kommune- eller lokalplan. Planvedtagelsen blev påklaget til Planklagenævnet, der tog stilling om kommunen havde foretaget en tilstrækkelig vurdering af temaplanstrategiens påvirkning af Natura 2000-område og bilag IV-arters. I forhold til vurderingen af planens påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder, lagde planklagenævnet vægt på, at temaplanstrategien havde "karakter af en meget overordnet planlægning for området", der ikke fastlagte "rammer for konkrete anlægsaktiviteter", idet eventuelle byggeprojekters placering og udformning endnu ikke var fastlagte. På den baggrund fandt nævnet, at forudsætningerne for at udskyde påvirkning af bilag IV-arters, herunder dets yngle- eller rasteområder, var opfyldt.¹⁴⁸

Det bør bemærkes, at der i afgørelsen er tale om en temaplanstrategi og en udviklingsplan for området. Formålet med temaplanstrategien var at konkretisere udviklingsplanen, i forsøg på mere en detaljeret strategisk planlægning af området. Med andre ord, er temaplanstrategien mere konkret end udviklingsplanen. Planen beskri-

¹⁴⁸ Planklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2024, j.nr. 24/0245.

ver, hvilket projekt (badehotellet), der ønskes tilladelse til, samt et forslag til placeringen af dette. Til sammenligning, var der i udviklingsplanen i Planklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2024, j.nr. 24/02459 blot nævnt eksempler på mulige projekter, der efter planen burde prioriteres.

Om end temaplanstrategien utvivlsomt udgør mere konkrete rammer for fremtidige anlægsprojekter i området end udviklingsplanen, vurderer klagenævnet dog ikke, at den er så konkret, at planen bør konsekvensvurderes. Temaplanstrategien fastsatte hverken en bebyggelsesprocent eller konkrete anvendelsesmuligheder for badehotellet eller for de øvrige projekter inden for planens ramme. Den nedre grænse for konkretiseringen af en plan findes således et sted under både udviklingsplaner og temaplanstrategier. Der er hermed tale om, at klagenævnet vurderer, at kommunen kan udskyde konsekvensvurdering til den senere detailplanlægning. Af miljørapporten til temaplanstrategien fremgår, at en nærmere vurdering af planens påvirkning af bilag IV-arters yngle-eller rasteområder kan ske i forbindelse med en kommende kommuneplan.

Klagenævnspraksis viser, at kommuner særligt har problemer med at vurdere, om kommuneplaner, der alene fastsætter rammerne for den fremtidige fysiske planlægning, er omfattet af kravet til miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1.¹⁴⁹ Dette får samtidig også konsekvenser for om – og til hvilken detaljeringsgrad – kommuneplaners påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder skal konsekvensvurderes.

Som eksempel på en overordnet kommuneplan, kan fremhæves Frederikssund Kommunes kommuneplan af 2017-2029, der blev påklaget til Planklagenævnet i afgørelse den 5. oktober 2020, j.nr. 18/05921 og 18/05922:

Sagen omhandlede klager over, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig vurdering af kommuneplanens beskadigelse af yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter. Det blev anført af klagerne, at der inden for rammeområdet, i et område udlagt til blandet boligområde, flere gange

¹⁴⁹ Se Peter Paghs uddybende kommentar til Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 22/01556, 21/14025 og 21/14027, MRF 2022.335.

var blevet observeret markfirben og stor vandsalamander, der er bilag IV-arter. Af kommuneplanen fremgik, at området ville blive udlagt til bygninger med "maksimalt 1½ etage, en maksimal byggeprocent på 30 for åben-lav bebyggelse og 40 for tæt-lav bebyggelse og en maksimal byggehøjde på 6,5 m". I forbindelse med miljøvurdering af kommuneplanen, havde kommunen vurderet, at det "ikke er muligt at foretage en konkret vurdering af kommuneplanens påvirkning på bilag IV-arter" grundet planens overordnede fysiske planlægningsmæssige karakter. En eventuel vurdering af påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder ville således blive udskudt til den senere lokalplanlægning eller ved udstedelse af konkrete byggetilladelser. Planklagenævnet bemærkede indledningsvis, at området var udpeget som § 3-beskyttede naturtyper efter naturbeskyttelsesloven, hvor netop bilag IV-arter som markfirben og vandsalamander ofte findes. Samtidig fandt nævnet dog, at planen var af så overordnet karakter, at det ikke var meningsfuldt at vurdere planens påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder, hvorfor denne kunne udskydes. Nævnet lagde navnlig vægt på, at kommuneplanen ikke var "udarbejdet ud fra et konkret projekt med f.eks. angivelse af byggefeltet". På trods af, at kommuneplanen fastlagde bebyggelsesprocenter i området, var størrelsen af ejendommene ikke nærmere præciseret, samt heller ikke, hvor stor en del af det samlede rammeområde, der kunne bebygges.¹⁵⁰

Med afgørelsen illustreres den interessante og ofte udfordrende problemstilling som kommuner møder, når de skal vurdere om en kommuneplan er omfattet kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, samt om miljørapporten skal indeholde en konsekvensvurdering af påvirkningen på bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Planklagenævnets ræsonnement i afgørelsen må ses i lyset af, at kommuneplanen på den ene side fastsætter bindende regler for den fremtidige fysiske planlægning i området, hvorfor der er tale om en retsakt omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1. Samtidig understreges det, at kommuneplanen blot fastlægger rammerne for den fremtidige fysiske planlægning på et sådant overordnet niveau, at en konsekvensvurdering af påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder er meningsløs. Det er dog særligt interessant at bemærke, at Planklagenævnet konstaterer, at det er sandsynlighed for, at der er bilag IV-arter inden for planområdet, herunder særligt omkring den § 3-beskyttede naturtyper, da disse områder er oplagte yngle- eller rastesteder for bilag IV-arter. Klagenævnets bemærkning er på sin vis en indirekte påmindelse til kommunen om, at den ved fremtidig planlægning af området, bør være

¹⁵⁰ Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2020, j.nr. 18/05921 og 8/05922.

særligt opmærksom på de konstaterede bilag IV-arter ved en fremtidig konsekvensvurdering. I forlængelse heraf understreger klagenævnet, at området skal udlægges til "boliger og ikke f.eks. støjende eller forurenende aktiviteter, som generelt vil være egnede til at fortrænge vandsalamander eller markfirben fra de dele af rammeområderne, som ikke bebygges". Argumentationen bygger tydeligvis på den artsbaserede tilgang, der udgør grundlaget for konsekvensvurdering af en plans påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Med andre ord, ville vurderingen således have været en anden, hvis kommuneplanen fastlagde mere konkrete rammer for arealanvendelsen eller rammerne for fremtidige anlægstilladelser i et område, hvor markfirben eller stor vandsalamander naturligt er mere udsatte.

