



**ØSTRE LANDSRET
DOM**
afsagt den 24. april 2026

Sag BS-4438/2019-OLR
(2. afdeling)

Dansk Akvakultur som mandatar for
A
(advokat Mikkel Vindfeldt)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Eva Daniella Gabris)

Biintervenient Landbrug & Fødevarer
(advokat Håkun Djuurhus)

Landsdommerne Karen Hald, Michael Kistrup og Camilla Boss (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt den 12. september 2018 og henvist til landsretten ved kendelse af 30. januar 2019 efter retsplejelovens § 226, stk. 1. Den 28. marts 2019 godkendte landsretten henvisningen.

Sagen drejer sig om en prøvelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. marts 2018.

Påstande

Sagsøgeren, Dansk Akvakultur som mandatar for A har nedlagt påstand om, at sagsøgte, Miljø- og Fødevareklagenævnet, tilpligtes at anerkende, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. marts 2018 i sagen om ophævelse af miljøgodkendelse af Onsevig Havbrug er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Onsevig Havbrug, der er ejet af A opdrætter regnbueørred i opdrætsanlæg på havet beliggende i Smålandsfarvandet nord for Lolland.

Havbruget har været lokaliseret på den nuværende position siden 1999 og er beliggende med en afstand på 1,7 km til Natura 2000-område nr. 173, 10,5 km til Natura 2000-område nr. 170 og 12,4 km til Natura 2000-område nr. 162.

I Smålandsfarvandet er der endvidere en række yderligere havbrug beliggende, herunder Skalø, Rågø og Fejø.

Inden overgangen til miljøgodkendelsesordningen i miljøbeskyttelsesloven var havbrugets driftsforhold reguleret ved en havbrugstilladelse efter bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt.

Efter bekendtgørelse nr. 143 af 1. marts 2006 om ændring af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen) blev havbrugsdrift overført fra regulering ved havbrugstilladelser til regulering efter den almindelige miljø-godkendelsesordning i miljøbeskyttelsesloven.

Havbrug blev i den forbindelse optaget i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2 som et nyt listepunkt. Af bekendtgørelsens § 3, stk. 2, følger, at havbrugstilladelser, der er tildelt efter bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt, bevarer deres gyldighed, indtil et havbrug har fået en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. § 39.

Efter bekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2. pkt. følger endvidere, at bestående virksomheder omfattet af bekendtgørelsen, der ikke tidligere er godkendt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, senest den 15. marts 2014 skulle indsende ansøgning om godkendelse til godkendelsesmyndigheden.

Udover en havbrugstilladelse er det et krav, at et havbrug har en placeringstilladelse efter bekendtgørelse nr. 122 af 1. marts 1991 om etablering og drift af havbrug.

A ' meddelte havbrugstilladelser

Den 27. oktober 2006 meddelte Storstrøms Amt på baggrund af en ansøgning fra A (tidligere Frederiksværk Åleexport A/S) en revideret havbrugstilladelse til Onsevig Havbrug, hvorved havbruget fik tilladelse til at øge udledningen af kvælstof med 0,87 ton fra 15,6 ton til 16,47 ton samt at anvende og udlede kobber og tre typer af antibiotika.

Af den reviderede tilladelses vilkår 30 fremgik, at havbruget senest den 15. marts 2014 skulle indsendes ansøgning om godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven, da havbrug var blevet en listevirksomhed.

Det fremgik endvidere af tilladelsen, at Storstrøms Amt havde foretaget en VVM-screening af den øgede kvælstofudledning fra havbruget, og at det var amtets vurdering, at den øgede udledning af kvælstof ikke medførte væsentlige miljøpåvirkninger af det nærliggende Natura 2000-område nr. 173, og at projektet derfor ikke var VVM-pligtigt. Amtet vurderede endvidere, at der ikke var kvælstoffølsomme arter eller naturtyper i området, som ville blive væsentligt påvirket af den øgede kvælstofudledning fra havbruget.

Tilladelsen blev påklaget til Naturklagenævnet, der i en afgørelse af 25. maj 2007 ikke fandt grundlag for at tilsidesætte Storstrøms Amts vurdering og dermed ikke afgørelsen om, at projektet ikke var VVM-pligtigt.

Naturklagenævnet begrundelse for sin afgørelse var bl.a. følgende:

”Klageren har primært anført, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område, idet amtet har tilladt en merudledning til et farvand, hvor målsætningen ikke er opfyldt, samt at det er i strid med WMDirektivet, at der ikke er foretaget en kumulativ vurdering.

I sager, hvor der kan være tale om påvirkning af et internationalt naturbeskyttelsesområde, skal amtet påse, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er overholdt. Efter denne bestemmelse skal alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokaliteternes 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.

Habitatreglerne gælder ved siden af WM-reglerne og angiver en særlig målrettet og skærpet vurdering, når der er tale om risiko for påvirkning af et habitatområde. Ved WM-screeningen, der bl.a. skal forholde sig til den påvirkning af habitatområdet, som den øgede udledning medfører, skal der derfor tages hensyn til habitatreglerne. Hvis amtet ikke kan udelukke, at projektet vil påvirke den udpegede lokalitets gunstige bevaringsstatus væsentligt, er der således i WM-reglernes forstand tale om, at projektet må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, hvilket ifølge samlebekendtgørelsens § 3, stk. 2, udløser krav om WM-undersøgelse.

Naturklagenævnet kan alene foretage en retlig prøvelse af amtets afgørelse og foretager normalt ikke en egentlig efterprøvelse af myndighedens faglige og teknisk prægede vurdering af anlæggets miljømæssige konsekvenser.

Naturklagenævnet tager ved sagens vurdering i relation til WM- og habitatreglerne udgangspunkt i, at det ikke i forbindelse med en screening kan kræves, at der foretages en undersøgelse i relation til alle de faktorer, der kan indgå i en proces. Vurderingerne af de konkrete forhold må baseres på almen kendt viden om de pågældende forhold og beslægtede sager. En dyberegående undersøgelse skal foretages, når der er konkrete, faktuelle indikationer for risiko.

Det fremgår af sagen, at den accepterede udledning for Onsevig Havbrug indgår i en fælles ramme for de eksisterende dambrug, der er fastlagt i regionplanen, og som konkret er sat i forhold til havbrugets produktion. Storstrøms Amt har henvist dertil, og Lolland Kommune har endvidere henvist til, at havbruget er placeret i overensstemmelse med regionplanens retningslinjer. De nævnte forhold er ikke ensbetydende med, at kravene efter WM- og habitatreglerne er opfyldt, og fritager derfor ikke myndighederne for en selvstændig vurdering i relation til de nævnte bestemmelser. Det fremgår i øvrigt, at den generelle målsætning for vandområdet ikke er opfyldt.

Amtet har imidlertid foretaget en konkret vurdering af projektet på baggrund af eksisterende viden om miljøtilstanden i de omhandlede beskyttede havområder og ud fra kendskab til de pågældende beskyttede arter. Amtet har herved vurderet, at udledningen ikke vil indebære en væsentlig påvirkning af kvælstoffølsomme arter og naturtyper, som indgår i udpegningsgrundlaget for naturbeskyttelsesområdet.

Sammenhængen i de fire dambrugssager, samme ansøger, samtidig sagsbehandling, henvisningerne til de øvrige dambrugssager og den fælles regionplanmæssige ramme samt bemærkningerne vedrørende forbrug af medicin mv. i havbrugstilladelserne for de fire dambrug, viser, at der er sket en vis fælles vurdering af de foreliggende sager. Udgangspunktet om, at rammen i regionplanen er overholdt, er som nævnt ikke tilstrækkeligt efter WM-reglerne, der stiller krav om en *vurdering* af projektet i kumulation med andre projekter. Danmarks Naturfredningsforening må derfor gives medhold i, at vurderingen ikke er i overensstemmelse med WM-reglerne, da der ikke er foretaget en kumulativ vurdering af de samtidig behandlede dambrug i samme område. Der foreligger således en mangel i screeningsafgørelsen.

Lolland Kommune, der nu er myndighed på området, har imidlertid efterfølgende konkret vurderet, at den samlede merudledning fra de fire dambrug er marginal, og at en samlet vurdering ikke kan medføre et andet resultat.

Naturklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte de involverede VVM-myndigheders faglige vurdering af ændringen og dermed heller ikke afgørelsen om, at projektet ikke er WMpligtigt. På denne baggrund finder Naturklagenævnet heller ikke, at den konstaterede mangel ved screeningen er så væsentlig, at den konkret kan bevirke afgørelsens ugyldighed. Storstrøms Amts screeningsafgørelse af 27. oktober 2006 står derfor ved magt."

A ansøgte den 14. marts 2014 som ejer af Onsevig Havbrug om miljøgodkendelse i henhold til godkendelsesbekendtgørelsens § 69, stk. 2.

Miljøstyrelsen meddelte den 16. december 2014 miljøgodkendelse af Onsevig Havbrug i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1. I miljøgodkendelsen foretog Miljøstyrelsen bl.a. en såkaldt "væsentlighedsvurdering" efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og konkluderede, at der forelå fornøden vished for, at miljøgodkendelsen ikke ville medføre en væsentlig påvirkning af det omkringliggende Natura 2000-område nr. 173.

Ifølge afgørelsens vilkår B14 må havbruget maksimalt udlede 16,5 ton kvælstof, 1,8 ton fosfor og 88 ton organisk stof i produktionsperioden, der er fra den 1. april – 31. december. Uden for denne periode må der ikke opbevares fisk i havbrugets netbure.

Miljøstyrelsens miljøgodkendelse af Onsevig havbrug blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 13. marts 2018 afgørelse om, at miljøgodkendelsen af Onsevig Havbrug, som tillader den fortsatte drift af havbruget i en situation, hvor der ikke tidligere er gennemført en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, af den samlede virksomhed, skal undergives en forudgående væsentlighedsvurdering og om nødvendigt en habitatkonsekvensvurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet anfører i sin afgørelse, at Naturklagenævnet i sin afgørelse af 25. maj 2007 ikke fandt grundlag for at tilsidesætte amtets faglige vurdering af merudledning af kvælstof.

Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer imidlertid, at Naturklagenævnet skulle have gennemført en vurdering af ikke alene den øgede kvælstofudledning, men af havbrugets - og de øvrige havbrugs - samlede påvirkning af de omkringliggende Natura 2000-områder, idet vurderingen efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal ske på baggrund af de kumulative virkninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i sin vurdering om miljøforholdene i relation til havbrugene generelt lagt vægt på følgende bl.a.:

"7.2.1 Generelt om miljøforhold i relation til havbrug

Havbrug udleder kvælstof (N) og fosfor (P) på uorganisk form, samt som organisk stof (BI5).

Udledninger af de to former for næringsstoffer fra havbrug kan bidrage til algeopblomstringer, da planktonalger har brug for næringsstoffer på uorganisk form for at kunne vokse og formere sig.

Udledninger af organisk stof (BI5) fra havbrug kan også indirekte bidrage til algeopblomstringer, da det kvælstof og fosfor, der er bundet i det organiske stof, omdannes til uorganiske næringsstoffer, når det organiske stof nedbrydes.

Algeopblomstringer medfører mere uklart vand, og bundvegetation, såsom ålegræs og makroalger, der er afhængige af tilførsel af lys, bliver derved udskygget eller får reduceret vækst. Dette medfører, at udbredelsen og tætheden af bundplanter reduceres, da de ikke kan gro til tilsvarende dybde som tidligere.

Udledninger af næringsstoffer kan også medføre øget vækst af epifytter (alger) på bundvegetationen samt øge forekomsten af trådalger, hvilket ligeledes kan være med til at udskygge bundlevende planter.

Mindsket udbredelse og tæthed af bundvegetation såsom ålegræs kan have en negativ virkning på fauna, der har bundvegetationen som fødegrundlag eller som levested.

Udledninger af organisk stof (BI5) og næringsstoffer fra havbrug kan endvidere hhv. direkte og indirekte medvirke til, at der opstår iltsvind, når organisk stof (BI5) i form af foderspild og fiskefækaler samt døde alger efter en algeopblomstring nedbrydes på bunden under forbrug af ilt. Sådanne iltsvind kan medføre, at bunddyr og planter i området dør.

Hvis strømmen ved et havbrug går fra havbruget og ind i et habitatområde, kan havbrugets udledning af næringsstoffer og organisk stof dermed påvirke habitatområdets marine udpegningsgrundlag negativt, hvis udpegningsgrundlagets naturtyper eller arter er følsomme over for næringsstofftilledning, iltsvind, ændringer i udbredelsen og tætheden af bundvegetationen eller den dertil tilknyttede fauna."

I den konkrete vurdering af Onsevig Havbrug har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på følgende bl.a.:

"7.2.2 Den konkrete vurdering af Onsevig Havbrug

Indledningsvist bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at de konkrete planer vedrørende Natura 2000-områderne i lighed med de mere overordnede planer (vandplaner og vandområdeplaner) viser, at den samlede økologiske tilstand i område 173 beliggende ca. 1,7 km fra havbruget har en moderat tilstand, og at området er følsomt overfor påvirkninger af kvælstof og fosfor.

Det fremgår af Natura 2000-planerne 2010-2015 for områderne nr. 173, 170 og 162, at prognoserne for de marine naturtyper Sandbanke (1110), Bugt (1160) og rev (1170) er ugunstig eller vurderet ugunstig. Det fremgår ikke af Natura 2000-planerne for 2016-2021, hvorvidt prognosen for de pågældende naturtyper er ændret, hvorfor det må lægges til grund, at prognoserne som anført i Natura 2000-planerne 2010-2015 fortsat er gældende.

Af Natura 2000-planerne for områderne nr. 173, 170 og 162 fremgår det, at næringsstofbelastning udgør en trussel for de marine naturtyper sandbanke, bugt og rev.

Det fremgår endvidere af den oprindelige basisanalyse til Natura 2000-planen 2010-2015 for område nr. 173, at eutrofiering er en trussel for alle marine naturtyper. I Afsnit 4, Konstaterede trusler: er anført:

”Marine naturtyper: Området er hydrologisk meget heterogent og belastningen af området er derfor meget forskellig. Dels sker der en lokal belastning fra et stort opland og fra 4 havbrug, dels belastes området af det gennemstrømmende vand fra Østersøen og Kattegat.

...

Ålegræsset findes generelt kun veludviklet på dybder over 2 m. På det lave vand langs kysten er der mange steder meget store forekomster af trådalger, et tydeligt tegn på, at området er belastet af næringsstoffer.”

Truslen beskrevet i den oprindelige basisanalyse må efter nævnets vurdering anses for fortsat at bestå, da der – generelt - ikke er foretaget en fornyet konkret vurdering af truslen fra eutrofiering i basisanalysen til den nye Natura 2000-plan for området.

Det fremgår endvidere af vandplanen, at havbrugenes udledning af kvælstof og fosfor i sommerperioden, hvor næringsstofbelastningen fra land er lav, og mængden af planktonalger i vandet er begrænset af de tilførte næringsstofmængder, kan udgøre et væsentligt bidrag til fortsat vækst af planktonalger i vandet.

Målsætningen for de marine naturtyper er en gunstig naturtilstand. Det følger af habitatdirektivets artikel 1, litra e, at en naturtypes bevaringsstatus anses for gunstig, når det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis vil være det i en overskuelig fremtid, samt når bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i).

I den overordnede målsætning i Natura 2000-planen for område nr. 173 2016-2021 er der

”især fokus på de fladvandede marine havområder [...] I området skal fødegrundlaget for de rastende fugle og livet omkring de fladvandede områder sikres især ved en mindskeelse af næringsstofudvaskningen til de marine områder.”

Videre er det en målsætning

”At de store marine områder har god vandkvalitet og en artsrig flora og fauna [...]”

I miljøgodkendelsen kan det aflæses af figur 6 og 7, der er baseret på en modellering af virkningen af Onsevig Havbrugs udledning af næringsstoffer i kumulation med udledningen fra Fejø, Skalø og Rågø havbrugsproduktion, at havbrugenes udledning af næringsstoffer i perioder føres med strømmen ind i Natura 2000-område nr. 173, 170 og 162. Det fremgår af figurerne, at havbrugenes udledning af ammonium og orthofosfat fører til en afvigelse fra baggrundskoncentrationen af total kvælstof og total fosfor i Natura 2000-områderne nr. 173, 170 og 162 med op til henholdsvis 6-8 %, 2-4 % og 2-4 %.

Det er på denne baggrund Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at den belastning med næringsstoffer, som udgår fra Onsevig Havbrug, i kumulation med udledningerne fra øvrige havbrug og andre punktkilder kan påvirke Natura 2000-områderne væsentligt, og at risiko for skade på områdernes udpegningsgrundlag derfor ikke på forhånd kan udelukkes.

Det følger herefter af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, at der skal foretages en konsekvensvurdering af projektet i kumulation med alle øvrige relevante planer og projekter, der kan påvirke de omkringliggende Natura 2000 områder, og deres udpegningsgrundlag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det forhold, at indsatser foretaget via vandplanlægningen samlet set kan have en positiv effekt på visse naturtyper og arter, er uden betydning for vurderingen af, om kvælstofbelastningen, der udgår fra havbrug, i sig selv eller i kumulation kan have en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områder. Vandplanernes indhold tilsidesætter således ikke habitatbekendtgørelsens krav om at foretage en konkret væsentligheds- og eventuelt også en konsekvensvurdering.

På den baggrund ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Miljøstyrelsens afgørelse om miljøgodkendelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i styrelsen med henblik på, at Miljøstyrelsen foretager en konsekvensvurdering af havbrugets samlede påvirkning af de omkringliggende Natura 2000 områder, nr. 173, 170 og 162 og eventuelt andre relevante Natura-2000 områder inden for modelområdet."

Natur- og planforhold

Af Natura 2000-planen for perioden 2010-2015 for område nr. 173 fremgår følgende bl.a.:

"Natura 2000-planlægning

EU's Natura 2000-direktiver (fuglebeskyttelses- og habitatdirektiverne) forpligter Danmark til at gøre den nødvendige indsats for at sikre eller genoprette en række sjældne, truede eller karakteristiske naturtyper og arter."

