

## MRF 2023C.1

### Projekt opgave om bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser efter habitatdirektivets art. 6(4) – med fokus på prioriterede arter og Kommissionens praksis

*Af stud.jur. Signe Weiby Berg*

#### **Forord af Peter Pagh**

Muligheden for at godkende projekter og planer efter undtagelsen for bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser i habitatdirektivets art. 6(4) har påkaldt sig større interesse i de senere år. Dette skyldes især, at godkendelse af en række større projekter for bl.a. vedvarende energi er blevet ophævet og hjemvist af klagenævn, fordi projektet ikke kunne tillades efter habitatdirektivets art. 6(3), jf. f.eks. **MRF 2021.121 Mfk**, hvor VVM-tilladelsen til vindmølleparken på Thorup-sletten blev ophævet, fordi konsekvensvurderingen af projektets påvirkning af Natura 2000-områder fandtes mangelfuld. Selv om de fleste sager, hvor tilladelser er ophævet, vedrører manglende konsekvensvurdering eller mangler i konsekvensvurderingen, er der god grund til også at interessere sig for undtagelsen for bydende nødvendige samfundshensyn i habitatdirektivets art. 6(4), som EU-Domstolen mere fyldigt udtalte sig om i sag C-411/19 (**MRF 2020.12**). Hvor projektet er begrundet i socioøkonomiske hensyn og skader en prioriteret art eller naturtype, kan undtagelsen imidlertid kun anvendes efter, at Kommissionen har afgivet udtalelse.

Det er indholdet i denne praksis fra Kommissionen, der er emnet for dette projekt, der bl.a. belyser den vidtgående spændvidde af hensyn, som efter Kommissionens praksis kan begrunde, at undtagelsen i art. 6(4) anvendes. Det foreliggende projekt tydeliggør, at når fremgangsmåden med konsekvensvurdering er overholdt, er Kommissionen tilbageholdende med at underkende medlemsstaternes vurdering af, hvad der er bydende nødvendige samfundshensyn, når afvejningen i øvrigt er transparent. Projektet bekræfter dermed den konklusion, som Ludwig Krämer i 2009 nåede frem til på baggrund af en gennemgang af Kommissionens daværende praksis.<sup>1</sup>

Undtagelsen kan få yderligere betydning efter, at Kommissionens såkaldte nødretsforordning (2022/2577) for fremme af udbredelsen af vedvarende energi har givet mulighed for at lempe kravene til miljøvurdering og høring på baggrund af forsyningsproblemer med energi og krigen i Ukraine. Efter nødretsforeningens art. 3 kan medlemsstaterne således i en periode på foreløbigt 18 måneder reducere undersøgelseskrav og anvende en hurtigere beslutningsproces for bestemte dele af medlemsstaternes område, men dog således, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en konkret afvejning. Primo februar 2023 er det ikke afklaret, hvordan forordningens muligheder vil blive gennemført i dansk ret, men det er meget tænkeligt, at anvendelse af undtagelsen i habitatdirektivets art. 6(4) kan få øget anvendelse.

---

<sup>1</sup> Ludwig Krämer: The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, Journal of Environmental Law, 2009, s. 59 ff.



# Projektorienteret forløb: Bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser efter habitatdi- rektivets artikel 6, stk. 4

*Med fokus på planer og projekter på lokaliteter med prioriterede  
arter og/eller prioriterede naturtyper*

<b>Navn</b>	
Signe Weibye Berg	

<b>Vejleder</b>	
Københavns Universitet: Peter Pagh Den Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union: Camilla Marta Giordano	

**Afleveringsdato:** Den 13. januar 2023

## Indhold

1. Indledning.....	3
1.1 <i>Metode</i> .....	4
1.2 <i>Emneafgrænsning</i> .....	4
1.3 Læsevejledning.....	5
2. Habitatdirektivet.....	6
2.1. Habitatdirektivets historie.....	6
2.1.1 <i>Natura 2000-område og prioriterede naturtyper og/eller arter</i> .....	6
2.2 Habitatdirektivet art. 6 generelt.....	6
2.3 Habitatdirektivets art. 6(3).....	7
2.4 Habitatdirektivet art. 6(4).....	8
2.4.1 <i>Art. 6(4)'s historie</i> .....	8
2.4.2 <i>Art. 6(4)</i> .....	9
3. Bydende nødvendige hensyn efter art. 6(4).....	11
3.1 Indledning til 3. afsnit.....	11
3.2 Bydende nødvendige hensyn efter art. 6(4).....	11
3.2.1 <i>Sag C-411/19 WWF Italia Onlus m.fl.</i> .....	11
3.2.2 <i>Sag C-399/14 Grüne Liga Sachsen</i> .....	13
3.2.3 <i>Sag C-404/09 Kommissionen mod Spanien</i> .....	14
3.2.4 <i>Sag C – 182/10 Solvay m.fl.</i> .....	15
3.3 Andre krav for prioriterede naturtyper og/eller prioriterede arter?.....	17
3.3.1 <i>Sag C-441/03 Kommissionen mod Holland</i> .....	17
3.4 Menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed og gavnlige virkninger på miljøet.....	18
3.4.1 Menneskers sundhed.....	18
3.4.1.1 <i>Sag C – 504/14, Kommissionen mod Grækenland</i> .....	18
3.4.2 Den offentlige sikkerhed.....	20
3.4.3 Gavnlige virkninger på miljøet.....	22
3.4.3.1 <i>Sag C-43/10 Kommissionen mod Grækenland</i> .....	22
3.5 Delkonklusion – bydende nødvendige hensyn 6(4)(1) og 6(4)(2).....	23
4. Kommissionens udtalelser efter habitatdirektivets art. 6(4)(2).....	25
4.1 Indledning til 4. afsnit.....	25
4.2 Kommissionens udtalelser generelt.....	25
4.3 Kommissionens udtalelse som gyldighedsbetingelse og søgsmålskompetence.....	26
4.4 Socioøkonomiske hensyn.....	28
4.4.1 <i>Overvejelser om hensyn af økonomisk og social art</i> .....	31
4.5 Hvilke hensyn godkendes ikke af Kommissionen?.....	32

4.5.1 Overvejelser om hensyn, Kommissionen udtrykte tvivl ved.....	34
4.6 Kommissionens udtalelser vs EUD-praksis, politik og transparens .....	36
4.7 Delkonklusion – Kommissionens udtalelser .....	37
5. Konklusion .....	39
6. Litteraturliste .....	41

# 1. Indledning

Habitatdirektivet<sup>1</sup> fra 1992 forpligter Den Europæiske Union's (*herefter EU*) medlemsstater til at bevare udvalgte naturtyper og arter, der er karakteristiske, sjældne eller truede i EU.<sup>2</sup>

Habitatdirektivet forpligter medlemsstaterne til at udpege særlige bevaringsområder, bedre kendt som Natura 2000-områder. Områderne er ofte et centralt tema, når der skal gives tilladelse til ny infrastruktur, industri, landbrug mv. I Danmark er 250 områder udlagt til Natura 2000-områder, hvilket svarer til cirka 8% af Danmarks landareal og 16% af Danmarks havareal.<sup>3</sup> Beskyttelsen af områderne vedrører også aktiviteter uden for de udlagte områder, hvis der er en risiko for, at aktiviteterne vil påvirke et Natura 2000-område negativt.<sup>4</sup>

Habitatdirektivets bestemmelser er i løbet af årene blevet fortolket og præciseret af EU-domstolen (*herefter EUD*). Selvom EUD gennem fortolkning har præciseret forståelsen af bestemmelserne i habitatdirektivet, forekommer der i dag stadig flere uklarheder ved brugen af direktivet.<sup>5</sup>

Denne fremstilling har til formål at undersøge et af habitatdirektivets stadig uklare områder ifm. habitatdirektivets art. 6, stk. 4. (*herefter 6(4)*). Det ønskes at belyse hvilke bydende nødvendige hensyn, der kan lægges vægt på ved brug af bestemmelsen. For at kunne belyse dette, vil projektet først redegøre for habitatdirektivet generelt, hvorefter der vil fokuseres på habitatdirektivets art. 6(4) og derefter mere specifikt på hensynene i art. 6, stk. 4, para 2 (*herefter 6(4)(2)*). Projektet vil gøre brug af retspraksis, vejledninger og udtalelser fra Kommissionen og juridisk litteratur for at kunne besvare problemformuleringen.

***Problemformulering:*** *Projektet vil undersøge, hvordan bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser fortolkes i forbindelse med en plan eller et projekt efter habitatdirektivets art. 6(4). Fokus vil være på hensyn i forbindelse med en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art efter habitatdirektivets art. 6(4)(2).*

---

<sup>1</sup> Direktiv 92/43/EØF *Habitatdirektivet*

<sup>2</sup> Miljøministeriets hjemmeside. Fakta om Natura 2000-områder <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/>

<sup>3</sup> Miljøministeriets hjemmeside. EU's naturbeskyttelsesdirektiver <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/fakta-om-omraaderne/>

<sup>4</sup> Ugeskrift for Retsvæsen, 2019B.139

<sup>5</sup> Ugeskrift for Retsvæsen, 2019B.139

Med denne problemformulering er det forventningen at nå frem til et resultat, der kan virke som et bidrag til forståelsen af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser efter habitatdirektivets art. 6(4)(1) og ifm. områder, hvor der findes prioriterede naturtyper og/eller arter efter 6(4)(2).

### 1.1 Metode

Projektet anvender den retsdogmatiske metode til at beskrive, fortolke og analysere gældende ret omhandlende habitatdirektivets art. 6(4) ved brug af relevante retskilder og principper. Gældende ret ifm. projektets problemformulering vil blive etableret ved bl.a. at sammenholde retskilder inden for EU-retten, herunder love, retspraksis og udtalelser fra Kommissionen.

De primære retskilder i projektet er habitatdirektivet og EUD's retspraksis i forbindelse hermed. Direktivet er i dansk ret bl.a. implementeret i habitatbekendtgørelsen.<sup>6</sup> Bl.a. direktivets art. 6, stk. 3 (herefter 6(3)) og art. 6(4) har direkte effekt.<sup>7</sup> EUD's kompetence omfatter fortolkning af retsakter, og EUD's praksis kan tillægges præjudikatsværdi.<sup>8</sup>

Juridisk litteratur fra både ind- og udland, herunder artikler og bøger, anvendes til at forstå og beskrive retsstillingen på området. Den overvejende holdning om retslitteratur er, at det ikke er en retskilde, jf. bl.a. Peter Blume.<sup>9</sup> Retslitteraturen er dog et væsentligt bidrag til forståelsen af juraen og dens mange aspekter. Litteraturen er således retskildelignende, og det er derfor accepteret, at denne ligeledes tages i betragtning, når gældende ret fastlægges.<sup>10</sup>

### 1.2 Emneafgrænsning

Hvorvidt, der er tale om en plan eller et projekt, som er et krav for benyttelsen af habitatdirektivetsart. 6(3) og art. 6(4), vil ikke blive gennemgået, da det er uden for projektets formål.<sup>11</sup>

Grundet det begrænsede omfang af dette projekt, vil kun de dele af praksis, der findes mest relevante ifm. besvarelsen af problemformuleringen, inddrages.

Direktiv om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet)<sup>12</sup> vil ikke blive inddraget i et større omfang, selvom direktivet nævnes i Kommissionens vejledninger

---

<sup>6</sup> Bekendtgørelse nr. 2091 af den 12. november 2021

<sup>7</sup> Pagh, P. & Haugsted, T. (2022). Fast ejendom – regulering og køb, s. 527

<sup>8</sup> Riss, T & Trzaskowski, J. (2020). Skriftlig jura – den juridiske fremstilling, s. 148ff

<sup>9</sup> Blume, P (2016)., Retssystemet og juridisk metode s. 266

<sup>10</sup> Riss, T & Trzaskowski, J. (2020). Skriftlig jura – den juridiske fremstilling, s. 19

<sup>11</sup> Se hertil bl.a. sagerne C-293-294/17, herunder sag C-293/17, præmis 60-73

<sup>12</sup> Direktiv 2011/92/EU *VVM-direktivet*

til habitatdirektivet.<sup>13</sup> Det kan bemærkes, at en vurdering efter VVM-direktivet ikke vil kunne erstatte vurderingen efter habitatdirektivets art. 6(3) og art. 6(4).<sup>14</sup>

Anden væsentlig regulering, såsom Espoo-konventionen,<sup>15</sup> der ligeledes har stor betydning for bl.a. vedtagelse af planer og projekter, vil ikke gennemgås. Det kan dog bemærkes, at Espoo-konventionen kan medføre flere problemstillinger for især projekter som Lynetteholmen og store havvindmølleprojekter.<sup>16</sup>

Det må ligeledes bemærkes, at dette projekt ikke dybdegående vil behandle de resterende krav til habitatdirektivets art. 6(4), men fokusere på kravet fsva. bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser med primært fokus på art. 6(4)(2), hvor praksis efter 6(4)(1) dog også vil inddrages.

### 1.3 Læsevejledning

**Afsnit 2** vil gennemgå den relevante lovgivning ifm. habitatdirektivet. Først vil habitatdirektivet i sin helhed beskrives. Derefter beskrives habitatdirektivets art. 6(3) og art. 6(4).

**Afsnit 3** vil undersøge praksis fra EUD, som omhandler de bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser ifm. habitatdirektivets art. 6(4)(1). Dernæst vil en behandling af praksis ifm. de beskrevne hensyn i habitatdirektivets art. 6(4)(2), menneskets sundhed, den offentlige sikkerhed og gavnlige virkninger på miljøet, finde sted.

