

Beskyttelse af bilag IV-arters yngle- og rasteområder

v/ advokat Mikkel Vindfeldt

Indledende om habitatdirektivets art. 12

- › Beskyttelsen af bilag IV-arter følger af habitatdirektivets art. 12, stk. 1:
Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:
 - a. *alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen*
 - b. *forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer*
 - c. *forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen*
 - d. *beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.*
- › I dansk ret implementeret i et væld af regelsæt, f.eks. habitatbekendtgørelsen (§§ 10-11), planhabitatbekendtgørelsen (§§ 7-8), artsfredningsbekendtgørelsen (§§ 10-13) og naturbeskyttelsesloven (§ 29 a)
- › Beskyttelsen af bilag IV-arter har de seneste år oplevet en stærkt stigende opmærksomhed
 - De mest medieomtalte bilag IV-arter omfatter f.eks. stor vandsalamander (Amager Fælle), hasselmus og birkemus (Baltic Pipe) og flagermus (Aflandshage Vindmøllepark)



Beskyttelsen af bilag IV-arters yngle- og rasteområder

- Fremgangsmåden



- › Retningsgivende definitioner i EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2-56:
 - "Yngleområder": De områder, der skal bruges til parring og fødsel og dækker også området i nærheden af rede- eller fødselsstedet, hvis afkommet er afhængigt af sådanne områder
 - "Rasteområder": De områder, der benyttes af et dyr eller en gruppe af dyr, når de ikke er aktive

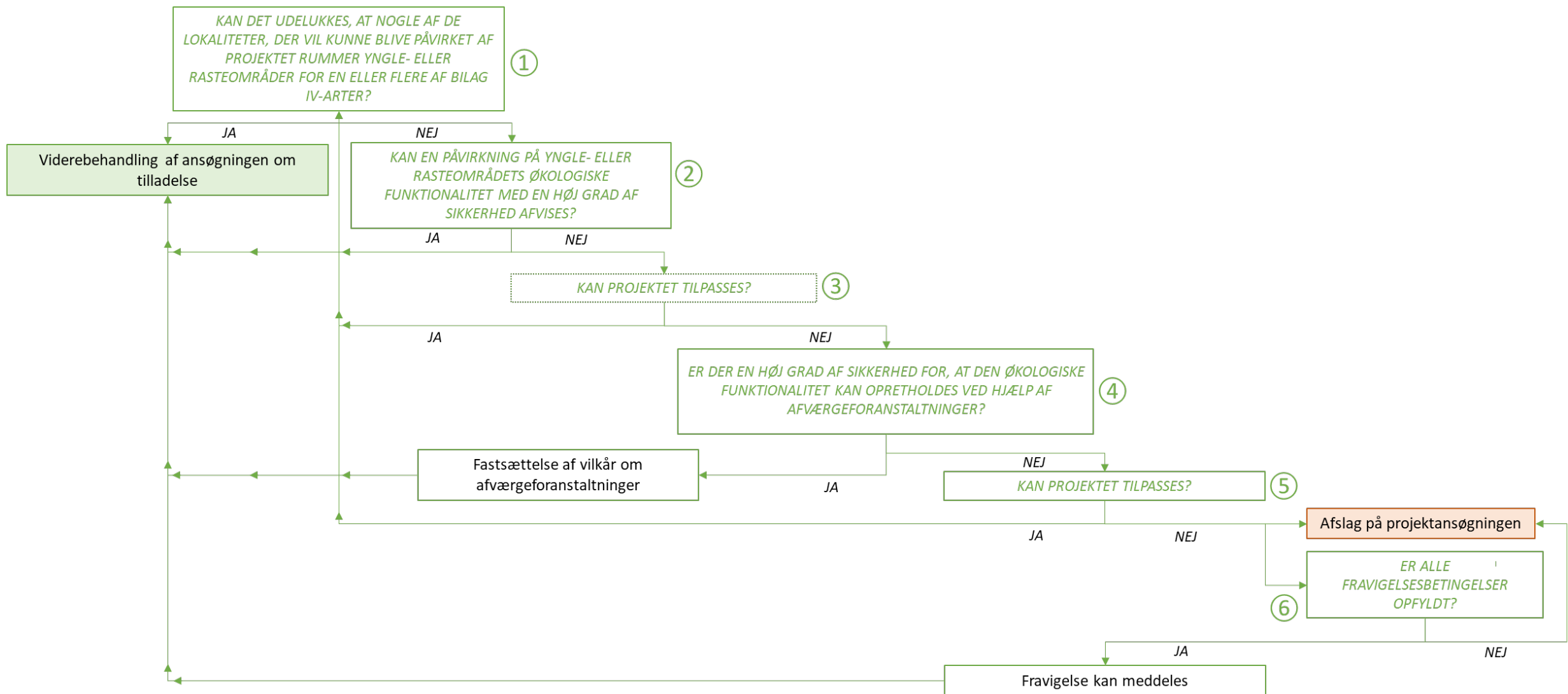
- › Findes der potentielt bilag IV-arter og yngle- eller rasteområder indenfor området?
 - Undersøgelsen falder i to led:
 1. En "teoretisk" undersøgelse ved at søge efter eksisterende oplysninger om bilag IV-arters forekomst, f.eks. i håndbøgerne om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV (nr. 520, 2023, og nr. 603, 2024), forvaltningsplaner og Naturdatabasen
 2. Hvis en indledende vurdering peger på, at bilag IV-arter forekommer → Der skal foretages konkrete undersøgelser af artens forekomst i området, herunder med egnede metoder og på de tidspunkter på året, hvor den pågældende art kan tænkes at udnytte et givet område
 - Se nærmere bl.a. Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø: *Officialprincippet i miljøvurderingskontekst* af 17. december 2024 (j.nr. 2024-63244)