...

”Planen omfatter ”udpegningsgrundlaget”, dvs. de naturtyper og arter, som området er udpeget for.”

Udpegningsgrundlaget for området omfatter de marine habitatnaturtyper Sandbanke (1110), Vadeblade (1140), Bugt (1160), Rev (1170) og Lagune (1150).

Af planens afsnit ”Trusler mod områdets naturværdier” fremgår følgende bl.a.:

”Næringsstofbelastning / Reduktion i fødegrundlag

Tilledning af næringsstoffer til marine områder og til ferskvand er en trussel mod naturtilstanden. I kystfarvande ses det bl.a. ved store forekomster af trådalger. Ålegræsset har tidligere været meget udbredt i store dele af området, men har de seneste år været i markant nedgang. Nedgangen gælder både ålegræssets dybdeudbredelse og tæthed. I takt med effekterne af øget næringsbelastning, bl.a. ålegræssets tilbagegang, er flere arter af ynglende og vinterrastende kystfugle gået tilbage.”

Under afsnit ”Tilstand og bevaringsstatus/prognose” fremgår, at bevaringsstatus for naturtyper og arter er en vurdering af, hvordan deres tilstand vil være i fremtiden, såfremt der ikke sker ændringer i udnyttelsen og i de trusler, der eksisterer i dag.

Det fremgår, at prognosen er ugunstig eller vurderet ugunstig for de marine naturtyper sandbanke, bugt og rev bl.a. pga. næringsstofbelastning. Prognosen er ukendt for naturtyperne lagune og vadeblade, da naturtyperne ikke er kortlagt.

Under afsnittet ”Målsætning” fremgår, at det overordnede mål er at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og arter, der udgør udpegningsgrundlaget i de enkelte Natura 2000-områder.

Det fremgår, at det overordnede mål for Natura 2000-område 173 er følgende bl.a.:

”• At de store marine områder har god vandkvalitet og en artsrig flora og fauna, der tilfredsstiller livsbetingelserne for de internationalt vigtige forekomster af trækkende vandfugle, bl.a. knopsvane, sangsvane, grågås og troldand, som Danmark har et særligt ansvar for at beskytte”.

Endvidere fremgår, at der opstilles konkrete målsætninger, som fastlægger de langsigtede mål for naturtyper og arter i Natura 2000-område nr. 173, og at målene skal søges opnået på baggrund af bedste faglige viden og ud fra et forsigtighedsprincip. For så vidt angår naturtyper og arter skal de have en gunstig bevaringsstatus.

Af afsnittet ”Indsatsprogram” fremgår følgende bl.a.:

"Generelle retningslinjer

...

1.1 Reduktion af kvælstof-deposition på områdets habitatnaturtyper forventes at ske ved administration af husdyrgodkendelsesloven, der med ændring af 10. februar 2011 har fastlagt et særligt beskyttelsesniveau af hensyn til bevaringsmålsætningen i Natura 2000-planlægningen. Den øvrige tilførsel af næringsstoffer til typerne reduceres, herunder fra dræntilløb og fodring. For marine naturtyper, større søer og vandløb reguleres tilførslen af næringsstoffer via vandplanen.

...

1.8 For de marine naturtyper sikres det, at projekter og aktiviteter ikke skader lokaliteten."

Af afsnit om "Sammenhæng og synergi med vandplan" fremgår følgende bl.a.:

"Natura 2000-planen er koordineret med vandplanen. Ifølge Vandrammedirektivet må tilstanden af vandområderne ikke forringes, og vandplanens indsatsprogram vil generelt forbedre den eksisterende vandkvalitet i større søer, vandløb, fjorde og kystvande."

...

Planlagt indsats efter vandplanen der kan påvirke udpegningsgrundlaget i et Natura 2000-område væsentligt, skal konsekvensvurderes i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Indsatsen kan i givet fald kun gennemføres, hvis det på grundlag af bedste faglige viden dokumenteres, at aktiviteten ikke vil skade bevaringsmålsætningen for området."

Af Basisanalyse for Natura 2000 område 173, Smålandsfarvandet og Guldborgsund med kyster der ligger til grund for udarbejdelsen af Natura 2000-plan for område nr. 173, fremgår under afsnit 4 om "Konstaterede trusler" følgende bl.a.:

"4.1 Eutrofiering

Marine naturtyper: Området er hydrologisk meget heterogent og belastningen af området er derfor meget forskellig. Dels sker der en lokal belastning fra et stort opland og fra 4 havbrug, dels belastes området af det gennemstrømmende vand fra Østersøen og Kattegat.

Ålegræsbede er gennem en årrække undersøgt langs flere transekter i hele Smålandsfarvandet. I resten af området, Guldborgsund og Rødsand, er der fra 1998 ført tilsyn hvert 2.-3. år.

Ålegræsset findes generelt kun veludviklet på dybder over 2 m. På det lave vand langs kysten er der mange steder meget store forekomster af trådalger, et tydelig tegn på at området er belastet af næringsstoffer."

Det fremgår af Natura 2000-planen 2010-2015 for område nr. 170, at udpegningsgrundlaget er den marine naturtype Rev (1170).

Af afsnit "Trusler mod områdets naturværdier" fremgår følgende bl.a.:

"Den største trussel mod revet er i dag den næringsstofbelastning med kvælstof og fosfor fra omkringliggende farvande, samt kvælstof fra luften, hvilket påvirker vegetationen på stenrevet negativt."

Det fremgår, at prognosen er ugunstig eller vurderet ugunstig for naturtypen rev som følge af næringsstofbelastning.

Af afsnittet "Overordnet målsætning for Natura 2000-området Kirkegrund" fremgår, at det overordnede mål for området er, at revene opnår god vandkvalitet og rummer et artsrigt dyre og planteliv. Det konkrete mål for naturtyper og arter i området nr. 170 er, at naturtypen sikres en gunstig bevaringsstatus.

Af planens afsnit "Indsatsprogram", fremgår følgende bl.a.:

"Areal og tilstand af udpegede naturtyper og levesteder for udpegede arter må ikke gå tilbage eller forringes.

1.1 For marine naturtyper reguleres tilførslen af næringsstoffer via vandplanen.

1.2 For den marine naturtype rev skal det sikres, at projekter og aktiviteter ikke skader lokaliteten."

Af afsnit "Sammenhæng og synergi med vandplan" fremgår følgende bl.a.:

"Natura 2000-planen er koordineret med vandplanen. Ifølge Vand rammedirektivet må tilstanden af vandområderne ikke forringes, og vandplanens indsatsprogram vil generelt forbedre den eksisterende vandkvalitet i større søer, vandløb, fjorde og kystvande. Forbedringen sker ved reduktion i tilførslen af næringsstoffer og miljøfarlige stoffer samt stedvis sikring af en mere naturlig hydrologi i ådale."

Det fremgår af Natura 2000-planen 2010-2015 for område nr. 162, at udpegningsgrundlaget er bl.a. Sandbanke (1110), Vadeblade (1140), Lagune (1150), Bugt (1160) og Rev (1170). Endvidere er udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet nr. F95. Der er tale om Sangsvae, Grågå, Troldand og Rørhøg. Det hedder i planen bl.a.:

"Næringsstofbelastning

Tilførsel af næringsstoffer er en trussel mod laguner og kystnære havnaturtyper. Næringsstofftilførslen resulterer i en formindskelse af arealet med ålegræs, der ud over at være fødegrundlag for rastende skeand, knop- og sangsvane også er levested for en række marine dyr."

I planen er foretaget en vurdering af prognosen for naturtyper og arter i området, der viser bl.a., at prognosen er ugunstig eller vurderet ugunstig for:

"

...

De marine naturtyper bugt og sandbanke pga. næringsstofbelastning."

Af afsnit "Overordnet målsætning for Natura 2000-området" fremgår bl.a.:

"De marine naturtyper lagune, bugt og rev samt strandene er vigtige i dette Natura 2000-område, da de udgør en meget stor del af arealet. De marine naturtyper er desuden vigtige som fourageringsområder for flere arter af rastende fugle, over for hvilke Danmark har et særligt internationalt ansvar. Strandene er tilsvarende det primære yngleområde for truede ynglefugle på udpegningsgrundlaget. ... Det overordnede mål for Natura 2000-område 162 er:

- De marine naturtyper sikres god vandkvalitet med et artsrigt dyre- og planteliv og opretholdes som godt raste- og/eller fourageringsområde for internationalt vigtige forekomster af rastende knopsvane, sangsvane og troldand samt ynglende tern.

...

Konkrete målsætninger for naturtyper og arter

Der opstilles følgende konkrete målsætninger, som fastlægger de langsigtede mål for naturtyper og arter i Natura 2000-område 162:

- Naturtyper og arter sikres gunstig bevaringsstatus."

Af afsnittet om "Indsatsprogram" fremgår under "Generelle retningslinjer" bl.a.:

"1.2. For de marine naturtyper sikres det, at projekter og aktiviteter ikke skader lokaliteterne."

Det fremgår endvidere, at Natura 2000-planen er koordineret med vandplanen. Ifølge Vandrammedirektivet må tilstanden af vandområderne ikke forringes, og vandplanens indsatsprogram vil generelt forbedre den eksisterende vandkvalitet i større søer, vandløb, fjorde og kystvande.

Af Natura 2000-planen 2016-2021 for område nr. 173 fremgår, at Natura 2000-planen har fokus på arealrelaterede indsatser og rummer ikke indsatskrav vedrørende vandkvalitet, som sikres gennem vandplanlægningen, ligesom der heller ikke stilles konkrete krav til reduktion af kvælstofdeposition.

Af Natura 2000-planen fremgår endvidere, at udpegningsgrundlaget er uændret fra sidste planperiode.

Det fremgår af afsnittet "Det overordnede mål for Natura 2000-område 173" bl.a., at:

- "At de store marine områder har god vandkvalitet og en artsrig flora og fauna, der tilfredsstiller livsbetingelserne for de internationalt vigtige forekomster af trækkende vandfugle, bl.a. knopsvane, sangsvane, grågås og troldand, som Danmark har et særligt ansvar for at beskytte.
- Områdets økologiske sammenhæng og robusthed (dets økologiske integritet) sikres som helhed i form af en
 - hensigtsmæssig drift og hydrologi,
 - lav næringsstofbelastning samt
 - gode etablerings- og spredningsmuligheder for arterne."

Af Natura 2000 Basisanalyse 2016-2021 – Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborg Sund, Bøtø Nor og Rødsand-Hyllekrog – Natura 2000-område nr. 173, habitatområde H152, Fuglebeskyttelsesområde F82, F83, F85 og F86, fremgår, at trusler i form af næringsberigelse ikke er omfattet af analysen.

Vandplan og vandområdeplan

Vandplan for Smålandsfarvandet 2010-2015 er udarbejdet efter bestemmelserne i miljømålsloven, der lovmæssigt implementerer EU's vandrammedirektiv (direktiv nr. 2000/60/EF af 23. oktober 2000) i Danmark.

Vandplanen skal ifølge lovgivningen sikre, at vandløb, søer, kystvande og grundvandsforekomster i udgangspunktet opfylder miljømålet "god tilstand" inden udgangen af 2015. Endvidere skal det sikres, at eventuelle forringelser af tilstanden for vandområderne forebygges.

Af vandplanens afsnit om "Miljømål" fremgår bl.a.:

"Generelle miljømål"

Overfladevand har opnået god tilstand, når både den økologiske tilstand og den kemiske tilstand er god.

God økologisk tilstand for overfladevand er udtryk for en "svag afvigelse fra en tilstand upåvirket af menneskelig aktivitet (referencetilstanden)".

...

1.2.4 Miljømål for kystvande

Miljømålet omfatter økologisk og kemisk tilstand. Den økologiske tilstand gælder ud til 1-sømilgrænsen, mens den kemiske tilstand gælder ud til 12-sømilgrænsen. De marine vandområder i Hovedvandopland Smålandsfarvandet fastsættes med miljømålet "god økologisk tilstand."

Af afsnit om "Indsatsprogram og prioriteringer" fremgår, at om havbrug følgende bl.a.:

"50) Skaldyrsopdrætsanlæg og havbrug skal som udgangspunkt placeres

- a. på vanddybder større end, hvad der svarer til den forventede gennemsnitlige dybdeudbredelse af ålegræs og den naturlige variation (ved vandplanens mål om god tilstand)
- b. i områder med gode strømforhold."

Af planens afsnit om "Påvirkninger" fremgår følgende bl.a.:

"Havbrug

Der forekommer 9 havbrug i smålandsfarvandet:

- Kongsnæs Havbrug
- Grønsund Havbrug
- Skalø Havbrug
- Rågø Havbrug
- Fejø Havbrug
- Onsevig Havbrug
- Musholm Lax A/S
- Musholm Lax A/S
- AFT-Bisserup Havbrug

Udledningen af kvælstof, fosfor og BI5 fra havbrugene udgør henholdsvis 23 %, 17 % og 35 % af den samlede udledning fra punktkilderne til Hovedvandopland Smålandsfarvandet.

På årsplan bidrager havbrugene kun med en mindre del af den samlede næringsstofbelastning til kystvandene. I sommerperioden hvor næringsstofbelastningen fra land er lav, og mængden af planktonalger i vandet er begrænset af de tilførte næringsstofmængder, kan havbrugenes udledning af kvælstof og fosfor dog lokalt udgøre et væsentligt bidrag til fortsat vækst af planktonalger i vandet.

Sæsonvariationen i udledningen af næringsstoffer fra havbrug skyldes, at fiskene sættes ud i burene om foråret, og fodringen (og hermed udledningen af næringsstoffer) tiltager hen mod slagtingen af fiskene om efteråret. Næringsstofudledningen fra havbrug, om end relativ begræn-

set set i forhold til den samlede årlige næringsstofbelastning, kommer dog på et kritisk tidspunkt af året, hvor betydningen lokalt ikke nødvendigvis er uvæsentlig i forhold til miljøtilstanden.

Der vil i forbindelse med medicinering af fiskene i burene være en risiko for spredning af eksempelvis antibiotika til det omgivende vandmiljø.

...

2.3.3 Kystvande

Kystvandene i Hovedvandopland Smålandsfarvandet har gennem årene været væsentlig belastet med næringsstofferne kvælstof og fosfor fra land, og for det åbne farvand har belastningen fra atmosfæren også væsentlig betydning. Det har generelt betydet store opblomstringer af planteplankton og hurtigt voksende makroalger i fjorde og det har mange steder resulteret i en tilbagegang i udbredelsen af ålegræs.

...

Økologisk tilstand, nuværende

Den økologiske tilstand i kystområderne er i denne første vandplan overvejende baseret på en vurdering af dybdeudbredelsen af ålegræs, som er tæt korreleret med den generelle vandkvalitet i kystområderne. Ålegræs reagerer negativt på dårlige lysforhold, der i kystvandene hovedsageligt opstår ved høje belastninger af næringsstoffer og deraf følgende forøget vækst af plankton og énråge makroalger.

...

Trods faldet i næringsstofbelastningen har miljøtilstanden i vandområderne generelt ikke ændret sig tilstrækkeligt i gunstig retning, og det er nødvendigt yderligere at reducere påvirkningen med især kvælstof, men også fosfor. Der er således ingen af vandområderne, hverken åbne eller lukkede, der har opnået en god økologisk tilstand mht. de biologiske kvalitetselementer, vurderet ud fra den nuværende tilstand af dybdegrænse af ålegræs, se tabel 2.3.8. I de klassificerbare områder vurderes tilstanden således at være moderat eller dårligere, og i alle ikke-klassificerbare områder vurderes forholdene ikke at understøtte målopfyldelse.

...

Størstedelen af hovedvandoplandets kystvandsareal er i moderat tilstand. Dette skyldes, at Smålandsfarvandet Åben del, som udgør den største del af området, er i moderat tilstand."

Under afsnittet "Miljøfarlige forurenende stoffer, herunder kemisk tilstand" fremgår det videre:

"For Smålandsfarvandet åben del, Agersø Sund nord og Karrebæk Fjord er den kemiske tilstand "ikke god". I resten af vandområderne i Smålandsfarvandet er den kemiske tilstand således ukendt.

...

Koordineret indsats med Natura 2000-planer

I Natura 2000-planlægningen er der som udgangspunkt lagt til grund, at vandplanlægningen i sig selv vil medføre en forbedret vandkvalitet og mere naturlig hydrologi. Det er derudover muligt via den efterfølgende handleplanlægning at opnå synergieffekter ved at foretage en koordineret indsatsplanlægning for vandplanens vandområder og de naturtyper og arter, som er omfattet af Natura 2000-planer inden for hovedvandoplandet. Ved synergieffekt forstås, at bestemte valg og placeringer af virkemidler på samme tid gavner både vandområderne og Natura 2000-områdernes udpegningsgrundlag.

...

Indsatser i regi af vandplanen, der reducerer næringsstofftabet til vandmiljøet inden for et Natura 2000-område, vil ligeledes ofte have en positiv effekt på tilstanden og opnåelse af gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og arter, der er direkte afhængige af vand, eksempelvis kilder, sø-typerne og de marine naturtyper samt arter som f.eks. andefugle og terner.

...Vandplanens indsats forventes at bidrage til en forbedring af den aktuelle tilstand af de våde naturtyper og vandtilknyttede arter, der er omfattet af udpegningsgrundlaget i følgende 11 Natura 2000- områder:

...

170 Kirkegrund

173 Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborgsund, Bøtø."

Miljørapport for vandplan 2010-2015 - 2.5 Smålandsfarvandet beskriver de sandsynlige væsentligste effekter på miljøet ved gennemførelse af vandplanen for Hovedvandopland Smålandsfarvandet i første vandplanperiode frem til udgangen af 2015.

Det fremgår af miljørapporten, at hensynet til beskyttelses mål for udpegede beskyttede områder (Natura 2000-områder) er integreret direkte i vandplanprocessen, og at vandplanerne i en række tilfælde berører Natura 2000-områder.

Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal planer, der kan påvirke et Natura 2000 område væsentligt, vurderes med hensyn til planens virkning herpå, og der vil sideløbende med miljøvurderingen blive foretaget en habitatvurdering i medfør heraf.

