

Jura, Natur og vandmiljø

Habitatvurdering - EU-dom fortolker habitatdirektivets artikel 6, stk. 3

Skal fortsat drift på uændrede betingelser af et anlæg, der allerede er godkendt på projektstadiet, habitatvurderes igen? Hvilken betydning har vurderinger foretaget i tiden mellem den første og den nye vurdering? Østre Landsret har spurgt EU-Domstolen.

Analyse

16. marts 2023

Det handler sagen om

Et havbrug har fået en miljøgodkendelse, som Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver pga. mangler ved den habitatvurdering, som blev foretaget forud for den oprindelige godkendelse. Havbruget anlægger sag ved Østre Landsret for at få Klagenævnets afgørelse omstødt. Til brug for sin afgørelse stiller Landsretten 3 præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen.

Dét, Landsretten gerne vil have svar på, er, om godkendelsesmyndigheden før, den gav havbruget godkendelsen i 2014, skulle have foretaget en ny vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum og i bekræftende fald, efter hvilke retningslinjer.

Hvorfor skriver vi om sagen – den handler jo om havbrug?

Sagen her, som har givet Østre Landsret anledning til at bede EU-Domstolen om en regelfortolkning, handler om et havbrug, men EU-domstolens fortolkning er relevant for alle sager, som er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum og dermed også for sager om tilladelse eller godkendelse af husdyrbrug efter husdyrbrugloven. (Se [habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 5](#) og [husdyrbrugloven § 75, stk. 2](#)).



Hvad er præjudicielle spørgsmål?

Før en national domstol i EU afsiger dom i en retssag, kan den bede EU-Domstolen om at afgøre, hvordan en eller flere relevante EU-regler skal forstås. Sådan en anmodning er det, vi kalder at stille præjudicielle spørgsmål. EU-domstolens afgørelse om regelfortolkningen bliver efterfølgende brugt af den nationale domstol ved afgørelse af retssagen.

Det siger EU-Domstolen

Udgangspunktet er ifølge dommen, at fortsat drift på uændrede betingelser af et anlæg, der allerede er blevet godkendt på projektstadiet, ikke skal vurderes igen efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum.

Dette udgangspunkt fraviges dog:

- når den vurdering, der blev foretaget på projektstadiet, udelukkende vedrørte den virkning, som dette projekt **i sig selv** ville medføre, og altså ikke også omfattede den virkning, som projektet ville medføre **sammen med de andre** havbrug i området
- og**
- den tidligere godkendelse gør den fortsatte drift betinget af, at der opnås en ny godkendelse.

Vurderinger foretaget i mellemtiden

Mht. afgørelsen af om det er nødvendigt at foretage en ny vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum af den fortsatte drift af et anlæg, der allerede er blevet godkendt på projektstadiet, men efter en vurdering, der ikke lever op til bestemmelsens krav, vurderer Domstolen, at **man skal tage hensyn til de vurderinger, der er foretaget i mellemtiden:**

- hvis disse tidligere vurderinger er relevante
- og**
- hvis de konstateringer, vurderinger og konklusioner, som de indeholder, er fuldstændige, præcise og endelige.

Det samme gælder ved selve foretagelsen af en ny vurdering.

Sagen og dens baggrund

Det havbrug, som sagen handler om, ligger tæt på et Natura 2000-område. Havbruget producerer havørreder, og driften medfører udledninger af kvælstof, fosfor, kobber og antibiotika.

Sagen for Østre Landsret handler om havbrugets ansøgning om miljøgodkendelse efter [miljøbeskyttelseslovens § 33](#). Sagen er omfattet af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1 og 2, som gennemfører habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 i dansk ret. Det er derfor, fortolkningen af direktivet er vigtig. De nævnte regler handler om habitatvurdering.

Habitatvurdering

Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum og habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1 og 2 skal alle planer og projekter væsentlighedsvurderes, hvis de ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af det pågældende Natura 2000-område. Væsentlighedsvurderingen går på planens / projektets påvirkning af Natura 2000-området.

Hvis væsentlig påvirkning ikke kan afvises, skal der udføres en egentlig konsekvensvurdering.

Se reglerne om habitatvurdering

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum:

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.

Habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1 og 2

Stk. 1

Før der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 7, skal der foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. [...]

Stk. 2.

Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område. Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte.

Habitatbekendtgørelsens § 7 oplister de lovbestemmelser, der er omfattet af § 6.

Sagens gang

Havbruget etableres i 1999 og får den 27. oktober 2006 godkendelse til at øge sin udledning af kvælstof. Denne afgørelse påklages.