- › Alternative fremgangsmåder?

Miljø- og Fødevareklagenævnet er af den opfattelse, at vurderingen af bilag IV-arter på afgørelsestidspunktet ikke nødvendigvis skal indeholde en endelig vurdering af, om en given lokalitet faktisk tjener som yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter, hvis det ud fra et forsigtighedsprincip foreløbigt lægges til grund, at det er tilfældet.

Hvis en given lokalitet ud fra et forsigtighedsprincip må antages at tjene som yngle- eller rasteområde for en bilag IV-art, skal det herefter vurderes, hvordan projektet vil påvirke lokaliteten umiddelbart. Er den umiddelbare påvirkning skadelig, skal det vurderes, om lokalitetens vedvarende økologiske funktionalitet som yngle- eller rasteområde i givet fald vil kunne opretholdes ved hjælp af afværgeforanstaltninger. Hvis afværgeforanstaltningerne ikke med en høj grad af sikkerhed må forventes at ville virke i tilstrækkeligt omfang, skal projektet tilpasses, således at den umiddelbare skade på lokaliteten undgås.

— Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2021 i sagsnr. 19/06809 (Baltic Pipe)

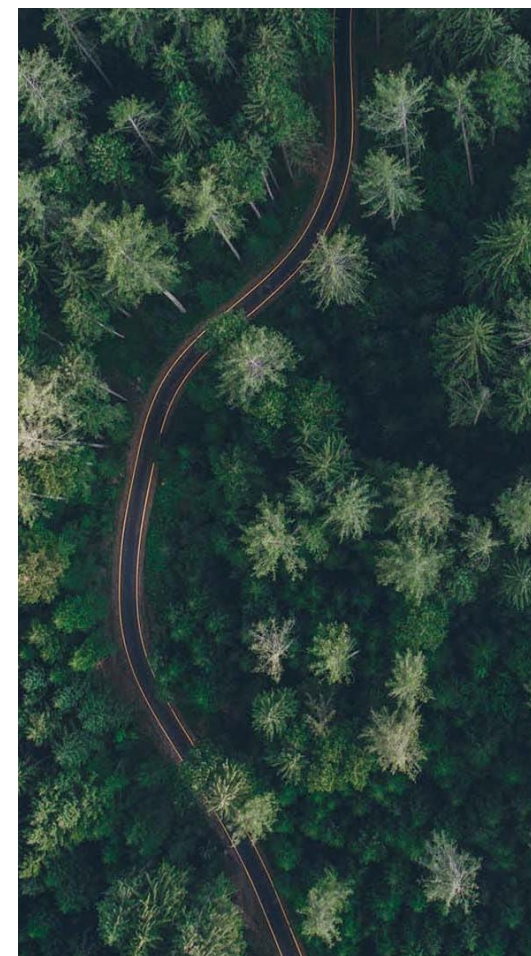


Kilde: Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø: *Notat om de juridiske rammer for vurdering af påvirkning af bilag IV-arters levesteder* af 25. oktober 2024 (j.nr. 2024-63244), side 4