Den økologiske tilstand i kystområderne er overvejende baseret på en vurdering af dybdeudbredelsen af ålegræs, som er tæt korreleret med den generelle vandkvalitet i kystområderne. Ålegræs reagerer negativt på dårlige lysforhold, der i kystvandene hovedsageligt opstår ved høje belastninger af næringsstoffer og deraf følgende forøget vækst af plankton og enårige makroalger.

Der er ingen af vandområderne, hverken åbne eller lukkede, der på nuværende tidspunkt har en god økologisk tilstand. I de klassificerbare områder vurderes tilstanden således at være moderat, og i alle ikke-klassificerbare områder vurderes forholdene ikke at understøtte målopfyldelse. I miljørapporten hedder det endvidere:

”8.2.7.1 Retningslinjernes indhold

Retningslinjerne 49 og 50 har til formål at sikre, at skaldyrsfiskeri med bundslæbende redskaber, skaldyrsoopdrætsanlæg og havbrug ikke forringer tilstanden i de områder, hvori der fiskes og placeres anlæg, således at der sikres mulighed for opfyldelse af målene om god økologisk tilstand.

...

Skaldyrsoopdrætsanlæg og havbrug skal som udgangspunkt placeres

a. på vanddybder større end, hvad der svarer til den forventede gennemsnitlige dybdeudbredelse af ålegræs og den naturlige variation (ved vandplanens mål om god tilstand)

b. i områder med gode strømforhold.

I Hovedvandopland Smålandsfarvandet foregår der ikke erhvervsmæssigt skaldyrsfiskeri, og der er ikke skaldyrsoopdrætsanlæg i drift. Der er 10 havbrug og ingen ligger i Natura 2000-områder, men to ligger lige på grænsen til et Natura 2000- område. For de to gælder, at de ligger i strømfyldt farvand, hvor hovedstrømmen løber langs med grænsen til Natura 2000-området, hvorfor det vurderes, at påvirkningen af tilstanden i Natura-2000 området vil være ubetydelig.

8.2.7.2 Indvirkning på den biologiske mangfoldighed, herunder flora og fauna

Retningslinje 49 for skaldyrsfiskeri med bundslæbende redskaber og retningslinje 50 for skaldyrsoopdræt og havbrug vurderes i sig selv at have en positiv indflydelse på flora og fauna. Formålet med retningslinjerne er netop at forhindre en forringelse af tilstanden for flora og fauna. Det vurderes, at retningslinjerne især vil have en positiv indflydelse på ålegræs, da det sikres, at der kun fiskes skaldyr og placeres opdrætsanlæg og havbrug på vanddybder større end miljømålene for ålegræs i vandplanerne. Det sikres også, at skaldyrsfiskeriet foregår på en

måde, der giver mulighed for, at ålegræs kan brede sig ud til målsatte dybdegrænse i vandplanerne. Selve fangsten af skaldyr kan have en negativ indflydelse på såvel skaldyrene som de dyr, der lever af skaldyr i de områder, hvor fangsten foregår. Men dette er netop søgt begrænset med retningslinje 49 b. Denne beskyttelse vil naturligvis også have positiv indflydelse på flora og fauna i Natura 2000-områderne.

I forbindelse med tilladelser til skaldyrsfiskeri samt placering af opdrætsanlæg og havbrug i Natura 2000-områder, foretages der konsekvensvurderinger inden en eventuel tilladelse kan meddeles.”

Habitatvurdering for vandplan 2.5 Smålandsfarvandet indeholder ingen omtale af en eventuel påvirkning fra havbrug på nærliggende Natura 2000-områder.

Det fremgår alene, at en reduktion af kvælstof og fosfor i marine Natura 2000-områder vil bidrage til en positiv effekt på en stor del af udpegningsgrundlaget i de marine Natura 2000-områder og bidrage til at opfylde bevaringsmålsætningen for Natura 2000-områderne.

Det fremgår af Vandområdeplan for vanddistrikt Sjælland 2015-2021, at vandområdeplanerne for indeværende planperiode udgør en opdatering og videreførelse af vandplanerne for første planperiode.

Af vandområdeplanens afsnit om ”Påvirkning” fremgår følgende bl.a.:

”Ifølge vandrammedirektivet skal der i vandområdeplanerne gives et resumé af signifikante belastninger og virkninger for overfladevandets og grundvandets tilstand fremkaldt af menneskelig aktivitet.

...

2.2.1 Punktkilder

Punktkilder omfatter spildevandsudledninger fra renseanlæg, regnbehandlede udløb, ukloakerede ejendomme i det åbne land, virksomheder, ferskvandsdambrug samt havbrug og indpumpningsanlæg.

Spildevandsudledningerne kan påvirke vandområdet med næringsalte, organisk stof og andre forurenende stoffer, herunder anvende medicin- og hjælpestoffer i ferskvandsdambrug samt havbrug og indpumpningsanlæg.

...

Ved havbrug og indpumpningsanlæg forstås anlæg, der opdrætter fisk og anvender saltvand eller brakvand dertil. Opdræt sker i bure på havet (havbrug) eller i anlæg på land nær kysten (indpumpningsanlæg). I Vandområdedistrikt Sjælland er der 11 havbrug og indpumpningsanlæg.”

I forbindelse med vurderingen af tilstanden af kystvande fremgår bl.a.:

Kvalitetslementer

Tilstanden i kystvandområderne vurderes på baggrund af kvalitetslementerne ålegræs, klorofyl og bundfauna.

...

Datagrundlag

Tilstandsvurderingen bygger på de nyeste foreliggende data til og med 2013. Hvis nye data ikke findes, benyttes ældre data. Dog anvendes ikke data fra før 2007."

Om konkrete miljømål for kystvande fremgår følgende bl.a.:

"I Vandområdedistrikt Sjælland er der fastsat en specifik målsætning for 33 kystvande. Miljømålet for kystvande omfatter både kemisk tilstand og økologisk tilstand. Kystvande i vandområdedistriktet skal som hovedregel kunne leve op til god kemisk tilstand og mindst god økologisk tilstand."

Det fremgår af afsnittet om "Sammenfatning af indsatsprogram" om kystvande og om supplerende indsatser følgende bl.a.:

"Det fremgår af vandområdeplanens kapitel 4, at en række kystvande ikke lever op til miljømålene, og i kapitel 2 er der redegjort for, at tilstanden i kystvande er påvirket af flere presfaktorer, herunder tilførsler af næringsstoffer m.v. Der er samlet set behov for yderligere reduktion af kvælstoftilførslen til kystvande, såfremt der skal opnås god tilstand i disse. På den baggrund fokuserer indsatsen i vandområdeplanerne, for at bringe kystvandene i god tilstand, på at nedbringe kvælstoftilførslen til kystvandene.

...

Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke

Aftaleparterne bag Fødevarer- og landbrugspakken den 22. december 2015 er enige om, at den nyeste viden skal lægge til grund for opgørelsen og håndtering af Danmarks indsatsbehov i forhold til udledningen af kvælstof. På baggrund af resultaterne af arbejdet i Udvalget for kvælstofregulering er parterne enige om at iværksætte de nødvendige tiltag, der både kan sikre rum for at gennemføre de nødvendige lempelser af reguleringen og samtidigt sikrer en indsats ift. den danske landbase-rede udledning af kvælstof der - på linje med det tidligere udkast til vandområdeplaner - ikke udskyder mere end 6.200 tons kvælstof, der skal håndteres i perioden 2021-2027.

...

Det følger endvidere af aftalen, at der afsættes 43 ton kvælstof for at sikre, at de eksisterende havbrug, der ligger inden for vandområdeplanerne, kan udnytte deres nuværende udledningstilladelse.

...

Med aftale om Fødevarer- og landbrugspakke den 22. december 2015 er der vedtaget lempelser af kvælstofreguleringen, hvilket har betydning for det samlede indsatsbehov. Samlet set er det vurderingen at lempelserne vil føre til en øget belastning på ca. 5.200 tons i forhold til belastningen i 2012."

Det fremgår endvidere vedrørende afsnit "Akvakultur", at:

"Havbrug reguleres via miljøgodkendelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. I forbindelse med godkendelser af nye havbrug vurderes eventuelle påvirkninger af mål for de marine vandområder."

I Miljørapport for Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Sjælland fra december 2014 beskrives de sandsynlige væsentlige effekter på miljøet ved gennemførelse af vandområdeplanen for Vandområdedistrikt Sjælland i 2. planperiode frem til udgangen af 2021.

Det fremgår af, at miljøvurderingen også indeholder en habitatvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, af planens påvirkning af Natura 2000-områder i vandområdedistriktet.

Det fremgår af rapporten, at vandområdeplanen overordnet vil bidrage til at forbedre vandmiljøet og at dens indsatsprogram vil have en positiv indvirkning på vandmiljøet.

Af afsnittet "Indvirkning på miljøet" fremgår følgende bl.a.:

"Indsatsen i forhold til at reducere kvælstoftilførslen vil have positiv betydning for de marine områder, som arealer i oplandet udleder til."

Af miljørapportens afsnit om "Den sandsynlige, væsentlige indvirkning på miljøet" vedrørende kystvande fremgår følgende bl.a.:

"Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Sjælland vil betyde en væsentlig reduktion i kvælstoftilførslen til de marine områder, herunder også de marine habitatområder.

En reduktion i kvælstoftilførslen vil betyde, at klorofylkoncentrationen vil falde. Dermed vil vandet blive mere klart, og der vil blive bedre betingelser for den bundlevende flora og fauna.

I de kystnære områder kan der forventes en effekt af øget spildevandsrensning, opkøb af dambrug, etablering af vådområder og udtagning af landbrugsarealer.”

Den ”Sammenfattende redegørelse - vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Sjælland” indeholder en beskrivelse af, hvordan miljøhensyn er integreret i Vandområdeplan 2015-2021, herunder hvordan vurderingerne i miljørapporten er taget i betragtning i vandområdeplanen, samt en sammenfatning af høringssvar.

Det fremgår bl.a., at redegørelsen indeholder en beskrivelse af ændringer til vandområdeplanerne i forhold til de forslag, der var i høring. Det hedder i den sammenfattede redegørelse bl.a.:

”Væsentlige ændringer som følge af aftalen om Fødevarer- og landbrugspakken

Regeringen (Venstre) og Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance indgik den 22. december 2015 aftale om en Fødevarer- og landbrugspakke, hvilket har medført en yderligere justering af vandområdeplanerne i forhold til de forslag, der var i høring. Aftalen indeholdt bl.a. lempelser af kvælstofreguleringen i form af ophævelse af randzoner, annullering af de planlagte yderligere 60.000 ha efterafgrøder, udfasning af reducerede gødningsnormer, justering af forbud mod jordbearbejdning samt en kommende vækstplan for akvakultur, hvilket medførte behov for at genberegne kvælstofindsatsbehovet i vandområdeplanerne. Aftalen om Fødevarer og landbrugspakken, herunder konsolideringen af kvælstofberegningerne, har ført til en justering af indsatsbehovet og indsatsprogrammet for kystvandområderne, samt anvendelsen af undtagelser. Endvidere er det besluttet at indføre målrettet regulering fra dyrkningsåret 2018/19. Samlet set medfører konsolideringen, at nettoindsatsbehovet for kvælstof i 2021 er opgjort til ca. 13.100 tons, hvoraf der udskydes 6.200 tons til tredje planperiode, som ligeledes var forudsat i udkastene til vandområdeplaner.”

Aftalen af 22. december 2015 om fødevarer- og landbrugspakken blev præciseret ved aftalen ”Dansk akvakultur i vækst” af 30. juni 2016.

”I forbindelse med Fødevarer- og landbrugspakken af 22. december 2015 indgået af regeringen, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, blev det besluttet, at der skal laves en vækstplan for akvakultur.

Det fremgår af Vækstplanen bl.a.:

”2. Indfasning af supplerende kvælstof til dambrug (og havbrug)

Den danske akvakultursektors vækst- og udviklingsmuligheder er i dag særligt begrænset af muligheden for udledning af kvælstof (N), hvilket er baggrunden for, at der i medfør af aftalen om

Fødevarer- og landbrugspakken er afsat en supplerende N-kvote til dambrugssektoren på i alt 380 ton og herudover 43 ton til havbrugssektoren.

De 380 ton kvælstof består af 200 ton kvælstof, som er afsat for at give de eksisterende dambrug mulighed for at udnytte deres fulde oprindelige fodertilladelser, der er blevet begrænset direkte eller indirekte på grund af vandområdeplanerne i medfør af vandrammedirektivet, hvilket også gælder for de 43 ton til havbrug. Dertil kommer en supplerende N-kvote på 180 tons, der er afsat for at understøtte yderligere vækst i dambrugssektoren. Afsættelsen af de 180 tons N sikrer samtidig, at den frivillige opkøbsordning for dambrugsspærringer ikke de facto bliver en ophørsordning. Det forventes således, at dambrugserhvervet ved udgangen af 2021 kan have en samlet udledning på i størrelsesordenen ca. 850 tons N."

Habitatkonsekvensvurdering af Onsevig Havbrug og Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 28. november 2025

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen traf den 3. maj 2017 afgørelse om tilladelse til forlængelse af Onsevig Havbrugs placeringstilladelse.

Miljøstyrelsen besluttede den 25. marts 2021 at gennemføre en habitatkonsekvensvurdering for Onsevig Havbrug efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2, da styrelsen vurderede, at placeringstilladelsen af 3. maj 2017 var behæftet med en retlig mangel, idet der ikke var gennemført en tilstrækkelig vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, forud for tilladelsens meddelelse.

Miljøstyrelsen indhentede på den baggrund en habitatkonsekvensvurdering for havbruget udarbejdet af DHI.

Af Miljøstyrelsens afgørelse om havbrugstilladelse af 12. juni 2023 fremgår bl.a.:

"Som nævnt ovenfor har DHI på vegne af Miljøstyrelsen gennemført en habitatkonsekvensvurdering, som i endelig udgave er dateret 9/06/2023.

Rapporten vedlægges.

Rapporten konkluderer, at Onsevig havbrug såvel individuelt som kumuleret med andre havbrug "uden for enhver tvivl ikke vil påføre de nærmeste Natura 2000- områder N116 og N173 eller andre Natura 2000- områder skade på struktur, funktion og integritet". Denne vurdering gælder såvel for havbrugets næringsstofbelastning som for brug af medicin og af kobber til imprægnering af net.

...

Miljøstyrelsen har på grundlag af ovennævnte vurderet, at styrelsen kan støtte den sammenfattende konklusion fra DHI om, at driften af Onsevig havbrug kumuleret med andre havbrug uden for enhver tvivl ikke vil påføre de nærmeste Natura 2000-områder N116 og N173 eller andre Natura 2000-områder skade på struktur, funktion og integritet.

Miljøstyrelsen finder på den baggrund ikke, at betingelserne for at gribe ind over for driften af havbruget med hjemmel i fiskerilovens § 10, d, stk. 2, er opfyldt.”

Miljøstyrelsens afgørelse blev herefter påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet traf afgørelse i klagesagen den 28. november 2025, hvor nævnet ophævede Miljøstyrelsens afgørelse af 12. juni 2023 om ikke at træffe foranstaltninger over for driften af Onsevig Havbrug.

Af nævnets bemærkninger og afgørelse fremgår bl.a.:

”Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der ikke af habitatkonsekvensvurderingen fremgår en konkret begrundelse for, hvorfor påvirkningen af henholdsvis naturtypen sandbanke (1110) og naturtypen bugter og vige (1160) som udpegningsgrundlag vurderes at være uden betydning for naturtypernes struktur og funktion og dermed for Natura 2000-områdets integritet.

...

Da habitatkonsekvensvurderingen ikke er i overensstemmelse med reglerne om habitatbeskyttelse i habitatdirektivet, finder Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at Miljøstyrelsens afgørelse om ikke at træffe foranstaltninger over for driften af havbruget i henhold til fiskerilovens § 10 d, stk. 2, er truffet på et utilstrækkeligt grundlag, og at afgørelsen derfor lider af en væsentlig retlig mangel, som bevirker, at afgørelsen er ugyldig.”

EU-Domstolens dom af 10. november 2022 i sag C-278/21, A

Østre Landsret besluttede i kendelse af 8. februar 2021 at forelægge spørgsmål for EU-Domstolen om fortolkningen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og EU-Domstolen afsagde den 10. november 2022 dom i sag C-278/21, A

Af dommens præmis 27 fremgår Østre Landsrets spørgsmål 1-3:

”1) Skal artikel 6, stk. 3, [første punktum], i [direktiv 92/43] 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 [...] artikel 6, stk. 3, [første punktum], [i direktiv 92/43,] 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?"

Forklaringer

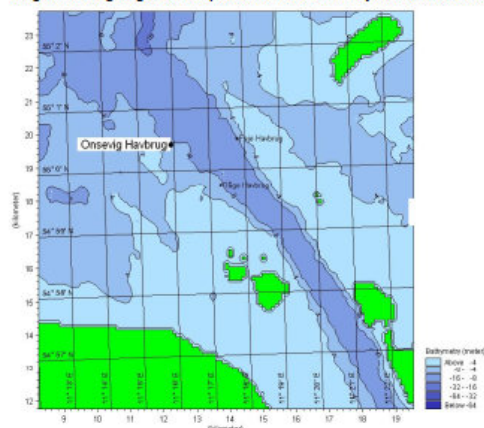
Morten Priess, Søren Nordahl Hansen, Julia L. Overton og Mads Joakim Birkeland har afgivet forklaring.

Morten Priess har forklaret bl.a., at han er direktør i sagsøger. Sagsøger har siden 1990'ne drevet akvakultur fra havet. Virksomheden var i Priess-familien indtil sidste år, hvor en anden familie er kommet ind i ejerkredsen. Det er den samme teknik, man driver havbrug efter, som da han kom ind i virksomheden i 2006. Fiskene starter i dambrug på land, indtil de er 2 år og vejer ca. 1 kg. Derefter sættes de i bure på havet, indtil de bliver slaget i november måned. Fiskene er derfor næsten 3 år, når de slagtes. Sagsøger producerer regnbueørreder.

