

Professor dr. Jur. Peter Pagh

Sammenfatning af notat om Miljø- og Fødevareministeriets høringsudkast af 23. januar 2018 til ændringer af bekendtgørelse om krydsoverensstemmelse ved overtrædelse af de EU-regler om naturbeskyttelse, der er omfattet af krydsoverensstemmelse

1. Krydsoverensstemmelse betyder, at landmænd, der modtager EU-landbrugsstøtte, skal overholde bestemte EU-regler, og at EU-støtten helt eller delvis skal tilbagebetales, hvis dette ikke er tilfældet på bestemte landbrug.
2. Krydsoverensstemmelsesreglerne (KO-reglerne) omfatter **kun** de bestemte EU-regler, der fremgår af KO-forordningens bilag II. De EU-regler, der er omfattet af KO fremgår af vedlagte bilag I. Overtrædelse af **regler, der ikke fremgår af bilag II**, som fx krav om konsekvensvurdering af projekter påvirkning af Natura 2000-områder eller reglerne om beskyttelse af den store vandsalamanders levesteder er derfor ikke omfattet af krydsoverensstemmelse.
3. Hvis en medlemsstat ikke har gennemført KO-reglerne, er det ikke landmanden, der er synderen, men i så fald skal medlemsstaten til EU tilbagebetale den støtte, der må antages tildelt i modstrid med KO-forordningen. Det samme gælder, hvis en medlemsstats kontrol er utilstrækkelig.
4. I forhold til den enkelte landmand er det derfor den danske gennemførelse af de KO-belagte EU-regler, der afgrænser, hvilke EU-regler der er omfattet af KO-reglerne, men Danmark har ikke mulighed for at gå videre end EU-reglerne.
5. I relation til EU's regler om naturbeskyttelse har den danske KO-bekendtgørelse indtil nu alene omfattet krav KO-regler for overtrædelser begået inden for Natura-2000-områder og EU-fuglebeskyttelsesområder, hvilket i forhold til KO-forordningen kun kan referere til habitatdirektivets art. 6, stk. 1 og 2 og fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4, stk. 1, stk. 2 og stk. 4 (når et fuglebeskyttelsesområde er udpeget).

6. Efter KO-bekendtgørelsens regler (se bilag 2) er overtrædelse af forbuddet mod tilstandsændringer i beskyttede naturtyper, klitfredede arealer og inden for strandbeskyttelseslinjen (naturbeskyttelseslovens § 3, § 8 og § 15) inden for Natura 2000-områder omfattet af KO-krav.
7. KO-bekendtgørelsen er i modstrid med den måde, som Folketinget efter en åbnings-skrivelse i 2004 gennemførte habitatdirektivets art. 6, stk. 1 og 2 og fuglebeskyttelses-direktivets art. 4, stk. 1, stk. 2 og stk. 4 (når et fuglebeskyttelsesområde er udpeget). Efter den i 2004 vedtagne lovændring vil disse KO-belagte EU-regler kun kunne overtrædes af en landmand, hvis landmanden ikke efterkommer et gyldigt påbud efter naturbeskyttelseslovens §§ 19d-19f, hvor landmanden normalt har krav på fuld erstatning efter § 19g. Landmanden har dog ikke krav på erstatning, hvis påbuddet vedrører et areal omfattet af naturbeskyttelseslovens §§ 3, 8 og 15, men dette er uden relevans for, om landmanden skal tilbagebetale landbrugsstøtte efter KO-forordningen.
8. Landmanden kan således ikke overtræde den danske gennemførelse af habitatdirektivets art. 6, stk. 2, før der er meddelt påbud efter §§ 19d-19f, medmindre det af afgørelsen om overtrædelse af §§ 3, 8 eller 15 udtrykkeligt fremgår, at afgørelsen samtidigt erstatter et påbud efter §§ 19d-19f.
9. Dette betyder, at i det omfang danske landmand er blevet pålagt at tilbagebetale landbrugsstøtte pga. overtrædelse af KO-bekendtgørelsens bilag 1, pkt. 1.23-1.25, vil det derfor være i klar modstrid med den danske gennemførelse af de efter KO-forordningen omfattede EU-krav til naturbeskyttelse. Da KO-reglerne kun gælder for de bestemte overtrædelser, der fremgår af KO-forordningen, kan landmændene derfor kræve disse beløb tilbage fra Miljø- og Fødevareministeriet, i det omfang kravene ikke er forældet.
10. De ovennævnte meget alvorlige mangler ved den gældende danske KO-bekendtgørelse betyder, at Miljø- og Fødevareministeriet til EU har tilbagebetalt landbrugsstøtte, der uretmæssigt er opkrævet hos landmændene ...!