**Afsnit 4** vil undersøge Kommissionens udtalelser, der kan udstedes til planer eller projekter, som ikke omhandler et af de i art. 6(4)(2) beskrevne hensyn. Ifm. undersøgelsen, vil fokus være på Kommissionens vurdering af de af medlemsstaterne indsendte bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

**Afsnit 5** vil konkludere på projektets problemformulering.

---

<sup>13</sup> Se bl.a. Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012

<sup>14</sup> Se C-418/04, præmis 231 & Krämer, L. (2009). The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive

<sup>15</sup> Espoo konventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne

<sup>16</sup> Transportudvalgets høring om miljøvurdering af Lynetteholmen-projektet, havmiljø og klimasikring, Pagh. P. (klokkeslæt: 13:26:00), [Tv fra Folketinget / Folketinget \(ft.dk\)](#)

## 2. Habitatdirektivet

### 2.1. Habitatdirektivets historie

Direktiv 92/43/EØF, habitatdirektivet, er fra 1992 og bestemmelserne i direktivet har været gældende siden den 5. juni 1994.<sup>17</sup> Direktivet blev til ud fra betragtningen og ønsket om bevaring, beskyttelse og forbedringer af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter. Direktivets formål er beskrevet i art. 2, hvoraf det fremgår, at

*”formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse”.*<sup>18</sup>

Sammen med direktiv 2009/147/EC, fuglebeskyttelsesdirektivet, er habitatdirektivet et helt centralt element i EU's naturbeskyttelsespolitik.

#### 2.1.1 Natura 2000-område og prioriterede naturtyper og/eller arter

Et Natura 2000-område er et habitatområde, der nyder særlig beskyttelse. Medlemsstaterne kan i kraft af habitatdirektivets art. 4 fremsætte forslag til Natura 2000-områder efter specifikke videnskabelige kriterier, der er beskrevet i direktivets bilag 3. Det er Kommissionen, der har kompetence til at afgøre, om en lokalitet skal udpeges som et Natura 2000-område. Når Kommissionen har godkendt arealet, er området omfattet af den negative beskyttelse mod skadelig virkning, som følger af habitatdirektivets art. 6(2)-(4).<sup>19</sup> Flere af områderne indeholder også prioriterede naturtyper og/eller arter, såsom indlandssalteng, grøn klit og lagune, der er de særligt truede naturtyper og arter på europæisk plan.<sup>20</sup> De prioriterede naturtyper og arter kan findes i habitatdirektivets bilag 5 og kendes ved en \*.

### 2.2 Habitatdirektivet art. 6 generelt

Når et område er blevet udlagt til Natura 2000-område efter habitatdirektivets art. 4, skal medlemsstaterne efter habitatdirektivets art. 6 sikre, at området ikke udsættes for nogle former for skadevirkninger eller anden væsentlig forstyrrelse.

---

<sup>17</sup> Naturstyrelsen, Vejledning om administration af internationale naturbeskyttelsesområder, 1. november 1998

<sup>18</sup> Direktiv 92/43/EØF *habitatdirektivet*

<sup>19</sup> Ugeskrift for retsvæsen, 2019B.139

<sup>20</sup> Direktiv 92/43/EØF *habitatdirektivet*, bilag 5



Habitatdirektivets art. 6 har ikke alene karakter af processuelle regler, såsom VVM-direktivet, men stiller tillige materielle krav til planer og projekter, der kan skade et natura 2000-område.<sup>21</sup> Art. 6, stk. 1 stiller et krav til aktive bevaringsforanstaltninger af Natura 2000-områder udlagt efter habitatdirektivet. Art. 6(2) indeholder den generelle beskyttelse og kræver, at Natura 2000-områder ikke bliver udsat for skadelige påvirkninger. Art. 6(3) er den specielle beskyttelse mod skadelige virkninger for planer og projekter, herunder med et krav om en forudgående konsekvensvurdering. Beskyttelsesniveauet for art. 6(2) og art. 6(3) er det samme.<sup>22</sup> Art. 6(4) er undtagelsesbestemmelsen til art. 6(3).<sup>23</sup>

Habitatdirektivets art. 6(2)-(4) regulerer som beskrevet den negative beskyttelse af Natura 2000-områder. Til forskel for fredning efter fx naturbeskyttelsesloven,<sup>24</sup> medfører den negative beskyttelse af Natura 2000-områder, at enhver aktivitet både i og uden for det beskyttede område er omfattet, hvis aktiviteten kan have en skadelig virkning på lokalitetens gunstige bevaringsstatus.<sup>25</sup>

### 2.3 Habitatdirektivets art. 6(3)

Ordlyden af habitatdirektivets art. 6(3) er:

*”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.”*

Første del af art. 6(3) medfører, at der skal foretages en screening/væsentlighedsvurdering for planen eller projektet. Kun, hvis det på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at planen eller projektet i sig selv eller ifm. andre planer og projekter ikke kan påvirke den pågældende lokalitet væsentligt, skal der ikke foretages yderligere.<sup>26</sup> I sag C-127/02 *Waddenzee* bemærkes det, at en konsekvensvurdering efter 2. pkt. af bestemmelsen ikke kan undlades, hvis det kan forventes at projektet har en væsentlig negativ betydning - det er netop konsekvensvurderingen, der skal afklare dette.<sup>27</sup> I *Waddenzee* præmis 61 beskrives det dernæst, at en tilladelse efter art. 6(3) kun kan gives,

<sup>21</sup> U2022.193 og sag C-278/21 *AquaPri*

<sup>22</sup> Se bl.a. sag C-241/08 *Kommissionen mod Frankrig*, præmis 30

<sup>23</sup> Pagh, P & Haugsted, T. (2022). Fast ejendom – regulering og køb, s. 534

<sup>24</sup> Lovbekendtgørelse, nr. 1986 af den 27. oktober 2021

<sup>25</sup> Pagh, P & Haugsted, T. (2022). Fast ejendom – regulering og køb, s. 516

<sup>26</sup> Se bl.a. sag C-127/02 *Waddenzee*

<sup>27</sup> Pagh, P. & Haugsted, T. (2022). Fast ejendom – regulering og køb, s. 530

hvis konsekvensvurderingen giver

*” (...) vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet.”*<sup>28</sup>,

medmindre tilladelsen gives efter undtagelsen i art. 6(4). Få modifikationer til dette kan ses i bl.a. sag C-258/11 *Sweetman*, hvor man kan se bort fra små midlertidige ændringer.<sup>29</sup>

## 2.4 Habitatdirektivet art. 6(4)

### 2.4.1 Art. 6(4)'s historie

Art. 6(4) blev bl.a. tilføjet på baggrund af EUD's tidligere fortolkning af fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4(4) i sag C-57/89 *Kommissionen mod Tyskland (Leybucht-sagen)* om et kystbeskyttelsesprojekt i et fuglebeskyttelsesområde.<sup>30</sup> Her anlagde Kommissionen sag med påstand om, at det pågældende projekt reducerede et fuglebeskyttelsesområde, hvorfor det var i modstrid med fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4(4). Den tyske regering gjorde herefter gældende, at beskyttelsen efter fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4(4) ikke var absolut, hvorfor der skulle foretages en afvejning, hvor samfundshensyn kunne tages i betragtning efter fuglebeskyttelsesdirektivets art. 2.

EUD fandt ikke, at art. 2 havde betydning for forhold efter art. 4(4), men at en medlemsstat

*” (...) kun må formindske et særligt beskyttet områdes areal, når der foreligger ganske særlige omstændigheder (...), ”*<sup>31</sup>

hvilket ikke omfattede økonomiske eller rekreative hensyn.

EUD slog herefter fast,

*” (...) at faren for oversvømmelser og kystsikring udgør hensyn, der er tilstrækkeligt vægtige til at retfærdiggøre inddigningsforanstaltninger og forstærkning af kystanlæg, så længe disse foranstaltninger er begrænset til det strengt nødvendige og kun indebærer den ringest mulige formindskelse af det særlige beskyttede område.”*<sup>32</sup>

Det blev af EUD vurderet, at en økologisk udligning havde fundet sted, hvorfor Tyskland blev frifundet. For udlagte fuglebeskyttelsesområder blev fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4, stk. 4 erstattet af habitatdirektivets art. 6(4), jf. habitatdirektivets art. 7, hvor der er opstillet en fremgangsmåde, og hvor det er tydeliggjort, at økonomiske og rekreative hensyn kan begrunde fravigelse af beskyttelsen

---

<sup>28</sup> Sag C-127/02 *Waddenzee*, præmis 61

<sup>29</sup> Sag C-258/11, *Sweetman*, præmis 28 & Tidsskrift for miljø, 2020.429

<sup>30</sup> Fuglebeskyttelsesdirektivet 91/43 EØF, artikel 4, stk. 4 & Tidsskrift for miljø, 2019.157

<sup>31</sup> Sag C-57/89, *Leybucht-sagen*, præmis 21

<sup>32</sup> Sag C-57/89, *Leybucht-sagen*, præmis 23

i særlige tilfælde.<sup>33 34</sup>

#### 2.4.2 Art. 6(4)

Ordlyden af habitatdirektivets art. 6(4) er:

*"Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.*

*Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser".*

En række forhold skal ud fra bestemmelsen være til stede, før undtagelsesbestemmelsen kan benyttes. Af para 1 fremgår det først og fremmest, at der skal være foretaget en konsekvensvurdering efter art. 6(3).<sup>35</sup> Derudover skal planen eller projektet være begrundet i bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, som kan være af social eller økonomisk art.

Der må ikke kunne findes alternative løsninger, som er mindre skadelige over for naturtyper, arter eller Natura 2000-områdets integritet. Herved menes der ikke alle alternativer, men alle "rimelige" alternativer. Denne forståelse korresponderer med ordlyden i Espoo-konventionen om vurdering af virkninger på miljøet på tværs af landegrænserne, hvor det af bilag II, b fremgår, at en

*" (...) beskrivelse, hvor det er relevant, af rimelige alternativer (...)"*

skal dokumenteres til vurdering af virkningerne på miljøet.<sup>36</sup> Medlemsstaten kan desuden, ved brug af art. 6(4), ikke komme udenom at gennemføre kompenserende foranstaltninger.<sup>37</sup>

Af para 2. fremgår det, at Kommissionen skal underrettes ved brug af art. 6(4). Af 3. pkt. lyder det, at hvis projektet vedrører en prioriteret naturtype eller art, og der er tale om andre bydende nødvendige

---

<sup>33</sup> Sag C-57/89, *Leybucht-sagen*, præmis 25-27, Krämer, L. (2009). The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 60-61 & DeSadeleer, N. (2005). Habitats Conservation in EC Law – From Nature Sanctuaries to Ecological networks.

<sup>34</sup> Ikke-udlagte fuglebeskyttelsesområder (som skulle have været udpeget) er omfattet af den endnu strengere fortolkning i fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4, jf. sag C-141/14 *Kommissionen mod Bulgarien* & Tidsskrift for miljø 2019.157

<sup>35</sup> Se bl.a. sag C-411/19 *WWF Italia Onlus m.fl.*, præmis 35

<sup>36</sup> Espoo konventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne & Krämer, L. (2009). The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 63-64

<sup>37</sup> Se sag C-521/12 *Briels m.fl.*, præmis 39

hensyn til væsentlige samfundsinteresser end hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, skal Kommissionen efter en underretning udtale sig herom. Når det uden tvivl er bevist, at de ovennævnte betingelser er opfyldt, kan planen eller projektet godkendes.<sup>38</sup>

Før sag C-521/12 *Briels m.fl.* fra 2014 blev art. 6(4) ikke benyttet i Danmark. Dette skyldes bl.a. det faktum, at Miljøministeriet og Natur- og Miljøklagenævnet antog, at der kunne meddeles tilladelse efter art. 6(3), hvis skadevirkninger blev imødegået af erstatningsbiotoper. Dette blev dog afvist i *Briels m.fl.*, hvor det blev fastslået, at hvis et projekt kræver etablering af erstatningsbiotoper for at undgå skadevirkning på beskyttede naturtyper og/eller arter, kan der kun meddeles tilladelse efter fremgangsmåden i art. 6(4).<sup>39</sup> Efter *Briels m.fl.* er undtagelsesbestemmelsen i få tilfælde anvendt af de danske myndigheder. Dette er i mindst tre tilfælde sket, efter at tilladelsen blev underkendt, hvor den efterfølgende tilladelse efter undtagelsen i art. 6(4) ikke blev påklaget i sagerne MAD 2016.430 Nmk (naturgaslager), MAD 2019.161 Mfk (kystbeskyttelses anlæg),<sup>40</sup> og mens tilladelse efter undtagelsen blev påklaget i MAD 2018.400 Mfk (Fynsværket).<sup>41</sup>

Det gør ikke en forskel, at en erstatningsbiotop etableres, før tilladelse er meddelt, jf. de forenede sager C-387-388/11/15 *Orleans m.fl.* Efter sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen* blev det desuden vist, at art. 6(4) også kan være relevant ift. allerede bestående forhold, hvor undtagelsen i art. 6(4) kan anvendes, hvis planen eller projektet skal vedtages.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012 af Kommissionen

<sup>39</sup> Sag C-521/12, *Briels m.fl.*, præmis 39

<sup>40</sup> Se beskrivelse af dommen i afsnit 3.4.2 om den offentlige sikkerhed

<sup>41</sup> Tidsskrift for miljø, 2020.429, s. 430

<sup>42</sup> Sag C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*, præmis 78

### 3. Bydende nødvendige hensyn efter art. 6(4)

#### 3.1 Indledning til 3. afsnit

Det er en retlig udfordring at udrede, hvad der konkret menes med bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser. For at kunne få et indblik i denne komplekse del af art. 6(4), vil det undersøges, hvordan EUD i deres praksis fortolker og vurderer bydende nødvendige hensyn efter habitatdirektivet art. 6(4)(1). Derefter vil hensyn til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed og gavnlige virkninger på miljøet efter habitatdirektivet art. 6(4)(2) undersøges nærmere ved at se på bl.a. Kommissionens vejledning<sup>43</sup> og EUD's fortolkning af hensynene i deres praksis på området. Analysens resultater vil også benyttes under evaluering af Kommissionens udtalelser i afsnit 4.

