

Dato: 16. februar 2016  
Skrevet af: Bo Håkansson boh@dn.dk



## **DNs kommentarer til "Miljørapport for Forslag til plan om ændrede gødskningsnormer" i relation til marine natura 2000 områder og habitatdirektivets artikel 6**

### **Konklusion**

Miljørapporten bygger på *forventninger* om realisering af kompenserende tiltag igennem mulig indgåelse af aftaler med lodsejere. Der foreligger dermed ikke dokumentation for realisering af de påtænkte kompenserende indsatser.

Indsatserne er endvidere i juridisk forstand, i forhold til habitatdirektivet, "kompenserende" og ikke "afværgende".

Der er derfor ikke med Miljørapporten grundlag for at vedtage lovforslaget om ændrede gødskningsnormer, indenfor rammerne af habitatdirektivets artikel 6.3.

DN henviser til EU Kommissionens dom i sag C-521/12, jf. afsnit nedenfor.

### **DNs vurderinger**

Som grundlag for vores konklusion ligger følgende 3 vurderinger:

#### **1. De såkaldte "afværgeforanstaltninger" er i forhold til habitatdirektivet "kompenserende foranstaltninger"**

Den øgede næringsstofbelastning, som følger af ændringen af gødskningsnormen, forudsættes "modsvaret" af indsatser på andre områder. Det fremgår gennemgående af hele rapporten, herunder disse afsnit;

"I regeringens plan indgår, at den isolerede miljøpåvirkning som følge af øget gødskning til dels imødegås af en række modsatrettede effekter, herunder væsentligst effekten fra andre, allerede vedtagne initiativer såsom økologi, vådområdeindsatser, udvikling i landbrugsarealet"

"Miljøvurderingen i forhold til natur er baseret på forudsætningen om, at effekterne af ændrede kvælstofnormer i form af evt. øget udvaskning til overfladevand og grundvand, herunder til Natura 2000-områder, **vil blive modsvaret** af afværgeforanstaltninger i forbindelse med udmøntning af ændringen".

"Mertilførslen af kvælstof til kystvande og nitrat til grundvand håndteres fra 2017 igennem igangsættelse af **frivillige** kollektive kvælstofreducerende indsatser i form af yderligere vådområder, minivådområder og skovrejsning. Indsatserne rettes mod de kystområder, hvor der er risiko for tilbagegang i vandmiljøet, samt hvor der er et indsatsbehov efter 2021. Etableringen af kollektive virkemidler vil ske løbende frem mod 2021. Regeringen vil søge at målrette den del af den kollektive indsats, der iværksættes allerede i 2016, på de vandområder, hvor der efter modregning af baseline og MFO vil ske en mertilførsel"

Flere relevante afsnit fremgår markeret i bilag nedenfor.

Ved at planlægge indsatser i form af vådområde-projekter, skovrejsning og spildevandsindsatser m.m., er der åbenlyst tale om "kompenserende foranstaltninger", ikke "afværgeforeanstaltninger".

Afværgeforeanstaltninger ville således være rettede mod at begrænse følgerne af tiltag indeholdt i den specifikke plan (her reduktion af de specifikke kvælstof-merbelastninger, som følge af øget gødsning på en given mark).

EU Domstolen har i en sag C-521/12 ("[Briels dommen](#)") truffet en principiel afgørelse der indebærer, at "kompenserende foranstaltninger" skal anses som en del af en eventuel "fravigelse" under direktivets artikel 6.4.

Vi henviser her til afsnittene 28. - 34. i "Briels dommen", gengivet i bilag nedenfor. Vi vil dog særligt fremhæve afsnittene

- 29 Derimod kan beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i et projekt med henblik på at kompensere for de negative virkninger af det pågældende projekt på en Natura 2000-lokalitet, ikke tages i betragtning i forbindelse med den vurdering af virkningerne af det omhandlede projekt, som er foreskrevet i den nævnte artikel 6, stk. 3.
- 33 For det andet tilsigter den effektive virkning af de i habitatdirektivets artikel 6 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger, således som Kommissionen med rette har anført i sine skriftlige bemærkninger, at undgå, at den kompetente nationale myndighed ved såkaldt »afhjælpende« foranstaltninger, der imidlertid reelt svarer til kompensationsforanstaltninger, omgår de specifikke procedurer, der er foreskrevet i denne artikel, og i medfør af dennes stk. 3 meddeler tilladelse til projekter, der skader den pågældende lokalitets integritet.