Havbrugssektoren består af fire virksomheder, der producerer nogenlunde det samme. Han vil tro, at der omsættes for 5-600 mio. kr., og at der opdrættes ca. 30.000 tons fisk årligt. Der kommer 3.000 tons fisk på havet i foråret. Der er lidt over 100 dambrug i Danmark.

Der er udledning af kvælstof og fosfor fra havbrug. Udledningen kommer typisk fra foder. Endvidere imprægneres nettene, og det kan også afgive noget

Bilag 2: Havbrugets godkendte position meddelt 15. maj 2007 af Fiskeridirektoratet.



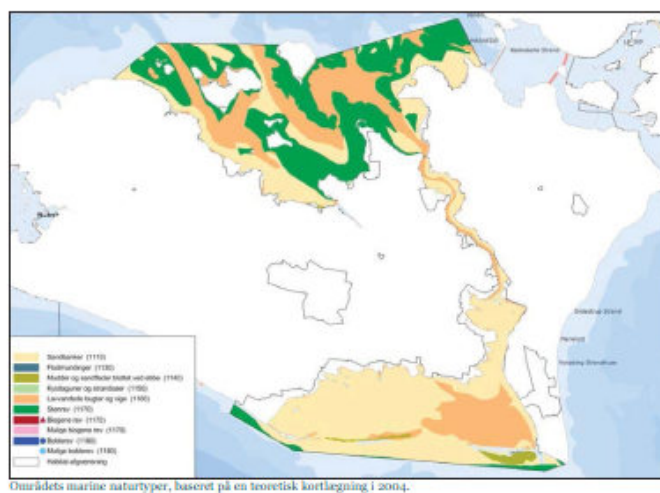
"

Foreholdt miljøgodkendelsen for A af 2014 har han forklaret, at han vil tro, at den er lavet i samarbejde med DHI. Når sagsøger laver ansøgninger, sender de materiale til Miljøstyrelsen, der bestemmer vilkårene.

Søren Nordahl Hansen har forklaret bl.a., at han er uddannet marinbiolog fra Odense Universitet i 1995, og han har været ansat under Miljø- og Fødevareklagenævnet siden 2022. Han har ikke deltaget i sagsøgte afgørelse fra 2018, men han har deltaget i afgørelsen fra 2025.

Foreholdt Natura 2000 Basisanalyse 2016-2021, kort, har han forklaret, at det med grønt angivne er rev, medens det med orange angivne er sandbanker:

"



Områdets marine naturtyper, baseret på en teoretisk kortlægning i 2004.

"

Natura 2000-området er angivet med farverne grøn, orange og sandfarvet. Onsevig Havbrug ligger i den nordlige ende af kortet, det vil sig helt oppe i toppen. Det relevante område for denne sag er således mod nord. Kortet baserer sig primært på en kortlægning fra 2004. Sandbanker ligger typisk i havene og er

værd at beskytte på grund af, at der for eksempel kan vokse ålegræs. Der er også beskyttelsesværdige dyrearter som for eksempel blåmuslinger. Områder med sandbanker er tillige vigtige for fuglelivet, fordi fuglene lever af dyr som for eksempel børsteorme, der er lever i området. Nogle af dyrene er afhængige af sand som for eksempel muslinger.

Bugter og vige ligger mere kystnært og er lidt mudrede og lidt mere forskelligartede. Typisk er bugter og vige lavvandede områder. Det er et stort spisekammer for fugle og andre arter, og der vokser ålegræs. Der lever normalt mange arter, bl.a. muslinger, snegle og søstjerner.

Rev er meget ønskede i Danmark. Typisk er revene stenrev, og nogle rev kan være dannet af muslinger. På revene lever også alger. Revene er vigtige spisekamre for fisk og fugle.

Foreholdt fra Natura 2000-plan 2010-2015, hvoraf fremgår:

"Næringsstofbelastning / Reduktion i fødegrundlag
Tilledning af næringsstoffer til marine områder og til ferskvand er en trussel mod naturtilstanden. I kystfarvandene ses det bl.a. ved store forekomster af trådalger. Ålegræsset har tidligere været meget udbredt i store dele af området, men har de seneste år været i markant nedgang. Nedgangen gælder både ålegræssets dybdeudbredelse og tæthed. I takt med effekterne af øget næringsbelastning, bl.a. ålegræssets tilbagegang, er flere arter af ynglende og vinterrastende kystfugle gået tilbage."

har vidnet forklaret, at ålegræs, der vokser på havbunden, er afhængig af lys. Når der tilføres næringsstoffer, vokser alle planter, herunder planktonalger, og det betyder, at der skygges for ålegræsset. Også trådalger vokser, og det påvirker ålegræsset. Trådalger vokser meget hurtigere end ålegræs og skygger dermed. Når planktonalgerne dør, synker de ned på bunden, hvilket også kan påvirke ålegræsset.

Foreholdt fra samme Natura 2000-plan 2010-2015, hvoraf fremgår:

"Prognosen er ugunstig eller vurderet ugunstig for:

- De marine naturtyper sandbanke, bugt og rev vurderes ugunstige bl.a. pga. næringsstofbelastning. Rev muligvis tilige som følge af fiskeri med bundsløbende redskaber.

..."

har vidnet forklaret, at det betyder, at de nævnte naturtyper ikke har opnået den tilstand, som kræves. Naturtyperne er påvirket af næringsstofferne. Basisanalyse for Natura 2000 ligger forud for 2000-planerne.

Foreholdt fra samme Basisanalyse, Natura 2000, hvoraf fremgår:

"4.1 Eutrofiering

Marine naturtyper: Området er hydrologisk meget heterogent og belastningen af området er derfor meget forskellig. Dels sker der en lokal belastning fra et stort opland og fra 4 havbrug, dels belastes området af det gennemstrømmende vand fra Østersøen og Kattegat.

...

Ålegræsset findes generelt kun veludviklet på dybder over 2 m. På det lave vand langs kysten er der mange steder meget store forekomster af trådalger, et tydelig tegn på at området er belastet af næringsstoffer."

har vidnet forklaret, at eutrofiering er udtryk for effekter af næringsstoffer, det vil sige en yderligere påvirkning af næringsstoffer. De fire havbrug, der omtales, må være dem, der ligger tættest på Natura 2000-område nr. 173, og han går ud fra, at Onsevig Havbrug er et af dem. Store dele af ålegræsset er påvirket, når ålegræsset vokser på lavt vand, men næringsstoffer kan også bevæge sig med strømmen ind i området. Havbruget kan derfor påvirke, selv om det ikke ligger i området.

Foreholdt fra miljøgodkendelse og tilladelse til udledning af spildevand, hvoraf fremgår:

"

Naturtype	Prognose	Årsag/vurdering
Sandbanker med lavvandet vedvarende dække af havvand (1110)	Ugunstig	Næringsstoffer
...		

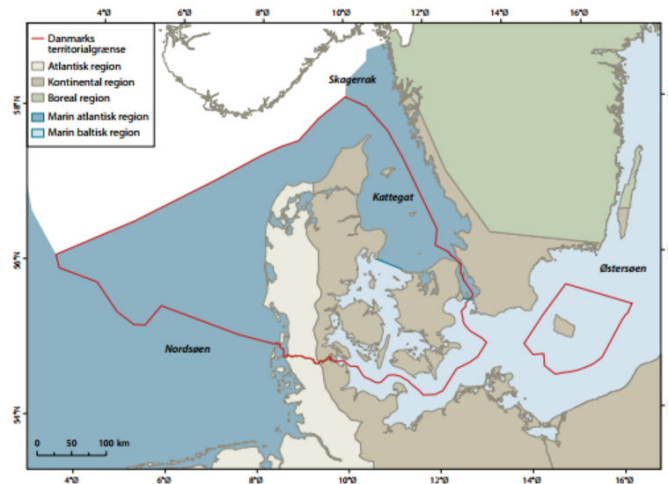
"

har vidnet forklaret, at det siger ham, at naturtyperne var i dårlig tilstand, og det var næringsstoffer, der påvirkede lavvandet.

Foreholdt fra bevaringsstatus for naturtyper og arter – 2019, habitatdirektivets artikel 17-rapportering, figur 1.1, hvoraf fremgår:

"

Figur 1.1. Afgrænsning af Danmarks to biogeografiske regioner og de to marine regioner.



”

og tabel 2.1 a, hvorefter fremgår:

”

Tabel 2.1a. Statusvurderinger for marine naturtyper i de to marine regioner. Statuscirklerne farver er hhv. grøn (gunstig), gul (moderat ugunstig), rød (stærkt ugunstig) eller hvid (ukendt). Symbolerne i cirklerne er udviklingen, stigende (+), stabil (=), faldende (-), usikker (?) eller ukendt (x).

Kode	Naturtype	Udbredelse	Forekomstareal	Struktur og funktion	Fremtidsudsigter	Bevaringsstatus
		ATL CON	ATL CON	ATL CON	ATL CON	ATL CON
1110	Sandbanke	=	-	+	+	+
1130	Flodmunding	+	=	+	+	+
1140	Vadeblade	=	=	+	+	+
1150	Lagune	=	+	+	+	+
1160	Bugt	+	+	+	+	+
1170	Rev	+	+	+	+	+

... ”

har vidnet forklaret, at det fremgår af kortet, at havbrugene er beliggende i ”Marin baltisk region”. Af tabellen ses ved hjælp af farverne, at indberetningen angående bevaringsstatus – tabellen helt til højre – vedrørende sandbanke, bugt og rev er stærkt ugunstig.

Foreholdt fra Vandplan 2010-2015. Smålandsfarvandet. Hovedvandopland 2.5, hvorefter fremgår:

”Havbrug

Der forekommer 9 havbrug i smålandsfarvandet:

...

• Onsevig Havbrug

...

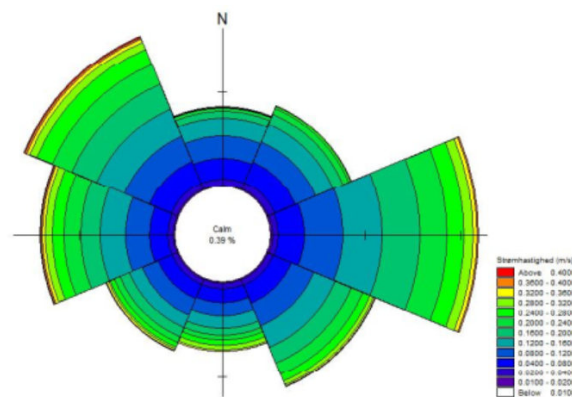
Udledningen af kvælstof, fosfor og BI5 fra havbrugene udgør henholdsvis 23 %, 17 % og 35 % af den samlede udledning fra punktkilderne til Hovedvandopland Smålandsfarvandet.

På årsplan bidrager havbrugene kun med en mindre del af den samlede næringsstofbelastning til kystvandene. I sommerperioden hvor næringsstofbelastningen fra land er lav, og mængden af planktonalger i vandet er begrænset af de tilførte næringsstofmængder, kan havbrugenes udledning af kvælstof og fosfor dog lokalt udgøre et væsentligt bidrag til fortsat vækst af planktonalger i vandet.”

har vidnet forklaret, at væksten af planktonalger er afhængig af kvælstoffer. Der er ikke så meget plankton i begyndelsen af sommeren, som der er i begyndelsen af foråret, omkring marts-april. De havbrug, der udleder i hele perioden som for eksempel Onsevig Havbrug, kan tilføre næringsstoffer, som kan have betydning lokalt. Planktonalger er skidt for ålegræsset. Hvis der ikke er en god vækst i ålegræsset om foråret, vil der næppe komme god vækst om sommeren.

Foreholdt fra miljøgodkendelse og tilladelse til direkte udledning af spildevand for Onsevig Havbrug, A A/S, figur 2:

”

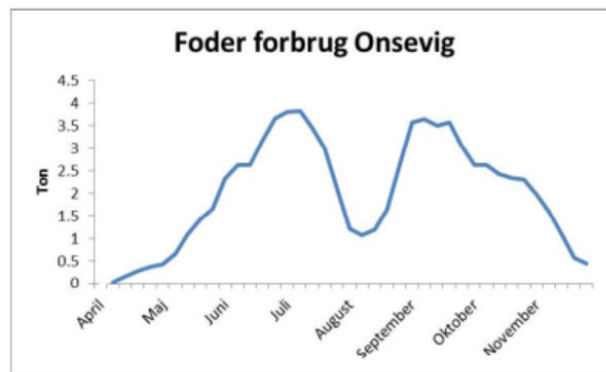


Figur 2. Modelleret årlig overfladestrøm (2 meter) i 2005 ved Fejo, Råge og Onsevig Havbrug

har vidnet forklaret, at figuren angiver et billede af strømforholdene. Den viser, at strømforholdene overvejende går fra øst mod vest, men også fra nordvest mod sydøst og således langs Natura 2000-områderne.

Foreholdt figur 3 fra miljøgodkendelsen, hvoraf fremgår:

”



Figur 3. Udviklingen i foderforbrug i løbet af produktionssæsonen (april-november) ved Onsevig havbrug. Den lave fodring i august skyldes høje vandtemperaturer, hvilket reducerer fiskenes ædelyst. Mængden af uddelt foder er ton/dag.

”

har vidnet forklaret, at grafen viser, at den store vækstperiode er i juli og igen i september. Sommerperioden er ikke så god for fiskene til at vokse i. Det er det samme billede, man ser i miljøgodkendelsen, som er udarbejdet af DHI, hvor de øvrige havbrug har lignende grafer. De øvrige havbrug er af betydning for den samlede påvirkning.

Foreholdt fra miljøgodkendelsen, hvorefter fremgår:

”Vandkvalitet

...

Opløste uorganiske næringssalte kan optages af planktonalger og give anledning til forøget vækst og biomasse af alger i vandet. En forøget koncentration af alger (klorofyl) i vandet nedsætter sigtdybden, hvilket kan reducere dybdeudbredelsen af bundplanter som ålegræs.

...”

har vidnet forklaret, at klorofyl, som er grønkorn, bruges til at måle massen af planktonalger.

Foreholdt fra Miljø og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. marts 2018, hvorefter fremgår:

” ...

Det er på denne baggrund Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at den belastning med næringsstoffer, som udgår fra Onsevig Havbrug, i kumulation med udledningerne fra øvrige havbrug og andre punktkilder kan påvirke Natura 2000-områderne væsentligt, og at risiko for skade på områdernes udpegningsgrundlag derfor ikke på forhånd kan udelukkes.

...”

har vidnet forklaret, at han ikke præcist ved, hvor meget der skal til, for at man kan sige, at noget kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Det afhænger for eksempel af, om der allerede er gode forhold på stedet.

Foreholdt fra afgørelsen, hvoraf fremgår:

" ...

Nævnet finder imidlertid, at en modellering, der er foretaget med baggrund i inputdata, der angiver gennemsnitlige forhold, betyder, at der kan forekomme andre år, hvor der vil forekomme en større negativ effekt af havbrugets udledninger på miljøparametrene (ilt, koncentrationen af næringsstoffer, klorofyl etc.), end modelleringen viser.

..."

har vidnet forklaret, at det ikke er godt nok at have 2005 som modelår, fordi man ikke ved, om 2005 er et gennemsnitsår.

Foreholdt fra Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 28. november 2025, hvoraf fremgår:

" ...

3.2.2 Habitatkonsekvensvurderingen

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at det fremgår af Miljøstyrelsens afgørelse efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2, at DHI i nærværende sag har konkluderet, at havbruget medfører en procentuel negativ påvirkning på naturtyperne bugter og vige (1160) og sandbanke (1110) i Natura 2000-område N173 på 0,01-0,16 % af arealet, som ikke skader struktur, funktion og integritet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer endvidere, at det fremgår af den gennemførte habitatkonsekvensvurdering, som ligger til grund for Miljøstyrelsens afgørelse, at Onsevig Havbrug, kumuleret med Rågø, Fejø, Skalø og Bisserup havbrug, medfører en påvirkning af 90 ha af naturtypen bugter og vige (1160) i scenariet med en reduceret kvælstofudledning fra land. Det fremgår, at dette svarer til 0,16 % af arealet for naturtypen i Natura 2000-området. Det fremgår endvidere, at de fem havbrug kumuleret vil medføre en påvirkning af 59 ha af naturtypen bugter og vige i scenariet med den nutidige kvælstofbelastning, hvilket svarer til 0,11 % af naturtypens areal. Yderligere fremgår det, at de fem havbrug kumuleret medfører en påvirkning af 2,8 ha af naturtypen sandbanke (1110) i scenariet med den nutidige kvælstofbelastning, hvilket svarer til 0,06 % af naturtypens areal. Endelig fremgår det, at 0,5 ha af naturtypen sandbanke påvirkes i høj grad, hvilket svarer til 0,01 % af arealet.

..."

har vidnet forklaret, at man ikke kan udelukke, at man kan påvirke noget, som har det skidt i forvejen. Et område kan blive påvirket en lille smule, men i og med det har det dårligt i forvejen, bliver påvirkningen større.

Foreholdt fra afgørelsen, hvoraf fremgår:

”... Det ses således bl.a. ikke at indgå i vurderingen, at de marine naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område 173 er i stærkt ugunstig bevaringsstatus.”

har vidnet forklaret, at den artikel 17-rapportering, der ligger til grund for dette udsagn, stærkt minder om indberetningen fra 2019, hvor der var angivet stærk ugunstig balance.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurdering for Onsevig Havbrug af 9. juni 2023, udarbejdet af DTU og DHI for Miljøstyrelsen, hvoraf fremgår:

”Onsevig Havbrug kumuleret med andre havbrug: Påvirkningen ved drift af Onsevig Havbrug kumuleret med Rågø, Fejø, Skalø og Bisserup Havbrug på nøgleelementer i Natura 2000-område nr. 173 berører naturtyperne 1160 ”Større lavvandede bugter og vige” og 1110 ”Sandbanke”, som et resultat af organisk berigelse af sedimentet og af reduceret lys ved havbunden. ...

