

Notat om kystsikring og Natura 2000

I dette notat vil reglerne og processerne i forbindelse med kystsikringsprojekter og den internationale naturbeskyttelse Natura 2000 blive gennemgået.

Skælskør Fjord og havet og kysten mellem Agersø og Glænø er udpeget efter både EU's Habitatdirektiv og Fuglebeskyttelsesdirektivet. Generelt bruges betegnelsen "Natura 2000-område" om Danmarks implementering af EU's Habitatdirektiv og EU's Fuglebeskyttelsesdirektiv.

Habitatdirektivets formål er at beskytte arter og naturtyper, der er karakteristiske, truede, sårbare eller sjældne i EU. Habitatdirektivet er sammen med fuglebeskyttelsesdirektivet EU's vigtigste bidrag til målrettet beskyttelse af den biologiske mangfoldighed i medlemslandene.

Beskyttelsen i direktivet består i hovedtræk dels af en områdebeskyttelse af naturtyper og levesteder for bestemte arter (dette kaldes for Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag) og dels af en særlig artsbeskyttelse, der gælder for bestemte arter overalt i landet. Disse arter er opført på habitatdirektivets bilag IV. (De såkaldte bilag IV-arter.)

Projektområdet for højvandssikring af Kobæk Strand er placeret i Natura 2000 område nr. 162 "Skælskør Fjord og havet og kysten mellem Agersø og Glænø". Projektområdet for højvandssikring af Skælskør, er placeret i samme Natura 2000 område. Der er i begge projekter potentielle løsninger der er placeret inden for det udpegede område.

Lovgivningsmæssigt er EU's Habitatdirektiv og EU's Fuglebeskyttelsesdirektiv implementeret i forskellige love og bekendtgørelser. Højvandssikringen af henholdsvis Skælskør og Kobæk Strand vil blandt andet skulle følge lovgivningen, som er beskrevet i "Kysthabitatbekendtgørelsen".

Procedure for projekter i og ved Natura 2000-områder

De gældende regler fremgår af kysthabitatbekendtgørelsen. Der er udarbejdet en generel vejledning til habitatbekendtgørelsen, som også finder anvendelse til kystprojekter. Vejledningen kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside.ⁱ

Afdækning af projektet og dets konsekvens for Natura 2000

Reglerne indebærer, at der forud for en eventuel gennemførelse af projektet, skal iagttages følgende principper:

- Planer og projekter skal underkastes en foreløbig vurdering med henblik på at vurdere, om de kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt (en

væsentlighedsvurdering). Andre berørte myndigheder skal i dette trin høres, forud for at myndigheden vurderer hvorvidt et område påvirkes væsentligt.