Det vil sige, at anvendelse af kompenserende ("modsvarende") foranstaltninger ikke kan indgå i forbindelse med artikel 6.3.

Det er vores vurdering, at lovforslaget som "plan" indebærer meget væsentlige negative konsekvenser for natura 2000 områderne, i form af ændringerne af gødskningsnormerne. Dette fremgår således direkte af rapporten.

Disse væsentlige negative konsekvenser søges så "modsvaret" igennem kompenserende foranstaltninger. Derfor må lovforslaget som en "plan" anses som en "fravigelse" af beskyttelsen.

På det foreliggende grundlag er der derfor efter DNS vurdering ikke mulighed for at vedtage lovforslaget indenfor rammerne af habitatdirektivets artikel 6.3.

Der foreligger ikke de nødvendige vurderinger, som måtte kunne berettige en "fravigelse" i henhold til direktivets artikel 6.4.

## **2. Forventninger om gennemførelse af tiltag kan ikke lægges til grund**

De såkaldte "afværgeforeanstaltninger" *forudsætter* indgåelse af frivillige aftaler. Før aftalerne er indgået, er der således ikke dokumentation for, at den planlagte modsvarende indsats realiseres.

Der er dermed ikke garanti for at der kan gennemføres indsatser, der kompenserer for den merbelastning med næringsstoffer, der vil følge af de ændrede gødningsnormer.

Forventninger om positive effekter af planer, der ikke er realiserede, kan imidlertid ikke lægges til grund for en tilladelse efter direktivets artikel 6.3.

Vi henviser igen til Briels dommen:

- 32 Herudover bemærkes, at eventuelle positive virkninger af en fremtidig udvikling af et nyt habitat, hvormed det tilsigtes at kompensere for tabet af areal og kvalitet af den samme naturtype på en beskyttet lokalitet, også selv om dette har en større udstrækning og er af højere kvalitet, i almindelighed kun vanskeligt kan forudses og under alle omstændigheder først vil vise sig i løbet af nogle år, således som det fremgår af præmis 87 i forelæggelsesafgørelsen. De kan derfor ikke tages i betragtning inden for rammerne af den procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse [artikel 6.3].

Det følger således af "Briels dommen" afsnit 32, at der også i den sammenhæng savnes hjemmel til at vedtage lovforslaget på det foreliggende grundlag.

### **3. Anvendelse af 1 % kriteriet**

Miljørapporten angiver, at for størstedelen af de marine områder vil merbelastningen være under 1 %.

Selvom de kompenserende (såkaldte afværge-) foranstaltninger måtte blive gennemført, kan man ikke se bort fra en merbelastning på 1 %.

Negative effekter skal ses i sammenhæng med andre effekter, jf. direktivets artikel 6 om vurdering af kumulative effekter.

### **Sammenfatning**

Det er med henvisning til disse 3 vurderinger sammenfattende DNs konklusion, at Miljørapporten ikke kan danne grundlag for en vedtagelse af lovforslaget indenfor rammerne af habitatdirektivets artikel 6.3, i relation til den påvirkning, som den øgede kvælstofbelastning vil indebære af de marine natura 2000 områder.

Lovforslaget vil skulle anses som en fravigelse jf. direktivets artikel 6.4. Såfremt det politisk ønskes at søge lovforslaget vedtaget som en fravigelse, vil lovforslaget skulle ledsages af den dokumentation, som angives i denne bestemmelse.