Den kumulerede påvirkning af 1160 ”Større lavvandede bugter og vige” foranlediget af ændringerne i lys ved havbunden på 2,5-5% (på vanddybder fra 4-12 m) forekommer langs Ståldybet (mellem Lolland og Fejø) og mod syd ned mod Femø Sund. Der forekommer ikke ændringer i lys ved havbunden på mere end 5% noget sted.”

har vidnet forklaret, at dette viser, at der er nogle områder, hvor man ikke kan udelukke, at der er en påvirkning af ålegræs og småalger på havbunden. Man vil ikke kunne udelukke, at der bliver længere mellem ålegræsområderne, og at områderne også bliver mere slidte.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

”Der er således ikke klare og entydige regler, for hvornår f.eks. en arealpåvirkning er at betragte som skade, hvilket understøtter det generelle princip om, at ”skøn ikke må sættes under regel”. Der skal med andre ord skønnes konkret. En forståelsesramme, for om en plan eller et projekt påvirker et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt, retter sig mod påvirkningen af de karakteristika og miljømæssige forhold, der kendetegner det konkrete Natura 2000-område, og herunder særligt de konkret fastsatte bevaringsmålsætninger for de arter og naturtyper, der er på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. ...

Alle vurderinger (inkl. kumuleret identificeret påvirkning og hindring/opnåelse af ”gunstig bevaringsstatus”) baseret på modellering, kriterier og besigtigelse vil blive understøttet af ekspertvurdering, der forholder sig til den eventuelt identificerede påvirkning. På baggrund af påvirknings intensitet, rummelige udbredelse og hvilke nøglele-

menter og naturtyper og arter der påvirkes, ekspertvurderes det, om det med rimelighed kan antages, at påvirkningen ikke vil medføre skade på naturtypens samlede struktur og funktion og dermed ikke forringe områdets integritet eller ikke i væsentlig grad påvirke bevaringsmålsætningerne.”

har vidnet forklaret, at han har læst habitatkonsekvensvurderingen grundigt, og han har vurderet, at der er en procentuel påvirkning. Derved kan man ikke tillade sig at sige, at der ikke vil være en påvirkning. Der står ikke noget om de stærkt ugunstigt påvirkede naturtyper. DHI anfører, at de kan tåle en ekstra påvirkning, men vidnet mener, at det i så fald bliver værre. DHI's vurderinger af påvirkninger er indgået i hans arbejde. Han savner fortsat en angivelse af naturtyperne. DHI har konkret lavet en vurdering i forhold til Natura 2000-område nr. 173, men spørgsmålet, om de procentuelle påvirkninger vil påvirke konkret, er ikke besvaret.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

”Påvirkning af trækfugle

Andelen af kernehabitat for lom, sangsvane/knopsvane, grågås/bramgås, skeand, troldand, toppet skallesluger, hvinand og blishøne inden for fuglebeskyttelsesområde F85, som påvirkes af sejlads af ruterne i Figur 8-31, med langsomtsejlende både til havbrugene, estimeres til henholdsvis 0%, 11,2%, 9,7%, 5,0%, 9,6%, 13,6%, 7,9% og 5,5% ved kombineret sejlads til Onsevig, Rågø, Fejø og Skalø Havbrug Tabel 8-7.

...

Den potentielle forstyrrelse vil forekomme ved sejladsen tur/retur til havbrugene én gang dagligt i produktionssæsonen - fra april til december og vil således være kortvarig og forbigående, i den forstand at forstyrrelsen vil følge båden og derved kun påvirke en meget lille del af sejlruten og derved kernehabitatene på et givent tidspunkt, mens den resterende del samtidig vil være uforstyrret. Endvidere bemærkes det, at der er tale om vinterrastende fugle og at havbruget ligger brak (uden sejlads) i det meste af december til april. Derved er der kun begrænset tidsligt sammenfald mellem aktiviteterne ved havbrugene og fuglenes rasteperiode i vintermånederne.

Påvirkningen fra sejladsen på overvintrende lom, grågås/bramgås, skeand, troldand, hvinand og blishøne inden for fuglebeskyttelsesområde F85 vurderes derfor at være ubetydelig, ligesom påvirkningen af gråstrubet lappedykker og ederfugl inden for fuglebeskyttelsesområde F128 også vurderes at være ubetydelig.”

har vidnet forklaret, at afsnittene angår påvirkningen af kernehabitatet. I forhold til de nævnte arter skal der ske en konkret vurdering. For sangsvane, knopsvane og toppet skallesluger er det vurderet, at der er en påvirkning på over 10 procent. Afskæringskriteriet er relevant ved en påvirkning på 10 procent eller mere. Han forstår det sådan, at DHI arbejder med et afskæringskrite-

rium – der står et sted, at for fugle er det uden betydning, hvis påvirkningen er under 10 procent.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

”Generiske og standardiserede kriterier for påvirkning på fugle fastlægges baseret på bedst tilgængelig viden om forstyrrelsens indvirkning på ynglende vandfugle og trækfugle. Påvirkning på bestemte funktioner i et område vurderes for det konkrete Natura 2000-område. Vurderingerne er baseret på produktionsforholdene ved de aktuelle havbrug (sejlads, fodring, udlægning, høst osv.) og sammenlignes også med andre sejladsaktiviteter beskrevet ved AIS data og underbygges endeligt af en ekspertvurdering, der inkluderer alle relevante trusler i relation til mulige påvirkninger på lokale populationer og bevaringsstatus. Påvirkninger kan klassificeres som værende potentielt betydelige (væsentlige påvirkning kan ikke udelukkes), hvis følgende kriterie er opfyldt:

- Den samlede forstyrrelse (som følge af havbrugsdrift) svarer til >10% af kerne-habitatet i Natura 2000-området, medmindre det kan udelukkes, at forstyrrelse af >10% af kerne-habitatet vil resultere i en reel populationseffekt for arten.”

har vidnet forklaret, at han forstår denne tekst som et afskæringskriterium.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

”Planer og projekter, der skal vurderes kumuleret med havbrug, identificeret i forhold til trusler mod områdets marine natur, områdets habitatarter (marine pattedyr) og områdets fugle, baseret på Natura 2000 – basisanalyse 2022-2027 for N173, N162, N169 og N116 omfatter:

Punktkilder (akvakultur, industri, regnbetingede udledninger, spredt bebyggelse, renseanlæg) og diffus afstrømning fra land (erhvervsmæssigt dyrehold, plantebrug og punktkilder med udledning til ferskvand).

Belastningsopgørelser for vandplansområderne (gennemsnit 2014-2018) fremgår af vandområdeplanerne fra danske oplande omfattende udledninger fra punktkilder og diffusafstrømning. N173 og den del af N116, der ligger i Smålandsfarvandet, ligger i vandplanområderne ”Smålandsfarvandet, åbne del (206)” og ”Smålandsfarvandet, syd (34)”. Iht. Vandområdeplanerne 2021-2027 er kvælstoftilførslen til ”Smålandsfarvandet, åbne del (206)” og ”Smålandsfarvandet, syd (34)” på henholdsvis 2014 og 523 ton N år⁻¹ Belastningen fra punktkilder og diffus afstrømning vurderes kumuleret med havbrug i modelleringen.”

har vidnet forklaret, at alle havbrugenes udledninger er indregnet.

Foreholdt Basisanalyse for Natura 2000-område 173, Smålandsfarvandet og Guldborgsund med kyster, hvoraf fremgår:

”Ålegræsset findes generelt kun veludviklet på dybder over 2 m. På det lave vand langs kysten er der mange steder meget store forekomster af trådalger, et tydelig tegn på at området er belastet af næringsstoffer.”

har vidnet forklaret, at alle næringsstoffer har betydning, det vil sige også dem fra det åbne land.

Foreholdt fra Vandplan 2010-2015. Smålandsfarvandet. Hovedvandopland 2.5, hvoraf fremgår:

”På årsplan bidrager havbrugene kun med en mindre del af den samlede næringsstofbelastning til kystvandene. I sommerperioden hvor næringsstofbelastningen fra land er lav, og mængden af planktonalger i vandet er begrænset af de tilførte næringsstofmængder, kan havbrugenes udledning af kvælstof og fosfor dog lokalt udgøre et væsentligt bidrag til fortsat vækst af planktonalger i vandet.

har vidnet forklaret, at med ”lokalt” menes nok i Smålandsfarvandet. Landbrug er ikke en punktkilde. Udledningen vil være mindre, hvis man tager højde for landbrugets udledninger.

Julia L. Overton har forklaret bl.a., at hun er uddannet biolog inden for akvakultur, og hun har været ansat i sagsøger i 17 år. Hun har bl.a. haft ansvar for ansøgning om miljøgodkendelser for havbrug. I processen til den første miljøgodkendelse havde sagsøger et møde med Miljøstyrelsen, da styrelsen overtog kompetencen vedrørende miljøgodkendelser. Sagsøger indleverede en ansøgning inden for fristen. Baggrunden for, at sagsøger brugte DHI, var, at man skulle finde nogle, der var kompetente, da man ikke selv havde kompetencerne, og DHI var førende inden for modellering til havbrug. Sagsøger havde et rent professionelt samarbejde med Miljøstyrelsen. Hun tror, at de fulgte den rette proces, og det er hendes opfattelse, at sagsøger ikke kunne have gjort noget anderledes. Sagsøger blev kontaktet af Miljøstyrelsen, da der var modtaget en klage, og sagsøger fik mulighed for at udtale sig. DHI lavede vurderingsrapporter til Miljøstyrelsen, og sagsøger har ikke påvirket indholdet af DHI's rapporter. Sagsøger har haft de samme synspunkter i hele forløbet.

En placeringstilladelse har en 10-årig levetid, og så skal man søge igen. Sagsøger søgte om en ny placeringstilladelse i 2017. Sagsøger har ikke været i dialog med DHI/DTU om konsekvensvurderingsrapportens udarbejdelse.

70 procent af den samlede kvælstofudledning kommer fra landbruget. Havbrug udgør 0,5 procent.

Mads Joakim Birkeland har forklaret bl.a., at han er marinbiologisk ekspert og ansat i DHI. Han har siden 2009 haft med marinbiologiske forhold at gøre. I

DHI står han for at foretage miljøvurderinger. DHI rådgiver, men har også et stort arbejde med forskning. Det offentlige udgør en stor del af DHI's kunde-gruppe, og det er vigtigt for DHI, at det offentlige stoler på det, som DHI laver.

DHI lavede habitatkonsekvensvurderingen for Onsevig Havbrug. Opgaven blev sendt i udbud i 2021, og også andre virksomheder bød end DHI. Prisen for opgaven var vist 14 mio. kr. med mulighed for at blive hævet til 19 mio. kr. Miljøstyrelsen stod for kontakten til virksomheden, og DHI havde derfor ikke kontakt til sagsøger. Det er medarbejdere ved DHI og DTU Aqua, der har udarbejdet vurderingen. Den blev endvidere fagfællebedømt af bl.a. to professorer med speciale i bl.a. havmiljø. Alle personer, der er nævnt, kan stå inde for vurderingen. Samarbejdet med Miljøstyrelsen var meget struktureret. 11 rapporter giver samlet habitatkonsekvensvurderingen. Samarbejdet med Miljøstyrelsen stod på i tre til fire år.

Foreholdt habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

"Habitatkonsekvensvurderingen er en trinvis proces som omfatter følgende trin:

- Dataopsamling
- Modelleringsarbejde
- Analyser og besigtigelse
- Eventuelle supplerende analyser og endelig vurdering"

har vidnet forklaret at dataopsamling blev forestået af Miljøstyrelsen, som samlede data fra havbrugene. De skulle indsamle alle miljødata, det vil sige alle de vigtige biologiske parametre. Modelleringsarbejdet indebar, at DHI skulle arbejde videre med de allerede udarbejdede modeller til vandområdeplanerne. Under analyse og besigtigelsesdelen blev data analyseret, og DHI verificerede og validerede dataene. Endelig skulle en eventuel supplerende analyse afslutte arbejdet og besvare spørgsmål rejst af Miljøstyrelsen om områdets robusthed. DHI skulle i den forbindelse finde videnskabelige artikler om havbrug. Tredjegerationsvandområdeplaner skulle også underkastes en second opinion. Der kom i den forbindelse eksperter fra bl.a. Holland, Sverige og Tyskland. Alle konkluderede, at DHI's modelværktøj var i orden.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

"7.4 Modelarbejde - Mekanistisk modellering

For Onsevig Havbrug udføres modelarbejdet med en model for Smålandsfarvandet for de fysiske og generelle belastningsforhold i perioden 2014-2018 (5 år), for at afdække påvirkningen fra havbruget for forskellige år. Vurderingen er således baseret på de konkrete miljøforhold i perioden."

har vidnet forklaret, at det er årene 2014-2018, der udgør grundlaget for modelarbejdet. Modellen spænder over alle forhold, der gælder for et havbrug. DHI lavede to modeller, en hydrodynamisk og en biogeokemisk. Den første angår bl.a. strømforhold. Den anden angår, hvad vandet indeholder. Herefter kalibreres modellerne, derpå sker en validering, og der beskrives indhold af bl.a. klorofyl i vandet.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

"7.4.6 Kumulering med andre planer og projekter

Af Europa-Kommissionens vejledning til habitatdirektivets artikel 6 /139/ fremgår, hvad der er væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område:

"Væsentlighed varierer afhængigt af faktorer såsom en virknings omfang, type, udbredelse, varighed, intensitet, tidspunkt, sandsynlighed, kumulative virkninger og de pågældende naturtypers og arters sårbarhed".

Vurderingen skal ud over påvirkningen af planen eller projektet i sig selv således også inddrage den samlede påvirkning, som planen eller projektet i forbindelse med andre planer og projekter kan medføre."

har vidnet forklaret, at andre punktkilder er inddraget. De havbrug, som ikke er omtalt for eksempel Agersø, indgår i DHI's referencescenarie.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

"Alle vurderinger (inkl. kumuleret identificeret påvirkning og hindring/opnåelse af "gunstig bevaringsstatus") baseret på modellering, kriterier og besigtigelse vil blive understøttet af ekspertvurdering, der forholder sig til den eventuelt identificerede påvirkning. På baggrund af påvirknings intensitet, rummelige udbredelse og hvilke nøgleelementer og naturtyper og arter der påvirkes, ekspertvurderes det, om det med rimelighed kan antages, at påvirkningen ikke vil medføre skade på naturtypens samlede struktur og funktion og dermed ikke forringe områdets integritet eller ikke i væsentlig grad påvirke bevaringsmålsætningerne."

har vidnet forklaret, at habitatdirektivet er defineret af et udpegningsgrundlag og marine naturtyper – stenrev, sandbanker, bugte og vige – og endvidere struktur, funktion og integritet – fauna og livet på naturtypen. På denne baggrund udpeges nøgleelementer, for eksempel alger, ålegræs, muslinger, søstjerner og baltiske mikroalger, og der defineres nogle vurderingskriterier. Bl.a. vurderes lys i havbunden og bundvandet. En høj påvirkning har stor effekt på den naturlige flora. Når der er tale om en høj påvirkning, vurderes det som skærpet i rapporten. Det er den mest grundige habitatvurderingsrapport, der er lavet.

En hovedkonklusion af habitatkonsekvensvurderingen er, at der kan drives havbrug. DHI har i den forbindelse angivet nogle alternative sejlruiter, der fjerner risikoen for påvirkning. DHI anvender de mest restriktive metoder, og for eksempel hviler ingen vurderinger alene på, hvor stor en del af et areal, der procentuelt påvirkes.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

”

Tabel 9-1 Sammenfatning for Natura 2000-område nr. 173 af påvirkede arealer og potentielt ”høj” påvirkning af nøgleelementer foranlediget af produktionen ved Onsevig, Råge, Fejø, Skalø og Bisserup Havbrug under nutidsforhold. Påvirkede arealer for naturtyper og ”høj” påvirkning af nøgleelementer er angivet i areal og procent af naturtypen (ha (%)) og i areal og procent af udbredelsen ålegræs, bundfauna (= naturtypens areal) og benthiske mikroalger og bundvegetation (= arealet af den fotiske bundzone i naturtypen).

Nøgleelementer	Påvirkning	Heraf ”høj” påvirkning
Sandbanker	2,8 (0,06%)	0,5 (0,01%)
Ålegræs (nutidssituationen)	0 (0%)	0 (0%)
Bundvegetation	0,3 (0,06%)	0,1 (0,01%)
Bundfauna	0,3 (0,01%)	0 (0%)
Benthiske mikroalger	2,8 (0,06%)	0,5 (0,01%)
Bugter og vige	59 (0,10%)	0 (0%)
Ålegræs (nutidssituationen)	0 (0%)	0 (0%)
Bundvegetation	5,9 (0,11%)	0 (0%)
Bundfauna	0 (0%)	0 (0%)
Benthiske mikroalger	59 (0,11%)	0 (0%)

”

”Høj” påvirkning af ålegræs er defineret som al påvirkning

har vidnet forklaret, at alle vurderinger er ekspertvurderet. Det er helt konkrete vurderinger, der er foretaget.

Foreholdt fra habitatkonsekvensvurderingen, hvoraf fremgår:

”Påvirkning af trækfugle

Andelen af kernehabitat for lom, sangsvane/knopsvane, grågås/bramgås, skeand, troldand, toppet skallesluger, hvinand og blishøne inden for fuglebeskyttelsesområde F85, som påvirkes af sejlads af ruterne i Figur 8-31, med langsomtsejlende både til havbrugene, estimeres til henholdsvis 0%, 11,2%, 9,7%, 5,0%, 9,6%, 13,6%, 7,9% og 5,5% ved kombineret sejlads til Onsevig, Råge, Fejø og Skalø Havbrug Tabel 8-7.

...

Den potentielle forstyrrelse vil forekomme ved sejladsen tur/retur til havbrugene én gang dagligt i produktionssæsonen - fra april til december og vil således være kortvarig og forbigående, i den forstand at forstyrrelsen vil følge båden og derved kun påvirke en meget lille del af sejlruiten og derved kernehabitatene på et givent tidspunkt, mens den resterende del samtidig vil være uforstyrret. Endvidere bemærkes det, at der er tale om vinterrastende fugle og at havbruget ligger brak (uden sejlads) i det meste af december til april. Derved er der kun begrænset tidsligt sammenfald mellem aktiviteterne ved havbrugene og fuglenes rasteperiode i vintermånederne.