11. Disse alvorlige mangler er efter det oplyste forbigået i Kommissionens revision ...!
12. Kommissionens revision af KO-bekendtgørelsen har i stedet fokuseret på en anden mangel ved den danske KO-bekendtgørelse, nemlig at der ikke i bekendtgørelsen er KO-krav, hvis en landmand overtræder den danske gennemførelse af fuglebeskyttelses-direktivets art. 3, stk. 2 litra b) uden for EU-fuglebeskyttelses- og Natura 2000-områder.
13. Det må tiltrædes, at der mangler sådanne regler i KO-bekendtgørelsen, så på dette punkt har Kommissionen i hvert fald delvis ret i indsigelsen.
14. Det udkast til ændring af KO-bekendtgørelsen, som Miljø- og Fødevareministeriet har udsendt i høring er baseret på den antagelse, at de i fuglebeskyttelsesdirektivets art. 3 omhandlede levesteder for vilde fugle skulle være gennemført i dansk ret i naturbeskyttelseslovens §§ 3, 8 og 15, således at overtrædelser af disse regler fremover vil blive omfattet af KO-reglerne.
15. Denne udlægning af den danske gennemførelse af fuglebeskyttelsesdirektivets art. 3 er forkert, men er formentlig baseret på nogle af de samme misforståelser, som frem til 2004 kendetegnede den danske gennemførelse af habitatdirektivets art. 6, stk. 2.
16. På baggrund af en åbningskrivelse fra Kommissionen i 2006, der bl.a. kritiserede den danske gennemførelse af fuglebeskyttelsesdirektivets art. 3 og mangelfulde regler vedrørende den danske gennemførelse af fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4, stk. 4, vedtog folkettingen imidlertid i 2008 og 2009 en række ændringer af de danske miljølove.
17. Efter disse lovændringer har ministeren i bl.a. jagt- og vildtforvaltningslovens § 52, jf. § 33, naturbeskyttelseslovens § 71, stk. 4-6 og miljømålslovens § 36, stk. 1-5 hjemmel og pligt til at udpege de fornødne områder og til at fastsætte regler om vedligeholdelse og forvaltning af disse områder, og disse bemyndigelser er så vidt vides udnyttet i overensstemmelse med de EU-retlige forpligtelser.

18. Det er derfor alene overtrædelse af disse danske gennemførelsesregler, som er omfattet af KO-forordningens regler om KO-belægning af fuglebeskyttelsesdirektivets art. 3, stk. 1 og stk. 2, litra b samt art. 4, stk. 4.

19. Det må derfor anses for (ufrivilligt) vildledende, når det i Miljø- og Fødevareministeriets følgeskrivelse til udkast til ændret bekendtgørelse anføres:

De foreslåede ændringer i bekendtgørelsens bilag 1, foretages med henblik på at sikre, at der hverken er krydsoverensstemmelse på mere eller mindre end de EU-retlige forpligtelser, som medlemsstaterne, jf. forordning nr. 1306/2013, bilag II, er pålagt at have krydsoverensstemmelse på. Landbrugsstyrelsen vurderer på den baggrund, at de pågældende ændringer ikke går længere, end hvad der er påkrævet for at implementere de EU-retlige forpligtelser som følger af bilag II i forordning nr. 1306/2013.

20. De i høringsudkastet foreslåede ændringer til bekendtgørelsen vil kræve lovændring, og en sådan udvidelse af krydsoverensstemmelsesreglernes anvendelse vil være i modstrid med krydsoverensstemmelsesforordningen, da naturbeskyttelseslovens §§ 3, 8 og 15 varetager andre hensyn end de hensyn, der forudsættes varetaget i fuglebeskyttelsesdirektivets art. 3 og art. 4, stk. 4.

21. Forskellen kan illustreres med to eksempler. Placerer landmanden en campingvogn inden for strandbeskyttelseslinjen uden dispensation, er dette en overtrædelse af naturbeskyttelseslovens § 15, uanset det ikke påvirker fuglenes levesteder. Hvis en landmand derimod fælder træer inden for strandbeskyttelseslinjen, er dette være en overtrædelse af naturbeskyttelseslovens § 15, selv om en træfældning kan medføre skadevirkning på fuglelivet.