Beskyttelsen af bilag IV-arters yngle- og rasteområder

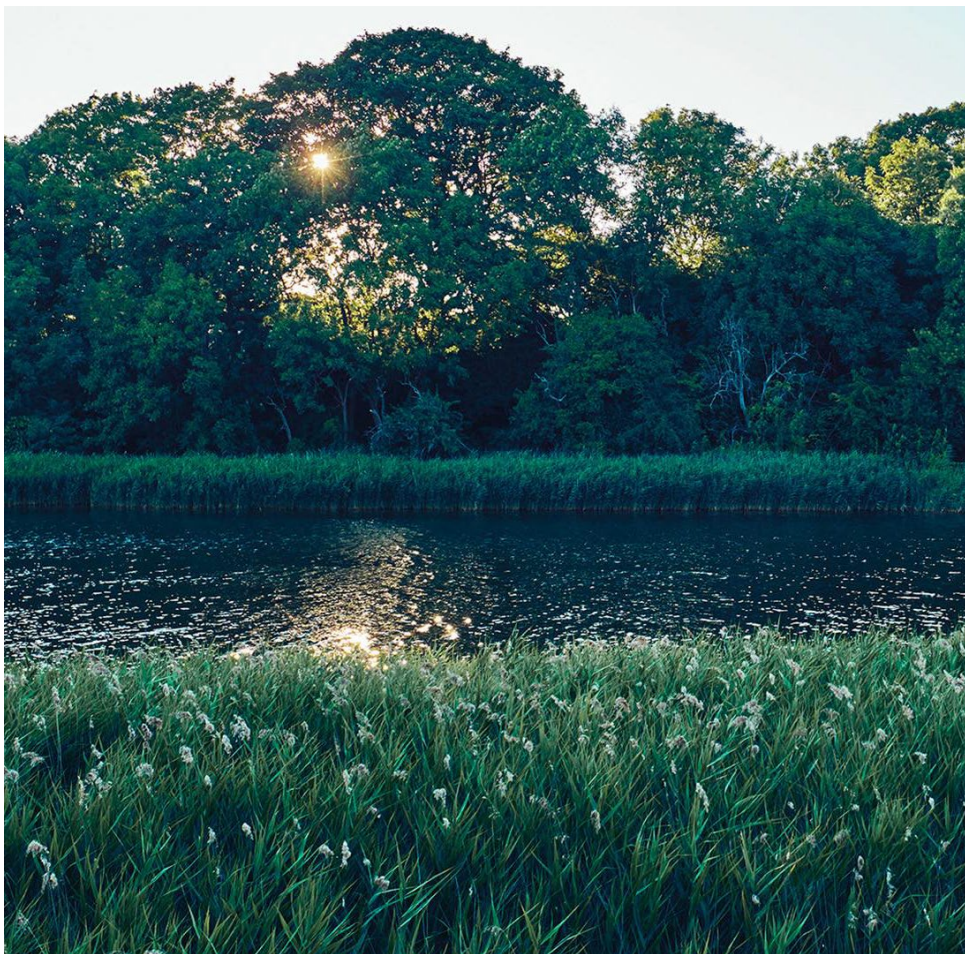
- Omfanget af beskyttelsen

- › Hvilket omfang har beskyttelsen af bilag IV-arters yngle- og rasteområder efter habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra d?
 - Beskytter alle enheder af beskyttede dyrearter, uanset hvor de befinder sig, jf. sag C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, pr. 45
 - Beskytter yngle- og rasteområder mod ikke-forsætlig beskadigelse og/eller ødelæggelse, jf. sag C-98/03, *Kommissionen mod Tyskland*, pr. 55
 - Beskytter yngle- og rasteområder, uanset hvor mange enheder af den berørte art der findes i det pågældende område, jf. f.eks. C-441/17, *Białowieża*, pr. 237, og EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2-50
 - Beskytter yngle- og rasteområder, selvom beskadigelse og/eller ødelæggelse ikke vil have negativ betydning for bilag IV-arternes bevaringsstatus, jf. de forenede sager C-473/19 og C-474-19, *Föreningen Skydda Skogen*, pr. 84
 - Beskytter yngle- og rasteområder, selvom disse områder ikke længere benyttes, men der er en tilstrækkelig stor sandsynlighed for, at den pågældende art vender tilbage til disse områder, jf. sag C-477/19, *Grand Hamster*, pr. 34, og sag C-357/20, *Grand Hamster II*, pr. 39
- › Materiel beskyttelse af bilag IV-arters yngle- og rasteområder
 - Habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1: "[...] kan der ikke gives tilladelse, dispensation, godkendelse mv., hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for [bilag IV-arter]."



Beskyttelsen af bilag IV-arters yngle- og rasteområder

- Begrebet ”økologisk funktionalitet”



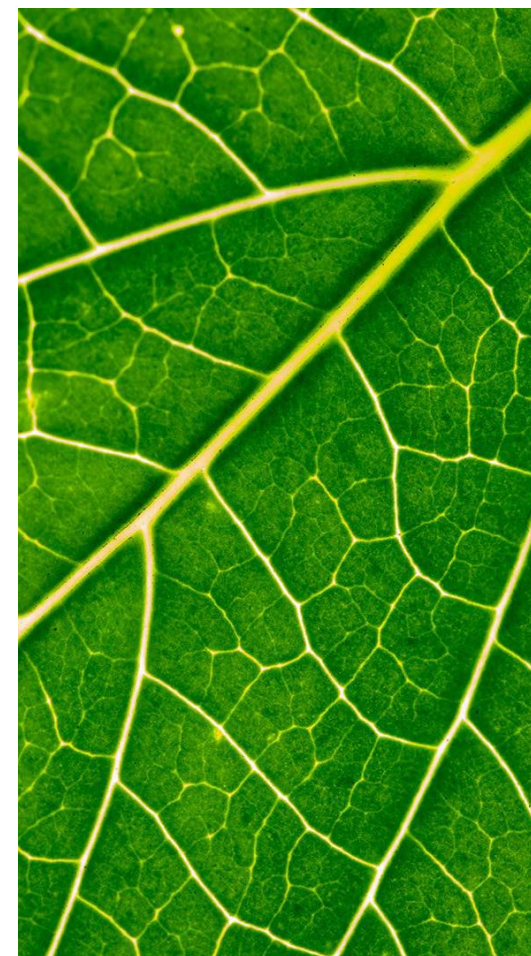
- › Begrebet ”økologisk funktionalitet” findes ikke i habitatdirektivets ordlyd
- › Beskyttelsesinteressen i habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra d), samles i begrebet ”økologisk funktionalitet”
 - Beskyttelsesformål: At sikre, at store dele af levestederne for bilag IV-arter bevares således, at disse dyrearter nyder de vilkår, der er vigtige for bl.a. at kunne hvile og yngle på disse levesteder, jf. sag C-477/19, *Grand Hamster*, pr. 29, og sag C-357/20, *Grand Hamster II*, pr. 24
 - ”Den beskyttelse af yngleområderne for en beskyttet dyreart, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), skal således gøre det muligt at sikre, at disse områder bidrager til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for denne dyreart, således at denne beskyttelse sikrer disse områders vedvarende økologiske funktionalitet”, jf. sag C-357/20, *Grand Hamster II*, pr. 30
- › ”Økologisk funktionalitet” som abstrakt begreb er således forudsat i EU-Kommissionens vejledning og i EU-Domstolens retspraksis, men hvordan skal begrebet nærmere udmøntes og omsættes i praksis?

