

Kammeradvokaten

17. DECEMBER 2019

4008300 SFS / SGJ / MOL

Undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstiladelser til de danske havbrug

Indholdsfortegnelse

1.	SAMMENFATNING	3
1.1	Baggrunden for Miljø- og Fødevareministeriets bestilling af undersøgelsen	3
1.2	Kommissorium	3
1.3	Grundlag og metode	4
1.4	Myndigheder med ansvar for behandling af placeringstilladelser (historisk)	4
1.5	Resultatet af undersøgelsen af sagsbehandlingen	4
1.6	Miljøstyrelsens fremadrettede administration	5
2.	OPGAVEBESKRIVELSE	6
2.1	Kommissorium	6
2.2	Tilrettelæggelse af undersøgelsen	7
3.	DEN TIDLIGERE ADMINISTRATION AF PLACERINGSTILLADELSER	8
3.1	Indledning	8
3.2	4 udvalgte havbrug	9
3.2.1	Udløbet placeringstilladelse	9
3.2.2	Ny placeringstilladelse og miljøgodkendelse givet af en kommune	12
3.2.3	Ny placeringstilladelse og miljøgodkendelse givet af Miljøstyrelsen	17
3.2.4	Ny placeringstilladelse og endnu ikke miljøgodkendelse	19
3.3	Vurdering	21
4.	MILJØSTYRELSENS FREMADRETTEDE ADMINISTRATION AF PLACERINGSTILLADELSER	24
4.1	Administration af nye og eksisterende havbrug i Miljøstyrelsen	24
4.2	Rammerne for administrationen i Miljøstyrelsen	25
4.3	Nye ansøgninger om placeringstilladelser og den efterfølgende administration	26
4.3.1	Lovgrundlag og anbefalinger med baggrund heri	26
4.3.2	M1 Miljøgodkendelser og tillægsgodkendelser	35
4.3.3	Anbefalinger	38
4.4	Lovliggørelse af havbrug efter fiskeriloven	41
4.4.1	Baggrund og udgangspunkt for vurderingen	41
4.4.2	Lovgrundlag	42
4.4.3	Anbefalinger for lovgivning af eksisterende havbrug	47

1. SAMMENFATNING

1.1 Baggrunden for Miljø- og Fødevareministeriets bestilling af undersøgelsen

Vi har gennemført en undersøgelse og vurdering af placeringstilladelser til de danske havbrug, som viser, at 13 havbrug har en placeringstilladelse, som er meddelt uden forudgående habitatvurdering, og at 6 havbrug ikke har en gældende placeringstilladelse.

Sagsbehandlingen af placeringstilladelserne varetages i dag af Miljøstyrelsen, som i hver enkelt sag skal tage stilling til, om placeringstilladelserne er gyldige, og hvordan der skal forholdes med de havbrug, som ikke har en placeringstilladelse. Miljøstyrelsen skal vurdere hver enkelt sag under iagttagelse af reglerne i fiskeriloven, herunder habitatreglerne og de almindelige forvaltningsretlige principper.

Som opfølgning på vores undersøgelse har miljøministeren besluttet at anmode os om en supplerende undersøgelse af administrationen af placeringstilladelser til de danske havbrug.

1.2 Kommissorium

Miljø- og Fødevareministeriet har anmodet os om at foretage en undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug.

Formålet med undersøgelsen er todelt. Det **første led** er en undersøgelse af de bagvedliggende årsager til, at sagsbehandlingen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug har været mangelfuld. Denne del af undersøgelsen har til formål at identificere læringspunkter, så det sikres, at der ikke igen begås tilsvarende fejl. Det **andet led** af undersøgelsen har fokus på den fremadrettede administration, der foretages i Miljøstyrelsen. Denne del af undersøgelsen indeholder dels retningslinjer for Miljøstyrelsens behandling af nye ansøgninger om placeringstilladelser og den efterfølgende administration heraf, dels retningslinjer for lovgivningen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug.