Påvirkningen fra sejladsen på overvintrende lom, grågås/bramgås, skeand, troldand, hvinand og blishøne inden for fuglebeskyttelsesområde

F85 vurderes derfor at være ubetydelig, ligesom påvirkningen af gråstrubet lappedykker og ederfugl inden for fuglebeskyttelsesområde F128 også vurderes at være ubetydelig.”

har vidnet forklaret, at DHI ser på de konkrete fuglearter, men går videre og tager højde for alle aspekter på hver enkelt fugleart. De bruger ikke de 10 procent som afskærmningskriterium. Habitatkonsekvensvurderingen passer med konklusionerne fra 2014, og habitatkonsekvensvurderingen gælder også for 2018.

Retsgrundlaget

Love og bekendtgørelser samt lovforarbejder

I den dagældende lov om miljøbeskyttelse, lovebekendtgørelse nr. 966 af 23. juni 2017, hed det bl.a.:

” § 33

Virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget på den i § 35 nævnte liste (listevirksomhed), må ikke anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse heraf. Listevirksomhed må heller ikke udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt, herunder med hensyn til affaldsfrembringelsen, på en måde, som indebærer forøget forurening, før udvidelsen eller ændringen er godkendt.

...

§ 35

Miljø- og fødevareministeren udfærdiger en liste over særlig forurenende virksomheder, anlæg og indretninger, som er omfattet af godkendelsespligten i § 33.

...

§ 39

...

Stk. 2. På grundlag af ansøgningen og en vurdering af listevirksomhedens drifts- og forureningsforhold træffer godkendelsesmyndigheden afgørelse om, hvorvidt der kan gives virksomheden godkendelse, eller om der skal meddeles påbud om at foretage foranstaltninger til at nedbringe virksomhedens forurening eller nedlægges forbud mod driften eller foretagelse af bestemte aktiviteter.”

Bestemmelserne er videreført uændrede i lovebekendtgørelse nr. 1742 af 22. december 2025 om miljøbeskyttelse.

I forarbejderne til lovforslagets § 38, der senere blev til § 39, hedder det bl.a., jf. lovforslag nr. 74 af 23. januar 1991 til lov om miljøbeskyttelse:

”Til § 38

Bestående virksomheder, der ikke har en samlet godkendelse, pålægges pligt til at indsende en ansøgning herom til godkendelsesmyndigheden indenfor en frist, der fastsættes af miljøministeren. Miljøministeren kan

fastsætte forskellige frister for de enkelte virksomhedstyper for at sikre en praktisk realistisk behandling af ansøgningerne. Fristerne vil blive fastlagt efter forhandling med de berørte organisationer og ministerier.

...

Det er hensigten, at godkendelsesmyndigheden på baggrund af ansøgningen skal foretage en gennemgang af virksomhedens forhold, der svarer til en godkendelsesbehandling.

...

På baggrund af gennemgangen af virksomhedens forhold kan den godkendende myndighed vurdere, om der bør meddeles godkendelse, påbud eller forbud.

...

Godkendelsesbehandlingen kan i ekstreme tilfælde resultere i, at der nedlægges forbud mod den videre drift af hele virksomheden eller dele af en virksomhed, hvis det skønnes, at det ikke vil være muligt at nedbringe forureningen fra virksomheden til et acceptabelt niveau."

I bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006 om godkendelse af listevirksomhed hedder det bl.a.:

"§ 32

...

Stk. 3. Bestående virksomheder omfattet af punkt I 203 på listen i bilag 2, der ikke er godkendt efter lovens § 33, skal senest den 15. marts 2014 indsende ansøgning om godkendelse i overensstemmelse med §§ 7 og 8."

Bestemmelsen er videreført i bekendtgørelse nr. 1458 af 12. december 2017 om godkendelse af listevirksomhed, hvori det hedder bl.a.:

"Ansøgningsfrister for sager om bestående virksomheder omfattet af visse listepunkter

§ 70

...

Stk. 2. Bestående virksomheder omfattet af listepunkt I 203, I 205 eller K 216 i bilag 2, der ikke er godkendt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, skal senest den 15. marts 2014 indsende ansøgning om godkendelse i overensstemmelse med reglerne i denne bekendtgørelse."

I bekendtgørelse nr. 143 af 1. marts 2006 om ændring af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen) hedder det bl.a.:

"§ 1

...

2. I *bilag 2* indsættes efter listepunkt I 202 som listepunkt I 203:
 »I 203. Havbrug, dvs. opdrætsanlæg bestående af netbure, trådkasser eller lignende placeret i marine vandområder, og hvis drift forudsætter anvendelse af foder. (a)«

§ 2

Bekendtgørelsen træder i kraft den 15. marts 2006.

Stk. 2. Bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbase-
 ret fiskeopdræt ophæves.

§ 3

Bekendtgørelsen finder ikke anvendelse på ansøgninger om godken-
 delse af havbrug efter bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990, der
 er indsendt til godkendelsesmyndigheden inden den 15. marts 2006.

Stk. 2. Tilladelser til etablering, udvidelser og ændring af havbrug i
 medfør af bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsba-
 seret fiskeopdræt bevarer deres gyldighed, indtil de har fået en godken-
 delse efter lovens § 33, jf. § 39.

Stk. 3. Hvis virksomheder, anlæg eller indretninger omfattet af denne
 bekendtgørelse ændres eller udvides på en måde, som indebærer forø-
 get forurening, skal de have en miljøgodkendelse, jf. lovens § 33, stk. 1.
 Senest 15. marts 2014 skal virksomheder omfattet af denne bekendtgø-
 relse indsende ansøgning om godkendelse til godkendelsesmyndighe-
 den.”

Den i § 3, stk. 2, nævnte lov er miljøbeskyttelsesloven.

I lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet hedder
 det i § 11, stk. 1, bl.a.:

”Nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der
 er klaget over. ...”

I bemærkningerne til lovforslaget, der indsatte § 11 i loven, lovforslag nr. 44 af
 26. oktober 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet, hedder det under Be-
 mærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser til kapitel 4 bl.a.:

”Til § 11

Det foreslås i *stk. 1*, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de påkla-
 gede forhold. Reglen svarer til den nuværende regel i lov om Natur- og
 Miljøklagenævnet § 12 a, som videreføres. Det vil sige, at nævnet i al-
 mindelighed skal tage stilling til de forhold, der er klaget over. Nævnet
 vil dog fortsat have mulighed for og efter omstændighederne pligt til at
 inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet
 om overholdelse af gældende EU-ret. Nævnet kan således prøve andre
 dele af afgørelsen end de påklagede, ligesom nævnet kan oplyse sagen

yderligere både i forhold til klagetemaet og til belysning af de elementer i afgørelsen, som nævnet ønsker at inddrage i klagesagsbehandlingen. Nævnet skal som udgangspunkt, jf. dog stk. 2, tage stilling til alle påstande og relevante anbringender, som klager gør gældende.”

Bestemmelsen i § 11 afløste § 12 a i loven. I bemærkningerne til denne bestemmelse hedder det i lovforslag nr. 147 af 29. marts 2012 om lov om ændring af lov om Natur- og Miljøklagenævnet og forskellige andre love (reform af klagesystemet på natur- og miljøområdet m.v.) i afsnittet almindelige bemærkninger afsnit 2.3. bl.a.:

”Den foreslåede bestemmelse udelukker ikke, at nævnet i særlige tilfælde kan eller skal tage stilling til andre forhold end de, der er angivet i klagen, jf. overfor under afsnit 2.1. Nævnet vil således fortsat have mulighed for, og efter omstændighederne pligt til, at inddrage andre forhold end de, der er klaget over, f.eks. vedrørende overholdelse af EU's naturbeskyttelsesdirektiver. Dette kan være relevant, hvor dele af førsteinstansens afgørelse, der ikke er påklaget, åbenbart lider af en EU-retlig mangel eller af andre åbenbare og væsentlige retlige mangler, herunder tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige grundsatninger om f.eks. habilitet, eller hvor det ikke kan udelukkes at afgørelsen vil medføre væsentlige negative natur- og miljømæssige konsekvenser.”

Vejledning

I vejledning nr. 9925 af 11. november 2020 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (Habitatvejledningen) hedder det bl.a. (fodnoter ikke medtaget):

”4.3 Forsigtighedsprincippet

...

Forsigtighedsprincippet indebærer, at hvis der er videnskabeligt grundlag for rimelig tvivl om skadevirkninger, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode. Hensynet til de udpegede områder skal vægtes højest.

...

4.6 Væsentlighedsvurdering

...

Som omtalt ovenfor i afsnit 4.3. spiller forsigtighedsprincippet en central rolle ved vurdering af planer og projekter efter habitatbekendtgørelsens §§ 6-8, både ved væsentlighedsvurderingen og ved konsekvensvurderingen. Forsigtighedsprincippet skal anvendes allerede i forbindelse med væsentlighedsvurderingen, dvs. ved vurderingen af, om en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan antages at påvirke Natura 2000-områdes bevaringsmål sætninger væsentligt.

...

4.6.1 Om væsentlighed

Vurderingen af, om en plan eller et projekt påvirker et Natura 2000-områdes bevaringsmålsætninger væsentligt, retter sig mod påvirkningen af de karakteristika og miljømæssige forhold, der kendetegner det konkrete Natura 2000-område, og herunder særligt de konkret fastsatte bevaringsmålsætninger for de arter og naturtyper, der er på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag.

EU-Domstolen har fastslået, at det skal anses som en væsentlig påvirkning, hvis en plan eller et projekt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for det pågældende Natura 2000-område. EUDomstolen har dermed understreget, at påvirkningen skal vurderes ud fra, om den er så væsentlig, at de bevaringsmålsætninger, der opstilles i Natura 2000-planen ikke kan opnås, hvorefter naturtyperne og arterne skal være stabile eller i fremgang.

...

Spørgsmålet om vurdering i forhold til eksisterende belastninger er bl.a. relevant, hvor planen eller projektet er en udvidelse af en allerede eksisterende virksomhed. I sådanne situationer skal den kumulative vurdering også omfatte evt. påvirkninger fra den eksisterende del af virksomheden.

...

EU-direktiver

I Rådets direktiv af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (92/43) hedder det bl.a.:

"Artikel 6. 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.

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

Stk. 3. 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.

..."

EU-domme og generaladvokatens forslag til afgørelse

I Domstolens dom (store afdeling) af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Wadden-zee) hedder det bl.a.:

”29. Det første spørgsmål, litra a), skal derfor besvares med, at mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger, som har været udøvet i mange år, men som der gives tilladelse til hvert år for en begrænset periode, hvorved der hver gang på ny tages stilling dels til muligheden for at udøve denne aktivitet, dels til den lokalitet, hvor aktiviteten kan udøves, er omfattet af begreberne »plan« eller »projekt« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

...

41. Følgelig forudsætter udløsningen af den mekanisme for beskyttelse af miljøet, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke vished for - således som det i øvrigt fremgår af den fortolkningsvejledning for artiklen, som Kommissionen har udarbejdet, med titlen »Forvaltning af Natura 2000-områder. Habitatdirektivets artikel 6, 92/43/EØF« - at den påtænkte plan eller det påtænkte projekt påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt, men er et resultat af den blotte sandsynlighed for, at en sådan virkning knytter sig til den pågældende plan eller det pågældende projekt.

...

49. Følgelig skal spørgsmål 3 b) besvares med, at det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko skal foretages i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlet lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.

...

53. Det fremgår dog af bestemmelsens ordlyd, at vurderingen af virkningerne på den lokalitet, der er omhandlet i planen eller projektet, skal gå forud for godkendelsen af planen eller projektet, og skal tage hensyn til den kumulative virkning, der følger af kombinationen af denne plan eller dette projekt med andre planer og projekter, under hensyn til bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet.

54. En sådan vurdering forudsætter derfor, at alle de aspekter af en plan eller projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter ville kunne påvirke den nævnte målsætning, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. Denne målsætning kan, som det fremgår af habitatdirektivets artikel 3 og 4, og særligt af sidstnævnte bestemmelses stk. 4, bestemmes bl.a. i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I til direktivet eller en art i bilag II til direktivet og for sammenhængen i Natura 2000, samt af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.

...

57. Ligeledes skal den kompetente myndighed afvise at give tilladelse hertil, såfremt der er usikkerhed om, hvorvidt der er skadelige virkninger for lokalitetens integritet forbundet med den påtænkte plan eller det påtænkte projekt.

...

59. Ifølge habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, giver de kompetente nationale myndigheder således kun tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitets virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået visshed for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for denne lokalitets integritet. Dette er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger (jf. analogt dom af 9.9.2003, sag C-236/01, Monsanto Agricoltura m.fl. endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 106 og 113).

60. I modsat fald vil der eventuelt kunne gives tilladelse til mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, for så vidt som de betingelser, der er fastsat i bestemmelsen, er opfyldt. ..."

I Domstolens dom (anden afdeling) af 14. januar 2010 i sag C-226/08 (Stadt Papenburg) hedder det bl.a.:

"40. En sådan virksomhed kan således anses for at være omfattet af begrebet »projekt« i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

41. Den omstændighed, at der i henhold til national ret er givet endelig tilladelse til den nævnte virksomhed inden udløbet af fristen for gennemførelsen af habitatdirektivet, udgør herefter ikke i sig selv en hindring for, at denne virksomhed ved hvert indgreb i sejlrenden ville kunne anses for et særskilt projekt i habitatdirektivets forstand.

42. Hvis det forholdt sig anderledes, ville disse opmudringsarbejder af den omhandlede sejlrende, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, i det omfang de kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt, på forhånd altid være unddraget en forudgående vurdering af deres indvirkning på denne lokalitet som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, samt være unddraget den i samme artikels stk. 4 fastsatte procedure.

43. Således ville opnåelsen af formålet bestående i at bevare naturtyper samt vilde dyr og planter som omhandlet i habitatdirektivet risikere ikke at være sikret fuldt ud.

...

50. I lyset af det ovenstående skal det femte spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, skal fortolkes således, at løbende foranstaltninger til vedligeholdelse af en sejlrende i flodmundinger,

som ikke er forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, og som der i henhold til national ret allerede er givet tilladelse til inden udløbet af fristen for gennemførelsen af habitatdirektivet, i det omfang foranstaltningerne udgør et projekt og kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt, skal underkastes en vurdering af deres indvirkning på denne lokalitet i henhold til disse bestemmelser, hvis foranstaltningerne fortsætter efter områdets optagelse på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 2, tredje afsnit.

51. Hvis disse vedligeholdelsesarbejder bl.a. i lyset af deres tilbagevendende karakter eller betingelserne for deres udførelse kan anses for at udgøre et enkeltstående arbejde — navnlig når de har til formål at bevare en vis dybde i sejlrenden gennem regelmæssige og nødvendige opmudringer med henblik herpå — kan disse vedligeholdelsesarbejder anses for et og samme projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.”

I Domstolens dom (anden afdeling) af 7. november 2018 i de forenede sager C-293/17 og C-294/17 (Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl.) hedder det bl.a.:

”104. På baggrund af ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål i sag C-294/17 besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national programmatisk ordning, der tillader de kompetente myndigheder at godkende projekter, idet de støtter sig på en »passende vurdering« som omhandlet i denne bestemmelse, som foretages inden godkendelsen, og hvori en bestemt samlet mængde af kvælstofaflejringer er blevet anset for at være forenelig med den nævnte ordnings beskyttelsesformål. Dette gælder dog kun, for så vidt som det ved en dybdegående og fuldstændig undersøgelse af den videnskabelige holdbarhed af denne vurdering kan sikres, at der ud fra et videnskabeligt synspunkt ikke foreligger nogen rimelig tvivl med hensyn til, at ingen af planerne eller projekterne har skadelige virkninger på lokalitetens integritet, hvilket det påhviler den nationale ret at undersøge.

...

124. De positive virkninger af de nødvendige foranstaltninger i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, kan heller ikke påberåbes for i medfør af artikel 6, stk. 3, at meddele en godkendelse til projekter, der påvirker de beskyttede lokaliteter negativt.”

I Domstolens dom (anden afdeling) af 10. november 2022 i sag C-278/21

(A – præjudiciel forelæggelse i nærværende sag) hedder det bl.a.:

”13. I løbet af 2006 ansøgte A om tilladelse til at øge den mængde kvælstof, som havbruget kunne udlede, med 0,87 tons, fra 15,6 tons til 16,47 tons.

14. Den kompetente myndighed vurderede, om en sådan forøgelse kunne påvirke Natura 2000-området i tæt afstand til anlægget væsentligt, på grundlag af de danske regler om vurdering af offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som var gældende på daværende tidspunkt. Efter vurderingen fandt den, at der ikke inden for det pågældende område fandtes naturtyper eller vilde fuglearter, der var kvælstoffølsomme, og som derfor ville blive påvirket væsentligt af

A's projekt. Myndigheden gav derfor A tilladelse til at gennemføre projektet ved en afgørelse, der blev vedtaget den 27. oktober 2006.

15. Denne afgørelse blev påklaget til den kompetente klagemyndighed, som fastslog, at afgørelsen var behæftet med en mangel, idet den kompetente myndighed i forbindelse med sin vurdering af A's projekt ikke havde taget hensyn til, at der fandtes parallelle projekter, som vedrørte forøgelse af mængden af kvælstof, der kunne udledes fra tre nabohavbrug. Myndigheden fandt imidlertid, at denne mangel ikke begrundede en ophævelse af den nævnte afgørelse.

16. A blev i øvrigt ved samme afgørelse pålagt senest den 15. marts 2014 at indgive en ansøgning om godkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens §§ 33 og 35, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 70, stk. 2, og selskabet indgav en ansøgning herom.

17. Ved afgørelse af 16. december 2014 meddelte den kompetente myndighed den godkendelse, som A havde ansøgt om, efter at have anført dels, at den mængde kvælstof, der kunne udledes af det anlæg, som tilhørte selskabet, forblev uændret i forhold til den mængde, der var givet tilladelse til ved afgørelsen af 27. oktober 2006, dels, at det fremgik af en vurdering foretaget efter vedtagelsen af denne afgørelse, at dette anlæg og de tre nab oanlæg samlet set ikke kunne påvirke det Natura 2000-område, som de befinder sig ved, væsentligt.