Denne problemstilling behandles til dels i Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 22/01556, 21/14025 og 21/14027:

Sagen omhandlede en klage over Holbæk Kommunes vedtagne kommuneplan 2021 med tilhørende miljørapport. Af anvendelsesbestemmelserne i den nye kommuneplan fremgik, at rammeområderne efter nærmere lokalplanlægning ville kunne anvendes til transport- og logistikvirksomheder, produktionsvirksomheder og andre virksomheder, der har et stort kørselsbehov. Samtidig ville erhvervsområderne udlægges således, at det muliggjorde virksomheder i maksimalt miljøklasse 4 i det ene af områderne, mens der i det andet kunne tilladelse virksomheder op til miljøklasse 6. Miljøklasserne var udarbejdet i henhold til Naturstyrelsens håndbog om miljø og planlægning fra 2004, der opererer med en miljøklassificering fra 1-7.¹⁵¹ Miljøklasserne fungerer som hjælperedskaber i forbindelse med planlægningen af placeringen af erhvervsvirksomheder, med henblik på at forebygge forureningsgener i området.¹⁵² Klagen henviste navnlig til, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde vurderet, om planens udlæg af de to nye rammeområder til erhvervsformål ville påvirke bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Hertil anførte klager, at kommunen burde have inddraget konklusionerne fra Vejdirektoratets VVM-redegørelse, der var blevet udarbejdet i forbindelse med et nærliggende motorvejsprojekt, hvori det fremgik, at området var levested for flagermus. Herom bemærkede kommunen, at der med kommuneplanen ikke var blevet taget til stilling, hvordan de nye mulige erhvervsområder konkret skulle udnyttes, hvorfor kommunen ikke havde vurderet det hensigtsmæssigt at foretage konkrete undersøgelser af flagermus, da forholdene ville kunne nå at ændre sig inden den konkrete planlægning. Dette gav Planklagenævnet kommunen medhold i. Nævnet lagde vægt på, at kommuneplanen ikke var udarbejdet på baggrund af et konkret projekt, samt at der ikke

¹⁵¹ Miljøministeriets Håndbog om Miljø og Planlægning - bolig og erhverv i byerne (2004), s. 51.

¹⁵² Miljøministeriets Håndbog om Miljø og Planlægning - bolig og erhverv i byerne (2004), s. 50.

inden for kommuneplanrammerne var fastlagt nogen byggefeltet. På baggrund heraf fandt nævnet, at kommuneplanen var på et sådant overordnet niveau, at vurdering af påvirkning af flagermus måtte udskydes til senere lokalplanlægning eller ved udstedelse af konkrete byggetilladelser.¹⁵³

Modsat den forrige afgørelse, hvor Frederikssund Kommune havde udlagt rammeområdet til boliger, udlægges rammeområdet i denne kommuneplan netop til forurenende aktiviteter. Holbæk Kommunes kommuneplan udlægger to erhvervsområder til virksomheder i op til henholdsvis miljøklasse 4 og miljøklasse 6. Det kan forekomme besynderligt, at Planklagenævnet er tavs herom, idet kommuneplanen udlægger rammeområdet til støjende eller forurenende aktiviteter, hvilket potentielt vil kunne påvirke bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Den røde tråd mellem de to afgørelser må dog ses i henhold til, at vurderingen skal ske efter den artsbaserede tilgang. Dette betyder, at en plan, der kan påvirke én bilag IV-art, ikke nødvendigvis også påvirker en anden art på samme måde. Vurderingen afhænger derfor ikke blot af, hvilke aktiviteter en plan muliggør for et givent område, men i lige så høj grad, hvilke arter der konstateres inden for planområdet. I denne konkrete sag fandt Planklagenævnet derved, at yngle- eller rasteområder for flagermus ikke ville blive påvirket. En lignende tankegang findes i den førnævnte sag C-383/09, *Kommissionen mod Frankrig*, der fastslog, at vurderingen af påvirkningen af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder skal bero på en konkret vurdering af artens bevaringsstatus inden for planområdet.

De ovenstående afgørelser kan give indtrykket af, at kommuneplaner aldrig er så konkrete i deres fastlæggelse af den fremtidige fysiske planlægning i et område, og dermed ikke skal konsekvensvurderes i henhold til deres påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Dette er dog ikke tilfældet. Klagenævnets afgørelser viser tværtimod, at kommuneplaner netop befinder sig på grænsen til, at planen fastsætter så konkrete rammer for den fremtidige fysiske planlægning i et område, at der foruden miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, samtidig er behov for vurdering af planens påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder.

¹⁵³ Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 22/01556, 21/14025 og 21/14027.

Netop dette er tilfældet i Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 21/13863, 21/13859, 21/13857 og 21/13862:

Sagen omhandlede Faxe Kommunes kommuneplan 2021-2033 med tilhørende miljørapport. Tre beboere og en erhvervsdrivende i kommunen påklagede planvedtagelsen og den dertilhørende miljørapport, navnlig med et klagepunkt om, at kommunen ikke kunne udskyde vurderingen af mulige påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder til senere i planlægningsprocessen. Miljørapporten var udelukkende baseret på viden fra tidligere planer, rapporter, og registreringer af bilag IV-arter i området, og der var derfor ikke indhentet nye informationer, f.eks. ved feltundersøgelser. Af kommuneplanen fremgik retningslinjer for vejreservationer, herunder bl.a. til en ny østlig omfartsvej ved Haslev. Desuden var der i kommuneplanen ikke fastsat konkrete rammebestemmelser for den nærmere detailplanlægning af omfartsvejen. Sideløbende med vedtagelsen af kommuneplanen, havde kommunen udarbejdet en såkaldt masterplan for omfartsvejen, der skulle undersøge vejens placering og muligheder for byudvikling. Som led i udarbejdelsen af masterplanen blev der gennemført feltundersøgelser, der skulle undersøge forekomster af yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter omkring den nye omfartsvej. Undersøgelserne blev foretaget i det første halvår af 2021, samtidig med at forslaget til kommuneplan var i høring. Af disse undersøgelser fremgik, at der i planområdet var yngle- og rasteområder for springfrø, stor vandsalamander, samt en række flagermusarter. På baggrund heraf fandt Planklagenævnet, at kommunen ikke i miljøvurderingen havde foretaget en konkret vurdering af, om kommuneplanens arealudlægning af vejreservation til den nye omfartsvej ville kunne beskadige yngle- og rasteområder for bilag IV-arter. Nævnet bemærkede desuden, at det forhold, at det i miljørapporten fremgik, at der med kommuneplanen ikke vil ske reduceringer af naturområders udbredelse eller tilstand, ikke ændrede ved, at der burde have været foretaget en "konkret overordnet vurdering i forhold til bilag IV-arter, når der er tale om konkrete arealudlæg som den foretagne vejreservation".¹⁵⁴

Afgørelsen giver anledning til to kommentarer. For det første er det interessant at belyse, hvorfor Planklagenævnet vurderer, at en vejreservation udgør en så konkret arealudlæggelse, at planen burde have været konsekvensvurderet. Det fremgår af kommuneplanen, at der umiddelbart øst for Haslev udlægges en vejreservation til en ny omfartsvej mellem Ny Ulsevej og Køgevej. Dog vil den endelige linjeføring først blive fastlagt gennem nærmere lokalplanlægning. Kommuneplanen indeholder derudover et luftfoto med markeringer af vejreservationen. Af miljørapporten fremgår det tillige,

¹⁵⁴ Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 21/13863, 21/13859, 21/13857 og 21/13862.

at arealreservationen for omfartsvejen er bindende. De ovenstående sagsoplysninger giver et indtryk af, at vejreservationen er udlagt på et så præcist område, at selve realiseringen af vejføringen næppe kan afvige drastisk derfra. Med andre ord, vil den nærmere detailplanlægning af vejføringen for den nye omfartsvej (f.eks. i form af en kommunetillægsplan eller lokalplan, som tiltænkt i denne sag) næppe kunne ændre de forhold, der skal bruges til at foretage en konsekvensvurdering af påvirkningen på bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Idet habitatreglerne forpligter miljøvurderingsmyndigheder til at konsekvensvurdere så tidligt i beslutningsprocessen som muligt, burde Faxe Kommune have foretaget konsekvensvurderingen allerede forinden vedtagelse af kommuneplanen.

For det andet er det bemærkelsesværdigt, at Planklagenævnet betegner konsekvensvurdering som en "konkret overordnet vurdering i forhold til bilag IV-arter". Formuleringen er næppe udtryk for, at Faxe Kommune vil kunne have foretaget en overordnet konsekvensvurdering af planens påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder, idet dette ville stride imod den strenge beskyttelsesordning for bilag IV-arter. Som beskrevet i *afsnit 2.2.5* er konsekvensvurderingen to-leddet. Det første led er en vurdering af, hvorvidt der i planområdet kan konstateres yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter. Er dette tilfældet, udgør andet led en konsekvensvurdering af planens påvirkning på disse. På baggrund af de feltundersøgelser, der blev foretaget i forbindelse med masterplanen, burde Faxe Kommune have foretaget en fuld konsekvensvurdering. I stedet undlod Faxe Kommune at inddrage disse konklusioner i kommuneplanen og den dertilhørende miljørapport, hvorfor påvirkningen af bilag IV-arter ikke var tilstrækkeligt oplyst i miljøvurderingen.

Længere nede i planhierarkiet opstår en grænse mellem planer, som er så overordnet, at de ikke skal konsekvensvurderes, og planer som fortsat er overordnet, men indeholder faktorer, der medfører, at de skal konsekvensvurderes. Et eksempel på en afgørelse herom er Planklagenævnets afgørelse af 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336, der tillige er nævnt i det forrige afsnit om Natura 2000:

Sagen omhandlede Hjørring Kommunes kommuneplantillæg samt vindmølle- og solenergiplanlægning med dertilhørende miljørapport, som bl.a. muliggjorde et nyt vindmølleområde mellem Ilbro og Høgsted. Planen indeholder et konkret afgrænset geografisk område at tage stilling til,

et maksimalt antal vindmøller der må opstilles, og en totalhøjde, som vindmøllerne maksimalt må have. Afgørelsen blev, udover utilstrækkelig Natura 2000-habitatvurdering, også påklaget med påstand om, at vurderingen af påvirkningen på bilag IV-arters yngle- eller rasteområder ikke var tilstrækkelig. Klagenævnet fandt, at "det i miljørapporten snarere er beskrevet, hvilke forhold, der skal undersøges i den opfølgende planlægning i forbindelse med realisering af et konkret vindmølleprojekt inden for rammeområdet, og at der ikke i miljørapporten er foretaget konkrete vurderinger af den sandsynlige væsentlige indvirkning på bilag IV-arter". På baggrund af dette, vurderede nævnets, at "den oprindelige miljørapport ikke i sig selv indeholder tilstrækkelige beskrivelser og vurderinger af den potentielle påvirkning af bilag IV-arter, heller ikke på et overordnet niveau". I klagenævnet vurderinger lagde de vægt på, at planerne var "forholdsvis overordnet planlægning i form af udlæg af et rammeområde til opstilling af vindmøller" og, at "den konkrete placering af møllerne ikke var afklaret på tidspunktet for miljøvurderingen". Desuden fremhævede nævnet, at vindmøllernes placering ville "fastlægges i forbindelse med den efterfølgende lokalplan", hvorfor det blev vurderet "at det er muligt at placere møller uden for landskabsudpegningen". På baggrund her, vurderede nævnet, at planerne var tilstrækkeligt vurderet i relation til deres påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder, som følge af den supplerende vurdering, der var blevet udarbejdet.¹⁵⁵