#### 3.2 Bydende nødvendige hensyn efter art. 6(4)

EUD's syn på brugen af bydende nødvendige hensyn af væsentlige samfundsinteresser kan bl.a. findes i sag C-411/19 *WWF Italia Onlus m.fl.*, sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen* og sag C-404/09 *Kommissionen mod Spanien*. EUD har i sin praksis også beskrevet de hensyn, som domstolen ikke kan godkende, hvilket bl.a. ses i sag C-182/10 *Solvay m.fl.*

##### 3.2.1 Sag C-411/19 WWF Italia Onlus m.fl.

Tvisten i denne sag vedrørte godkendelsen af et vejprojekt i Italien. Forløbet begyndte allerede i 2004, hvor Italiens miljøministerie foreslog en vej, ”violet rute”, som regeringen godkendte. I 2015 indsendte entreprenørfirmaet, der skulle udføre arbejdet, i stedet et forslag til en alternativ vej, ”grøn rute”. Miljøministeriet afgav en negativ udtalelse om ”den grønne rute”, da denne ville påvirke et Natura 2000-område negativt. På denne baggrund bad regeringen miljøministeriet om at vurdere mulighederne for at begrænse ”den grønne routes” virkninger på miljøet ved hjælp af kompenserende foranstaltninger. Miljøministeriet afgav igen en negativ udtalelse, hvoraf det fremgik, at man stadig ikke kunne afhjælpe de skadelige virkninger ved ”den grønne rute”.

Den 1. dec. 2017 vurderede regeringen, at ”den grønne rute” alligevel var i overensstemmelse med miljøkravene, ud fra, at der var tale om hensyn til væsentlige samfundsinteresser i form af færdiggørelsen af en strategisk rute, som indgik i det transeuropæiske transportnet, lavere omkostninger til bygge- og anlægsarbejdet og dets overensstemmelse med beskyttelsen af landskabsmæssige, historiske, kulturelle og socioøkonomiske forhold.<sup>44</sup> Regeringen krævede dog, at undersøgelserne af rutens virkninger på miljøet skulle overholde de krav og anbefalinger, der var fremlagt ved et

---

<sup>43</sup> Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012 af Kommissionen

<sup>44</sup> Sag C-411/19 *WWF Italia Onlus*, præmis 39

tværministerielt møde. Regeringen godkendte den 28. feb. 2018 det foreløbige projekt til ”den grønne rute”, ud fra betingelser om, at entreprenørfirmaet ved udarbejdelsen af projektet skulle undersøge virkningerne på miljøet, hvilket herefter skulle efterprøves af regionen Lazio.

Herefter lagde WWF Italia Onlus m.fl sag an ved den regionale forvaltningsdomstol omhandlende lovligheden af regeringens afgørelse fra 1. dec. 2017 og afgørelse fra 28. feb. 2018. WWF mente, at beslutningerne var i modstrid med habitatdirektivets art. 6, hvilket førte til flere præjudicielle spørgsmål til EUD om især betingelser efter habitatdirektivets art. 6(4).

EUD vurderede, at sagen omhandlede flere væsentlige dele af art. 6. EUD bemærkede bl.a., at undtagelserne for bydende nødvendige hensyn kun kunne anvendes, når der var gennemført en habitatvurdering efter art. 6(3). Der blev lagt vægt på, at art. 6(4) herefter kunne anvendes ved en negativ konklusion på en vurdering efter art. 6(3) og hvis man levede op til kravene i art. 6(4).<sup>45</sup>

Herefter beskrev EUD, at hensyn, i form af økonomiske omkostninger, ikke alene kunne være afgørende ved valget af alternative løsninger, jf. også sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen*. EUD konkluderede, at art. 6(4) ikke var til hinder for en lovgivning, der gav mulighed for at fortsætte proceduren for tilladelse, hvis virkninger på et særligt bevaringsområde ikke kunne afhjælpes, og som den kompetente myndighed allerede havde afgivet en negativ udtalelse om, medmindre der fandtes en alternativ løsning, der medførte færre ulemper for det berørte områdes integritet.<sup>46</sup>

EUD slog endvidere fast, at der ikke kunne meddeles tilladelse efter art. 6(4), hvis projektet blev ændret *efter* en habitatvurdering på grundlag af art. 6(3). En tilladelse efter art. 6(4) ville i den situation kræve en ny habitatvurdering efter art. 6(3). En projektherre kunne dog pålægges at gennemføre *undersøgelser* af projektets påvirkning af Natura 2000-områder.<sup>47</sup> En projektherre kunne dog ikke pålægges at gennemføre *ændringer* af projektet for at begrænse skadelige virkninger, efter en habitatvurdering var foretaget, medmindre en ny habitatvurdering blev gennemført.<sup>48</sup>

### 3.2.1.1 *Dommens betydning i relation til medlemsstaternes skøn og bydende nødvendige hensyn*

Dommen lægger op til, at medlemsstaterne overlades et relativt stort skøn, hvor bydende nødvendige hensyn til bl.a. bedre trafikforbindelser i form af en strategisk rute kan inddrages ved en vurdering.

---

<sup>45</sup> Sag C-411/19 *WWF Italia Onlus*, præmis 51

<sup>46</sup> Sag C-411/19 *WWF Italia Onlus*, præmis 44

<sup>47</sup> Se hertil sag C-461/17 *Holohan* og kommentar i Miljøretlig forskningsportal 2020-12, hvor habitatdirektivets art. 6(3) er til hinder for, at projektherren selv foretager vurdering af projektets påvirkning på Natura 2000-området

<sup>48</sup> Sag C-411/19 *WWF Italia Onlus*, præmis 70

De resterende hensyn ifm. lavere omkostninger til anlægsarbejdet og overensstemmelse med beskyttelsen af landskabsmæssige, historiske, kulturelle og socioøkonomiske forhold spænder ligeledes bredt, og viser hvordan bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser kan være meget forskelligartede. Her vil det økonomiske hensyn, lavere omkostninger til anlægsarbejdet i relation til alternativer, ikke kunne godkendes alene, hvilket er i tråd med eksisterende retspraksis.<sup>49</sup>

Derudover bemærkes det af EUD, at bydende nødvendige hensyn først kan benyttes, når der er gennemført en habitatvurdering efter art. 6(3). Før en negativ konsekvensvurdering er givet, behøver man derfor ikke at overveje de bydende nødvendige hensyn, der kan have betydning efter habitatdirektivets art. 6(4).

### 3.2.2 *Sag C-399/14 Grüne Liga Sachsen*

Omdrejningspunktet var i denne sag en vejbro over Elben i Tyskland. Tilladelse til broen blev meddelt i apr. 2004. Et område, broen ville gå over, blev udlagt som Natura 2000-område i dec. 2004, hvorfor tilladelsen var givet før området blev omfattet af habitatdirektivets art. 6(2)-(4). Selve opførelsen af broen fandt dog først sted fra år 2007-2013. Miljøforeningen, Grüne Liga Sachsen, ønskede tilladelsen underkendt ved sagsanlæg, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse ved EUD.

EUD vurderede ud fra et af de præjudicielle spørgsmål, med henvisning til bl.a. sag C-6/04, *Kommisjonen mod Storbritannien og Irland*, præmis 42-44, at miljømyndighederne efter art. 6(2) kunne være forpligtede til at gennemføre en konsekvensvurdering af et projekt, der var lovligt tilladt inden art. 6(2) trådte i kraft. Denne konsekvensvurdering skulle leve op til de krav, der fulgte af art. 6(3), da beskyttelsesniveauet var det samme. EUD vurderede, at forpligtelsen forekom, når det var sandsynligt, at et projekt ville have skadelige virkninger for området eller når der var en risiko herfor.<sup>50</sup>

Hvis en ny konsekvensvurdering havde vist, at projektet ikke kunne tillades efter art. 6(3), ville der kun kunne gives tilladelse efter art. 6(4). Dog var projektet allerede opført, og en fysisk lovliggørelse i form af at fjerne anlægget, ville også anses for et projekt, der ville kræve en positiv konsekvensvurdering. Hvis både en retlig eller fysisk lovliggørelse ville medføre risici for forringelse eller forstyrrelser, der kunne have betydelige konsekvenser som omhandlet i art. 6(2), ville det være i strid med formålet med bestemmelsen, og ikke kunne anses som en alternativ løsning.<sup>51</sup> En afvejning

---

<sup>49</sup> Sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen*, præmis 77

<sup>50</sup> Sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen*, præmis 46

<sup>51</sup> Sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen*, præmis

efter art. 6(4) måtte derfor foretages, hvor EUD lagde vægt på, at man kunne inddrage de økonomiske omkostninger ved en fysisk eller retlig lovliggørelse ved undersøgelsen af alternativer, men at disse ikke kunne stå alene.<sup>52</sup>

Da der ikke fandtes alternativer til hverken bibeholdelse af vejbroen eller nedrivning,

” (...) måtte man foretage en afvejning af de miljømæssige konsekvenser af opretholdelsen eller begrænsningen af brugen af det omhandlende arbejde, herunder lukning af dette, eller endda dets nedrivning på den ene side, og de væsentlige samfundsinteresser, der har ført til opførelsen af det, på den anden side.”<sup>53</sup>

#### 3.2.2.1 Dommens betydning for bydende nødvendige hensyn

I dommen var der tale om en særlig situation, hvor både fysisk og retlig lovliggørelse ville kræve godkendelse efter habitatdirektivets art. 6(4), hvis både nedrivning eller bibeholdelse af broen medførte en negativ konsekvensvurdering. Ved denne situation måtte man foretage en afvejning efter konsekvensvurdering af begge muligheder, der kunne tage hensyn til omkostninger, uden at disse dog alene måtte være udslagsgivende.

EUD beskrev derudover, at der på den ene side måtte foretages en afvejning af de miljømæssige konsekvenser ved at lukke broen mod de på den anden side væsentlige samfundsinteresser, der havde begrundet opførelsen. Det nævnes ikke i sagen, hvilke samfundsinteresser det er, der skal overvejes, men opførelsen af broen må vurderes bl.a. at være af social og økonomisk art i form af bl.a. bedre sammenhængskraft for en region.

I lignende situationer, hvor man står med et projekt, hvor både retlig og fysisk lovliggørelse forventes at kræve godkendelse efter habitatdirektivets art. 6(4), vil de bydende nødvendige hensyn derfor have en stor betydning. I den forbindelse kan EUD's syn på de bydende nødvendige hensyn i sag C-399/14, og afvejningen der her fandt sted, benyttes ved en vurdering af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

#### 3.2.3 Sag C-404/09 Kommissionen mod Spanien

Sagen omhandlede minedrift i flere aktive minebrud i en spansk region, Castilla y León, tæt på det særligt beskyttede Natura 2000-område, Alto Sil. Kommissionen nedlagde bl.a. påstand om, at Italiens myndigheder havde tilsidesat deres forpligtelser efter art. 6(2)-(4), ifm. beskyttelsen af Alto Sil. En mine, Ladrones, lå i området Alto Sil, mens andre lå på grænsen dertil. Kommissionen mente, at

---

<sup>52</sup> Sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen*, præmis 77

<sup>53</sup> Sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen*, præmis 74



Spaniens myndigheder ved deres evaluering af indvirkningen på miljøet for disse miner ikke havde taget tilstrækkeligt hensyn til de evt. forstyrrelser for arter, herunder den brune bjørn, I området. Et af klagepunkterne omhandlede tilsidesættelsen af art. 6(2)-(4). EUD lagde i deres vurdering af klagepunktet vægt på, at konsekvensvurderingen efter art. 6(3) ikke havde opnået en vished for, at minedriften ikke havde en skadelig virkning for den pågældende lokalitets integritet.

EUD bemærkede dog at:

*”Kongeriget Spaniens påberåbelse af vigtigheden af minedriften for den lokale økonomi skal det bemærkes, at selv om dette kan udgøre et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser i henhold til habitatdirektivets art. 6, stk. 4 (...).”<sup>54</sup>*

Grundet den manglende konsekvensvurdering blev det fsva. spørgsmålet om art. 6(3) vurderet, at Spanien ikke levede op til habitatdirektivets krav.

#### *3.2.3.1 Dommens betydning for bydende nødvendige hensyn*

Ved denne udtalelse i sagen vurderede EUD, at minedrift i realiteten kan anses som et bydende nødvendigt hensyn, da driften kan have stor betydning for bl.a. den lokale økonomi. EUD åbner i dommen op for et muligt bydende nødvendigt hensyn ifm. råstofudgravning i form af minedrift grundet bl.a. betydningen for den lokale økonomi.

Det kan antages, at EUD's mulige accept af minedrift ikke kun skal forstås som accept af selve minedriften, men i større grad den sammenhængskraft og socioøkonomiske betydning en sådan aktivitet kan have for lokalbefolkningen og ofte for en hel region. Anden lignende opretholdelse af erhverv med stor betydning for en samfundsgruppe, ud over minedrift, må derfor ligeledes overvejes at kunne godkendes som et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

#### *3.2.4 Sag C – 182/10 Solvay m.fl*

Sagen angik en anmodning om præjudiciel afgørelse ifm. bl.a. art. 267 TEUF. Tvisterne opstod på baggrund af flere sager, der var indbragt for Cour Constitutionelle vedr. annullation af det vallonske parlaments dekret af 17. jul. 2008. Her var flere byggetilladelser til forskellige arbejder i tilknytning til lufthavne og jernbanelinjer blevet stadfæstet, ensbetydende med, at parlamentet havde godkendt dem grundet ”tvingende almene hensyn”. Der blev stillet to (det 5. og 6.) præjudicielle spørgsmål ifm. habitatdirektivets art. 6.