Klagemyndigheden fastslår, at afgørelsen lider af en mangel, da den myndighed, der har givet godkendelsen, ikke i sin vurdering af projektet har taget hensyn til, at der er parallelle projekter, som vedrører forøgelse af mængden af kvælstof, der kan udledes fra 3 nabohavbrug. Klageinstansen mener imidlertid ikke, at manglen skal føre til ophævelse af godkendelsen.

Klagemyndighedens afgørelse pålægger havbruget at søge om godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens §§ 33 og 35, jf. godkendelsesbekendtgørelsen § 70, stk. 2, senest den 15. marts 2014. (Det er § 70, stk. 2 i den dagældende godkendelsesbekendtgørelse. I den nugældende er det § 75, stk. 2).

Havbruget efterlever dette og får i 2014 den godkendelse, det har søgt om.

Det er anført i godkendelsen, at:

- mængden af kvælstof, der kan udledes af anlægget, er uændret i forhold til afgørelsen af 27. oktober 2006.
- det fremgår af en vurdering foretaget efter, at afgørelsen fra 2006 er truffet, at havbrugets anlæg og de tre naboanlæg samlet set ikke kan påvirke det Natura 2000-område, som de befinder sig ved, væsentligt.

Godkendelsen fra 2014 påklages, og i 2018 ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet den.

Klagenævnet anfører i afgørelsen, at:

- der ikke forud for godkendelsen fra 2006 er foretaget en vurdering i overensstemmelse med kravene i artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet. Den vurdering, der er foretaget, vedrører det pågældende projekts individuelle indvirkning, men ikke spørgsmålet om, hvorvidt dette projekt set i sammenhæng med de tre nabohavbrug kan påvirke Natura 2000-området, som disse havbrug befinder sig ved, væsentligt.
 - der er vedtaget en national vandområdeplan for det pågældende område for perioden 2015-2021 efter en vurdering foretaget efter artikel 6, stk. 3 i habitatdirektivet, og at det bl.a. fremgår af denne plan, at der er givet tilladelse til udledning af en samlet mængde på 43 tons kvælstof »for at sikre, at de eksisterende havbrug [...] kan udnytte deres nuværende udledningstilladelse«.
- Klagenævnet mener imidlertid i det væsentlige, at disse konstateringer er uden betydning for den forpligtelse, den kompetente myndighed har efter artikel 6, stk. 3 til at foretage en specifik vurdering af havbrugets anlæg med henblik på at afgøre, om dette projekt kan påvirke Natura 2000-området, som det ligger tæt ved, væsentligt.
- den mængde kvælstof, som bliver udledt fra havbrugets anlæg, sammenholdt med de mængder, der bliver udledt fra de tre naboanlæg, kan påvirke det pågældende område væsentligt.

Havbruget anlægger sag ved Østre Landsret for at få omstødt Klagenævnets ophævelse af godkendelsen.

Kernen i sagen

Formålet med havbrugets ansøgning om godkendelse i 2014 er alene, at havbruget kan fortsætte sin virksomhed på uændrede betingelser i forhold til havbrugets tidligere godkendelse fra 2006.

Den tidligere godkendelse blev givet efter en vurdering, der udelukkende vedrørte den eventuelle virkning på miljøet af projektet, der bestod i at øge den mængde kvælstof, der blev udledt fra dette anlæg, og som derfor ikke samlet tog hensyn til, at der forelå parallelle og tilsvarende projekter.

Der er imidlertid taget hensyn til disse forskellige anlægs samlede virkning på miljøet i forbindelse med den vurdering, der siden er foretaget efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 med henblik på godkendelsen af den nationale vandområdeplan.

Landsrettens spørgsmål og EU-Domstolens svar

Spørgsmål 1

Det 1. spørgsmål går på, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum gælder i den situation, hvor der søges om godkendelse til fortsat drift af et eksisterende havbrug på uændrede betingelser i forhold til havbrugets tidligere godkendelse fra 2006. I forbindelse med sidstnævnte godkendelse fra 2006 blev der ikke foretaget en vurdering af den samlede virksomhed og de kumulative virkninger af alle havbrug i området. Godkendelsesmyndighederne vurderede alene den samlede merudledning af kvælstof mv. fra det pågældende havbrug.

EU-Domstolens svar på spørgsmål 1

EU-Domstolen udtaler, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum som udgangspunkt ikke gælder for den situation, hvor der søges om godkendelse til fortsat drift på uændrede vilkår af et anlæg, som allerede er blevet godkendt på projektstadiet.