Afgørelsen er udtryk for, at planer med overordnet karakter fortsat kan underkastes en konsekvensvurdering, som følge af, at planerne indeholder konkrete rammer for den fremtidige fysiske planlægning inden for planområdet. I den konkrete sag var disse rammer et afgrænset geografisk område, et maksimalt antal vindmøller og en totalhøjde for vindmøllerne. Klagenævnet bemærker på trods heraf, at der er tale om overordnet planlægning, hvorfor planen skal vurderes tilsvarende overordnet. På baggrund heraf afviser klagenævnet muligheden for blot at opliste de bilag IV-arter, der skal vurderes og udskyde vurderingen til den senere detailplanlægning. Det er her tankegangen om, at kendte faktorer, der specificerer senere projekter inden for planens rammer, vinder sin ret, da klagenævnet i afgørelsen netop lægger vægt på, at planen eksempelvis indeholder et afgrænset område, et maksimalt antal vindmøller og en maksimal højde vindmøllerne må have.

¹⁵⁵ Planklagenævnets afgørelse af 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336.

En lignende afgørelse, hvor denne tankegang ligeledes bliver gjort gældende i vurderingen af detaljegraden for konsekvensvurderingen, er Planklagenævnets afgørelse af 19. november 2021, j.nr. 20/07503 og 20/09222:

Sagen omhandlede Ikast-Brande Kommunes kommuneplantillæg og lokalplan, der muliggjorde et boligområde ved Enkehøj Sydøst. Størstedelen af planområdet var et skovområde, som ved realiseringen af lokalplanen skulle fældes. Vedtagelsen af lokalplanen blev påklaget med påstand om, at planen ikke var tilstrækkeligt konsekvensvurderet i forhold til planens påvirkning af bilag IV-arter. Klagenævnet har taget stilling til en række bilag IV-arter, som alle fandtes tilstrækkeligt vurderet med undtagelse af flagermus. Herom fandt Klagenævnet, at kommunen ikke måtte "udsætte vurderingen efter planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, jf. stk. 1, for så vidt angår flagermus til der konkret ansøges om tilladelse til fældning af træerne". Derimod burde kommunen "som minimum burde have foretaget en indledende vurdering af, om vedtagelsen af lokalplanen ville kunne medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rastelokaliteter for flagermus". I den anledning bemærkede nævnet, at kommunen kunne have "undersøgt, om der forelå tidligere flagermusobservationer, ligesom kommunen burde have vurderet træernes umiddelbare egnethed som yngle- eller rastelokaliteter". Hvis den indledende vurdering havde vist risiko for påvirkning af yngle- eller rasteområder, skulle dette også have været undersøgt nærmere. Klagenævnet understregede hertil formålet med habitatvurderingen om, at "undgå skader kan indgå i lokalplanprocessen", hvorved kommunen kunne "have vurderet, om lokalplanen eventuelt kunne tilpasses". Efter klagens indlevering havde kommunen foretaget en ny habitatvurdering, som opfyldte oplysningskravene, hvorfor klager ikke fik medhold i sin påstand.¹⁵⁶

Denne afgørelse adskiller sig fra den forrige ved, at der er foretaget en reel konsekvensvurdering, hvoraf klagenævnet finder, at alle relevante bilag IV-arter udover flagermus er tilstrækkeligt vurderet. Den problematiske del af konsekvensvurdering af planens påvirkning af flagermusenes yngle- og rasteområder bygger på, at kommunen har forsøgt at udskyde vurderingen af, hvilken påvirkning fældning af træerne i rammeområdet – som er en forudsætning for planens realisering – har på flagermus. Klagenævnet udtaler, at en udskydelse af konsekvensvurderingen ikke er tilladt under disse omstændigheder. Afgørelsen er udtryk for en videregående forståelse fra den forrige afgørelse om Hjørring Kommunes kommuneplan samt vindmølle- og solenergiplanlægning. Klagenævnet statuerer, at der ligeledes er begrænsninger for, hvilke

¹⁵⁶ Planklagenævnets afgørelse af 19. november 2021, j.nr. 20/07503 og 20/09222.

delelementer af konsekvensvurderingen, der kan udskydes til den senere detailplanlægning.

Tillige er det et gennemgående tema i de to forrige afgørelser, at der undervejs i klageprocessen er indleveret en konsekvensvurdering, som vurderer de mangelfulde forhold. Dette medfører, at klageren – trods sin korrekte påstand om den oprindelige konsekvensvurderingens utilstrækkelighed – ikke får medhold, da den efterfølgende vurdering tilvejebringer den korrekte oplysnings- og detaljegrad.

Afslutningsvis fremhæves Planklagenævnets afgørelse af 17. marts 2022, j.nr. 20/00979, hvor klagenævnet tillige tager stilling til, hvorvidt planmyndigheden kan udskyde en konsekvensvurdering vedrørende fældning af træer, og hertil nedrivning af bygninger:

Sagen omhandlede Esbjerg Kommunes lokalplan med tilhørende miljørapport, der muliggjorde et bolig- og centerområde ved Ribe Jernstøberi. Ved realisering af lokalplanen skulle et større beplantningsbælte fældes og 26.000 m² bygninger i planområdet nedrives. Vedtagelsen af lokalplanen blev påklaget med påstand om, at bl.a. påvirkningen på bilag IV-arten, flagermus, var utilstrækkelig, og udelukkende bestod af "skrivebordsarbejde" (generelle vurderinger uden faktiske undersøgelser). Klagenævnet bemærkede, at "kommunen som udgangspunkt ikke i en sag som den foreliggende, hvor der planlægges for et konkret projekt, som vil medføre nedrivning af bygninger og fældning af træer, må udsætte vurderingen af påvirkningen af flagermus til nedrivningstidspunktet eller fældningen af træerne". Nævnet lagde vægt på, at der netop ifølge miljørapporten er konstateret tilstedeværelse af flagermus i planområdet. Klagenævnet fandt tillige, at kommunen burde have foretaget en "indledende vurdering af, om vedtagelsen af lokalplanen vil kunne medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rastelokaliteter for flagermus". Hertil bemærkede nævnet, at kommunen f.eks. kunne have undersøgt om der forelå tidligere flagermusobservationer, ligesom kommunen burde have vurderet "bygningernes og træernes umiddelbare egnethed som yngle- eller rastelokaliteter". Såfremt denne indledende vurdering havde vist en sådan risiko, burde dette have været belyst ved nærmere undersøgelser. Klagenævnet fandt enstemmigt frem til, at der ikke var foretaget en "nærmere flagermusundersøgelse i og omkring planområdet, eksempelvis med detektor, som det er an-

befalet i forvaltningsplanen for flagermus”, hvorfor konsekvensvurderingen af planens påvirkning på flagermusens yngle- eller rasteområde var utilstrækkelig. Planklagenævnet afgjorde derfor, at planen var ugyldig.¹⁵⁷