Et yngle- eller rasteområde forstås som en samling af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngler eller raster, og ikke som hver enkelt lokalitet eller forekomst, medmindre der ikke er økologisk sammenhæng med andre lokaliteter eller forekomster. Ofte vil de enkelte lokaliteter i et sådant ”netværk” af lokaliteter, der udgør et yngle- eller rasteområde indbyrdes supplere hinanden i at opretholde bestanden. Betydningen af de enkelte lokaliteter i netværket kan afhænge af bestandens tæthed og spredningsmuligheder. Ved vurderingen af om et yngle- eller rasteområde beskadiges eller ødelægges, er det afgørende, om den økologiske funktionalitet kan opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

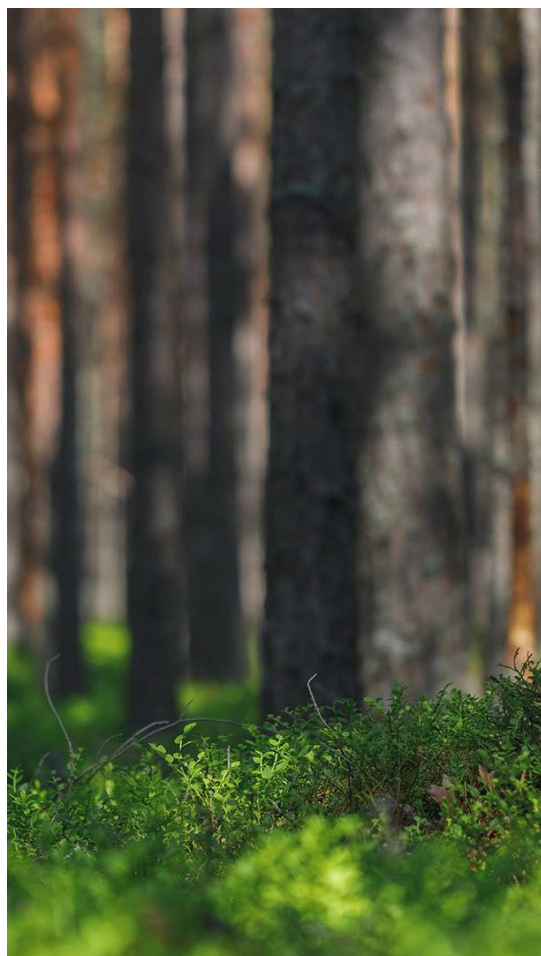
— Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. december 2020 i sagsnr. 18/04723 m.fl. om opstilling af seks vindmøller ved den Midtjyske Motorvej

Beskyttelsen af bilag IV-arters yngle- og rasteområder - Økologisk funktionalitet i praksis