Første del af undersøgelsen skal afdække årsagerne til, at sagsbehandlingen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug har været mangelfuld, herunder den nærmere årsag til, at habitatdirektivets regler ikke er blevet iagttaget. Undersøgelsen skal bl.a. belyse, om kompetencer, organisatoriske, strukturelle og ledelsesmæssige forhold har haft betydning for den mangelfulde sagsbehandling. Undersøgelsen skal således identificere læringspunkter, så det sikres, at der ikke begås tilsvarende fejl.

Administrationen af placeringstilladelser har været underlagt flere myndigheder og er i 2018 overgået til Miljøstyrelsen. Anden del af undersøgelsen skal derfor have fokus på den fremadrettede tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i Miljøstyrelsen. Undersøgelsen skal således indeholde dels retningslinjer for

Miljøstyrelsens behandling af nye ansøgninger om placeringstilladelser og den efterfølgende administration heraf, dels retningslinjer for lovgivningen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug.

1.3 Grundlag og metode

Den bagudrettede del af undersøgelsen er gennemført på skriftligt grundlag. Den er baseret på journaliserede og ujournaliserede sagsakter, der er indhentet fra Miljøstyrelsen og Fiskeristyrelsen. Der er ikke gennemført afdækkende samtaler med medarbejdere i Fiskeristyrelsen, som havde myndighedsansvaret indtil 1. januar 2018. Undersøgelsen har således været tilrettelagt på myndighedsniveau og med henblik på at identificere årsagerne til, at sagsbehandlingen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug har været mangelfuld.

Den fremadrettede del af undersøgelsen er ligeledes gennemført på skriftligt grundlag. Den er baseret på reglerne for behandlingen af ansøgninger om placeringstilladelser og principper om lovgivning. Miljøstyrelsens procedurer for sagsbehandling og administration på enkelte andre lovområder er desuden indgået i undersøgelsen. Herudover er undersøgelsen og retningslinjerne baseret på vores tidligere undersøgelse.

1.4 Myndigheder med ansvar for behandling af placeringstilladelser (historisk)

Oprindeligt var Fiskeriministeriet myndighed for administrationen af placeringstilladelser. Fiskeriministeriet blev i 1994 lagt sammen med Landbrugsministeriet i Ministeriet for Landbrug og Fiskeri. Der blev i 1995 oprettet et direktorat (Fiskeridirektoratet) under ministeriet, som overtog myndighedsopgaven med placeringstilladelser. Fiskeridirektoratet blev i 2011 en del af NaturErhvervstyrelsen, hvor myndighedsopgaven efterfølgende lå forankret. NaturErhvervstyrelsen skiftede pr. 1. februar 2017 navn til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, som herefter var myndighed for området. Fiskeriområdet blev ved kongelig resolution af 7. august 2017 udskilt fra Miljø- og Fødevareministeriet, og Fiskeristyrelsen blev etableret som en selvstændig styrelse under Udenrigsministeriet. Myndighedskompetencen vedrørende placeringstilladelser overgik imidlertid ikke til Fiskeristyrelsen, men til Miljøstyrelsen. Sagsoverdragelsen fra tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelsen til Miljøstyrelsen blev afsluttet i foråret 2018.

1.5 Resultatet af undersøgelsen af sagsbehandlingen

Undersøgelsen af sagsbehandlingen i de 4 havbrugssager viser, at sagsbehandlingen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug har været mangelfuld. Officialmaksimen har ikke været overholdt, og habitatreglerne har ikke været iagttaget, selvom der har været flere anledninger hertil.

Et andet forhold, der har karakter af en generel fejl ved den tidligere praksis, er, at sagsbehandlingen har været kendetegnet ved en meget lav grad af skriftlighed og en mangel på dokumentation.