Først og fremmest er afgørelsen overensstemmende med den forrige afgørelse om Ikast-Brande Kommunes kommuneplantillæg og lokalplan, hvor Planklagenævnet fandt, at kommunen ikke kan udskyde konsekvensvurderingen vedrørende fældning af træer. Dette er også tilfældet i denne sag, der tillige omhandler nedrivning af bygninger. Dertil opstiller klagenævnet den samme opfordring til kommunen om, at denne kommune burde have foretaget en indledende vurdering for at afklare den potentielle påvirkning. Såfremt denne vurdering havde vist en risiko for påvirkning af yngle- eller rasteområde, burde dette have været belyst nærmere. Afslutningsvis er afgørelsen udtryk for, at detaljegraden bygger på faktiske undersøgelser, og ikke generelle vurderinger uden viden om de konkrete omstændigheder.

4.3.2 Delkonklusion på tendenserne i Bilag IV-praksis

Indledningsvis kan det på baggrund af *afsnit 4.3* konkluderes, at der er en tendens til, at klagenævnene udelukkende benytter Miljøstyrelsens habitatvejledning til at redegøre for retstilstanden vedrørende detaljegraden for konsekvensvurdering af påvirkning på bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Hertil skal det bemærkes, at habitatvejledningen tager udgangspunkt i EU-domstolspraksis.

På baggrund af *afsnit 4.3.1* kan det konkluderes, at der foreligger en sammenhæng mellem detaljegraden for konsekvensvurdering af planers påvirkning på bilag IV-arters yngle- eller rasteområde og den pågældende plans placering planhierakiet. Det følger på baggrund af ovenstående, at desto tættere en plan er på det konkrete projekt, desto mere detaljeret en konsekvensvurdering kræves. Hertil er der nedadgående i planhierakiet tilladt et vis skøn til at udskyde hele eller dele af konsekvensvurderingen til den senere detailplanlægning. Skønnet etableres, på samme vis som ved Natura 2000, på baggrund af argumentet om, at en plan er så overordnet, at denne ikke meningsfuldt

¹⁵⁷ Planklagenævnets afgørelse af 17. marts 2022, j.nr. 20/00979.

vil kunne konsekvensvurderes. Den konkrete vurdering af, hvorvidt en plan er så overordnet, at denne ikke skal konsekvensvurderes, bygger i høj grad på planens indhold, herunder hvor konkret planen fastlægger den fremtidige fysiske planlægning i området. Tillige har det en betydning om der kan konstateres risici for, at planens indhold medfører påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Dette kan f.eks. være om indeholder planen et konkret afgrænset område, kendte faktorer om projektet, der realiseres inden for planrammen, og realisation af planen forudsætter fældning træer eller nedrivning af bygninger.

4.4 Diskussion af de afledte effekter af tendenserne i dansk klagenævnsspraksis (“gråzonen”)

På baggrund af de ovenstående afsnit, *afsnit 4.2.2* og *afsnit 4.3.1*, diskuterer dette afsnit de afledte effekter af tendenserne i den danske klagenævnsspraksis om, at der er skøn til at udskyde enkelte dele af en plans konsekvensvurdering til den senere detailplanlægning inden for planens ramme.

Tendenserne til, at en plan kan være så overordnet, at den ikke kan konsekvensvurderes, og planmyndigheden derfor tillades at udskyde vurderingen til den senere detailplanlægning, opstiller flere problematikker. *Del/s* medfører det, at den “fulde” konsekvensvurdering ikke foreligger ved planens vedtagelse. *Del/s* kan udskydelsen ske til senere detailplanlægning, som endnu ikke er under udarbejdelse, og dermed får konsekvensvurderingen en ubestemt tidshorisont. Disse situationer omtaler specialet som en “gråzone”, med den analogi, at det er en zone af den “fulde” konsekvensvurdering, men som ikke belyses på det konkrete stadie, hvorfra det tillades, at vurderingen udskydes.

Det er ikke fastlagt, i hvilket omfang planer kan udskydes, men det følger af Miljøstyrelsens habitatvejledning vedrørende vurdering af påvirkningen på bilag IV-arters raste- eller yngleområder, at:

“Der kan være situationer, hvor den meget konkrete håndtering af bilag IV-arterne kan være vanskelig at vurdere i f.eks. en overordnet planlægning, der skal følges op af efterfølgende

konkret sagsbehandling eller detailplanlægning”, og, at “en helt afgørende forudsætning for at kunne udskyde den endelige stillingtagen i disse sager er, at det ikke i selve planlægningsfasen er muligt at vurdere de helt konkrete påvirkningsfaktorer”.¹⁵⁸

Modsat anfører habitatvejledningen i relation til påvirkning af Natura 2000-områder, at “muligheden for at udskyde stillingtagen er ikke til stede, når der vurderes om planer eller projekter, kan påvirke et Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag”.¹⁵⁹ På baggrund af de analyserede afgørelser i *afsnit 4.2.2* og *4.3.1* støttes denne fortolkning af Planklagenævnet i deres afgørelse af 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336 om konsekvensvurdering af både Natura 2000 og bilag IV-arter, da netop en udskydelse af hele konsekvensvurderingen afvises heri.¹⁶⁰