- › Beskyttelsen er dynamisk og frigjort fra mere snævre definitioner af "yngleområder" og "rasteområder" → Videregående beskyttelsesomfang
 - Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 16. december 2020 (sagsnr. 18/05692 m.fl.) om vindmøller: *"Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at VVM-redegørelsen som grundlag for VVM-tilladelsen ikke i tilstrækkelig grad redegør for, at yngle- eller rasteområder for flagermus ikke kan blive beskadiget som følge af projektet. [...] Nævnet bemærker i den forbindelse desuden, at ledelinjer ikke anses som yngle- og rasteområder for flagermus, men at yngle- og rasteområder kan blive negativt påvirket, hvis der sker en forstyrrelse af de tilknyttede ledelinjer."*
 - Sag C-357/20, *Grand Hamster II*, pr. 34: *"[...] begrebet »yngleområde« som omhandlet i [habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra d] ligeledes omfatter omgivelserne omkring dette område, når disse omgivelser er nødvendige for, at [bilag IV-arter] kan yngle med succes."*
 - Miljøstyrelsens habitatvejledning, afsnit 9.4.1: *"Beskyttelsen gælder ikke for områder, hvor arterne søger føde, medmindre de samtidig bruges som yngle- eller rasteområde."*
 - Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljøs notat af 25. oktober 2024, side 6: *"Mens andre elementer i bilag IV-arters levesteder end yngle- og rasteområder, f.eks. fourageringsområder, ledelinjer eller vandringsruter, ikke i sig selv er omfattet af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), kan disse elementer efter en konkret vurdering være omfattet af bestemmelsens strenge beskyttelse."*



Beskyttelsen af bilag IV-arters yngle- og rasteområder - Økologisk funktionalitet i praksis

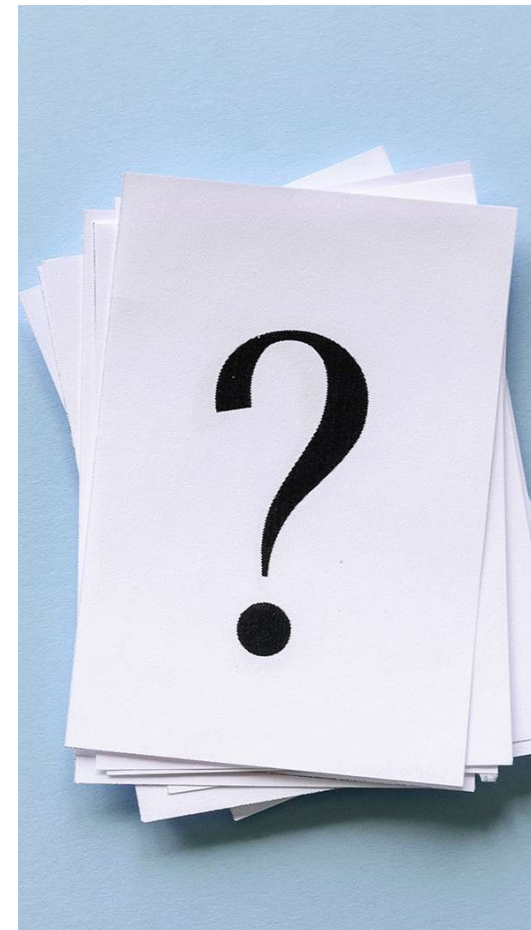


- › Beskyttelsen er dynamisk og frigjort fra mere snævre definitioner af "yngleområder" og "rasteområder" → Større fleksibilitet
 - Miljøstyrelsens habitatvejledning, afsnit 9.7.1.4: *"En skade på et levested et sted i netværket kan muligvis afværges ved at fremme kvaliteten eller udstrækningen af levestederne andetsteds i netværket."*
 - EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2-67 og 2-68: *"De kan imidlertid også gå videre end [forebyggende foranstaltninger] og omfatte tiltag, der aktivt forbedrer et bestemt yngle- eller rasteområde på en sådan måde, at det ikke - på noget tidspunkt - udsættes for en reduktion eller tab af økologisk funktionalitet. Dette kan f.eks. omfatte udvidelse af området eller etablering af nye levesteder i eller i direkte funktionel forbindelse med et yngle- eller rasteområde for at opretholde dets funktionalitet. [...]. Hvis yngle- eller rasteområdet som følge af foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet mindst bevarer den samme størrelse (eller udvides) og bevarer den samme (eller bedre) kvalitet for de pågældende arter, vil der ikke ske nogen forringelse af områdets funktion, kvalitet eller integritet. Det er afgørende, at områdets fortsatte økologiske funktionalitet bevares eller forbedres."*
 - Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021 (sagsnr. 21/05337) om Amager Fælled: *"[...] at der samlet set nu foreligger den nødvendige høje grad af sikkerhed for, at områdets økologiske funktionalitet som yngle- eller rasteområde for stor vandsalamander med de forudsatte afværgeforanstaltninger vil kunne opretholdes."*
 - Se nærmere om afværgeforanstaltninger i DCE: *Opdatering af håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV*, del 1-2, rapport nr. 520 (2023) og nr. 603 (2024)