Det fremgår af begrundelsen for dommen, at hvis der er kontinuitet og identitet mellem den godkendte og den fortsatte aktivitet, især mht. aktivitetens natur samt stedet og betingelserne for udførelsen af aktiviteten, så er der ikke krav om en ny vurdering.

Udgangspunktet – at fortsat drift på uændrede betingelser af et anlæg, der allerede er blevet godkendt på projektstadiet, ikke skal vurderes igen - fraviges dog ifølge dommen:

- når den vurdering, der blev foretaget på projektstadiet, udelukkende vedrørte den virkning, som dette projekt **i sig selv** ville medføre, og altså ikke også omfattede den virkning, som projektet ville medføre **sammen med de andre** havbrug i området
og
- den tidligere godkendelse gør den fortsatte drift betinget af, at der opnås en ny godkendelse.

Ordlyden

EU-Domstolen bemærker i begrundelsen, at det følger af ordlyden af artikel 6, stk. 3, at vurderingsforpligtelsen både gælder, hvor en plan eller et projekt i sig selv kan påvirke et område væsentligt, og hvor det er forbindelsen mellem den nævnte plan eller det nævnte projekt og andre planer eller projekter, der kan påvirke det pågældende område væsentligt.

Når der er krav om ny godkendelse

Domstolen bemærker videre, at når en medlemsstat - enten i en almenyldig retsakt (f.eks. en bekendtgørelse) eller i en individuel retsakt (f.eks. en miljøgodkendelse) - har fastsat, at fortsættelsen af en allerede godkendt aktivitet skal gøres til genstand for en ny godkendelse, er den nationale myndighed forpligtet til at gøre denne godkendelse betinget af en ny vurdering, der opfylder kravene i artikel 6, stk. 3, 1. punktum, når det fremgår, at den nævnte aktivitet endnu ikke har været genstand for en sådan vurdering i overensstemmelse med direktivets krav.

Her skal myndigheden drage alle de faktiske og retlige konsekvenser, som denne nye vurdering medfører, inden for rammerne af den afgørelse, som myndigheden skal træffe, vedrørende den nye godkendelse, der eventuelt skal gives.

Se dommens præmisser 28-47 om det første præjudicielle spørgsmål. (Find dommen i harmonikaen nedenfor).

Erhvervsjura mener

Når den tidligere vurdering er mangelfuld på den måde, som er beskrevet ovenfor, og der er krav om en godkendelse af fortsat drift – så skal der ifølge EU-Domstolen forud for den nye godkendelse, foretages en ny vurdering efter artikel 6, stk. 3, 1.punktum.

Der er efter Erhvervsjura, Landbrug & Fødevarer, Skejbs opfattelse tale om en konkret begrundelse, forstået på den måde, at det ikke af dommen kan udledes, at enhver mangel ved den vurdering, der skal foretages efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum, automatisk vil føre til et krav om en ny vurdering.

Spørgsmål 2 og 3

Landsretten spørger, om artikel 6, stk. 3, 1. punktum i habitatdirektivet, skal forstås sådan:

- at man ved afgørelsen af, **om** det er nødvendigt at foretage en ny vurdering i en sag som denne, og
- **hvis** det er nødvendigt at foretage en ny vurdering, om man så ved foretagelsen af denne nye vurdering

skal tage hensyn til de vurderinger, der er foretaget i mellemtiden vedr. bl.a. det område, som kan blive påvirket af anlæggets drift. De mellemkommende vurderinger, der her tænkes på, er dem, som gik forud for vedtagelsen af en national vandområdeplan og en Natura 2000-plan.

EU-Domstolens samlede svar på spørgsmål 2 og 3

Domstolen vurderer, at **når man skal afgøre**, om det er nødvendigt at foretage en ny vurdering, som er i overensstemmelse med kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. punktum, af den fortsatte drift af et anlæg, der allerede er blevet godkendt på projektstadiet, men efter en vurdering, som ikke opfylder kravene i den nævnte bestemmelse, **så skal man tage hensyn til de vurderinger, der er foretaget i mellemtiden**, hvis disse tidligere vurderinger er relevante, og hvis de konstateringer, vurderinger og konklusioner, som de indeholder, er fuldstændige, præcise og endelige.

Det samme gælder ved selve foretagelsen af en ny vurdering, hvis man når frem til, at en ny vurdering er nødvendig. (Altså, at man skal tage hensyn til vurderinger, foretaget i mellemtiden, hvis...)

De vurderinger, foretaget i mellemtiden, som Domstolen tænker på her, er vurderinger, som dem, der gik forud for vedtagelsen af en national vandområdeplan og en Natura 2000-plan vedrørende bl.a. det område, hvor den lokalitet, der kan blive påvirket af det pågældende anlægs drift, befinder sig.