Den eneste undtagelse til udgangspunktet ovenfor, synes at være ræsonnementet om, at en plans indhold er så overordnet, at planen slet ikke kan påvirke miljøet. Dette argument har gjort sig gældende i flere af afgørelserne om både konsekvensvurdering af påvirkning af Natura 2000-områder og bilag IV-arters yngle- eller rasteområder.¹⁶¹ Hertil skal bemærkes, at flere af afgørelserne tillige indeholder spørgsmålet om, hvorvidt planerne er så overordnet, at de slet ikke udgør en retsakt omfattet af miljøvurderingsloven. En vigtig pointe hertil er, at trods en plan ikke er omfattet af miljøvurderingsloven, kan planmyndigheden fortsat være forpligtet til at iagttage habitatreglerne. Planer med så overordnet indhold, at den ikke udgør en retsakt, vil dog formentlig også være meningsløs at konsekvensvurdere. Grænsen for argumentet om, at en plan er så overordnet, at den ikke kan påvirke miljøet, har perifert været behandlet ved EU-Domstolen i C-538/09, *Kommissionen mod Belgien*. Dommen fastlægger i relation til

¹⁵⁸ Habitatvejledningen, vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (2020), afsnit 9.6.1.

¹⁵⁹ Habitatvejledningen, vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (2020), afsnit 9.6.2.

¹⁶⁰ Planklagenævnets afgørelse af 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336.

¹⁶¹ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 21. november 2022, j.nr. 21/02124 og 21/02131, Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. januar 2023, j.nr. 22/07343, Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2023, j.nr. 23/05208, Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 22. oktober 2024, j.nr. 23/12784, Planklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2024, j.nr. 24/02459, Planklagenævnet i afgørelse den 5. oktober 2020, j.nr. 18/05921 og 18/05922, og Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 22/01556, 21/14025 og 21/14027.

påvirkning af Natura 2000-områder, at det ikke er tilladt at lave en decideret liste over plantyper, der er undtaget vurdering på baggrund af argumentet.¹⁶² Det understreges herved, at der er tale om en konkret vurdering.

Gråzonen opstår, når delelementer af konsekvensvurderingen udskydes på baggrund af ræsonnementet beskrevet ovenfor. Det er en tendens i klagenævnspraksis – både vedrørende konsekvensvurdering af påvirkning af Natura 2000-områder og bilag IV-arters yngle- eller rasteområder – at dele af vurderingen kan udskydes til den senere detailplanlægning. Dette synes at kunne medføre negative afledte konsekvenser, da dette netop tillader vedtagelse af planer med afsæt i en konsekvensvurdering, som ikke belyser de fulde konsekvenser af planen på det nuværende stadie.

Gråzonen er problematisk som følge af, at der skal foreligge en tilstrækkelig konsekvensvurdering, før en plan lovligt kan vedtages. Udskydelsen af en nødvendig del af konsekvensvurderingen må antages at have den effekt, at oplysningsgrundlaget for konsekvensvurderingen ikke er tilstrækkeligt. Tankegangen om, at en plan er for overordnet til at kunne vurderes, må anerkendes at have sin berettigelse. Den åbner tillige muligheden for bevidst at afgrænse planens indhold, således at udskydning af vurdering tillades, f.eks. ved ikke at fastsætte et nærmere geografisk område, placering af anlæg, begrænsning af antal og højde mv.

¹⁶² C-538/09 Kommissionen mod Belgien, præmis 17.

5. Konklusion på kandidatspecialets problemformulering

I det følgende besvares specialets problemformulering, der angår de retlige rammebetingelser for etableringen af oplysningsgrundlaget for habitatvurdering af planer med fokus på relevant praksis fra EU-Domstolen og identificering af tendenser ved de danske klagenævn. Afslutningsvis indeholder kapitlet et afsnit, hvori der på baggrund af indsigten, opnået gennem specialet perspektiveres.

5.1 Konklusion

Det kan konkluderes på baggrund af *kapitel 2*, at de EU-retlige rammebetingelser for etablering af oplysningsgrundlaget for habitatvurdering af planer i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 eller 12, stk. 1, litra d, opstiller en procedure for habitatvurderingen. Artiklen fastlægger ikke en definitiv bestemmelse af, hvilken detaljegrad der skal tilvejebringes for, at en konsekvensvurdering af en plan er tilstrækkelig. På baggrund heraf må dette defineres gennem EU-Domstolspraksis. De inddragede EU-domme opstiller en række målestokke for, hvornår en konsekvensvurdering er tilstrækkelig. I henhold til konsekvensvurdering af påvirkningen af Natura 2000-områder udgør disse, at vurderingen altid skal udarbejdes på baggrund "den bedste videnskabelige viden" mod at tilvejebringe den nødvendige "vished". Den nødvendige vished angives at være tilvejebragt, når konsekvensvurderingen på baggrund af et "videnskabeligt synspunkt" kan udelukke, at planen skader en Natura 2000-lokalitets integritet. Der opstilles lignende målestokke for konsekvensvurdering af påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder, dog med en mere generel formulering om, at vurderingen skal have en "arts-baseret tilgang". Dette indebærer, at en plan skal konsekvensvurderes på baggrund af den "seneste videnskabelige viden og ekspertviden på området", hvilket er sammenligneligt med målestokken vedrørende Natura 2000-vurdering om "bedste videnskabelige viden".

Danmark har ikke i implementeringen af habitatdirektivet givet nogen klare retningslinjer for detaljegraden til den påkrævede konsekvensvurdering. På samme vis som ved de EU-retlige rammer, henleder de danske rammer således fortolkningen af lov-

givningen til klagenævnene og domstolene. Specialets behandling af tendenser i klagenævnenes afgørelser i *kapitel 2*, giver anledning til flere overvejelser, som der konkluderes på baggrund af i det følgende.

Først og fremmest kan det på baggrund af *afsnit 4.1* konkluderes, at klagenævnet tildeler officialprincippet en begrænset – og til tider uklar – betydning i dets samspil med detaljegraden, der følger af de lovbundne habitatregler. Klagenævnet benytter ikke officialprincippet direkte, men snarere som en slags “opsamlingsbestemmelse”, der kan gøres gældende i et vist omfang, såfremt lovgivningen ikke statuerer en retstilstand.