# Bilag

## [Briels dommen](#)

- 26 Der skal således for det første henvises til, at myndigheden skal afvise at give tilladelse til en plan eller et projekt, når der er usikkerhed om, hvorvidt der vil være virkninger, der skader den pågældende lokalitets integritet, idet det kriterium for at give tilladelse, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, integrerer forsigtighedsprincippet og gør det muligt effektivt at forebygge, at beskyttede lokaliteters integritet skades som følge af påtænkte planer eller projekter. Et mindre strengt kriterium for at give tilladelse ville ikke lige så effektivt kunne sikre realiseringen af målsætningen om beskyttelse af de lokaliteter, som bestemmelsen vedrører (domme Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 57 og 58, samt Sweetman m.fl., EU:C:2013:220, præmis 41).
- 27 Vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, må ikke medføre lakuner og skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som var påtænkt i den pågældende beskyttede lokalitet (jf. i denne retning dom Sweetman m.fl., EU:C:2013:220, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Anvendelsen af forsigtighedsprincippet i forbindelse med gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kræver derfor af den kompetente nationale myndighed, at den vurderer projektets virkninger på den omhandlede Natura 2000-lokalitet i betragtning af bevaringsmålsætningen for denne lokalitet og under hensyntagen til de beskyttelsesforanstaltninger, som er integreret i det pågældende projekt, med henblik på at undgå eller reducere eventuelle skadelige virkninger, der direkte er forårsaget af dette, for at sikre, at det ikke skader den nævnte lokalitets integritet.
- 29 Derimod kan beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i et projekt med henblik på at kompensere for de negative virkninger af det pågældende projekt på en Natura 2000-lokalitet, ikke tages i betragtning i forbindelse med den vurdering af virkningerne af det omhandlede projekt, som er foreskrevet i den nævnte artikel 6, stk. 3.
- 30 Dette vil imidlertid være tilfældet for så vidt angår de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, der, i en situation, hvor den kompetente nationale myndighed faktisk har konstateret, at A2-motorvejsprojektet sandsynligvis vil få betydelige, eventuelt varige, negative virkninger på den beskyttede naturtype på den omhandlede Natura 2000-lokalitet, indbefatter fremtidig udvikling af et nyt areal med denne naturtype af tilsvarende eller større udstrækning på en anden del af denne lokalitet, der ikke vil blive direkte påvirket af projektet.
- 31 Det må således fastslås, at disse foranstaltninger hverken tilsigter at undgå eller at reducere de betydelige negative virkninger på denne naturtype, som direkte forårsages af A2-motorvejsprojektet, men har til formål efterfølgende at kompensere for dets virkninger. Under disse omstændigheder kan de ikke sikre, at projektet ikke vil skade den nævnte lokalitets integritet som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 32 Herudover bemærkes, at eventuelle positive virkninger af en fremtidig udvikling af et nyt habitat, hvormed det tilsigtes at kompensere for tabet af areal og kvalitet af den samme naturtype på en beskyttet lokalitet, også selv om dette har en større udstrækning og er af højere kvalitet, i almindelighed kun vanskeligt kan forudses og under alle omstændigheder først vil

vide sig i løbet af nogle år, således som det fremgår af præmis 87 i forelæggelsesafgørelsen. De kan derfor ikke tages i betragtning inden for rammerne af den procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse.