Se hvordan Domstolen begrundet dette i dommens præmisser 49 – 57. (Find dommen i harmonikaen).

Vi afventer nu Østre Landsrets dom i sagen.

De 3 præjudicielle spørgsmål og svar

Østre Landsrets 3 spørgsmål

1. "Skal artikel 6, stk. 3, 1. pkt., i habitatdirektivet fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse i en situation som den foreliggende, hvor der ansøges om tilladelse til fortsat drift af et eksisterende havbrug, når havbrugets virksomhed og udledning af kvælstof og andre næringsstoffer er uændret i forhold til den virksomhed og udledning, som blev godkendt i 2006, men hvor der i forbindelse med den tidligere godkendelse af havbruget ikke er foretaget en vurdering af den samlede virksomhed og de kumulative virkninger af alle havbrug i området, idet de relevante myndigheder alene har vurderet den samlede merudledning af kvælstof mv. fra det pågældende havbrug?"
2. "Har det betydning for besvarelsen af spørgsmål 1, at der i den nationale Vandområdeplan 2015-2021 er taget højde for tilstedeværelsen af havbrugene i området, idet der i forbindelse med planen er afsat en nærmere angivet mængde kvælstof for at sikre, at de eksisterende havbrug i området kan udnytte deres nuværende udledningstilladelser, og den faktiske udledning fra havbrugene holder sig inden for den fastsatte ramme?"
3. "Såfremt der i en situation som den foreliggende skal foretages en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, [første punktum], har den relevante myndighed pligt til i forbindelse med denne vurdering at inddrage den ramme for kvælstofudledning, som er afsat i Vandområdeplanen 2015-2021, og eventuelle andre relevante oplysninger og vurderinger, der måtte fremgå af Vandområdeplanen og Natura 2000-planen for området?"

EU-Domstolens svar

Svar på spørgsmål 1:

"Artikel 6, stk. 3, første punktum, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal fortolkes således, at den fortsatte drift på uændrede betingelser af et anlæg, der allerede er blevet godkendt på projektstadiet, i princippet ikke skal være underlagt den vurderingsforpligtelse, som er fastsat i denne bestemmelse. Når den vurdering, der gik forud for denne godkendelse, udelukkende vedrørte den påvirkning, som dette projekt i sig selv ville medføre, idet der blev set bort fra dets forbindelse med andre projekter, og når den nævnte godkendelse gør denne fortsatte drift betinget af, at der opnås en ny godkendelse som fastsat i national ret, skal der dog forud for sidstnævnte godkendelse foretages en ny vurdering i overensstemmelse med kravene i den nævnte bestemmelse."

Samlet svar på spørgsmål 2 og 3:

"Artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at der med henblik på at afgøre, om det er nødvendigt at undergive den fortsatte drift af et anlæg, der allerede er blevet godkendt på projektstadiet efter en vurdering, som ikke er i overensstemmelse med kravene i denne bestemmelse, en ny vurdering i overensstemmelse med disse krav, og i bekræftende fald med henblik på at foretage denne nye vurdering, skal tages hensyn til de vurderinger, der er blevet foretaget i mellemtiden, såsom dem, der gik forud for vedtagelsen af en national vandområdeplan og en Natura 2000-plan, vedrørende bl.a. det område, hvorpå den lokalitet, der kan blive

påvirket af denne drift, befinder sig, hvis disse tidligere vurderinger er relevante, og hvis de konstateringer, vurderinger og konklusioner, som de indeholder, er fuldstændige, præcise og endelige.”

Se EU-Domstolens dom

Domstolens dom (Anden Afdeling) af 10. november 2022 i sag C-278/21

Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

NMK-10-01108 af 13. september 2018

Emneord

Husdyrgodkendelse

Natur- og arealforvaltning

Jura

Tema: Miljøgodkendelse af husdyrbrug

Find viden og information om regler, der gælder for husdyrbrug. Det er regler om miljøtilladelse og miljøgodkendelse, herunder revurdering og regulering af ammoniak. Det er også regler om anmeldelse, om placering og indretning af anlæg og om anvendelse af...

Vil du vide mere?



Joan Fuglsig Andresen

Specialkonsulent, Erhvervsjura
Landbrug & Fødevarer F.m.b.A.

jfa@lf.dk

+45 2382 9064

Støttet af

Promilleafgiftsfonden for landbrug

SEGES Innovation P/S	Tlf.	8740 5000
Agro Food Park 15	Fax.	8740 5010
8200 Aarhus N	Email	info@seges.dk