I klagenævnenes afklaring af retstilstanden benyttes EU-domstolspraksis på forskellige måder. I henhold til vurdering af planers påvirkning af Natura 2000-områder, henviser og anvender klagenævnene i høj grad EU-domme. Klagenævnene henviser og anvender derimod ved vurdering af planers påvirkning af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder, udelukkende Miljøstyrelsens habitatvejledning. Omend klagenævnene ikke citerer EU-Domstolen direkte vedrørende detaljegraden for konsekvensvurdering af bilag IV-arter, citeres det indirekte som følge af, at habitatvejledningen netop bygger på bl.a. EU-domstolspraksis.

På baggrund af *afsnit 4.2.2* og *4.3.1*, kan det konkluderes, at der på tværs af klagenævnenes afgørelser om konsekvensvurdering af planers påvirkning af Natura 2000-områder og bilag IV-arters yngle-eller rasteområder, er en klar tendens til, at den påkrævede detaljegrad for konsekvensvurdering følger den vurderede plans niveau i planhierakiet. Der kan opstilles en regel om, at desto tættere en plan er på det konkrete projekt, desto mere detaljeret en konsekvensvurdering kræves. Dertil kan det konkluderes, at der mellem niveauerne i planhierarkiet er et skøn til at udskyde delelementer af konsekvensvurderingen til den senere detailplanlægning inden for planens ramme, f.eks. fra en kommunalplan til lokalplan.

I et generelt perspektiv kan det overordnet konkluderes, at de retlige rammer for konsekvensvurdering af planer ikke opstår gennem tydelig lovbundne krav, hverken på

EU eller nationalt niveau. Målestokkene og kravene til konsekvensvurderingen overlades til EU-domstolen, de nationale domstole og klagenævnene. Dette medfører, at retsområdet er præget af mange konkrete vurderinger og skønsmæssige overvejelser. I henhold til de danske klagenævn kan der på baggrund af deres afgørelser udledes flere klare tendenser, herunder at en generel regel er, at detaljegraden for konsekvensvurdering følger planen placering i planhierarkiet.

5.2 Perspektivering

På baggrund af specialets behandling af problemformuleringen, findes der at kunne opstilles en generelle regel om, at desto tættere en plan er på det konkrete projekt, desto mere detaljeret en konsekvensvurdering kræves efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og artikel 12, stk. 1, litra d. Dette giver anledning til at overveje, hvilke hensyn, der ligger til grund for denne generelle tendens.

Som indledningsvis nævnt i *afsnit 2.1*, udspringer miljøvurderingsproceduren for planer efter kravene i SMV-direktivet. SMV-direktivet muliggør samordning af miljøvurdering efter bl.a. habitatdirektivet, hvorfor der forekommer en vis sammenfletning mellem vurderingen efter de to direktiver, jf. SMV-direktivets artikel 11, stk. 2. Kravene til miljørapporten fremgår af artikel 5 i SMV-direktivet. Heraf fremgår det i artikel 5, stk. 2, at miljørapporten skal "indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges under hensyntagen til [...] hvor detaljeret planen eller programmet er, hvad den/det indeholder, på hvilket trin den/det befinder sig i beslutningsforløbet, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb". EU-Kommissionen har i deres vejledningen om gennemførelsen af SMV-direktivet, uddybet bestemmelsen med følgende overvejelser:

"Henvisningen til "hvor detaljeret planen eller programmet er, hvad den/det indeholder" er en erkendelse af, at der måske ikke er behov for stærkt detaljerede oplysninger og analyser i en miljørapport vedrørende en/et bredt formuleret plan/program (f.eks. en plan eller et program i toppen af hierarkiet, der bevæger sig fra det generelle niveau mod det detaljerede); hvorimod

man ville forvente flere detaljer, hvad angår en plan eller et program, der selv indeholder en høj grad af detaljer”.¹⁶³

Formålet med artikel 5, stk. 2 forekommer at være, at jo mere konkret en given plan er, desto mere detaljerede oplysninger bør inddrages i vurdering af planens påvirkning af miljøet. En lignende overvejelse ses i den danske vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, hvoraf det fremgår at, det bør “stå klart, at jo mere detaljeret en plan er, jo større vil kravet være til datagrundlag og vurderingens detaljeringsgrad, herunder inddragelsen af kvantitative data i vurderingen”.¹⁶⁴ På baggrund af ovenstående overvejelser, anses det næppe for usandsynligt, at klagenævnene i deres fortolkning og udfyldning af habitatdirektivet, har overført principper fra SMV-direktivet til deres forståelse af habitatdirektivet. Idet der netop er et tydeligt samspil mellem de to direktiver, fremstår dette velovervejet og giver næppe anledning til kritiske kommentarer.

¹⁶³ EU-kommissionen, vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (2004), s. 26

¹⁶⁴ Miljøministeriet, vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Planer og programmer, nr. 9094 (2024), afsnit 4.2.1.

Bibliografi

Direktiver og love

- Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).
- Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.
- Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).
- Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet).
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.
- Lovbekendtgørelse, nr. 4 af 2023-01-03 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (miljøvurderingsloven).
- Lovbekendtgørelse, nr. 572 af 24. maj 2025 om planlægning (planloven).
- Lovbekendtgørelse, nr. 927 af 38. juni 2025 (naturbeskyttelsesloven).

Bekendtgørelser

- Bekendtgørelse, nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (planhabitatbekendtgørelsen).
- Bekendtgørelse, nr. 1098 af 21. august 2023 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen).

Lovforarbejder

- Lovforslag nr. L 153 om forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om jagt og vildtforvaltning og forskellige andre love af 26. februar 2009.

- Lovforslag, nr. L 147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) af 3. marts 2016.

Vejledninger

- Europa-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura 2000-områder: habitatdirektivet 92/43/EØF 2000.
- Miljøministeriet, Håndbog om Miljø og Planlægning - bolig og erhverv i byerne 2004.
- EU-kommissionen, vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet 2004.
- EU-Kommissionen, Ecosystems Ltd, EU's fugle- og habitatdirektiver: for natur og mennesker i Europa 2015.
- Europa-Kommissionen, Commission notice Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive, 2021 og Europa-Kommissionen, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC 2007.
- EU-Kommissionen, vejledning om forvaltning af Natura2000-lokaliteter, Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF 2018.
- Habitatvejledningen, vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter 2020.
- EU-Kommissionen, vurdering af planer og projekter i forbindelse med Natura 2000-lokaliteter - Metodisk vejledning om artikel 6, stk. 3 og 4 i habitatdirektivet 92/43/EØF 2021.
- EU-Kommissionen, C(2021)7301, vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet 2021.