Perspektivering af habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra d)

- Artsbeskyttelse eller områdebeskyttelse?

- › Habitatdirektivets art. 12, stk. 1, omhandler artsbeskyttelse, men efter sin ordlyd retter forbuddet i art. 12, stk. 1, litra d), sig mod beskadigelse og ødelæggelse af selve yngle- og rasteområderne
 - Er art. 12, stk. 1, litra d), herunder begrebet "økologisk funktionalitet", udtryk for artsbeskyttelse eller områdebeskyttelse?
- › I dansk ret og af EU-Kommissionen må art. 12, stk. 1, litra d), siges at blive fortolket således, at beskyttelse af yngle- og rasteområder er et middel i artsbeskyttelsen efter art. 12, stk. 1, og ikke et selvstændigt mål
 - ⇒ Sat på spidsen: Så længe den samlede økologiske funktionalitet for bilag IV-arterne opretholdes, er det uden betydning, om dette sker (a) ved forebyggende foranstaltninger i forhold til de eksisterende yngle og rasteområder eller (b) ved aktive tiltag, der udvider eksisterende yngle- og rasteområder, eller som etablerer nye yngle- og rasteområder
- › Denne fortolkning er grundlæggende forskellig fra reglerne om Natura 2000-områder, der dog også er placeret i et andet selvstændigt kapitel i habitatdirektivet



Perspektivering af habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra d)

- Artsbeskyttelse eller områdebeskyttelse?

- › Er denne fleksible tilgang til habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra d), i enhver henseende "mejslet i granit"?
 - KFE 2019.694 MKF om parkeringspladser: *"Denne sondring mellem (afværge)foranstaltninger, der sikrer »fortsat økologisk funktionalitet«, og (andre) kompenserende foranstaltninger er imidlertid vanskelig at opretholde i praksis og synes ikke at tage højde for, at EU-lovgiver netop har fastlagt en særlig ordning i habitatdirektivet med forbud mod bl.a. ødelæggelse af yngle- og rasteområder i art. 12, mens undtagelser herfra alene kan træffes i overensstemmelse med de strenge betingelser i art. 16. Den mere fleksible opfattelse af yngle- og rasteområder ud fra deres samlede økologiske funktionalitet risikerer i praksis at underminere den strenge undtagelsesbestemmelse i art. 16, hvilket samtidig må ses i lyset af de betydelige vanskeligheder i praksis ved at sikre afværge- og kompenserende foranstaltningers effektive virkning på sigt. Kommissionens og Miljø- og Fødevareklagenævnets synspunkter har ikke været prøvet ved EU-Domstolen."*
 - MRF 2021.342 MFK om Amager Fælled: *"Herefter må klagenævnets afgørelse forstås på den måde, at habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra d, ikke er overtrådt, da projektet ikke skader områdets økologiske funktionalitet som levested for stor vandsalamander, hvilket klagenævnet støtter på Kommissionens vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet fra oktober 2021 samt dommen i sag C-357/20, Grand Hamster II (MRF 2021.198 EUD). Referencerne er korrekte, men er vanskelige at forene med EU-Domstolens dom i de forenede sager C-473/19 og C-474/19 (MRF 2021.35 EUD), hvor EU-Domstolen synes at forudsætte, at når en sikring af områdets økologiske funktionalitet kræver afværgeforanstaltninger, er dette i modstrid med at habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, og vil kræve brug af undtagelsen i habitatdirektivets art. 16, [...]."*