- 33 For det andet tilsigter den effektive virkning af de i habitatdirektivets artikel 6 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger, således som Kommissionen med rette har anført i sine skriftlige bemærkninger, at undgå, at den kompetente nationale myndighed ved såkaldt »afhjælpende« foranstaltninger, der imidlertid reelt svarer til kompensationsforanstaltninger, omgår de specifikke procedurer, der er foreskrevet i denne artikel, og i medfør af dennes stk. 3 meddeler tilladelse til projekter, der skader den pågældende lokalitets integritet.
- 34 Det er imidlertid kun, når en plan eller et projekt trods negative konklusioner i den vurdering, der er gennemført i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 6, stk. 3, første punktum, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, og fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, at medlemsstaten træffer de kompensationsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes inden for rammerne af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4 (jf. domme Kommissionen mod Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, præmis 81, Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 72, og Sweetman m.fl., EU:C:2013:220, præmis 34).
- 35 I denne henseende må habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, eftersom denne bestemmelse er en undtagelse til det i denne artikels stk. 3, andet punktum, nævnte kriterium for at meddele tilladelse, kun finde anvendelse, efter at virkningerne af en plan eller et projekt er blevet undersøgt i henhold til bestemmelserne i det nævnte stk. 3 (domme Kommissionen mod Portugal, C-239/04, EU:C:2006:665, præmis 35, og Sweetman m.fl., EU:C:2013:220, præmis 35).
- 36 Kendskab til disse virkninger i betragtning af bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet er en nødvendig forudsætning for, at nævnte artikel 6, stk. 4, kan finde anvendelse, eftersom man i mangel heraf ikke kan vurdere forudsætningerne for at anvende denne undtagelsesbestemmelse. Undersøgelsen af eventuelle bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og spørgsmålet om mindre skadelige alternativer kræver nemlig en afvejning i forhold til den påtænkte plan eller det påtænkte projekts påvirkning af lokaliteten. Endvidere skal virkningerne på lokaliteten identificeres præcist, for at eventuelle kompensationsforanstaltninger kan fastlægges (dom Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 109).
- 37 De kompetente nationale myndigheder kan i denne sammenhæng udstede en tilladelse i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, for så vidt som de betingelser, der er fastsat i bestemmelsen, er opfyldt (jf. i denne retning dom Sweetman m.fl., EU:C:2013:220, præmis 47).
- 38 Det må i denne henseende fremhæves, at i forbindelse med anvendelsen af denne bestemmelse har den omstændighed, at de påtænkte foranstaltninger bliver gennemført på den omhandlede Natura 2000-lokalitet, ingen indflydelse på den eventuelle kvalificering som »kompensationsforanstaltninger« som omhandlet i den nævnte bestemmelse. Af de grunde, der er anført af generaladvokaten i punkt 46 i forslaget til afgørelse, omfatter habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, alle kompensationsforanstaltninger, der er egnede til at beskytte den globale sammenhæng i Natura 2000-nettet, uanset om de bliver gennemført på den påvirkede lokalitet eller på en anden lokalitet i dette net.
- 39 Det følger dermed af de forudgående betragtninger, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at en plan eller et projekt, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for forvaltningen af et område af fællesskabsbetydning, som har negative virkninger på en

naturtype, der findes på dette område, og som indbefatter foranstaltninger med henblik på udvikling af et areal af tilsvarende eller større udstrækning med samme naturtype på denne lokalitet, påvirker den nævnte lokalitets integritet. Sådanne foranstaltninger kan i givet fald kun kvalificeres som »kompensationsforanstaltninger« som omhandlet i denne artikels stk. 4, for så vidt som de heri fastsatte betingelser er opfyldt

# BILAG

## Uddrag af miljørapporten, DNS fremhævelser

### 1.3

Mere end 85 % af landarealet afvander til marine Natura 2000-områder, ligesom der ligger et antal søer i Natura 2000-områder. Øget kvælstoftilførsel kan dermed medføre negativ indvirkning på naturtyper og levesteder for visse arter på udpegningsgrundlaget i områderne.

En ændring af udledningen af kvælstof kan påvirke de fleste marine Natura 2000-områder samt visse søer og vandafhængige naturtyper og levesteder for visse arter, ligesom næringsfattige terrestriske naturtyper kan blive påvirket indirekte via øget udvaskning til grundvand eller via overfladeafstrømning med højere indhold af kvælstof.

### 1.6

#### Planens indvirkning på miljøet

Miljøeffekten af planen om at udfase de reducerede gødskningsnormer skal ses i lyset af indsatserne for at forhindre, at ændringerne af miljøreguleringen fører til en negativ indvirkning på vandmiljøets tilstand. Med de afværgende foranstaltninger samt den kommende indførelse af en målrettet regulering vurderes de øgede gødskningsnormer ikke at ville indebære en langsigtet påvirkning af vandmiljøet. På kortere sigt vil der dog kunne være en indvirkning på overfladevand og grundvand særligt i 2016, som vil blive søgt håndteret gennem anvendelse af afværgeforanstaltninger jf. afsnit 1.1.