22. Til afsluttende illustration kan anføres, at overtrædelse af habitatdirektivets generelle beskyttelse af levesteder i art. 12-16 netop ikke er omfattet af krydsoverensstemmelsesforordningen, men at sådanne overtrædelser udgør en betydelig del af overtrædelserne af naturbeskyttelseslovens § 3, mens der er meget få eksempler på, at overtrædelser af naturbeskyttelseslovens § 3 har haft en sådan skadelig virkning på vilde fugles levesteder, at forholdet overhovedet kunne falde

under fuglebeskyttelsesdirektivets art. 3.

23. Kommissionens indsigelse kan derimod imødekommes ved, at ændre KO-bekendtgørelsens bilag 1 i overensstemmelse med den danske gennemførelse i 2008 og 2009 af fuglebeskyttelsesdirektivets art. 3, stk. 2, litra b) og art. 4, stk. 4.

Peter Pagh

Den 13. april 2018

Bilag 1: EU-regler om naturbeskyttelse der er omfattet af KO-forordningen:

Bilag 2: Krydsoverensstemmelsesbekendtgørelsen naturbeskyttelsesregler

Bilag 1 – EU-regler om naturbeskyttelse der er omfattet af KO-forordningen:

KO-forordningen bilag II, LMK 2 og LMK 3:

- *Fuglebeskyttelsesdirektivet (2009/147) art. 3, stk. 1, art. 3, stk. 2, litra b), art. 4, stk. 1, stk. 2 og stk. 4*
- *Habitatdirektivet (92/43) art. 6, stk. 1 og 2*

Fuglebeskyttelsesdirektivets KO-belagte regler

Art. 3, stk. 1: Medlemsstaterne træffer ud fra de i artikel 2 omhandlede hensyn alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter.

Art. 3, stk. 2 litra b): Beskyttelse, opretholdelse og genskabelse af biotoper og levesteder omfatter i første række følgende foranstaltninger: [...] vedligeholdelse og forvaltning i overensstemmelse med de økologiske krav af levesteder både i og uden for de beskyttede områder.

Art. 4, stk. 1: For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde. I denne forbindelse tages der hensyn til:

- a) arter, der trues af udslættelse
- b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder
- c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset
- d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

Art. 4, stk. 2: Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

Art. 4, stk. 4: Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.

Habitatdirektivets KO-belagte regler

art. 6, stk. 1: For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

Art. 6, stk. 2: Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelse af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

Bilag 2 – krydsoverensstemmelsesbekendtgørelsen naturbeskyttelsesregler

Ifølge krydsoverensstemmelsesbekendtgørelse 11/2018 er de danske regler, der modsvarer fuglebeskyttelsesdirektivets art. 3, stk. 1, art. 3, stk. 2, litra b), art. 4, stk. 1, stk. 2 og stk. 4 samt habitatdirektivets art. 6, stk. 1 og 2, er (forsøgt) i bilag 1, pkt. 1.23 til 1.26 og 1.29:

- 1.23 **Beskyttelse af naturtyper beliggende i et Natura 2000 område.**
Lov om naturbeskyttelse, § 3, [..], for så vidt arealet er beliggende inden for Natura 2000-områder (habitatområder og fuglebeskyttelsesområder)
- 1.24 **Beskyttelse af klitfredede arealer beliggende i et Natura 2000 område.**
Lov om naturbeskyttelse, § 8, stk. 1, 1. og 2. pkt., jf. lovbekendtgørelse nr. 934 af 27. juni 2017 og bekendtgørelse nr. 1316 af 21. december 2011 om klitfredning, § 1, stk. 1, for så vidt arealet er beliggende inden for Natura 2000-områder (habitatområder og fuglebeskyttelsesområder)
- 1.25 **Beskyttelse af strandbredder og andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen, og som er beliggende i et Natura 2000 område.**
Lov om naturbeskyttelse, § 15, stk. 1, 1. pkt., § 15, stk. 1, 2. pkt., dog undtaget for så vidt angår udstykning, matrikulering og arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel, og § 15 a, stk. 5, [..], for så vidt arealet er beliggende inden for Natura 2000-områder (habitatområder og fuglebeskyttelsesområder)
- 1.26 **Beskyttelse af arealer i ydre koge i Tøndermarsken beliggende i et Natura 2000 område.**
Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken, §§ 10-12, § 16, stk. 1 og 2, § 17, stk. 1 og 2, § 18, stk. 1, § 19, og § 20, [..], for så vidt arealet er beliggende inden for Natura 2000-områder (habitatområder og fuglebeskyttelsesområder)
- 1.29 **Om fredskovpligtige arealer beliggende i et Natura 2000 område.**
Lov om skove, § 8, nr. 4, 1. pkt., § 11 og § 28, [..] [..], for så vidt arealet er beliggende inden for Natura 2000-områder (habitatområder og fuglebeskyttelsesområder)