Det 5. spørgsmål fra Cour Constitutionelle omhandlede art. 6(3). En tilladelse til udførelse af et pro-

---

<sup>54</sup> Sag C-404/09 *Kommissionen mod Spanien*, præmis 109

jekt var givet efter en særlig hasteprocedure, hvor man havde gennemført en miljøindvirkningsvurdering, der var mangelfuld. Her gjorde EUD det klart, at projektet alene kunne godkendes efter art. 6(3), hvis det var sikret, at planen eller projektet ikke skadede lokalitetens integritet.<sup>55</sup>

Det 6. spørgsmål om art. 6(4) omhandlede spørgsmålet om, hvorvidt tilvejebringelse af en infrastruktur, der havde til formål at huse et privat selskabs hovedkontor og et stort antal medarbejdere, kunne anses for at være et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser. Her bemærkede EUD, at den interesse, som i henhold til habitatdirektivets art. 6(4) kunne begrunde gennemførelsen af en plan eller et projekt, skulle være både ”samfundsmæssig” og ”væsentlig”, hvilket indebar, at:

*”Den/det har en sådan betydning, at der kan foretages en afvejning med den målsætning om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, der forfølges med direktivet. Byggearbejder til etablering og udvidelse af en virksomhed opfylder i princippet kun disse betingelser, når der foreligger usædvanlige omstændigheder.”<sup>56</sup>*

EUD uddybede dernæst, at man ikke kunne udelukke, at projekter af privat karakter, både på grund af sin art eller den økonomiske og sociale sammenhæng, som det indgik i, reelt kunne udgøre en væsentlig samfundsinteresse, såfremt det var bevist, at der ikke fandtes nogen alternativ løsning. Dog vurderede EUD, at opførelse af infrastruktur, der skulle huse et hovedkontor, i princippet ikke udgjorde et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser.<sup>57</sup>

#### *3.2.4.1 Dommens betydning for bydende nødvendige hensyn*

Ud fra denne dom kan det udledes, at EUD ikke accepterer alle former for hensyn, herunder ikke alle former for opførelse af infrastruktur. Selvom der var tale om et projekt af større betydning for den private virksomhed og dets personale, kunne dette ikke leve op til de krav, der udspringer af art. 6(4). Dette vurderes at være i overensstemmelse med den generelt strenge praksis, som EUD har anlagt ifm. brugen af undtagelsesbestemmelsen.<sup>58</sup>

Dog bemærkes det i dommen, at det ikke er virksomhedens private karakter, der er ensbetydende med, at hensynet ikke kan anerkendes. Såfremt et bydende nødvendigt hensyn har den nødvendige styrke, vil også en privat plan eller et privat projekt således kunne anerkendes. Det væsentlige er

---

<sup>55</sup> Sag C-182/10 *Solvay m.fl.*, præmis 70

<sup>56</sup> Sag C 182/10 *Solvay m.fl.* præmis 75 og 76

<sup>57</sup> Sag C-182/10 *Solvay m.fl.*, præmis 79

<sup>58</sup> Tidsskrift for miljø, 2020.429, s. 431

derved afvejningen med målsætningen om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og hensynene bag en plan eller et projekt.

### 3.3 Andre krav for prioriterede naturtyper og/eller prioriterede arter?

Ovenfor er flere sager ifm. bydende nødvendige hensyn efter art. 6(4)(1) belyst. Det må herefter overvejes, hvorvidt der er forskel på kravene efter art. 6(4)(2). Dette belyses i sag C-441/03 *Kommissionen mod Holland*.

#### 3.3.1 *Sag C-441/03 Kommissionen mod Holland*

Sagen omhandlede Kommissionens stævning mod Holland ifm. tilsidesættelse af flere forpligtigelser efter fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. I sagen vedrørte et af Kommissionens klagepunkter spørgsmålet om, hvorvidt man skulle tage art. 6(4) i betragtning under vurderingen efter art. 6(3). Kommissionen havde til klagepunktet anført, at den vurdering, der skulle foretages på grundlag af de nationale bestemmelser, også skulle dække de aspekter, der var omhandlet i art. 6(4). Hertil meddelte EUD, at det kun var når resultater af den vurdering, der var påkrævet i henhold til art. 6(3), var negativ, og når der ikke kunne findes alternative løsninger, at man i det tilfælde, hvor planen eller projektet alligevel skulle gennemføres på grund af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, havde pligt til at foretage den undersøgelse, som var beskrevet i art. 6(4).<sup>59</sup>

Til art. 6(4)(2) bemærkede EUD desuden, at:

*”Når der på lokaliteten findes en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, er det desuden kunet begrænset antal bydende nødvendige hensyn, der kan anføres som begrundelse for ikke desto mindre at gennemføre en plan eller et projekt.”*<sup>60</sup>

##### 3.3.1.1 *Dommens betydning for hensyn ifm. art. 6(4)(2)*

Ligesom i sag C-411/11 *WWF Italia Onlus* konstaterede EUD, at undersøgelsen efter art. 6(4), herunder vurdering af bydende nødvendige hensyn, først skulle finde sted efter en negativ konsekvensvurdering på baggrund af art. 6(3).<sup>61</sup>

I dommen bemærkes det, at det kun er et begrænset antal bydende nødvendige hensyn, der kan lægges vægt på ved gennemførelse af en plan eller et projekt, hvor der på lokaliteten findes en prioriteret naturtype og/eller art. Ud fra dette kan det umiddelbart lægges til grund, at kravene til hensynene ikke altid vil være de samme som ved de bydende nødvendige hensyn efter art. 6(4)(1). Der må

<sup>59</sup> Sag C-441/03 *Kommissionen mod Holland*, præmis 26

<sup>60</sup> Sag C 441/03 *Kommissionen mod Holland*, præmis 27

<sup>61</sup> Sag C-411/19 *WWF Italia Onlus*, præmis 51

derfor være tale om en smallere fortolkning af, hvad der godkendes som bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser efter art. 6(4)(2).

Derved kan man ligeledes udlede, at alle de hensyn, der godkendes for lokaliteter, hvor der findes en prioriteret naturtype og/eller art, også kan accepteres efter de ”almindelige” bydende nødvendige hensyn i art. 6(4)(1).

### 3.4 Menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed og gavnlige virkninger på miljøet

I art. 6(4)(2) fremhæves de bydende nødvendige hensyn, der kan accepteres, såfremt der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller art, og hvor en udtalelse fra Kommissionen ikke er nødvendig. Herunder vil det undersøges, hvordan retspraksis kan give et mere nuanceret syn på, hvad der menes med de tre kategorier; menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed og gavnlige virkninger på miljøet.

Af Kommissionens vejledning fra 2012<sup>62</sup> fremgår det, at de tre kategorier, ligesom bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser i habitatdirektivets art. 6(4)(1), ikke er defineret udtrykkeligt. Der vil derfor, bl.a. ud fra Kommissionens vurdering, stadigvæk skulle foretages et skøn, en vurdering og en afvejning, når man skal finde ud af, om et hensyn falder ind under en af disse kategorier. I vejledningen nævnes det ligeledes, at det ifølge nærhedsprincippet er op til de kompetente myndigheder at undersøge, om bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser er til stede i den givne situation.<sup>63</sup>

#### 3.4.1 Menneskers sundhed

I Kommissionens vejledning fremgår det, at fællesskabsretten henviser til folkesundheden som en grund til at begrænse den frie bevægelighed for varer, arbejdstagere, tjenesteydelser og etableringsretten. Derudover er beskyttelsen af menneskers sundhed en af de primære målsætninger med EU's miljøpolitik. Menneskets sundhed må derfor anses for at være essentiel og for at være en faktor, der kan undtage forhold, der ellers er beskyttet af habitatdirektivet eller andre dele af fællesskabsretten.<sup>64</sup> Et eksempel, hvor hensynet var til stede, ses i sag C-504/14, *Kommissionen mod Grækenland*.

##### 3.4.1.1 *Sag C – 504/14, Kommissionen mod Grækenland*

Kommissionen havde anlagt sag mod Grækenland for manglende vedtagelse af de nødvendige foranstaltninger mhp. at undgå forringelse af naturtyper og leve- og ynglesteder, herunder for den

<sup>62</sup> Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012 af Kommissionen, s. 23

<sup>63</sup> Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012 af Kommissionen, s. 23

<sup>64</sup> Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012 af Kommissionen, s. 23

prioriterede art, havskildpadden. De manglende foranstaltninger omhandlede bl.a. opførelse af flere bygninger og ferieboliger i og omkring Agiannaka og Elaia i Grækenland mellem 2006 til 2013. Flere af anlæggene var planlagt eller opført på Natura 2000-området, Kyparissia-området, der havde eksisteret siden 2006, og som derfor siden da var omfattet af den negative beskyttelse efter art. 6(2)-(4).

EUD konkluderede først og fremmest, at de omtalte anlæg kunne have en væsentlig negativ indvirkning på levestederne i Kyparissia-området og derved havskildpaddernes ynglesteder. Her lagde EUD især vægt på en række veje, de græske myndigheder ikke havde stoppet anvendelsen af, hvorfor de havde tilsidesat deres forpligtigelse efter habitatdirektivets art. 6(2).<sup>65</sup>

Et af de andre opførte anlæg var på en af strandene i Kyparissia-området i Kalo Nero, der var placeret i nærheden af havskildpaddernes ynglested. Her var bl.a. anlagt en platform nær hotellet Messina Mare, i form af en platform til brug for hotellets handicappede gæster. Her havde Kommissionen bemærket, at man ikke anfægtede platformenes anvendelsesformål. EUD udtalte derefter, at:

*”Selv om en platform, som skal lette handicappede personers bevægelighed, i princippet kan anses for at være opført af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og af hensynet til menneskers sundhed som omhandlet i art. 6, stk. 4, i direktiv 92/43, kræver en sådan begrundelse imidlertid bl.a. en undersøgelse af, om der findes mindre skadelige løsninger og en afvejning af de berørte interesser med udgangspunkt i en analyse i henhold til direktivets art. 6, stk. 3, med hensyn til indvirkninger på bevaringsmålsætningen for det beskyttede område (...).”<sup>66</sup>*

Da de græske myndigheder ikke havde argumenteret i denne retning, vurderede EUD dog, at også tilladelsen til platformene kunne tilsidesættes efter art. 6(2), da platformene var bygget, før området var blevet anlagt som et Natura 2000-område. EUD vurderede, at Grækenland ikke havde varetaget de nødvendige foranstaltninger mhp. at begrænse tilstedeværelsen af allerede givne tilladelser, såsom platformen nær hotellet.

#### *3.4.1.1.1 Betydning for hensynet til menneskers sundhed*

Fsva. hensynet til menneskers sundhed kan man i den ovenstående dom finde betragtningen om, at nødvendige hjælpemidler til handicappede personer, vil kunne accepteres som sådant hensyn.

Ud fra denne sag kan det således udledes, at andre lignende foranstaltninger, der kan være til gavn for mennesker, der har brug for støtte eller ekstra hjælpemidler, såsom ramper til kørestole eller

---

<sup>65</sup> Sag C-504/14, Kommissionen mod Grækenland, præmis 57

<sup>66</sup> Sag C-504/14 Kommissionen mod Grækenland, præmis 77

gelænder ved nedstigninger, ligeledes med stor sandsynlighed vil kunne tillades på en lokalitet med prioriterede arter og/eller naturtyper, uden at Kommissionens udtalelse er nødvendig.

Det kan bemærkes, at der i dette tilfælde var tale om et anlæg tilhørende et hotel, hvorfor anlægget var af privat karakter. Ligesom det blev vurderet i sag C-182/10 *Solvay*, udelukker en plans eller projekts private karakter ikke, at der kan være tale om et hensyn til bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

Det kan ud fra dommen og Kommissionens vejledning overvejes, hvorvidt andre foranstaltninger omhandlende menneskers sundhed, men af en anden karakter end det i sag C-504/14, såsom foranstaltninger til bekæmpelse af epidemier (testcentre mm.) eller sundhedsfremmende anlæg (udendørs fitnessanlæg mm.), også vil kunne anses som et bydende nødvendigt hensyn til menneskers sundhed. Da denne slags foranstaltninger endnu ikke er blevet fremlagt ved EUD, er det ikke muligt at give et endeligt svar herpå.

### 3.4.2 Den offentlige sikkerhed

Kommissionen henviser i sin vejledning<sup>67</sup> til sag C-57/89 *Kommissionen mod Tyskland, Leybucht-sagen*, ifm. hensynet til den offentlige sikkerhed. I dommen bekræftede EUD, at oversvømmelsesrisiko og kystsikring udgjorde tilstrækkeligt vægtige hensyn til at retfærdiggøre inddigningsforanstaltningerne og forstærkning af kystanlæggende, så længe disse foranstaltninger var begrænset til det strengt nødvendige.<sup>68</sup>

Det må især ud fra Leybucht-sagen vurderes, at fremtidige planer og projekter, der anlægges ifm. kystbeskyttelse og inddigningsforanstaltninger, må kunne godkendes efter art. 6(4)(2) ud fra hensynet til den offentlige sikkerhed.

I sag C-411/17 *Inter-Environnement Wallonie m.fl.*, der vedrørte kernekraftværkers lovlighed, blev det af EUD bl.a. vurderet, at

*” (...) det kun nødvendigheden af at fjerne en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af forsyningen med elektricitet i den omhandlede medlemsstat, som under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan udgøre et offentligt sikkerhedshensyn, der i medfør af dette direktivs artikel 6, stk. 4, andet afsnit, kan begrunde gennemførelsen af projektet ”*<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012 af Kommissionen

<sup>68</sup> Se beskrivelse af dommen i afsnit 2.4.1

<sup>69</sup> Sag C-411/17 *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, præmis 158

Her ses igen et hensyn til den offentlige sikkerhed, der som EUD her beskriver, skal være en reel og alvorlig trussel.