18. Afgørelsen af 16. december 2014 blev påklaget til klagenævnet, som ophævede denne ved afgørelse af 13. marts 2018.

19. I denne sidstnævnte afgørelse anførte klagenævnet for det første, at der ikke forud for den tilladelse, der var givet A ved afgørelsen af 27. oktober 2006, var blevet foretaget en vurdering i overensstemmelse med kravene i artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, med den begrundelse, at denne vurdering vedrørte det pågældende projekts individuelle indvirkning, men ikke spørgsmålet om, hvorvidt dette projekt set i sammenhæng med de tre nabohavbrug kunne påvirke Natura 2000-området, som disse forskellige havbrug befinder sig ved, væsentligt.

...

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

...

28. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere oplyst, om artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at den fortsatte drift på uændrede betingelser af et anlæg, der allerede er blevet godkendt på projektstadiet, 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.

29. I denne henseende bemærkes for det første, at artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, fastsætter, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdes forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke dette område væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på området under hensyn til bevaringsmålsætningerne for dette.

30. Som det følger af selve ordlyden af denne bestemmelse, finder den deri fastsatte vurderingsforpligtelse ikke kun anvendelse i de tilfælde, hvor en plan eller et projekt i sig selv kan påvirke et område, hvis forvaltning denne plan eller dette projekt ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for, væsentligt. Den finder nemlig også anvendelse i det tilfælde, hvor det er forbindelsen mellem den nævnte plan eller det nævnte projekt og andre planer eller projekter, der kan påvirke det pågældende område væsentligt.

31. I begge tilfælde skal den pågældende plan eller det pågældende projekt således gøres til genstand for en vurdering af dens eller dets virkninger på det pågældende område under hensyn til bevaringsmålsætningerne for dette.

32. Denne vurdering skal selv være »passende«, hvilket krav indebærer, at den kompetente nationale myndighed skal tage hensyn til alle de virkninger, som den pågældende plan eller det pågældende projekt, i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan have på det pågældende område, og følgelig, at denne myndighed identificerer og vurderer alle de aspekter ved denne plan eller dette projekt, som kan påvirke bevaringsmålsætningerne for dette område.

33. Som det ligeledes følger af ordlyden af artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, finder den vurderingsforpligtelse, som er fastsat i denne bestemmelse, dog kun anvendelse, når der er tale om en plan eller et projekt.

34. Som det følger af Domstolens praksis vedrørende begrebet »projekt« i den nævnte bestemmelses forstand, er dette begreb bredere end det, der fremgår af direktiv 85/337 og 2011/92, der henviser til eksistensen af arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika. Det nævnte begreb omfatter nemlig ligeledes andre aktiviteter, der uden at være forbundet med eller nødvendig for forvaltningen af et beskyttet område kan påvirke dette væsentligt (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl.*, C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882 præmis 61-68 og den deri nævnte retspraksis).

35. Når en aktivitet, der kan påvirke et beskyttet område væsentligt, allerede er blevet godkendt på projektstadiet, kan fortsættelsen af denne aktivitet imidlertid kun anses for at være et nyt eller særskilt projekt, der skal undergives en ny vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, hvis der ikke er kontinuitet og identitet mellem den godkendte aktivitet og den fortsatte aktivitet, navnlig henset til disse aktiviteters natur samt stedet og betingelserne for udførelsen heraf ...

36. Såfremt denne aktivitet er kontinuerlig og identisk, skal fortsættelsen af den nemlig anses for at henhøre under et enkelt og allerede godkendt projekt, der ikke skal undergives en ny vurdering i medfør af artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43 (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 78 og 79 ...).

37. I det foreliggende tilfælde følger det af den klare og præcise ordlyd af det foreliggende spørgsmål, at den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at oplyse, om artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43 finder anvendelse i en tvist vedrørende fortsat drift af et anlæg, der allerede er blevet godkendt på projektstadiet, på uændrede betingelser i forhold til de betingelser, på grundlag af hvilke denne godkendelse blev meddelt. Ud fra dette synspunkt synes der således ikke at foreligge et nyt eller særskilt projekt, der skal undergives en ny vurdering i henhold til denne bestemmelse, med forbehold af den efterprøvelse, som det alene tilkommer den forelæggende ret at foretage.

38. For det andet skal det ikke desto mindre bemærkes, at det, eftersom medlemsstaterne er forpligtede til at overholde artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 og nærmere bestemt den vurderingsforpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelses første punktum, ikke kan tillades, at der ikke drages nogen retlige konsekvenser af tilsidesættelsen af denne forpligtelse, når en sådan tilsidesættelse konstateres i en endelig afgørelse af den kompetente nationale myndighed eller ret.

39. Som Domstolen har fastslået for så vidt angår den tilsvarende vurderingsforpligtelse, der blev indført ved direktiv 85/337, kan et projekt selv i det tilfælde, hvor godkendelsen heraf, som er sket under tilsidesættelse af denne forpligtelse, er endelig - dog ikke anses for at være lovligt godkendt med hensyn til den nævnte forpligtelse, således at den pågældende medlemsstat i medfør af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, er forpligtet til at fjerne de ulovlige konsekvenser af den tilsidesættelse, som den har begået, ved inden for rammerne af sine beføjelser at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe disse (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, 9 Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark ved Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 71, 75, 80 og 90 og den deri nævnte retspraksis).

40. Navnlig skal den kompetente nationale myndighed, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 29 og 30 i forslaget til afgørelse, i det tilfælde, hvor et projekt er blevet godkendt efter en vurdering, der ikke er i overensstemmelse med kravene i artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, foretage en efterfølgende undersøgelse

af virkningerne af dette projekts udførelse på det pågældende område på grundlag af dette direktivs artikel 6, stk. 2, hvis denne undersøgelse udgør den eneste passende foranstaltning for at undgå, at denne udførelse medfører en væsentlig forringelse eller forstyrrelser, som kan påvirke området væsentligt i betragtning af formålene med dette direktiv (jf. i denne retning dom af 14.1.2016, *Griine Liga Sachsen m.fl.*, C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 46).

41. En sådan efterfølgende undersøgelse, der er støttet på artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43, udgør imidlertid ikke den eneste passende foranstaltning, som den kompetente nationale myndighed i en situation som den i hovedsagen omhandlede eventuelt skal træffe.

42. Som det fremgår af Domstolens praksis, er EU-retten nemlig ikke til hinder for, at denne myndighed med henblik på at foretage en ny vurdering, der er i overensstemmelse med de gældende krav, tilbagekalder eller suspenderer den allerede meddelte godkendelse, for så vidt som disse foranstaltninger træffes inden for en rimelig frist, og der tages hensyn til, i hvilket omfang den berørte part eventuelt har kunnet forlade sig på lovligheden af denne godkendelse, eller at den nævnte myndighed i visse undtagelsestilfælde, der er fastsat i de gældende nationale retsregler, foretager en lovgivningsmæssig ændring, som i givet fald ikke blot skal være i overensstemmelse med disse krav, men ligeledes skal ske under betingelser, der udelukker enhver risiko for omgåelse eller manglende anvendelse af de EU-retlige regler (...).

43. I det tilfælde, hvor en medlemsstat enten i en almen gyldig retsakt eller i en individuel retsakt har fastsat, at fortsættelsen af en allerede godkendt aktivitet skal gøres til genstand for en ny godkendelse, er den kompetente nationale myndighed desuden forpligtet til at gøre denne godkendelse betinget af en ny vurdering, der opfylder kravene i artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, når det fremgår, at den nævnte aktivitet endnu ikke har været genstand for en sådan direktivkonform vurdering, i hvilket tilfælde denne myndighed skal drage alle de faktiske og retlige konsekvenser, som denne nye vurdering medfører, inden for rammerne af den afgørelse, som den skal vedtage vedrørende den nye godkendelse, der eventuelt skal meddeles.

44. I det foreliggende tilfælde fremgår det af ordlyden af det foreliggende spørgsmål og af den forelæggende rets oplysninger, som er sammenfattet i denne doms præmis 16, at det i den tilladelse, der blev givet den 27. oktober 2006, blev fastsat, at den fortsatte drift af det i hovedsagen omhandlede anlæg senest den 15. marts 2014 skulle være genstand for en ny ansøgning om godkendelse som omhandlet i godkendelsesbekendtgørelsens § 70, stk. 2.

45. Det fremgår ligeledes af den forelæggende rets oplysninger, der er sammenfattet i denne doms præmis 15 og 19, at den vurdering, som den kompetente myndighed foretog i 2006 forud for den godkendelse, der er nævnt i den foregående præmis, ikke var i overensstemmelse med kravene i artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, for så vidt som den udelukkende vedrørte det pågældende projekts individu-

elle indvirkning og ikke dette projekts indvirkning set i sammenhæng med andre projekter.

46. Det skal i denne henseende præciseres, at uanset hvilken foranstaltning der anvendes med henblik på at fjerne de ulovlige konsekvenser af tilsidesættelsen af en vurderingsforpligtelse som den, der er fastsat i artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, kan den medlemsstat, der er ansvarlig for denne tilsidesættelse, være forpligtet til at erstatte ethvert tab, som dens adfærd har forvoldt den økonomiske aktør, der har fået denne godkendelse, såfremt denne foranstaltning fører til, at den meddelte godkendelse drages i tvivl eller ændres som følge af denne tilsidesættelse, hvilket A har gjort gældende i det foreliggende tilfælde, og som det tilkommer den kompetente nationale ret at efterprøve.

47. Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43 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 virkning, 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.

Det andet og det tredje spørgsmål

48. Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om 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 [af] 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.

49. I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, således som det følger af denne doms præmis 29 og 32, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for en lokalitets forvaltning, men som kan påvirke denne lokalitet væsentligt, skal være genstand for en passende vurdering af deres virkninger på den nævnte lokalitet, hvilket krav indebærer, at samtlige disse planers eller projekters virkninger på lokaliteten skal identificeres, vurderes og tages i betragtning.

50. Som det følger af Domstolens faste praksis, skal en sådan plan eller et sådant projekt undergives en sådan vurdering, når der foreligger en

sandsynlighed eller en risiko for, at den eller det påvirker den pågældende lokalitet væsentligt, hvilken betingelse, henset til forsigtighedsprincippet, skal anses for at være opfyldt, når det på grundlag af den bedste videnskabelige viden på området ikke kan udelukkes, at der foreligger en sandsynlighed eller en risiko for betydelige skadelige virkninger på denne lokalitet, navnlig henset til denne lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår (jf. i denne retning dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 43-45 og 49, af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Bialowiezaskoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 111-113, og af 9.9.2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, præmis 50 og 51).

51. I det tilfælde, hvor en plan eller et projekt skal undergives en sådan vurdering, kan denne vurdering desuden kun anses for at være passende, hvis de konstateringer, vurderinger og konklusioner, som den indeholder, for det første er fuldstændige, præcise og endelige og for det andet kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af denne plan eller dette projekt på den pågældende lokalitet (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Bialowieza-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 114, og af 9.9.2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, præmis 53)

52. Endelig bemærkes, at der for at afgøre, om det er nødvendigt at undergive en plan eller et projekt en vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, og i bekræftende fald for at udføre denne plan eller dette projekt, skal tages hensyn til de vurderinger, der tidligere har kunnet gennemføres, hvis disse er relevante, og hvis de konstateringer, vurderinger og konklusioner, som de indeholder, også er fuldstændige, præcise og endelige. Den omstændighed, at der tages hensyn til disse tidligere vurderinger, gør det imidlertid kun muligt at udelukke, at der med den omhandlede plan eller det omhandlede projekt foreligger en sandsynlighed eller en risiko for betydelige skadelige virkninger på den pågældende lokalitet, for så vidt som for det første de videnskabelige og miljømæssige oplysninger ikke har ændret sig, siden de blev indsamlet, og der for det andet ikke findes andre planer eller projekter, der skal tages i betragtning, men som ikke er blevet det, ikke er blevet det fuldstændigt eller ikke er blevet det korrekt (jf. i denne retning dom af 9.9.2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, præmis 54-56 og den deri nævnte retspraksis).

53. Det er nemlig på tidspunktet for vedtagelsen af en afgørelse om den eventuelle godkendelse, der skal gives til den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, på grundlag af den vurdering, der er foretaget heraf, at der ikke må foreligge nogen rimelig videnskabelig tvivl om, hvorvidt der ikke foreligger sandsynlighed eller risiko for betydelige skadelige virkninger af denne plan eller dette projekt på den pågældende lokalitet (...).

54. Disse principper kan overføres til det tilfælde, der er omhandlet i denne doms præmis 43, hvor en medlemsstat enten i en almenyldig retsakt eller i en individuel retsakt har fastsat, at fortsættelse af en akti-

vitet, der allerede er godkendt på projektstadiet, skal gøres til genstand for en ny godkendelse.

55. Det tilkommer følgelig den kompetente nationale myndighed - både for at afgøre, om der forud for denne nye godkendelse skal foretages en ny vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, og i bekræftende fald for at foretage denne nye vurdering - at tage hensyn til tidligere foretagne vurderinger, hvis disse er relevante, og hvis de konstateringer, vurderinger og konklusioner, som de indeholder, er fuldstændige, præcise og endelige.

56. Ikke desto mindre fritager den omstændighed, at der foreligger sådanne tidligere vurderinger, under ingen omstændigheder den kompetente nationale myndighed fra med henblik på sin afgørelse om den eventuelle godkendelse, der skal gives, og inden for rammerne af den vurdering, der går forud for denne, at tage hensyn til alle de forhold, der forelå på det tidspunkt, hvor denne afgørelse og denne vurdering fandt sted, og nærmere bestemt alle de virkninger, som udførelsen af det projekt, som de vedrører, og den aktivitet, der følger heraf, har kunnet have på den pågældende lokalitet siden den oprindelige godkendelse af dette projekt, på samme måde som hvis denne myndighed foretog en efterfølgende undersøgelse af det nævnte projekt i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43 (...).

57. I det foreliggende tilfælde tilkommer det alene den forelæggende ret at afgøre, om de tidligere vurderinger, som den har henvist til i de foreliggende spørgsmål, opfylder de krav, der er nævnt i denne doms præmis 55, og i bekræftende fald hvilke faktiske og retlige konsekvenser den kompetente nationale myndighed skulle eller burde have draget heraf med henblik på godkendelsen af den i hovedsagen omhandlede fortsatte drift og, om fornødent, en forudgående vurdering heraf.

58. Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at 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.

...

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

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.

2) 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."

Generaladvokat J. Kokott havde den 12. maj 2022 fremsat et forslag til afgørelse i A -sagen. Det hedder heri bl.a.:

"d) Besvarelse af første del af det første spørgsmål

52. Den første del af det første spørgsmål bør dermed besvares således, at en i national ret fastsat ny godkendelse af en aktivitet, der opretholdes uændret, skal anses for en tilslutning som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der forudsætter en konsekvensvurdering, hvis denne godkendelse faktisk indebærer en afgørelse om aktivitetens opretholdelse."

Oplysninger fra den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer og agenturer og andre dokumenter fra EU

I et dokument af 25. januar 2019 fra Europa-Kommissionen om Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF (2019/C 33/01), hedder det bl.a.:

"FORORD

DETTE DOKUMENTS FORMÅL OG ART

Artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EØF) spiller en afgørende rolle i forvaltningen af de lokaliteter, der udgør Natura 2000-nettet. Med tanke for integration angiver direktivet de forskellige opgaver, der er omfattet, med henblik på at beskytte interesser i forbindelse med bevaring af naturen på disse lokaliteter.

Dette dokument har til formål at give medlemsstaterne retningslinjer for fortolkningen af visse nøglebegreber, der anvendes i artikel 6 i habitatdirektivet.

...

4. ARTIKEL 6, STK. 3

Præcisering af begreberne *plan eller projekt, sandsynlighed for væsentlige påvirkninger, relevant vurdering, (...)*

...

4.5.1. Kan have ...

De foranstaltninger, der er fastsat i artikel 6, stk. 3, udløses ikke af **vished**, men »**kan have**« væsentlige virkninger. I overensstemmelse med forsigtighedsprincippet, er det således uacceptabelt ikke at foretage en vurdering på grundlag af, at de væsentlige virkninger ikke er sikre.

...

Proceduren i artikel 6, stk. 3, udløses ikke af vished men af sandsynligheden for væsentlige virkninger, der følger af planer og projekter, uanset om de er beliggende i eller uden for et beskyttet område. En sådan sandsynlighed forekommer, hvis væsentlige virkninger på lokaliteten ikke kan udelukkes. Afbødende foranstaltninger må ikke tages i betragtning i denne fase. Grænseoverskridende virkninger skal også tages i betragtning.

4.5.2. Væsentlig indvirkning

Betydningen af, hvad der er en »væsentlig« indvirkning, kan ikke behandles vilkårligt. Direktivet anvender først og fremmest udtrykket objektivt (dvs. at det ikke definerer det ved hjælp af en skønsmæssig formel). For det andet er der behov for en konsekvent tilgang til, hvad der er »væsentlig« for at sikre, at Natura 2000 fungerer som et sammenhængende net.

...

Væsentlighed varierer afhængigt af faktorer såsom en virknings omfang, type, udbredelse, varighed, intensitet, tidspunkt, sandsynlighed, kumulative virkninger og de pågældende naturtypers og arters sårbarhed.”

EU-Kommissionen har endvidere udgivet Guidance on Aquaculture and Natura 2000. Det hedder heri bl.a. (fodnoter ikke medtaget):

“ ...

5.4.2. Determining if the plan or project “is likely to have a significant effect”

...

The emphasis is on a ‘**likelihood**’ of significant effects – not certitude. This shows the precautionary nature of this initial test. The biodiversity elements liable to be affected (habitats, species, ecological processes) should be determined, taking into account their sensitivity in relation to the planned activities. Where the preliminary evaluation indicates that there may be grounds for concern, or where there is a doubt whether the effects are likely to be significant or not, an Appropriate Assessment must be carried out to ensure that these potential effects can be studied in full. The lack of information or data cannot be used as a reason for not carrying out an Appropriate Assessment.”