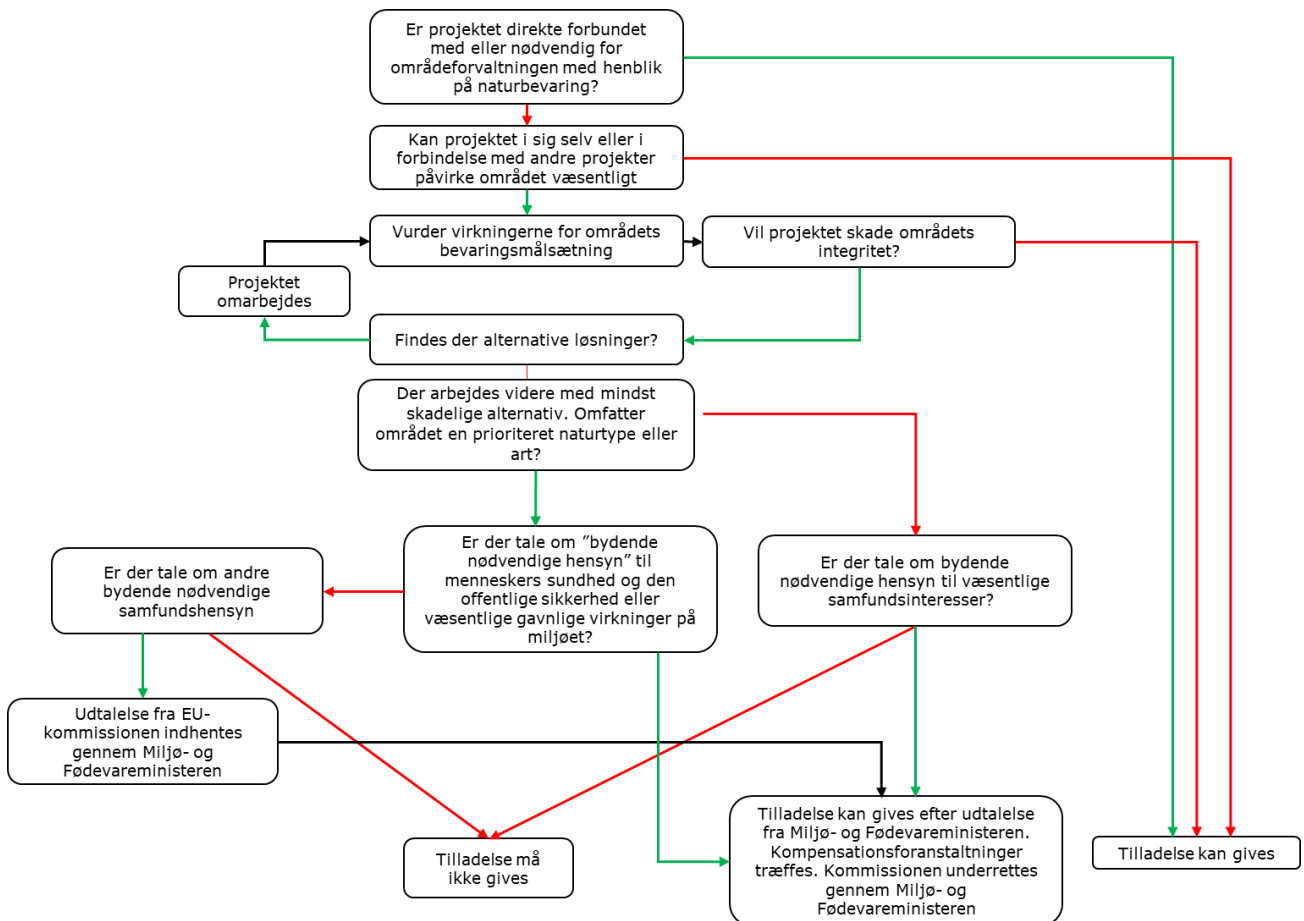
- Hvis væsentlighedsvurderingen konkluderer, at det ikke kan afvises, at en plan eller et projekt kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der gennemføres en konsekvensvurdering. Konsekvensvurderingen sendes i høring hos andre berørte offentlige myndigheder og landsdækkende foreninger.
- Hvis konsekvensvurderingen viser, at det ikke kan udelukkes, at planen eller projektet under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger skader et Natura 2000-område, kan planen eller projektet ikke vedtages eller tillades.

Kravet om vurdering er ikke afhængigt af, om et projekt gennemføres geografisk inden for eller uden for Natura 2000-området. Et projekt, som geografisk ligger uden for Natura 2000-området, skal således også underkastes en vurdering, hvis projektet kan påvirke ind i området. Et eksempel herpå er vindmølleparker, der placeres tæt på Natura 2000-områder. For kystsikringsprojekter vil fx foranstaltninger, der afleder vand ind i Natura 2000-områder, eller som medfører, at vand ledes væk fra Natura 2000-området, være underlagt krav om vurdering.

Både den indledende væsentlighedsvurdering og den egentlige konsekvensvurdering er underlagt forsigtighedsprincippet. Forsigtighedsprincippet er i EU-domstolens praksis udtrykt sådan, at der kun må gives tilladelse til en aktivitet, når myndigheden "har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for denne lokalitets integritet. Det er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger". Forsigtighedsprincippet betyder i praksis blandt andet, at:

- Hvis det ikke ud fra objektive oplysninger kan udelukkes, at projektet vil påvirke området væsentligt, skal der foretages konsekvensvurdering.
-
- Hvis konsekvensvurderingen ikke uden rimelig videnskabelig tvivl kan påvise, at projektet ikke vil skade Natura 2000-området, må der ikke gives tilladelse til projektet, jf. dog nedenfor om fravigelse i særlige undtagelsestilfælde.

Projektets indvirkning på Natura 2000 skal vurderes og alternativer der ikke påvirker Natura 2000 skal prioriteres. Den procedure som et projekt skal igennem for, at der kan træffes afgørelse efter kysthabitatbekendtgørelsen er illustreret i figur 1.