Bøger og artikler

- Basse, Ellen Margrethe og Anker, Helle Tegner. Miljøretten bind: 1. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. reviderede udgave 2006.

- Basse, Ellen Margrethe og Anker, Helle Tegner m.fl. Miljøretten bind: 2. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. reviderede udgave 2006.
- Basse, Ellen Margrethe. Erhvervsmiljøretten. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2017.
- Blume, Peter. Retssystemet og juridisk metode. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave 2020.
- Fenger, Niels. Forvaltningsret. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018.
- Jones, Gregory. The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course. Hart Publishing, 1. udgave 2012.
- Koester, Veit. Naturbeskyttelsesloven med kommentarer. Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave 2009.
- Miron, Nina Claudia og Cashman, Liam, European Union Case Law on the Birds and Habitats Directives. Wolters Kluwer, 1. udgave 2023.
- Munk-Hansen, Carsten. Retsvidenskabsteori. Djøfs Forlag, 3. udgave 2022.
- Möckel, Stefan, Nature Conservation, The terms "project" and "plan" in the Natura 2000 appropriate assessment.
- Pagh, Peter. Bestemmer ejeren eller den spidssnudede frø? U.2005B.25.
- Pagh, Peter og Haugsted, Thomas. Fast ejendom. Karnov Group, 4. udgave 2022.
- Pagh, Peter. Festskrift til Karsten Revsbech - EU's regler om miljøvurdering af planer og projekter - mål og middel og udfordringer for dansk miljøret som speciel forvaltningsret. Jurist- og økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2020.
- Pagh, Peter. Kommentar til C-461/23, Umweltforum Osnabrücker Land, 2017, MRF 2024.126.
- Pagh, Peter. Kommentar til Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 22/01556, 21/14025 og 21/14027, MRF 2022.335.
- Pagh, Peter. Kommentarer til Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 21. november 2022, j.nr. 21/02124 og 21/02131, MRF 2022.299.
- Pagh, Peter. Notat til Miljø- og Planlægningsudvalget om Danmarks implementering af habitatdirektivets 2009.

- Tvarnø, Christina og Nielsen, Ruth. Retskilder og retsteorier. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 6. reviderede udgave 2021.

Domsoversigt

Domme fra EU-Domstolen

- C-188/89, Foster m.fl. mod Britisk Gas.
- C-127/02, Waddenzee.
- C-98/03, Kommissionen mod Tyskland.
- C-418/04, Kommissionen mod Irland.
- C-6/04, Kommissionen mod U.K.
- C-183/05, Kommissionen mod Irland.
- C-304/05, Kommissionen mod Italien.
- C-538/09, Kommissionen mod Belgien.
- C-383/09, Kommissionen mod Frankrig.
- C-404/09, Kommissionen mod Spanien.
- C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles m.fl.
- C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi.
- C-258/11, Sweetman.
- C-521/12, Briels.
- C-399/14, Grüne Liga Sachsen m.fl.
- C-504/14, Kommissionen mod Grækenland.
- C-387/15 og C-388/15, Orleans m.fl.
- C-142/16, Moorburg.
- C-441/17, BiaŁowieżka.
- C-293/17 og C-294/17, PAS.
- C-477/19 Grand Hamster I.
- C-254/19, Friends of the Irish Environment Ltd.
- C-477/19, Magistrat der Stadt Wien.
- C-473/19 og C-474/19, Skydda Skogen.
- C-357/20, Grand Hamster II.

EU-Generaladvokatens forslag til afgørelser

- Forslag til afgørelse fra Generaladvokat J. Kokott, fremsat den 29. januar 2004, sag C-127/02, Waddenzee.
- Forslag til afgørelse fra Generaladvokat J. Kokott, fremsat den 19. april 2007, sag C-304/05, Kommissionen mod Italien.
- Forslag til afgørelse fra Generaladvokat J. Kokott, fremsat den 20. januar 2011, sag C-383/09, Kommissionen mod Frankrig.

Planklagenævnets afgørelser

- Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2020, j.nr. 18/05921 og 8/05922.
- Planklagenævnets afgørelse af 25. november 2020, j.nr. 19/00803 og 19/00583.
- Planklagenævnets afgørelse af 25. juni 2021, j.nr. 20/05489, 20/05490, 20/05491, 220/06605, 20/07477 og 20/07926.
- Planklagenævnets afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 20/14000, 20/14002 og 20/14005.
- Planklagenævnets afgørelse af 19. november 2021, j.nr. 20/07503 og 20/09222.
- Planklagenævnets afgørelse af 17. marts 2022, j.nr. 20/00979.
- Planklagenævnets afgørelse af 22. april 2022, j.nr. 21/11969, 21/11970, 21/11972, 21/11974, og 21/13201.
- Planklagenævnets afgørelse af 27. september 2022, j.nr. 21/10489.
- Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 22/01556, 21/14025 og 21/14027.
- Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 21/13863, 21/13859, 21/13857 og 21/13862.
- Planklagenævnets afgørelse af 22. februar 2023, j.nr. 22/09335, 22/09336.
- Planklagenævnets afgørelse af 27. april 2023, j.nr. 22/11785.
- Planklagenævnets afgørelse af 22. juni 2023, j.nr. 23/12886.
- Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2023, j.nr. 23/05208.
- Planklagenævnets afgørelse af 27. september 2024, j.nr. 23/14245, 24/00165 og 24/02773.

- Planklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2024, j.nr. 24/02459.
- Planklagenævnets afgørelse af 18. marts 2025, j.nr. 24/06206, 24/09749, 24/09750, 24/09751, 24/09752, 24/09753 og 24/11739.

Miljø- og fødevareklagenævnets afgørelser

- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 21. november 2022, j.nr. 21/02124 og 21/02131.
- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. januar 2023, j.nr. 22/07343.
- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 17. november 2023, j.nr. 20/09315.
- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 22. oktober 2024, j.nr. 23/12784.