Brugen af hensynet til den offentlige sikkerhed, herunder især i form af kystbeskyttelsesforanstaltninger, blev af flere omgange overset i Jyllinge-Nordmark sagen. Roskilde Kommune prøvede først at få projektet godkendt efter art. 6(3). Her ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet senest den 12. apr. 2019 VVM-tilladelsen. Klagenævnet henviste til, at VVM-tilladelsen var i modstrid med habitatdirektivets art. 6(3), da projektet ville have en skadelig påvirkning på et Natura 2000-område, herunder den prioriterede naturtype kalkoverdrev med vigtige orkidébestande. Sagen blev derfor hjemvist til fornyet behandling.<sup>70</sup>

Den 3. jul. 2020 blev en endelig tilladelse til etablering af kystbeskyttelse af Jyllinge-Nordmark og Tangbjerg mod oversvømmelser fra Roskilde fjord vedtaget ud fra en ny konsekvensvurdering, hvor man fandt, at der ikke var registreret orkidéer på kalkoverdrevet.<sup>71</sup> Ved den nye konsekvensvurdering blev det derfor vurderet, at projektet ikke ville have indvirkning på en prioriteret naturtype.<sup>72</sup>

Den endelige tilladelse kunne gives efter miljøministerens udtalelse fra den 3. apr. 2020, hvor ministeren vurderede, at betingelserne for fravigelse af den generelle beskyttelse af Natura 2000-området var opfyldt,

*” (...) da der ikke er gennemførlige alternativer, og da der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, samt at der som en del af projektet etableres kompenserende foranstaltninger i form af udlægning af erstatningsnatur på dobbelt areal (...).”<sup>73</sup>*

I den endelige vedtagelse nævnes bl.a. hensynet om, at såfremt en varig sikring af området ikke fandt sted, ville der opstå materielle skader, der ville medføre store udgifter for samfundet.

#### *3.4.2.1 Betydning for hensynet til den offentlige sikkerhed*

Kommissionens vejledning, der henviser til en analog anvendelse af Leybucht-sagen, kan bidrage til at vise, hvordan hensynet til den offentlige sikkerhed kan anvendes ved lignende situationer. En lignende situation kunne fx være i Jyllinge-Nordmark sagen. Det må vurderes at hensynet til den

---

<sup>70</sup> MAD 2019.161 Mfk

<sup>71</sup> Kystbeskyttelse Jyllinge Nordmark - Natura 2000 konsekvensvurdering af 23. oktober 2019

<sup>72</sup> Tilladelse til etablering af kystbeskyttelse af Jyllinge Nordmark og Tangbjerg mod oversvømmelser fra Roskildefjord, den 3. juli 2020, sagsnr. 311138

<sup>73</sup> Udtalelse fra Miljø- og fødevareministeriet om fravigelse (Jyllinge Nordmark), den 3. april 2020

offentlige sikkerhed efter Leybucht-sagen, ligeledes i Jyllinge-Nordmark sagen, kunne være et af de bydende nødvendige hensyn, der var blevet lagt vægt på. Såfremt en prioriteret type havde været en del af den endelige konsekvensvurdering, vurderes det således stadigvæk, at projektet var blevet godkendt.

Andre hensyn ifm. den offentlige sikkerhed, såsom forsyningssikkerhed efter sag C-411/17 *Inter-Environnement Wallonie m.fl.*, kan ligeledes finde anvendelse, hvis der er tale om en nødvendighed i form af en reel og alvorlig trussel.<sup>74</sup> Hensynet til den offentlige sikkerhed kan derfor have en væsentlig betydning, når trusler i forbindelse hermed er til stede. Det må vurderes, at hensynet i fremtiden kan få en større betydning grundet bl.a. forhold som voldsommere vejr, der leder til flere oversvømmelser, samt de problematikker, man kan stå over for ifm. forsyningssikkerhed.

### 3.4.3 Gavnlig virkninger på miljøet

At passe på miljøet er en primær målsætning i EU's miljøpolitik, hvilket Kommissionen ligeledes lægger vægt på i deres vejledning.<sup>75</sup> Et eksempel på en sag, hvor hensynet til gavnlige virkninger på miljøet havde betydning, var sag C-43/10 *Kommissionen mod Grækenland*.

#### 3.4.3.1 Sag C-43/10 Kommissionen mod Grækenland

Sagen var en præjudiciel forelæggelse indgivet af Symvoulio tis Epikateias (Grækenland). Anmodningen omhandlede fortolkningen af fastlæggelse af en ramme for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, og inkluderede fortolkning af en række direktiver, herunder habitatdirektivet.

Især det 12. præjudicielle spørgsmål havde relevans for forståelsen af art. 6(4). Det blev her ønsket oplyst, hvorvidt habitatdirektivet skulle fortolkes således, at begrundelser, der dels var knyttet til kunstvanding og dels til drikkevandsforsyning for iværksættelse af et vandomledningsprojekt, kunne udgøre et bydende nødvendigt hensyn til væsentlige samfundsinteresser, hvilket kunne begrunde vedtagelsen af et projekt, som skadede integriteten af de omhandlede lokaliteter. Ved besvarelsen lagde EUD vægt på, at der, fsva. lokaliteter af fællesskabsbetydning med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, alene kunne henvises til hensynet til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, medmindre en udtalelse fra Kommissionen var givet.<sup>76</sup> EUD fandt, at:

---

<sup>74</sup> I sag C-411/17 *Inter-Environnement Wallonie m.fl.* var der tale om en meget specifik situation, jf. præmis 159, hvorfor lignende omstændigheder, medførende at samme hensyn kan benyttes, kan være vanskelige at finde

<sup>75</sup> Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012 af Kommissionen

<sup>76</sup> Sag C-43/10 *Aitoloakarnanias*, præmis 123



*”Når et sådant projekt skader integriteten af en lokalitet af fællesskabsbetydning med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan gennemførelsen af projektet principielt begrundes af hensyn knyttet til drikkevandsforsyning. Under visse omstændigheder vil gennemførelsen kunne begrundes med de væsentlige fordelagtige virkninger, som kunstvanding kan have for miljøet (...)”<sup>77</sup>*

Ud fra EUD’s vurdering kunne hensyn til drikkevandet begrundes i menneskets sundhed, hvor kunstvandingen kunne vurderes at være et hensyn til væsentlige fordelagtige virkninger for miljøet.

#### *3.4.3.1.1 Betydning for hensynet til gavnlige virkninger på miljøet*

Ud fra dommen må det vurderes, at lignende foranstaltninger, der har en gavnlig virkning på miljøet, i flere situationer vil kunne accepteres. I den nærværende dom, kan der dog drages tvivl om, hvorvidt kunstvanding var en egentlig fordel for Natura 2000-området, eller blot en fordel for kultivering af majs og bomuld i området.<sup>78</sup>

Spørgsmålet er dog, hvor langt dette hensyn til gavnlige virkninger på miljøet kan strækkes. Da der ikke findes praksis på området, der afviser brugen af hensynet, ved fx projekter ifm. grøn energi (solceller, vindmøller mm.), der også kan antages at have gavnlige virkninger på miljøet, kan det ikke afvises, at disse projekter vil kunne godkendes efter dette hensyn.

### 3.5 Delkonklusion – bydende nødvendige hensyn 6(4)(1) og 6(4)(2)

Gennem EUD’s praksis er fortolkningen af bydende nødvendige hensyn til samfundsinteresser efter habitatdirektivets art. 6(4)(1) og menneskets sundhed, den offentlige sikkerhed og gavnlige virkninger på miljøet efter habitatdirektivets art. 6(4)(2) undersøgt nærmere.

I sag C-411/11 bemærkede EUD, at medlemsstaternes skøn har en stor betydning, når det kommer til anerkendelse af hensyn efter art. 6(4), og at man først ser på de bydende nødvendige hensyn efter en negativ konsekvensanalyse på baggrund af habitatdirektivet art. 6(3). Efter sag C-399/14 blev det belyst, at man i en situation, hvor både en fysisk eller retlig lovliggørelse vil have negative indvirkninger på miljøet, kan lægge vægt på økonomiske hensyn, der dog ikke kan stå alene. Derudover vil et socioøkonomisk hensyn såsom bibeholdelse af minedrift efter omstændighederne kunne accepteres af EUD, jf. sag C-404/09.

Ud fra EUD-praksis ses en streng fortolkning ved brug af undtagelsesbestemmelsen, hvor der også lægges vægt på, at der skal foretages en afvejning med den målsætning om bevarelse af naturtyper

<sup>77</sup> Sag C-43/10 *Aitoloakarnanias*, præmis 128

<sup>78</sup> Van Hoorick, G. (2014). *Compensatory Measures in European Natura Conservation Law*, s. 9

samt vilde dyr og planter, der forfølges med direktivet og de bydende nødvendige hensyn af væsentlig samfundsinteresse, jf. sag C-182/10.

Man må derudover være opmærksom på, at kravene til bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, når der på lokaliteten findes en prioriteret naturtype og/eller art efter art. 6(4)(2), antages at være mere begrænsede end ved vurderingen efter 6(2)(1), jf. sag C-411/03.

Ved de specifikke hensyn gældende for planer eller projekter, hvor der på lokaliteten findes prioriterede naturtyper og/eller arter, der ikke kræver en udtalelse fra Kommissionen, kan det bemærkes, at der endnu ikke findes meget retspraksis på området. Eksempler kan dog ses i sag C-501/14, ift. hensynet til mennesker sundhed i form af platforme til handicappede, sag C-411/17, hvor en alvorlig trussel til afbrydelse af forsyning, ses som et hensyn til den offentlige sikkerhed samt sag C-43/10, hvor hensynet til gavnlige virkninger på miljøet i form af kunstvanding nævnes. Da der endnu ikke er blevet afsagt domme i så stor en udstrækning inden for de tre kategorier, kan det ikke udelukkes, at anvendelsesområdet er bredere end de nævnte (og lignende) tilfælde. Derfor kan det fx ikke på denne baggrund udelukkes, at projekter ifm. grøn energi kan ses som et hensyn til gavnlige virkninger på miljøet.

## 4. Kommissionens udtalelser efter habitatdirektivets art. 6(4)(2)

### 4.1 Indledning til 4. afsnit

I dette afsnit vil der ses nærmere på Kommissionens udtalelser. Hvorvidt Kommissionens udtalelser er en gyldighedsbetingelse og muligheden for søgsmålskompetence overvejes først. Derefter vil der ses på hensyn af socio-økonomisk art. De hensyn, som Kommissionen har udtrykt tvivl om, vil dernæst undersøges. Til sidst vil det politiske aspekt ved udtalelserne overvejes, og der vil kommenteres på udtalelsernes transparens. Det er som beskrevet kun det kumulative krav til bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, der vil undersøges nærmere.

### 4.2 Kommissionens udtalelser generelt

Kommissionen har siden habitatdirektivets tilblivelse og indtil d.d. offentliggjort 24 udtalelser.<sup>79</sup> Udtalelserne kan udstedes for planer eller projekter på en lokalitet, hvor prioriterede naturtyper og/eller arter er til stede, og hvor et hensyn til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed eller gavnlige virkninger på miljøet ikke finder anvendelse, jf. habitatdirektivets art. 6(4)(2). Disse udtalelser er det tætteste man kan komme på Kommissionens fortolkning af dens juridiske pligt.<sup>80</sup> I Kommissionens udtalelser benyttes selve habitatdirektivet og den praksis, der findes på området, under deres beslutningsproces.<sup>81</sup>

Kommissionens udtalelser følger stort set alle den samme struktur. Først beskrives selve planen eller projektet, som en medlemsstat ønsker at få godkendt, hvorefter medlemsstatens applikation af kravene til art. 6(4) beskrives. Der redegøres for medlemsstatens konsekvensanalyse efter art. 6(3), kompenserende foranstaltninger, alternative løsninger og bydende nødvendige hensyn. På grundlag af medlemsstaternes materiale vurderer Kommissionen, hvorvidt de kan udtale sig positivt om planen eller projektet efter habitatdirektivets art. 6(4)(2). Fsva. bydende nødvendige hensyn vurderer Kommissionen 1) om der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og 2) om projektet er nødvendigt for, at hensynene kan realiseres.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> EU Kommissionens hjemmeside: Management of Natura 2000 sites: Guidance – European Commission Opinions relevant to Article 6(4) of the Habitats Directive. [Management of Natura 2000 sites: Guidance - Environment - Euro-pean Commission \(europa.eu\)](http://europa.eu)

<sup>80</sup> McGillivray, D. (2012). Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission's Approach to Compensation underarticle 6 of the Habitats Directive, s. 6

<sup>81</sup> McGillivray, D. (2012). Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission's Approach to Compensation underarticle 6 of the Habitats Directive, s. 6

<sup>82</sup> Verschuuren, J. (2004) Effectiveness of Natura Protection Legislation in The European Union and The United States: The Habitats Directive and Endangered Species Act, S. 51

#### 4.3 Kommissionens udtalelse som gyldighedsbetingelse og søgsmålskompetence

Det kan overvejes, om Kommissionens udtalelse er en gyldighedsbetingelse. G. Hoorick og N. Sadedleer har i deres litterære artikler vurderet, at udtalelserne ikke er bindende, men at medlemsstaterne, ved ikke at følge udtalelsen, kan udsættes for retlige skridt i form af bl.a. sanktioner.<sup>83</sup> P. Pagh vurderede i artiklen Tfm 2020.429, at udtalelsen fra Kommissionen kunne anses som en gyldighedsbetingelse, inden tilladelse kan meddeles, efter en analogi til stand-still proceduren i informationsproceduredirektivet.<sup>84</sup>

Hvis man anser Kommissionens udtalelse som en gyldighedsbetingelse, giver det ligeledes anledning til at overveje, om der findes en søgsmålskompetence til at prøve gyldigheden af Kommissionens udtalelser.

Der findes flere eksempler på sager, der kan belyse spørgsmålet om søgsmålskompetence i forbindelse med bl.a. administrative beslutninger. Dette ses i sag C-281/16, hvor en NGO anlagde sag ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager mod den hollandske regering. Her fik NGO'en medhold i, at Kommissionens gennemførelsesafgørelse om at reducere et Natura 2000-område var ugyldig, da det ikke kunne godtgøres, at en oprindelig udpegning var behæftet med en ”videnskabelig fejl”.<sup>85</sup>

I sag C-281/16 satte EUD ikke spørgsmålstegn ved den hollandske NGO's søgsmålskompetence over for Kommissionens gennemførelsesafgørelse. Derved krævede EUD, at en medlemsstat anerkendte et direkte søgsmål fra NGO'en vedrørende gyldigheden af Kommissionens afgørelse, der i denne sag også vedrørte habitatdirektivet. Der var dog ikke tale om en af Kommissionens udtalelser efter art. 6(4)(2). Sagen kan tale for, at NGO'er har en søgsmålskompetence, når det kommer til EU-institutionernes beslutninger – herunder fx også for Kommissionens udtalelser ifm. habitatdirektivets art. 6(4)(2).