*En udfasning af kvælstofnormreduktionen vil som indledningsvist beskrevet isoleret set bl.a. indebære en mertilførsel af kvælstof til overfladevand og nitrat til grundvand, men denne mertilførsel vil til dels blive imødegået af en række modsatrettede effekter fra baseline 2013-21, MFO samt yderligere afværgende foranstaltninger. Valget af afværgeforanstaltninger kan få betydning for, hvornår effekten slår igennem. Særligt kan der i 2016 – uden eventuelle yderligere afværgende foranstaltninger herunder eventuelt målretning af kollektive virkemidler, jf. afsnit 1.1 – opstå risiko for en forøget udledning af kvælstof til overfladevandmiljøet og nitrat til grundvandet.*

Hertil kommer en midlertidig, øget udledning af CO<sub>2</sub> og ammoniak

Flora, fauna og biologisk mangfoldighed

*Merudledning af kvælstof som følge af normreduktionen indebærer en risiko for negativ påvirkning af natur inden for og uden for Natura 2000-områder, og denne risiko vil blive søgt imødegået af afværgeforanstaltningerne.* Der kan herunder i 2016 visse steder være behov for målrettede virkemidler, mens afværgeforanstaltningerne fra 2017 mere generelt vil begrænse risikoen.

Hvad angår de marine områder vurderes det på baggrund af de beregninger, der er foretaget af evt. påvirkning af vandområder under habitatdirektivet, at der i 2016 kan ske midlertidig merudledning i ca. 20 Natura 2000-områder fordelt i hele landet. *Langt størstedelen af disse midlertidige merudledninger ligger dog på et niveau under 1 % af den samlede belastning, og disse udledninger vurderes næppe at kunne få en målbar effekt på arter eller naturtyper. I Vadehavet kan der i 2016 være en merudledning op til 2,5 %, men denne udledning forventes heller ikke at få en målbar effekt som følge af stor vandudskiftning i området. I et enkelt område Holsteinborg Nor (del af Natura 2000-område Skælskør Fjord og havet og kysten mellem Agersø og Glænø), som også bliver belastet af bl.a. spildevand, kan merudledningen blive op til 6 %, hvilket potentielt kan have en negativ effekt, og denne vil blive søgt modvirket gennem målrettede afværgeforanstaltninger. I den forbindelse vil yderligere omkostningseffektive virkemidler herunder også i relation til spildevandstilførsel kunne indgå. I bilag 1 er angivet de 2 Natura 2000-områder, hvor disse marine områder indgår, og hvor der i 2016 kan ske merudledning på over 1 %*

*Det tages endvidere som forudsætning, at afværgeforanstaltninger udformes, så de ikke i sig selv påvirker naturtyper eller arters levesteder. F.eks. forventes det, at minivådområder ikke placeres i terrestriske naturtyper eller levesteder for arter, evt. ved at fastsætte retningslinjer for, at sådanne afværgeforanstaltninger ikke må lokaliseres på kortlagte naturtyper eller kendte levesteder for arter i Natura 2000-områder.* Forbuddet mod tilstandsændringer i § 3 betyder desuden, at afværgeforanstaltninger i form af minivådområder vil kunne kræve dispensation. *Det forudsættes, at spørgsmålet om eventuel dispensation, afløres med kommunen i forbindelse med indgåelse af eventuel aftale om afværgeforanstaltning.*

## Vand

Samlet set vil planen for udfasning af normreduktionen samt de afværgende foranstaltninger i den overvejende del af overfladevandområderne kunne gennemføres, uden at dette indebærer en merbelastning i forhold til belastningsniveauet i udkast til vandområdeplaner 2015-21. I 2021, når den samlede kvælstofreducerende indsats er implementeret, **forventes** det, at den samlede belastning af vandmiljøet er reduceret. Det forventes desuden, at den eksisterende regulering vedrørende kommunal indsatsplanlægning, som indebærer, at kommunerne som følge af en udfasning af normreduktionen i nødvendigt omfang vil skulle justere deres indsatsplaner, vil håndtere drikkevandsbeskyttelsen tilfredsstillende.

Planen for ændret gødskningsnorm vil således kunne medføre – såfremt der ikke bliver iværksat tilstrækkelige afværgende foranstaltninger i 2016 – en mertilførsel af kvælstof til kystvande, havmiljø, søer og grundvand

### 1.7

Miljøvurderingen i forhold til natur er baseret på forudsætningen om, at effekterne af ændrede kvælstofnormer i form af evt. øget udvaskning til overfladevand og grundvand, herunder til Natura 2000-områder, **vil blive modsvaret** af afværgeforanstaltninger i forbindelse med udmøntning af ændringen.