Figur 1: Procedure for udarbejdelse af projekter i Natura 2000 områder. Nej markeres med røde pile, Ja markeres med grønne pile og sorte pile markere tilpasninger af projektet. Figuren er baseret på EU kommissionens illustration: "HABITATDIREKTIVET - PROCEDUREN EFTER ARTIKEL 6, STK. 3" ii.

Hvis en konsekvensvurdering ikke kan godtgøre, at et projekt ikke vil medføre skade på Natura 2000-området, kan der ikke gives tilladelse til projektet, medmindre projektet undtagelsesvist opfylder fravigelsesbetingelserne i habitatdirektivets art. 6, stk. 4, der ifølge EU-domstolens praksis fortolkes restriktivt. Overordnet er betingelserne ifølge art. 6, stk. 4, der er indarbejdet i kysthabitatbekendtgørelsens § 6:

- Der må ikke være alternativer.
- Der skal foreligge bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af økonomisk eller social art.
- Der skal træffes alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at sammenhængen i Natura 2000-netværket bevares.

- EU-Kommissionen skal i særlige tilfælde høres og i alle tilfælde orienteres i sager om fravigelse.

De enkelte punkter uddybes nedenfor.

Der må ikke være alternativer

Det er en grundlæggende betingelse for, at fravigelse kan overvejes, at det forinden er bevist, at der ikke findes alternative måder at opnå formålet på. Det kan fx være alternative placeringer eller alternative udførelsesmetoder, som ikke medfører skade på Natura 2000-området. Der stilles i EU-domstolens praksis meget skrappe krav til dokumentationen for, at der ikke findes alternativer, jf. domstolens sag C-239/04, hvor det ikke var tilstrækkeligt, at myndigheden havde undersøgt en række alternativer.

I vurderingen af alternativer er økonomi som udgangspunkt ikke et relevant parameter, og et alternativ kan således ikke udelukkes, blot fordi det er mere bekosteligt end et andet. Dog kan et alternativ udelukkes, hvis det anses for teknisk/økonomisk umuligt.

Ud over at afdække, om der findes alternativer, som slet ikke skader Natura 2000-området, skal undersøgelsen af alternativer herudover som en betingelse for fravigelse sikre, at der vælges det mindst skadelige alternativ.

Bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser

Bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser omfatter situationer, hvor der overvejes gennemførte projekter eller planer, der anses for at være uundværlige, som led i foranstaltninger eller politikker, der beskytter grundlæggende værdier for borgeres liv, statens og samfundets grundlæggende politik eller udførelsen af aktiviteter af økonomisk eller social art, der opfylder specifikke forpligtelser til offentlig service. Projekter der opfylder kravet om at være af væsentlig samfundsmæssig interesse, vil almindeligvis være projekter af national karakter. Dermed kan hensynet til privatøkonomiske interesser normalt ikke begrunde en fravigelse. Der henvises til EU-kommissionens skrivelse "Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i "habitatdirektivet" 92/43/EØF".

Der kan videre henvises til EU-kommissionens vejledning om fravigelsesbestemmelsen, der fastslår, at de bydende hensyn også skal vurderes i forhold til bevaringsmålsætningerne for det konkrete Natura 2000-område:

"Med hensyn til bestemmelsens opbygning kan de nationale myndigheder i de konkrete tilfælde kun godkende de pågældende planer og projekter, hvis de ovennævnte tvingende hensyn vejere tungere end bevaringsmålsætningerne for det område, der berøres af initiativerne. Dette bør afgøres ud fra følgende betragtninger:

a) samfundsinteresserne skal være væsentlige: ikke enhver form for samfundsinteresser af social eller økonomisk art kan gøres gældende, navnlig ikke når de afvejes mod de interesser, der beskyttes ved direktivet (se f.eks. 4. betragtning, hvor det hedder "Fællesskabets naturarv") (se bilag I, punkt 10)

b) i denne sammenhæng er det også rimeligt at antage, at samfundsinteresser kun kan være væsentlige, hvis der er tale om interesser på lang sigt. Kortsigtede økonomiske interesser eller andre interesser, som kun kan have fordele for samfundet på kort sigt, vil ikke være tilstrækkelige til at opveje de langsigtede bevaringsinteresser, direktivet varetager."

Kompenserende foranstaltninger

Kompenserende foranstaltninger er de foranstaltninger, der i en fravigelsessituation skal gennemføres for at opveje en skade, der ikke har kunne undgås eller forhindres ved at integrere afværgeforanstaltninger i projektet.