I sag C-243/15 *LZ II* tog EUD bl.a. stilling til Århuskonventionens art. 9, stk. 2's betydning i en slovakisk sag om etablering af hegn i et Natura 2000 område og beskyttelse af den brune bjørn. En NGO ønskede at prøve, hvorvidt konsekvensvurderingen af dyrehegnet var mangelfuld, som de i første omgang var blevet afskåret fra af de slovakiske myndigheder.

I dommen fandt EUD, at habitatdirektivets art. 6(3)'s regel om mulig offentlig høring skal fortolkes

---

<sup>83</sup> De Sadeleer, N. (2005). Habitats Conservation in EC Law – From Nature Sanctuaries to Ecological networks, s. 249-250 & Van Hoorick, G. (2014). Compensatory Measures in European Natura Conservation Law, s. 170

<sup>84</sup> Direktiv (EU) 2015/1535 *Informationsproceduredirektivet* & Tidsskrift for miljø, 2020.429, s. 440

<sup>85</sup> Sag C-281/16, præmis 38

på baggrund af Århuskonventionens art. 6, stk. 1, litra b.<sup>86</sup> Dette giver miljøorganisationer, der opfylder Århuskonventionens krav om ”den berørte offentlighed”, et krav på at blive hørt i forbindelse med en konsekvensvurdering af et ansøgt projekts påvirkning af Natura 2000-områder. Dette indebærer, at miljøorganisationen havde de i Århuskonventionens art. 9, stk. 2 fastsatte krav på prøvelse af, om en konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3) opfyldte EU-rettens krav.<sup>87</sup>

Ud fra denne sag, ses det derved, at man på grundlag af habitatdirektivets art. 6(3) giver NGO’er et direkte krav til søgsmålsadgang efter Århuskonventionens art. 9, stk. 2, der har direkte effekt.

Dette taler ligeledes for NGO’ers søgsmålskompetence i sager omhandlende habitatdirektivet. Dog var der heller ikke i denne sag tale om en prøvelse af Kommissionens udtalelse efter art. 6(4)(2), hvorfor man ikke ud fra dommen vil kunne vurdere, at en søgsmålskompetence for NGO’er også er gældende for udtalelserne.

Ud fra det ovenstående ses eksempler på, at der kan forekomme en søgsmålskompetence for beslutninger truffet af Kommissionen. Da ingen af disse er foretaget ifm. Kommissionens udtalelser efter habitatdirektivets art. 6(4)(2), kan der ikke med sikkerhed drages en endelig konklusion om, hvorvidt der findes en søgsmålskompetence for Kommissionens udtalelser.<sup>88</sup>

#### 4.4 Socioøkonomiske hensyn

Ud fra en undersøgelse af udtalelserne ses der en tendens, hvor flere af de samme hensyn går igen, herunder hensyn af økonomisk og social art. Disse skal godkendes af Kommissionen, da de ikke fremgår af art. 6(4)(2).<sup>89</sup>

I udtalelse til Tyskland 2003<sup>90</sup> blev der af de tyske myndigheder især lagt vægt på projektets medvirken til en sammenhæng mellem virksomheder og reduktion af trafik i større byer.

Tyskland havde bedt om en udtalelse fra Kommissionen ifm. udvidelse af en motorvejsstrækning. Denne udvidelse ville påvirke et Natura 2000-område med flere forskellige naturtyper. Efter en konsekvensvurderingsrapport blev det vurderet, at Natura 2000-området, herunder den prioriterede naturtype, enge, ville blive påvirket væsentligt. Godkendelse af projektet kunne derfor kun ske efter

---

<sup>86</sup> Sag C-243/15 LZ II, præmis 49

<sup>87</sup> Sag C-243/15 LZ II, præmis 55 + 61 & Tidsskrift for miljø, 2017.3

<sup>88</sup> Andre eksempler på NGO’ers søgsmålskompetence ses i de forenede sager C-401-403, hvor Kommissionen accepterede Nederlandenes udsættelse af den faste frist efter direktiv 2008/50 om den årlige grænseværdi for nitrogendioxid i ni zoner. En miljøorganisation fremsendte herefter en anmodning til Kommissionen om at foretage en intern prøvelse. Sagen omhandlede dog her bl.a. søgsmålskompetence Århuskonventionens art. 9, stk. 3, hvor man fandt, at denne ikke havde direkte virkning.

<sup>89</sup> McGillivray, D. (2012). Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission’s Approach to Compensation under article 6 of the Habitats Directive, s. 15

<sup>90</sup> Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 18. december 2015

habitatdirektivets art. 6(4)(2) og ved en accept fra Kommissionen.

Fsva. bydende nødvendige hensyn af væsentlige samfundsinteresser lagde de tyske myndigheder vægt på, at ruten var en hovedrute i den øvre del af Franken og havde strukturel væsentlighed for området. Udvidelsen af ruten kunne medvirke til større sammenhæng mellem virksomheder og var en del af ”Tysklands sammenhængs-transportprojekt”. Projektet kunne derudover reducere 75% til 82% af trafikken i flere byer i området, der i sig selv ville have stor betydning for byerne i den øvre del af Franken.

Kommissionen udtrykte den holdning, at:

*“According to the information submitted, the widening and re-routing of the B 173 between Michelau and Zettlitz is justified as an important project of overriding public interest for which there are no better alternatives.”*

Det fremgår således, at Kommissionen accepterede de økonomiske hensyn i form af bedre sammenhæng for virksomhederne i området og de sociale hensyn for regionen ved mindre trafik i byerne, sammenlagt med den generelle væsentlighed af det transeuropæiske netværk.<sup>91</sup>

Nogle medlemsstater er mere specifikke i deres beskrivelse af hensyn af økonomisk og social art, end det ses i den ovenstående udtalelse. I udtalelse til Sverige 2003<sup>92</sup> lægges der af de svenske myndigheder bl.a. vægt på hensynet til social lighed ved det foreslåede projekt.

Sverige ønskede at etablere jernbanestrækningen, Botniabanan, nær kysten fra Nordmaling til Umeå. Projektet ville påvirke to Natura 2000-områder direkte, herunder en prioriteret naturtype i form af naturlige skove i tidlige successionstadier på hævet havbund. Her bemærkede Kommissionen, at:

*“Since this will also include significant damage to a priority habitat (...) an opinion of the Commission is required within the terms of Article 6(4).”*

De svenske myndigheder havde undersøgt mulige alternative løsninger til jernbaneprojektet og havde fundet, at selvom der var andre ruter, der i teorien kunne være mulige, og ikke ville påvirke Natura 2000-områderne, ville disse medføre en væsentlig længere rejsetid og problemer med at få toget til at operere ”på bedste vis”.

De svenske myndigheders oplyste hensyn var derfor at styrke Botnia-regionens konkurrenceevne, eliminere regional ubalance og sikre transportkvaliteten. Hertil blev det bemærket, at projektet var et af de væsentligste infrastrukturinvesteringsskemaer i Sverige. Projektet skulle medvirke til at for-

---

<sup>91</sup> Se lignende situation i Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra den 5. april 2013 vedr. udvidelse af sejlrende mellem Rotterdam og Konstanza

<sup>92</sup> Sveriges anmodning om Kommissionens udtalelse fra 24. april 2003

bedre samarbejdsmuligheder mellem byer og regioner i den nordlige del af Sverige, herunder ifm. international handel i Barents-området. Jernbanen blev derudover set som et miljøvenligt alternativ for transport i regionen og en investering i langsigtede sociale forhold for byers fællesskaber og evt. udvidelser nord for Umeå. På dette grundlag havde de svenske myndigheder fremlagt sagen, og Kommissionen erklærede, at man

*“(...) recognizes the importance of this development, which improves transport connections within the region and to the rest of Sweden, for the promotion of socio-economic development in the region.”*

I denne udtalelse anerkendte Kommissionen de socioøkonomiske hensyn, som de svenske myndigheder havde fremhævet. Kommissionen fremhævede derudover hensynet til et bedre transportnet og positiv udvikling i regionen. I den givne sag må Kommissionen dog også have lagt stor vægt på, at der var tale om et af de væsentligste infrastrukturprojekter i Sverige, og at de svenske myndigheder havde fremlagt flere kompenserende foranstaltninger.<sup>93</sup>

Et andet specifikt hensyn, der er blevet lagt vægt på af en stor række af medlemsstaterne ved deres anmodning om udtalelser, er tilførslen af arbejdspladser eller sikringen af allerede eksisterende arbejdspladser. Dette ses blandt andet i udtalelse til Tyskland 2011.<sup>94</sup>

Hovedformålet med Tysklands projekt var udvidelse af en flod, således at der kunne modtages større containerskibe i Hamborg havn. Fire Natura 2000-områder, herunder den prioriterede naturtype alluvial skov med rødæl og ask ville blive påvirket.

Kommissionen gennemgik krav for anvendelsen af art. 6(4), herunder muligheden for alternative løsninger og kompenserende foranstaltninger. Herefter vurderede Kommissionen de tyske myndigheders beskrevne hensyn. De tyske myndigheder havde argumenteret for projektets væsentlige økonomiske betydning for Hamborg havn, Hamborg-regionen og generelt for hele landet, grundet Hamborg havns væsentlige betydning som transportpunkt for international- og EU-handel. De tyske myndigheder henviste derudover til, at 100.000 arbejdspladser var forbundet direkte eller indirekte med havnens udvikling. Beslutningen om, ikke at udvide kanalen, blev estimeret til at medføre et tab på over 1. mio. standardcontainere, svarende til et direkte tab af 10.500 arbejdspladser.

Ud fra disse betragtninger vurderede Kommissionen, at:

*“According to the information submitted by the German Authorities, the deepening and widening of the ship fairway Unter- and Außenelbe (river Elbe) to the port of Hamburg is justified as an essential project*

---

<sup>93</sup> Krämer, L. (2009). The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 81

<sup>94</sup> Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 6. december 2011

*of overriding public interest for which there are no viable alternatives.”*

Ud fra det ovenstående fremgår det, hvordan de tyske myndigheder både pointerede, at havnen var forbundet med 100.000 arbejdspladser, og at det ville lede til et tab på 10.500 arbejdspladser, hvis projektet ikke blev gennemført.<sup>95</sup>

#### *4.4.1 Overvejelser om hensyn af økonomisk og social art*

Fælles for de ovenstående udtalelser fra Kommissionen er, at de alle kredser om hensyn af økonomisk og/eller social art. Det kan være svært at adskille de to hensyn fra hinanden, hvilket bl.a. også pointeres af L. Krämer, der vurderer, at

*“It has to be realised, however, that any transport or industrial project, by contributing to the transport infrastructure, to the creation of jobs and to the strengthening of the (national or European)economy in general, has some implications on society.”<sup>96</sup>*

Dette ses bl.a. i udtalelse til Tyskland 2015, hvor det det kan være vanskeligt at adskille de positive økonomiske hensyn fra de positive sociale hensyn. For når en region, som i dette eksempel udvider vejnettet, er det ikke kun en økonomisk gevinst for mange virksomheder og privatpersoner, men ligeledes ofte medvirkende til en større sammenhæng mellem tidligere isolerede bysamfund, hvilket i sidste ende også får en positiv indflydelse på befolkningens levestandard.<sup>97</sup> Ligeledes ses hensynet til arbejdspladser, såsom i udtalelse til Tyskland 2011, at være et hensyn af socioøkonomisk art, der både omhandler arbejdstagernes økonomiske råderum, der ligeledes fører til forbedrede sociale forhold for en by eller region

Da Kommissionen i sine udtalelser ikke direkte beskriver, hvorvidt de i deres vurdering af de bydende nødvendige hensyn lægger (mest) vægt på hensyn af sociale eller økonomiske art, kan det være svært at vurdere, om et af (eller nogle) hensyn i Kommissionens øjne generelt vejer tungere end andre.

Man kan sammenligne hensynet til transportnettet fremlagt i bl.a. udtalelse til Sverige 2003 med hensynet, der fremhæves i sag C-411/19 *WWF Italia Onlus*. De Italienske myndigheder lagde her også vægt på et projekt i form af en strategisk rute, der ville indgå i et større transportnet. Her anerkendte EUD, at de bydende nødvendige hensyn kunne være

---

<sup>95</sup> Se ligeledes Ungarns anmodning om udtalelse fra Kommissionen fra 21. Maj 2011 og Tysklands anmodning om udtalelse fra Kommissionen fra 5. Maj 2009 der begge vedrører hensynet til arbejdspladser

<sup>96</sup> Krämer, L. (2009). The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 81

<sup>97</sup> De Sadeleer, N. (2005). Habitats Conservation in EC Law – From Nature Sanctuaries to Ecological networks, s. 37



*”(...) baseret på de lavere omkostninger til bygge og anlægsarbejdet, dets overensstemmelse med beskyttelsen af landskabsmæssige, historiske, kulturelle og socioøkonomiske forhold og behovet for at færdiggøre et transeuropæisk vejnet.”*

I *WWF Italia Onlus* sagen lagde EUD derudover vægt på, at hensyn til økonomiske omkostninger ikke alene kunne være afgørende ved valget af alternative løsninger, jf. også sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen*. I Sveriges anmodning var der en alternativ løsning, hvor de hensyn, der talte for ikke at vælge denne alternative løsning, var hensynene til mindre profit for togbanen (statsejet), en længere rejse på omkring 10-20 min. for en distance på omkring 50 km., og en manglende forbindelse til byen Umeå.<sup>98</sup> Hensynet til profit må vurderes at være økonomisk hensyn. De to resterende hensyn er ikke af økonomisk, men af social art, hvorfor kravet om, at et hensyn af økonomisk art ikke står alene, er opfyldt. Dog kan det overvejes, hvor tungtvejende hensynene til en kortere rejsetid på 10-20 minutter og en manglende forbindelse til én by er.<sup>99</sup>

Ud fra det ovenstående må det bekræftes, at hensyn af social og økonomisk karakter og af forskellig art, stadigvæk kan have betydning for planer eller projekter ved en lokalitet med prioriterede naturtyper og/eller arter, hvis Kommissionen godkender dette. Man kan forestille sig at lignende hensyn, som de beskrevne ovenover, vil godkendes af Kommissionen i fremtiden.