Anbringender

Dansk Akvakultur som mandatar for A har til støtte for den nedlagte påstand overordnet gjort gældende, at Onsevig Havbrug for det første ikke udgør et nyt eller særskilt projekt efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og der er ikke i øvrigt grundlag for at kræve en ny habitatvurdering i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Sammenfattende gøres det herom gældende:

- ”a) at miljøgodkendelse til fortsat drift af Onsevig havbrug ikke udgør et nyt eller særskilt projekt efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3,
- b) at Onsevig havbrug derfor som udgangspunkt ikke skal undergives en ny habitatvurdering efter eller i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, jf. præmis 37,
- c) at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse allerede af denne grund er forkert grundet en forkert fortolkning af "projekt"-begrebet,
- d) at EU-Domstolens forudsætninger i præmis 44-45 er faktisk og retligt forkerte,
- e) at de i præmis 47, 2. pkt., fastsatte betingelser for at kræve en ny habitatvurdering i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, dermed ikke er opfyldte i denne sag,
- f) at der dermed ikke er grundlag for at fravige det retlige udgangspunkt om, at den fortsatte drift på uændrede betingelser af et anlæg, der allerede er blevet godkendt på projektstadiet, ikke skal undergives en ny habitatvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og
- g) at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse dermed lider af væsentlige retlige mangler, der i sig selv begrundes afgørelsens ugyldighed.”

Vandområdeplanerne har for det andet betydning for vurderingen af Onsevig Havbrug efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af at inddrage og vurdere betydningen af vandområdeplanerne for perioderne 2010-2015 og 2015-2021 var derfor i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Sammenfattende gøres det herom gældende:

"a) at vandområdeplanerne indeholder miljøfaglige beregninger og vurderinger af de kvælstof- og fosforpåvirkningerne, der var indregnet i vandområdeplanerne,
 b) at vandområdeplanernes faglige grundlag i forbindelse med den politiske aftale, der bl.a. afsatte yderligere 43 tons kvælstof til havbrugsdrift, blev opdateret i henhold til ny viden på området og konsolideret,
 c) at vandområdeplanerne og planernes faglige grundlag opfylder betingelserne i EU-Domstolens præmis 55 om at være relevante, fuldstændige, præcise og endelige, herunder set i lyset af planernes tilvejebringelse og opretholdelse ved Miljø- og Fødevareklagenævnet,
 d) at Miljø- og Fødevareklagenævnet dermed ifølge EU-Domstolens dom havde en retlig forpligtelse til at inddrage vandområdeplanerne og planernes faglige grundlag i sin vurdering af Onsevig havbrug efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og
 e) at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse derved - af flere grunde - lider af væsentlige retlige mangler, der hver for sig og tilsammen begrunder afgørelsens ugyldighed."

Habitatkonsekvensvurderingen af Onsevig Havbrug dokumenterer for det tredje, at grundlaget for Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er blevet underkendt, og dermed kan inddrages og er relevant for landsrettens efterprøvelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse. Sammenfattende gøres det herom gældende:

"a) at habitatkonsekvensvurderingen (...) i det hele frikender Onsevig Havbrug for skadelige påvirkninger på Natura 2000-områder og herved underkender Miljø- og Fødevareklagenævnets vurderinger i sin afgørelse af 13. marts 2018 (...),
 b) at habitatkonsekvensvurderingen er relevant og dermed kan (og bør) inddrages i landsrettens efterprøvelse, *dels* fordi habitatkonsekvensvurderingen bekræfter de miljøtekniske synspunkter, som Mandataren, Miljøstyrelsen og A allerede under klagesagens behandling ved Miljø- og Fødevareklagenævnet gjorde gældende, *dels* fordi habitatkonsekvensvurderingen kan siges at belyse de miljøtekniske forhold på afgørelsestidspunktet i 2018,
 c) at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 28. november 2025 (...) er truffet på et mangelfuldt og svagt miljøfagligt grundlag og dermed ikke berettiget kan underkende eller på anden måde tilsidesætte den foretagne habitatkonsekvensvurdering af Onsevig havbrug,
 d) at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 28. november 2025 derfor alene må bedømmes som et partsindlæg i retssagen, og
 e) at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. marts 2018 herefter lider af væsentlige retlige og faglige mangler, der begrunder afgørelsens ugyldighed.

Ophævelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse som ugyldig med henvisning til, at grundlaget for Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er blevet tilbagevist ved habitatkonsekvensvurderingen, vil desuden være i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper om efterfølgende ugyldighed, f.eks. i tilfælde hvor væ-

sentlige faktiske forudsætninger for forvaltningsafgørelsen efterfølgende ændres/brister.”

I forhold til landsrettens efterprøvelse gøres det desuden gældende, at sagen må undergives en intensiveret domstolsprøvelse, herunder set i lyset af sagens præjudicielle forelæggelse for EU-Domstolen, den under retssagen indhentede habitatkonsekvensvurdering samt Miljø- og Fødevareklagenævnets seneste afgørelse af 28. november 2025.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har overordnet anført, at afgørelsen er lovlig og gyldig. EU-Domstolens besvarelse af det første spørgsmål skal forstås sådan, at nævnet med rette har vurderet, at miljøgodkendelsen af det bestående havbrug i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33 kræver en forudgående habitatvurdering. Havbrug er listevirksomhed, som ikke må påbegyndes uden forudgående godkendelse, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 70, stk. 2. Domstolen har lagt korrekte, faktuelle oplysninger til grund i præmis 44. Nævnet bestrider i den forbindelse, at overgangsreglen i § 3, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 143 fra 2006 om havbrugstilladelser betyder, at overgangen fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse alene er en formalitet, idet en miljøgodkendelse forudsætter en ny vurdering af, om havbruget kan godkendes. Nævnet bestrider endvidere, at Onsevig Havbrug skal vurderes efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, der ifølge EU-Domstolen skal anvendes i tilfælde, hvor dette er den eneste passende foranstaltning for at afhjælpe forudgående tilsidesættelse af habitatdirektivet. Det er ikke tilfældet i nærværende sag.

Naturklagenævnets afgørelse af 5. maj 2007 var alene en screeningsafgørelse om, at ændringsprojektet med merudledning af kvælstof ikke var VVM-pligtigt. Naturklagenævnet godkendte således merudledningen, men ikke den samlede udledning. EU-Domstolen har i præmis 45 med rette lagt til grund, at den forudgående vurdering ikke var i overensstemmelse med kravene i artikel 46, stk. 3. Det bestrides i den forbindelse, at det er en fejl, når Domstolen har lagt til grund, at amtets tilladelse fra 2006 som stadfæstet af Naturklagenævnet udelukkende vedrørte den påvirkning, som den godkendte merudledning ville medføre, og ikke forbindelsen med andre projekter. En ændring af et allerede godkendt projekt udgør ifølge EU-Domstolens praksis et selvstændigt projekt i henhold til habitatdirektivet. Det følger desuden af EU-Domstolens praksis, at det kun er en fortsættelse af kontinuerlige og identiske aktiviteter, der er tilladt i henhold til en tidligere retskraftig tilladelse meddelt inden udløbet af fristen for gennemførelsen af habitatdirektivet den 10. juni 1994, som ikke er omfattet af kravet om vurdering i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, når der skal meddeles en ny tilladelse. Da merudledningen fra Onsevig Havbrug først blev tilladt i 2006, er den samlede udledning fra havbruget ikke ”en kontinuerlig og identisk aktivitet” tilladt før udløbet af fristen.

Spørgsmålet er herefter, om der er foretaget habitatvurderinger af påvirkningen fra Onsevig Havbrug, om disse tidligere vurderinger er relevante, og om de konstateringer, vurderinger og konklusioner, som de indeholder, er fuldstændige, præcise og endelige, så nævnet i afgørelsen skulle have taget hensyn her-til. På tidspunktet for nævnets afgørelse af 13. marts 2018 forelå sådanne vurderinger hverken i vandområdeplaner, Natura 2000-planer eller andre planer. Kvælstoframmen på 43 tons for havbrug er en politisk aftalt ramme, som er omtalt i Vandområdeplan 2015-2021, men som ikke er vurderet efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet miljøvurderingen af Vandområdeplan 2015-2021 heller ikke i øvrigt udgør en fyldestgørende vurdering efter artikel 6, stk. 3. De foreliggende konstateringer, vurderinger og konklusioner er ikke relevante, fuldstændige, præcise og/eller endelige. I miljøvurderingen af Vandområdeplan 2015-2021 er det således forudsat, at der vil ske en mindsket tilførsel af næringsstof, mens kvælstoframmen til eksisterende havbrug på 43 tons ikke er omtalt i miljørapporten. Samtidig fremgår det af videnskabelige undersøgelser fra 2018, at der reelt ikke var det forudsatte miljømæssige råderum til udledning af mere kvælstof og fosfor, som ellers lå til grund for den politiske aftale bag Vandområdeplan 2015-2021. Det nævnes endvidere i miljøvurderingen, at der foretages habitatvurderinger i forbindelse med, at der meddeles tilladelse til konkrete projekter. Det gøres endvidere gældende, at en eventuel mangel er konkret uvæsentlig.

Nævnet har med afgørelsen med rette vurderet, at Miljøstyrelsens indledende afgørelse af, at havbruget ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke Natura 2000-område nr. 173, 170 eller 162 væsentligt, skulle omgøres. Nævnet har med rette generelt lagt vægt på, at udledning af næringsstoffer og organisk stof påvirker habitatområders marine udpegningsgrundlag negativt, hvis de beskyttede naturtyper eller arter er følsomme over for næringsstofftilledning, iltsvind, ændringer i udbredelsen og tætheden af bundvegetationen eller den tilknyttede fauna. Nævnet har ligeledes med rette konkret lagt vægt på, at prognoserne for område nr. 173, 170 og 162 er vurderet ugunstige, og at næringsstoffbelastning udgør en trussel for naturtyperne, da der sker en lokal belastning fra et stort opland og fra fire havbrug, hvis udledning af kvælstof og fosfor i sommerperioden kan udgøre et væsentligt bidrag til fortsat vækst af planktonalger i vandet. Målsætningen i Natura 2000-planen 2016-2021 for område nr. 173 var, at de store marine vandområder skulle have god vandkvalitet og en artsrig flora og fauna. Havbrugenes udledninger af næringsstoffer føres i perioder med strømmen ind i Natura 2000-områderne, og udledningen fører til en afvigelse fra baggrundskoncentrationen af kvælstof og fosfor i områderne nr. 173, 170 og 162 med op til henholdsvis 6-8 %, 2-4 % og 2-4 %.

Nævnet har med rette lagt til grund, at beregninger fra modelåret 2005 ikke er tilstrækkelige, idet koncentrationerne kan vise sig at være højere, end modelbe-

regningerne viser, og at der ikke i vurderingen er taget stilling til, om modelåret 2005 var et repræsentativt år. Eventuelle positive virkninger af indsatserne i vandplanlægningen har ikke nogen direkte betydning for vurderingen efter artikel 6, stk. 3, hvilket også må gælde for den i vandområdeplan 2015-2021 afsatte kvælstoframme til havbrug på 43 tons. Vurderingen er i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, hvoraf bl.a. følger, at der ikke kræves vished for, at der er en væsentlig påvirkning, idet den blotte sandsynlighed eller risiko for en væsentlig påvirkning er tilstrækkelig til at udløse en habitatkonsekvensvurdering. Det følger også af EU-Domstolens praksis bl.a., at en gennemsnitlig værdi principielt ikke kan sikre, at ingen beskyttede lokaliteter vil blive påvirket væsentligt, og at eventuelle positive virkninger fra andre foranstaltninger ikke har betydning for væsentlighedsvurderingen. Det er efter EU-Domstolens praksis klart, at der ikke gælder en bagatelgrænse for vurderingen efter artikel 6, stk. 3, 1. pkt., idet det afgørende er, om det på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den pågældende lokalitet. Der er ikke støtte i EU-Domstolens praksis for, at bestående virksomheder, som ikke tidligere har været undergivet en korrekt vurdering efter artikel 6, stk. 3, skal vurderes anderledes eller lempeligere end en nyetableret virksomhed.

Nævnet har endvidere bestridt, at habitatkonsekvensvurderingen af 9. juni 2023 viser, at nævnets væsentlighedsvurdering er behæftet med en mangel. Endvidere har nævnet ikke taget stilling til, hvorvidt det ansøgte projekt kan skade Natura 2000-områderne, men alene vurderet, at der i 2018 forelå en risiko for væsentlig påvirkning, som derved udløste krav om habitatkonsekvensvurdering. Miljøstyrelsens efterfølgende indhentelse af en habitatkonsekvensvurdering er derfor reelt en opfyldelse af det, som nævnet stillede krav om i den indbragte afgørelse.

Landsrettens begrundelse og resultat

Dansk Akvakultur som mandatar for A har indledningsvist gjort gældende, at landsretten skal foretage en intensiveret prøvelse herunder set i lyset af sagens præjudicielle forelæggelse for EU-Domstolen, habitatkonsekvensvurderingen og Miljø- og Fødevareklagenævnets seneste afgørelse af 28. november 2025. Hertil bemærker landsretten, at retten ifølge langvarig praksis foretager en tilbundsgående prøvelse af afgørelsens retlige grundlag, men ikke af det faglige/miljømæssige grundlag for den omhandlede afgørelse, da der har medvirket to marinbiologer i nævnets afgørelse.

Driften af Onsevig Havbrug skulle i henhold til ansøgningen af 2014 efter sagsøgerens opfattelse fortsætte på uændrede vilkår, nemlig vilkår i Naturklagenævnets afgørelse af 25. maj 2007, som stadfæstede det daværende Storstrøms Amts afgørelse af 27. oktober 2006 i henhold til de daværende regler. Det fremgik således udtrykkeligt af vilkår 30 i Storstrøms Amts afgørelse bl.a.,

at der senest den 15. marts 2014 skulle indsendes ansøgning til tilsynsmyndigheden om godkendelse af listevirksomhed, idet havbrug var omfattet af listepunkt I 203. I bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomhed hed det således i § 32, stk. 3, at bestående virksomheder omfattet af punkt I 203, der ikke var godkendt efter lovens § 33, senest den 15. marts 2014 skulle indsende ansøgning om godkendelse. Landsretten finder, at denne godkendelse ikke blot var en formalitet, da den relevante myndighed på ny – og forfra – skulle vurdere, om betingelserne for at opnå godkendelsen var opfyldt.

Det fremgår af EU-Domstolens dom i den præjudicielle forelæggelse, der er sket i nærværende sag (anden afdelings dom af 10. november 2022 i sag C-278/21, *A*) bl.a., at i det tilfælde, hvor en medlemsstat enten i en almen gyldig retsakt eller i en individuel retsakt har fastsat, at fortsættelsen af en allerede godkendt aktivitet skal gøres til genstand for en ny godkendelse, er den kompetente nationale myndighed forpligtet til at gøre denne godkendelse betinget af en ny vurdering, der opfylder kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. pkt., når det fremgår, at den nævnte aktivitet endnu ikke har været genstand for en sådan direktivkonform vurdering.

Spørgsmålet er herefter, om Onsevig Havbrug havde været genstand for en sådan direktivkonform vurdering på tidspunktet for nævnets afgørelse af 13. marts 2018. Landsretten finder af de af nævnet anførte grunde – herunder navnlig at der tidligere alene er foretaget en habitatvurdering af den merudledning, som var omfattet af Naturklagenævnets afgørelse, og ikke i sammenhæng med de øvrige havbrug – at Onsevig Havbrug ikke havde været genstand for en sådan direktivkonform vurdering. Betingelserne for at kræve en habitatvurdering i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. pkt., er dermed opfyldte i denne sag.

Dansk Akvakultur som mandatar for *A* har yderligere gjort gældende, at nævnets afvisning af at vurdere betydningen af vandområdeplanerne for perioderne 2010-2015 og 2015-2021 var i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Landsretten bemærker herom, at vandområdeplanerne er politisk aftalte, og de er ikke vurderet efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. De er endvidere hverken relevante, fuldstændige, præcise og/eller endelige, jf.

A -dommens præmis 48-58. Der henvises herom til Miljø- og Fødevareklagenævnets procedure under nærværende sag.

Dansk Akvakultur som mandatar for *A* har endelig gjort gældende, at habitatkonsekvensvurderingen i Miljøstyrelsens afgørelse fra 2023 underkender grundlaget for Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. marts 2018. Landsretten bemærker hertil, at habitatkonsekvensvurderingen i Miljøstyrelsens afgørelse fra 2023 er efterfølgende Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. marts 2018. Det bemærkes desuden, at nævnet ikke i 2018-afgørelsen

har taget stilling til, om det ansøgte projekt kan skade Natura 2000-områderne, men alene vurderet, at der i 2018 forelå en risiko for væsentlig påvirkning, og at denne risiko udløste krav om habitatkonsekvensvurdering. Den efterfølgende indhentelse af en habitatkonsekvensvurdering kan derfor reelt være en opfyldelse af det, som nævnet stillede krav om i den indbragte afgørelse. Landsretten kan i øvrigt i det hele henholde sig til afgørelsen af 13. marts 2018.

Landsretten tager herefter Miljø- og Fødevareklagenævnets frifindelsespåstand til følge.

Efter sagens udfald skal Dansk Akvakultur som mandatar for A i sagsomkostninger betale 187.500 kr. til Miljø- og Fødevareklagenævnet til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Der er herved taget hensyn til sagens værdi, forløb og udfald.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevareklagenævnet frifindes.

I sagsomkostninger skal Dansk Akvakultur inden 14 dage betale 187.500 kr. til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 24-04-2026 kl. 10:00

Modtagere: Sagsøger Dansk Akvakultur som mandatar for A A/S,
Sagsøgte Miljø- og Fødevareklagenævnet, Biintervenient LANDBRUG &
FØDEVARER F.M.B.A., Mandatar Dansk Akvakultur PO, Advokat (H)
Håkun Djurhuus, Advokat Mikkel Vindfeldt, Advokat (H) Kim Christian
Højmark