Kompenserende foranstaltninger kan eksempelvis være udvidelse af Natura 2000-områder med tilsvarende arealer eller genopretning af natur inde i området. Foranstaltningerne skal være gennemført og virke, inden skaden sker.

Kompensationsforanstaltninger kan foretages indenfor det Natura 2000-område, der påvirkes eller et andet Natura-2000 område. Kompensationen bør dog ske så tæt på skaden som muligt.

Orientering eller høring af EU-Kommissionen samt høring af Miljø- og Fødevareministeren

Det følger af kysthabitatbekendtgørelsens § 6, stk. 4, at Miljø- og Fødevareministeren skal høres, inden der træffes afgørelse om fravigelse af beskyttelsen. Kommunen skal i høringen redegøre for, at betingelserne for fravigelse er opfyldt, og høringen skal således indeholde tilstrækkelige oplysninger til, at Miljøstyrelsen kan bedømme hele sagen. Styrelsen kan anmode om supplerende oplysninger.

Kommunen er ikke direkte bundet af Miljøstyrelsens udtalelse, og der kan således principielt træffes afgørelse om fravigelse, selv om Miljøstyrelsen udtaler sig imod. Miljøstyrelsen kan i så fald påklage afgørelsen.

Kysthabitatbekendtgørelsens § 6 indeholder også krav om, at EU-kommissionen skal inddrages i proceduren. Kravet til inddragelse afhænger af, om det aktuelle Natura 2000-område indeholder prioriterede arter eller naturtyper, der kan blive påvirket af det konkrete projekt.

- Er det ikke tilfældet, skal EU-kommissionen underrettes om, hvilke kompensationsforanstaltninger der er truffet som led i fravigelsen.
- Er det derimod tilfældet, afhænger kravet til inddragelse af, hvor vægtige samfundshensyn fravigelsen er begrundet i:
 - Foreligger der *"bydende nødvendige hensyn til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet"*, skal kommissionen blot underrettes om kompensationsforanstaltninger.
 - Foreligger der kun *"andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser"*, skal der indhentes en udtalelse fra kommissionen, før der kan træffes afgørelse om fravigelse. Træffes der afgørelse om fravigelse, skal kommissionen som i de andre tilfælde også orienteres om kompensationsforanstaltninger.

Kommissionens udtalelse i de sidstnævnte tilfælde er ikke bindende for kommunen. Der kan således træffes afgørelse om fravigelse, selv om kommissionen udtaler sig imod. Det fremgår dog af kommissionens vejledning om fravigelser, at der i givet fald skal redegøres for, hvorfor kommunen er uenig med kommissionen. Hvis kommissionen er uenig i kommunens afgørelse, kan kommissionen anlægge en traktatbrudssag.

Orientering af kommissionen skal ske efter, at der er truffet afgørelse, men før kompensationsforanstaltningerne er gennemført. Det er Miljø- og Fødevarerministeren, der forestår orientering og høring af EU-kommissionen.

Processen for en fravigelsesproces fremgår af figuren på side 3 og kan overordnet opsummeres som:

- Udelukkelse af ikke skadelige alternativer, identifikation af mindst skadelige alternativ.
- Konstatning af, at bydende nødvendige hensyn foreligger
 - Eventuelt krav om høring af EU-kommissionen

- Identifikation af kompensationsforanstaltninger
- Høring af Miljø- og Fødevareministeren
- Afgørelse om fravigelse, EU-kommissionen orienteres om kompensationsforanstaltninger.

Gennemgang af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse vedrørende kystbeskyttelse af Jyllinge Nordmark

I Jyllinge Nordmark i Roskilde Kommune arbejdes der på, at sikre området mod oversvømmelser fra Roskilde Fjord. Højvandsbeskyttelsen af Jyllinge Nordmark opnås ved etablering af diger, en slusekonstruktion samt en pumpestation, ved udløbet af Værebros Å.

Jyllinge Nordmark grænser op til og er delvist omfattet af Natura 2000-område nr. 136, Roskilde Fjord og Jægerspris Nordskov.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede i en afgørelse af 12. april 2019 VVM-tilladelsen til projektet. Da projektet er delvist opført, medfører afgørelsen, at projektet nu skal lovliggøres retligt eller fysisk. Retlig lovliggørelse forudsætter, at betingelserne for at fravige beskyttelsen er til stede. Er disse ikke opfyldt, vil projektet i stedet skulle lovliggøres fysisk, det vil sige ved at fjerne de udførte foranstaltninger og genoprette den hidtidige tilstand.

Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at VVM-tilladelsen til anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark var meddelt i strid med habitatdirektivet og habitatbekendtgørelsen.¹ Inddragelsen af selv små arealer af udpegede naturtyper udgøre en varig skade på Natura 2000-området og dermed er der tale om fravigelse.

”Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at det fremgår af sagens oplysninger, at det ansøgte projekt vil medføre en påvirkning af arealer med naturtyperne strandeng, kalkoverdrev, bugt og vandløb, der står opført på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 136, Roskilde Fjord og Jægerspris Nordskov. Det fremgår ligeledes, at projektets påvirkning af Natura 2000-området vil være i strid med bevaringsmålsætningerne for de berørte naturtyper.

Det er i den foreliggende sag uomtvistet, at en del af naturtyperne på udpegningsgrundlaget, herunder særligt strandeng og kalkoverdrev, vil gå varigt tabt ved projektets realisering. Miljø- og Fødevareklagenævnet

lægger således til grund, at projektets gennemførelse samlet set vil indebære, at mindst 0,72 ha af et sammenhængende areal med naturtyperne strandeng, bugt, kalkoverdrev og vandløb med vandplanter vil blive varigt inddraget til etablering af kystbeskyttelses anlægget, og at de anførte naturtyper som udgangspunkt ikke vil kunne genoprettes. En sådan varig ødelæggelse af selv en mindre del af de naturtyper, som lå til grund for, at lokaliteten blev udpeget, vil åbenbart være i strid med lokalitetens bevaringsmålsætninger og dermed udgøre en skade på det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet i artikel 6, stk. 3's forstand. " – Afgørelse fra Miljø- og Fødevarerklagenævnetiii

Miljø- og Fødevarerklagenævnet præcisere desuden at selvom der er tale om inddragelsen af små arealer er der tale om en skade på Natura 2000-området:

"Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at det forhold, at arealerne set som en procentdel af de samlede naturtypeforekomster i habitatområdet kan synes små, ikke kan føre til et andet resultat. " –Afgørelse fra Miljø- og Fødevarerklagenævnetiv

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker også at naturtilstanden af det inddragede areal ikke medføre at inddragelsen har mindre betydning:

"Det forhold, at arealinddragelsen ifølge Roskilde Kommune overvejende vil ske i en del af Natura 2000-området, som ikke fremstår med tydelig karakter af de habitatnaturtyper, som er kortlagt i projektområdet, kan endvidere ikke føre til en ændret bedømmelse. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at bevaringsmålsætningerne for naturtyperne er "god" eller "høj", og at VVM-redegørelsen fastslår, at det vil være i strid med bevaringsmålsætningerne at tilintetgøre dem. " – Afgørelse fra Miljø- og Fødevarerklagenævnetv

Afgørelsen angående Jyllinge Nordmark indeholder overordnet den væsentlige pointe, at selv geografisk begrænset ødelæggelse af naturtyper, som er opført på udpegelsesgrundlaget, udgør en skade. Dette er der som sådan ikke noget nyt i, jf. fx også den dom fra EU-domstolen, som der henvises til i nævnets afgørelse (sag C-258/11 Sweetman).

Afgørelsen viser dermed også, at man kun kan anlægge en væsentlighedsbetragtning/en bagateltankegang i den indledende vurdering: Når først man er inde i konsekvensvurderingen, er et projekt enten skadeligt eller ikke – en skade kan på dette niveau ikke være "uvæsentlig" med den konsekvens, at tilladelse kan gives uden om fravigelsesregelsættet.

-
- ⁱ Vejledning - habitatbekendtgørelsen <https://mst.dk/media/113970/veiledningjuni2011.pdf.pdf>
- ⁱⁱ HABITATDIREKTIVET – PROCEDUREN EFTER ARTIKEL 6, STK. 3:
<file:///H:/Sk%C3%A6lsk%C3%B8r/Natura2000/procedure.pdf>
- ⁱⁱⁱ https://roskilde.dk/sites/default/files/Jyll_Nord_12_april_naevn_ophaever_VVM.pdf
- ^{iv} https://roskilde.dk/sites/default/files/Jyll_Nord_12_april_naevn_ophaever_VVM.pdf
- ^v https://roskilde.dk/sites/default/files/Jyll_Nord_12_april_naevn_ophaever_VVM.pdf