#### 4.5 Hvilke hensyn godkendes ikke af Kommissionen?

Kommissionen har i to af deres udtalelser udtrykt deres tvivl ved dele af medlemsstaterne begrundelse for bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser. Dette ses i de to udtalelser til Tyskland fra 2003:

Fsva. udtalelse til Tyskland 2003 vedr. industriområde<sup>100</sup>, var der tale om en anmodning omhandlende oprettelse af et industri- og kommercielt område, der skulle placeres på et tidligere militært træningsareal i nærheden af Siegen og Freudenberg. Det foreslåede anlæg ville have et areal på 140 hektar, og være placeret i et Natura 2000-område, hvor den prioriterede naturtype, surt overdrev, ligeledes eksisterede. De tyske myndigheder vurderede, at

*“The claim that there exist imperative reasons of overriding public interest is based on the argument that, following an assessment carried out in 1993 by the government of the District Arnsberg (“Bezirksregierung”), there exists an overall deficit of industrial areas for the district of Arnsberg (cities*

<sup>98</sup> Krämer, L. (2009). The European Commission’s Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 81

<sup>99</sup> Krämer, L. (2009). The European Commission’s Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 81

<sup>100</sup> Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra den 24. april 2003 vedr. industriområde

*of Siegen, Freudenberg and Kreuztal) of 158 ha, whereof about only 50 ha can be covered by two other planned sites. “*

Derudover vurderede myndighederne, at oprettelsen af det industrielle og kommercielle område ville medvirke til en gunstig udvikling for regionens økonomi, hvorfor flere arbejdspladser kunne sikres. De tyske myndigheder pointerede derudover, at projektet ville være et fordelagtigt trafikpunkt, da området kunne ligge samlet.

Der var således tale om hensyn til behovet for industri og kommercielle områder, en økonomisk vækst, sikring af arbejdspladser og trafikmæssige fordele.

Kommissionen undersøgte herefter, hvorvidt disse hensyn kunne anses som bydende nødvendige hensyn for væsentlige samfundsinteresser, hvorefter de beskrev, at:

*“With regard to the public interest of the project, the Commission holds the view that the effective need for additional industrial areas in and around the city of Siegen, as evaluated in 1993, needs to be re-evaluated while better taking into account the areas which are already available but currently not in use, as well as the economic situation of today, some 10 years after the latest evaluation of the situation was carried out.”*

Derudover tilføjede Kommissionen, at selv om en ny evaluering havde fundet sted, vurderede man ikke, at man kunne benytte hensynet om, at det var ”mere praktisk”, at industriområderne lå ved siden af hinanden. Derudover vurderede man ikke at argumentet om sikring af arbejdspladser som et bydende nødvendigt hensyn fandt anvendelse, da etablering af et enkelt samlet industriområde mod flere mindre industriområder, ikke ville gøre en væsentlig forskel for antallet af ekstra arbejdspladser.

Af denne grund fandt Kommissionen ikke, at de tyske myndigheders hensyn kunne ses som værende af bydende nødvendig karakter i form af en væsentlig samfundsinteresse, hvilket medførte, at projektet modtog en negativ udtalelse. Der var ikke kun tale om svage hensyn, men ligeledes manglende kompenserende foranstaltninger og syn på alternative løsninger.

Kommissionen problematiserede ligeledes flere forhold ved de tyske myndigheders vurdering af bydende nødvendige hensyn i udtalelse til Tyskland 2003 vedr. udvidelse og fortsættelse af minedriften<sup>101</sup> i området Prosper Haniel. Udvidelsen og fortsættelsen af minedriften kunne få indflydelse på de to prioriterede naturtyper, alluvial skov med rødæl og ask og Skovbevokset tørvemose. De tyske

---

<sup>101</sup> Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 24. april 2003 vedr. udvidelse og fortsættelse af minedrift

myndigheder mente, at der var tale om bydende nødvendige hensyn, da en nedlægning af minen ville føre til et direkte økonomisk tab med dertilhørende sociale konsekvenser, herunder at 4.400 arbejdspladser i selve minen og 6.600 arbejdspladser i forbindelse hermed ville gå tabt ved nedlægningen af minedriften. Derudover nævnte de tyske myndigheder et hensyn til forsyningsikkerhed og den førende position for mine- og kul-teknologi, der ikke er blevet benyttet i nogle af de andre anmodninger til Kommissionen. Her lagde de tyske myndigheder vægt på, at

*“(...) the Prosper Haniel coal mine and the continuation its mining activities contribute to achieving the general objectives of the German long term energy policy at the federal and regional level, and in particular the interest of supply security and to maintain the leading position of European mining and coal energy technologies.”*

Af Kommissionens vurdering blev de socioøkonomiske hensyn i form af et økonomisk tab og mistede arbejdspladser ikke vurderet til at være tungtvejende på en langsigtet plan. Dette blev begrundet med, at minen under alle omstændigheder skulle lukke i en nærmere fremtid, desuagtet om en tilladelse blev givet. Kommissionen bemærkede hertil, at nye arbejdspladser ifm. energisektoren i stedet ville etableres, hvor mange arbejdstagere ville kunne ansættes efter en kortere uddannelse. Dog anerkendte Kommissionen, at nedlæggelsen af minen, havde kortsigtede negative socioøkonomiske konsekvenser.

Ifm. de tyske myndigheders hensyn om forsyningsikkerhed lagde Kommissionen vægt på, at kulproduktion kun bestod af 1 % af Tysklands energidækning, hvorefter det blev tilføjet, at:

*“Coal is readily available on the world market, from a variety of countries, so that the risks of physical disruption of supplies or price instability may be judged as very small.”*

Kommissionen afviste dermed hensynet til forsyningsikkerhed. Fsva. hensynet til at beholde Europas førende position i mine- og kulteknologier vurderede Kommissionen, at en enkelt mineudvidelse ikke ville have betydning herfor, hvorfor det ikke blev vurderet at være et bydende nødvendigt hensyn. Efter disse bemærkninger endte Kommissionen dog med at give en positiv udtalelse, selvom de havde problematiseret flere forhold ved hensynene. Dette illustrerede tillige Kommissionens vedholdenhed med at prøve hvorvidt selve hensynet var i orden.

#### *4.5.1 Overvejelser fsva. de hensyn, Kommissionen udtrykte tvivl ved*

En lighed ved EUD-praksis og Kommissionens udtalelse(r) kan ses i Kommissionens afvisning ved udtalelse til Tyskland 2003 vedr. industriområde og sag C-182/10 *Solvay*, hvor man afviste et projekt, der vedrørte etablering af en virksomhed, hvor EUD udtalte, at

*” (...) byggearbejder til etablering og udvidelse af en virksomhed opfylder i princippet kun disse betingelser, når der foreligger usædvanlige omstændigheder.”*

I udtalelsen til Tyskland lagde Kommissionen ligeledes vægt på, at hensynene ikke havde den nødvendige vægt til at kunne retfærdiggøre et projekt bestående af et kommercielt- og industriområde lokaliseret i nærheden af en prioriteret naturtype og/eller art. Kommissionens udtalelse må have haft flere af de samme overvejelser, som kunne ses i den senere sag C-182/10 *Solvay*, og afviste, ligesom EUD, hensyn til virksomhed/industri, da der ikke var tale om usædvanlige omstændigheder/vægtige hensyn.

Kommissionens positive udtalelse til Tyskland 2003 vedr. en udvidelse og fortsættelse af minedriften kan diskuteres, da der, som Kommissionen også selv beskrev, var tale om hensyn af kortsigtet karakter.<sup>102</sup> I Kommissionens egen vejledning til habitatdirektivets art. 6(4) fremgår det at

*” (...) det også er rimeligt at antage, at samfundsinteresser kun kan være væsentlige, hvis der er tale om interesse på langt sigt.”*<sup>103</sup>

Kommissionen pointerede ligeledes selv, at hensyn til forsyningssikkerheden og den teknologiske udvikling ikke kunne antages at være af bydende nødvendig og samfundsmæssig karakter.

Det, der taler for godkendelse af minedriften er, at man skulle nedlægge en stor arbejdsplads, der allerede eksisterede, som Kommissionen også selv lagde vægt på, i modsætning til fx oprettelse af industriområdet, der bl.a. ikke medførte et direkte tab af arbejdspladser, som en opsættende virkning af minedriften ville. Det kan ligeledes tale for Kommissionens godkendelse, at EUD i sin udtalelse i sag C-404/09 *Kommissionen mod Spanien* fra 2012 også lagde vægt på, at minedrift i realiteten kunne anses som et bydende nødvendigt hensyn, da dette kan have en stor betydning for bl.a. den lokale økonomi, og derved socioøkonomiske faktorer.<sup>104</sup>

Grundet de kortsigtede hensyn bag minedriften, ud fra det faktum, at minen i fremtiden skulle lukkes alligevel, vurderes det dog stadigvæk, at der med stor sandsynlighed ikke var tale om bydende nødvendige hensyn til samfundsinteresser ifm. udtalelsen, hvorfor godkendelse i den givne situation kan være blive givet på baggrund af en tvivlsom afvejning foretaget af Kommissionen.<sup>105</sup> Der er dog tale om en specifik sag, hvilket Kommissionen også selv lagde vægt på. Derfor kan man forestille sig, at

---

<sup>102</sup> Krämer, L. (2009). The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 82

<sup>103</sup> Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012 af Kommissionen, s. 8

<sup>104</sup> Sag C-404/09 *Kommissionen mod Spanien*, præmis 109

<sup>105</sup> Krämer, L. (2009). The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 82

andre sager vedr. udvidelse af enkelte miner ikke på samme vis, vil modtage en godkendelse fra Kommissionen.

#### 4.6 Kommissionens udtalelser vs EUD-praksis, politik og transparens

Flere steder kan man som beskrevet finde ligheder ved hensyn, der godkendes af Kommissionen og de sager, afgjort af EUD, der beskrives i dette projekt. Dette er bl.a. bemærket ved sag C-411/19 *WWF Italia Onlus* og udtalelse til Sverige 2003 og ved 182/10 Solvay og udtalelse til Tyskland 2003 vedr. industriområde.<sup>106</sup>

Disse ligheder mellem Kommissionens udtalelser og EUD-praksis giver en antydning af, at Kommissionen og EUD foretager (mange af) de samme overvejelser i processen mod at afvise eller godkende en plan eller et projekt efter undtagelsesbestemmelsen. Dog er Kommissionens udtalelser givet for planer og projekter i nærheden af prioriterede naturtyper og/eller arter, hvorfor en smallere fortolkning må forventes, jf. sag C-411/03 *Kommissionen mod Holland*, hvor det bl.a. fremhæves at,

*”kun et begrænset antal bydende nødvendige hensyn, der kan anføres som begrundelse.”*<sup>107</sup>

I litterære artikler fra D. McGillivray, L. Krämer og N. De Sadeleer er det overvejet, hvorvidt Kommissionen i realiteten fortolker ud fra det mere begrænsede antal hensyn.<sup>108</sup> Da Kommissionen ikke har beskrevet deres beslutningsproces yderligere, kan det dog være vanskeligt at konkludere endeligt.

L. Krämer bemærker i forbindelse med Kommissionens fortolkning i udtalelserne, at mange af infrastrukturprojekterne har haft en stor politisk overvågenhed. I flere tilfælde ses det, at medlemsstaterne har forsøgt at påvirke Kommissionens beslutning mod en positiv udtalelse. Ved bl.a. udtalelse til Sverige 2003 var der tale om politisk indgriben på det højeste nationale niveau for at opnå en positiv tilladelse fra Kommissionen.<sup>109</sup> Man kan spekulere over, hvorvidt dette har haft en rolle ifm. godkendelse af de bydende nødvendige hensyn.

Denne politiske indblanding i vurderingen efter art. 6(4) taler for, at Kommissionen i sine udtalelser må være mere transparente og offentliggøre deres beslutningsproces og argumenter for deres endelige udtalelse, således at der ikke opstår spørgsmål til Kommissionens grundlag for deres udtalelser. På

<sup>106</sup> Se afsnit 4.3.1, og ligeledes C-404/09 *Kommissionen mod Spanien* og udtalelse til Tyskland i afsnit 4.4.1

<sup>107</sup> Sag C-411/04 *WWF Italia Onlus m.fl.*, præmis, 27

<sup>108</sup> McGillivray, D. (2012). Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission's Approach to Compensation under article 6 of the Habitats Directive. *Journal of Environmental Law*, s. 3, Krämer, L. (2009). The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 82, De Sadeleer, N. (2005). Habitats Conservation in EC Law –From Nature Sanctuaries to Ecological networks, s. 249-250

<sup>109</sup> Krämer, L. (2009). The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive, s. 82

nuværende tidspunkt opstår der (for) mange spørgsmål til Kommissionens praksis, hvoraf kun nogle af disse er behandlet i dette projekt. For at man, fsva. bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, ikke skal gisne om 1) hvilke hensyn Kommissionen reelt vurderede var af bydende nødvendig karakter for væsentlige samfundsinteresser og 2) hvorvidt udtalelserne har været påvirket af politiske motiver, må Kommissionen derfor være mere transparente i deres beslutningsproces.

Såfremt Kommissionen havde beskrevet deres argumentationsproces, ifm. bydende nødvendige hensyn, tydeligere, ville flere, herunder især praktikere, i fremtiden bl.a. kunne benytte Kommissionens udtalelser til at vurdere, hvorvidt et givent hensyn ifm. en lokalitet med prioriterede naturtyper og/eller arter vil blive accepteret.<sup>110</sup>

#### 4.7 Delkonklusion – Kommissionens udtalelser

Hvis Kommissionens udtalelse anses for at være en gyldighedsbetingelse, kan det ligeledes overvejes, om der også findes en søgsmålskompetence. Efter praksis som sag C-281/16 og sag C-243/15 *LZ II* kan der endnu ikke ses en endelig afklaring på dette spørgsmål, da praksis ikke har et entydigt svar, og da der ikke findes praksis i direkte relation til Kommissions udtalelser.

I størstedelen af Kommissionens udtalelser var det ikke uddybet, hvorfor Kommissionen i de pågældende sager havde vurderet, at der var tale om bydende nødvendige hensyn. Dette gør det vanskeligt at anskue, hvorvidt Kommissionen uden videre har godkendt planen eller projektet grundet en accept af alle hensynene beskrevet af medlemsstaten, eller om der har været nogle hensyn, der har vejet tungere end andre. Man får et indblik i Kommissionens evaluering af bydende nødvendige hensyn i de to udtalelser til Tyskland 2003. Her afviser Kommissionen først et hensyn til arbejdspladser og et behov for et sammenhængende trafikområde, da hensynene i dette tilfælde ikke anses at være til stede eller af tungtvejende karakter.

Selvom det vurderes, at Kommissionens udtalelser ikke er så transparente, kan de 24 udtalelser dog give en indikation af, hvilke hensyn Kommissionen i hvert fald har godkendt flere gange, og som derfor må vurderes at have en vis vægt, når det kommer til Kommissionens vurdering af hensyn. Kommissionen har ofte godkendt hensyn ifm. større infrastrukturprojekter, af socioøkonomisk art, jf. bl.a. udtalelse til Sverige 2003 og udtalelse til Tyskland 2011.

---

<sup>110</sup> McGillivray, D. (2012). Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission's Approach to Compensation under article 6 of the Habitats Directive, s. 31

I flere af Kommissionens godkendelser af anmodninger kan man se ligheder ved sager omhandlende bydende nødvendige hensyn fra EUD's praksis. Dette gælder bl.a. sag C-411/19 omhandlende et større infrastrukturprojekt, hvor færdiggørelsen af en strategisk rute, der ville indgå i et større transportnet, blev vurderet som værende bydende nødvendige hensyn og udtalelse til Sverige 2003, hvor myndighederne også lagde vægt på vigtigheden af transportnettet. Derved tyder det på, at Kommissionen og EUD i mange situationer anvender de samme overvejelser ved deres vurdering af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

## 5. Konklusion

Problemformuleringen ønskede at belyse, hvordan bydende nødvendige hensyn efter art. 6(4)(2) bliver fortolket. Sammenholdt med det ovenstående kan det konkluderes, at der generelt altid er tale om et skøn og en afvejning af hhv. de bydende nødvendige hensyn og målsætningen om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, der forfølges med direktivet.

Sammenfattende kan det konkluderes, at de bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, der kan benyttes ved planer eller projekter i nærheden af prioriterede naturområder og/eller prioriterede arter, må udledes af praksis efter 6(4)(1), sammenholdt med den sparsomme praksis omhandlende 6(4)(2). Kommissionens udtalelser kan benyttes som fortolkningsbidrag.

EUD-praksis, bl.a. sag C-411/17 viser, at medlemsstaterne kan foretage et skøn, når det kommer til anvendelsen af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser. Hensyn, som EUD har godkendt ifm. art. 6(4), er bl.a. hensyn til transportnettet, beskyttelsen af landskabsmæssige, historiske og kulturelle forhold og minedrift. Man skal være opmærksom på, at de bydende nødvendige hensyn, der finder anvendelse efter art. 6(4)(2), er mere begrænsede end ved art. 6(4)(1), jf. sag C-411/19.

Man kan benytte den sparsomme praksis, der findes inden for habitatdirektivet art. 6(4)(2), såsom platforme til handicappede efter sag C-504/14, en alvorlig trussel til forsyningssikkerhed efter sag C-411/17, kystbeskyttelses anlæg efter sag C-57/89 og kunstvanding efter sag C-43/10 til at få et indblik i de hensyn, der vil kunne godkendes. Flere hensyn, såsom anlæg ifm. grøn energi, er endnu ikke blevet prøvet, hvorfor det ikke kan udelukkes, at anvendelsesområdet for hensynene i art. 6(4)(2) er større end det indtil videre beskrevne.

For andre hensyn end de tre beskrevne i art. 6(4)(2), gives en udtalelse fra Kommissionen. Ud fra de 24 offentliggjorte udtalelser fra Kommissionen ses flest anmodninger fra medlemsstaterne, hvor hensynet til socioøkonomiske faktorer, såsom et områdes sammenhængskraft og tilførsel af arbejdspladser, beskrives. Flere af udtalelserne omhandler større infrastrukturprojekter såsom bl.a. vej- eller jernbaneanlæg og udvidelse af floder.

Det forekommer overraskende, at Kommissionen i udtalelse til Tyskland 2003 vedr. udvidelse og fortsættelse af minedriften, hvor de socioøkonomiske hensyn vurderes at være af en kortsigtet karakter, udstedte en positiv udtalelse. Ud fra Kommissionens udtalelser ses der en generel mangel på dybdegående beskrivelser af de hensyn, som Kommissionen godkender. Uden yderligere



kommentarer til hensynene kan det være vanskeligt at vurdere, om alle eller kun nogle af medlemsstaternes hensyn kan accepteres.

## 6. Litteraturliste

### EU-domme

- Sag C-57/89 *Kommissionen mod Tyskland (Leybucht sagen)* (28. februar 1991)
- Sag C-127/02 *Waddenzee* (7. september 2004)
- Sag C-441/03 *Kommissionen mod Holland* (8. november 2005)
- Sag C-241/08 *Kommissionen mod Frankrig* (16. juli 2009)
- Sag C-404/09 *Kommissionen mod Spanien* (24. november 2011)
- Sag C-182/10 *Solvay m.fl.* (16. februar 2012)
- Sag C-43/10 *Aitoloakarnanias* (11. september 2012)
- Sag C-258/11 *Sweetman* (11. april 2013)
- Sag C-521/12 *Briels m.fl.* (15. maj 2014)
- Sag C-401-402/12 (13. januar 2015)
- Sag C-399/14 *Grüne Liga Sachsen* (14. januar 2016)
- Sag C-504/14 *Kommissionen mod Grækenland* (10. november 2016)
- Sag C-281/16 (19. oktober 2017)
- Sag C-461/17 *Holohan m.fl.* (7. november 2018)
- Sag C-411/17 *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (29. juli 2019)
- Sag C-411/19 *WWF Italia Onlus m.fl.* (16. juli 2020)
- Forslag til afgørelse fra generaladvokat J. Kokott, forenede sager C-473/19 og C-474/19 (10. september 2020)
- Sag C-873/19 *Deutsche Umwelthilfe* (8. november 2022)
- Sag C-278/21 *AquaPri* (10. november 2022)

### Dansk praksis

- MAD 2016.430 Nmk
- MAD 2018.400 Mfk
- MAD 2019.161 Mfk
- Tilladelse til etablering af kystbeskyttelse af Jyllinge Nordmark og Tangbjerg mod oversvømmelser fra Roskilde fjord, den 3. juli 2020, sagsnr. 311138
- UfR 2012.3527
- Udtalelse fra Miljø- og fødevarerministeriet om fravigelse (Jyllinge Nordmark), den 3. april 2020

### EU-lovgivning

- Aarhus-konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (UNECE)
- Direktiv 92/43/EØF *Habitatdirektivet*
- Direktiv 2009/147/EC *Fuglebeskyttelsesdirektivet*
- Direktiv (EU) 2015/1535 *Informationsproceduredirektivet*

- Direktiv 2011/92/EU *VVM-direktivet*
- Espoo konventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder

### Dansk lovgivning

- Lovbekendtgørelse, nr. 1986 af den 27. oktober 2021

### Vejledninger

- Vejledning vedrørende artikel 6, stk. 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, 2007/2012 af 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 af Kommissionen

### Udtalelser fra Kommissionen

- Spaniens anmodning om Kommissionens udtalelse fra (?), 2006
- Sveriges anmodning om Kommissionens udtalelse fra 24. april, 2003
- Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 18. december, 2015
- Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 24. april, 2003, vedr. industriområde
- Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 24. april, 2003, vedr. udvidelse og fortsættelse af minedrift
- Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 6. december, 2011
- Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 17. februar, 2022
- Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 19. november, 2019
- Tysklands anmodning om Kommissionens udtalelse fra 17. februar, 2022

### Litteratur

- Blume, P (2016)., *Retssystemet og juridisk metode* (3. udg.). Djøf Forlag
- Pagh, P. & Haugsted T. (2022). *Fast ejendom – regulering og køb* (4. udg.). Karnov Group
- Riss, T & Trzaskowski, J. (2020). *Skriftlig jura – den juridiske fremstilling* (2. udg.). Ex Tuto Publishing
- Tvarnø, C. D. & Nielsen, R. (2017). *Retskilder og retsteorier* (5. udg.). Djøf Forlag

### Videnskabelige artikler og tidsskrifter

- An Cliquet, H. S (2014). *Mitigation and Compensation under EU Nature Conservation Law in the Flemish Region: Beyond the Deadlock for Development Projects?* *Utrecht Law Review*, vol. 10, 2. Udg. S. 194-215
- De Sadeleer, N. (2005). *Habitats Conservation in EC Law – From Nature Sanctuaries to Ecological networks.* *The Yearbook of European Environmental Law*, vol. 5., s. 215-252
- Krämer, L. (2009). *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive.* *Journal of Environmental Law* 21:1. S. 59-85
- *Kystbeskyttelse Jyllinge Nordmark - Natura 2000 konsekvensvurdering af 23. oktober 2019*

- McGillivray, D. (2012). Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission's Approach to Compensation under article 6 of the Habitats Directive. *Journal of Environmental Law*, 24(3), s. 417-450
- Möckel, S. (2022). Natura 2000-sites: Legal requirements for agricultural and forestry land-use. *Nature Conservation* vol. 48. S. 161-184.
- Pagh, P. (2016). Miljøorganisationer skal efter Aarhus-konventionens art. 9(2) have adgang til at håndhæve habitatdirektivet – en kommentar til EU-domstolens dom i sag C-243/15. *Tidsskrift for miljø* 2017.3. S 3-12
- Pagh, P. (2019). Fysisk eller retlig lovliggørelse, når et projekt er etableret i modstrid med habitatdirektivets krav til Natura 2000-beskyttelse – og ansvar for genopretning. *Tidsskrift for miljø*, maj 2019. S. 157-165
- Pagh, P. (2019). Status over EU-Domstolens fortolkning af EU's regler om udpegning og beskyttelse af Natura 2000-områder - med omtale af nye EU-domme, der kan kræve ændring af dansk praksis og lovgivning. *Ugeskrift for Retsvæsen*, 2019B.139.
- Pagh, P. (2020), EU-domstolens dom af 16. juli 2020, 6. afd., sag C-411/19, WWF Italia Onlus m.fl. *Miljøretlig forskningsportal* 2020.12
- Pagh, P. (2020). Hvis projekter skal tillades efter undtagelsen i habitatdirektivets art. 6, stk. 4, for væsentlige samfundshensyn. *Tidsskrift for Miljø*, november 2020. S. 429-441
- Pagh, P. (2020). Om genoptagelsespligt af tilladelser, når EU-krav til miljøvurdering er overtrådt og søgsmålsfristen udløbet? *Ugeskrift for Retsvæsen*, 2020B.161.
- Pagh, P. (2020), EU-domstolens dom af 16. juli 2020, 6. afd., sag C-411/19, WWF Italia Onlus m.fl. *Miljøretlig forskningsportal* 2020.12
- Pagh, P. (2022). EU-domstolens dom af 8. november 2022, Store Afdeling, sag C873/19, Deutsche Umwelthilfe. *Miljøretlig forskningsportal* 2022.193
- Pagh, P. (2022). EU-domstolens dom af 10. november 2022, 2. afd., sag C-278/21, AquaPri. *Miljøretlig forskningsportal* 2022.193
- Van Hoorick, G. (2014). Compensatory Measures in European Natura Conservation Law. *Utrecht Law Review*, vol. 10, 2. Udg. S. 161-171
- Verschuuren, J. (2004) Effectiveness of Natura Protection Legislation in The European Union and The United States: The Habitats Directive and Endangered Species Act, S. 51-67

## Internetsider

- EU Kommissionens hjemmeside: Management of Natura 2000 sites: Guidance – European Commission Opinions relevant to Article 6(4) of the Habitats Directive. [Management of Natura 2000 sites: Guidance - Environment - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eia/management-of-natura-2000-sites-guidance-environment-european-commission)
- Folketingets EU-oplysning. Nærhedsprincippet og nationale parlamenters rolle. <https://www.eu.dk/da/fakta-og-tal/s%C3%A5dan-lovgiver-eu/naerhedsprincippet> (senest besøgt d. 4. jan. 2023)
- Folketingets hjemmeside: TV fra Folketinget, høring den 20. maj 2021, Peter Pagh, 13:27:00. [Tv fra Folketinget / Folketinget \(ft.dk\)](https://www.folketinget.dk/medier/television/2021/2021-05-20) (senest besøgt d. 4. jan. 2023)
- Miljøministeriets hjemmeside. EU's naturbeskyttelsesdirektiver <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/> (senest besøgt d. 4. jan. 2023)
- Miljøstyrelsens hjemmeside. Fakta om Natura 2000-områder. <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/fakta-om-omraaderne/> (senest besøgt d. 4. jan.

2023)

- Schonherr: Latest ECJ decision is no help for the expansion of renewables (25. Marts, 2021) [Latest ECJ decision is no help for the expansion of renewables \(schoenherr.eu\)](https://www.schoenherr.eu) (senest besøgt den 4. januar 2023)