Endvidere må – som det tredje – fremhæves, at sagsmaterialet i de 4 udvalgte sager ikke giver grundlag for at antage, at udkast til placeringstilladelserne har været forelagt flere medarbejdere, før afgørelserne er blevet truffet. Erfaringsmæssigt øger det imidlertid sagsbehandlingskvaliteten, hvis dette sker. Der ses ikke at have foreligget et skriftligt administrationsgrundlag eller andre redskaber, der systematisk sikrer kvalitet i sagsbehandlingen.

Endelig – som det fjerde – *kan* det have medvirket til den manglende overholdelse af habitatreglerne, at habitatdirektivet først blev implementeret i dansk ret, for så vidt angår tilladelser til placering af havbrug, ved lov nr. 489 af 17. juni 2008 (ændring af fiskeriloven), som trådte i kraft den 1. juli 2008, selvom implementeringsfristen for habitatdirektivet i dansk ret var den 10. juni 1994. Det må dog samtidig konstateres, at fejladministrationen af habitatreglerne på dette område fortsatte, efter at reglerne var implementeret i fiskeriloven.

1.6 Miljøstyrelsens fremadrettede administration

Vores anbefalinger for den fremtidige administration af placeringstilladelserne er baseret på Miljøstyrelsens generelle oplysninger om styrelsens administrationspraksis og på styrelsens procedurer for administration af miljøgodkendelser. Miljøstyrelsens organisation og kompetencer, sags- og ressourcestyringsystem og kvalitetsledelsessystem er efter vores bedømmelse generelt egnede til at sikre korrekt sagsbehandling fremover.

Miljøstyrelsen skal i sagsbehandlingen være opmærksom på reglen i fiskerilovens § 66, stk. 2, 1. pkt., om, at en ansøgning om placeringstilladelse samtidig gælder som en ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning. Miljøstyrelsen er dermed forpligtet til at sikre, at behandlingen af ansøgningen efter fiskeriloven og efter anden lovgivning, herunder reglerne om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven, bliver koordineret. Dette er særlig relevant, i de tilfælde hvor den stedlige kommune er godkendelsesmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven. Der findes både i fiskeriloven og i miljølovgivningen regler om habitatvurdering. Der stilles ikke krav om, at en habitatvurdering foretages to gange, og en allerede gennemført habitatvurdering kan derfor inddrages i vurderingen efter begge regelsæt, men myndighederne efter fiskeriloven og miljøbeskyttelsesloven er hver især ansvarlige for, at den vurdering, som foretages i forbindelse med den tilladelse eller godkendelse, som meddeles, er aktuel og fyldestgørende.

Vi har i forbindelse med vores anbefalinger for administrationen i forhold til havbrugsbekendtgørelsen gjort opmærksom på, at bekendtgørelsen bør ændres, så der i overensstemmelse med fiskerilovens § 10 d og § 10 h fastsættes regler om vilkår om mængden af produceret fisk og udledning af kvælstof pr. år

svarende til ansøgningskravene og indberetningskravene i bekendtgørelsen. Reglerne og vilkårene i placeringstilladelserne skal sikre, at habitatdirektivets artikel 6 er korrekt implementeret, og at tilladelserne også er egnede til at opfylde forpligtelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

Miljøstyrelsen skal under iagttagelse af reglerne i fiskeriloven, herunder habitatreglerne og de forvaltningsretlige principper, tage stilling til, om placeringstilladelserne til de enkelte havbrug er gyldige, og hvordan der skal forholdes med de havbrug, som ikke har en placeringstilladelse.

Vores anbefalinger om lovgivning af eksisterende havbrug ligger i forlængelse af de almindelige principper, som gælder for lovgivning.

Vores anbefalinger omfatter gennemførelse af habitatscreeninger og om nødvendigt habitatkonsekvensvurderinger i det relevante omfang. Hvis Miljøstyrelsen vurderer, at et havbrug i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke Natura 2000-området væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område.

Viser vurderingen, at projektet vil skade Natura 2000-områdets integritet, kan der ikke meddeles tilladelse. Baggrunden er, at medlemsstaten har en forpligtelse til at træffe foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder og undgå forstyrrelse af arterne, som områderne er udpegede for at beskytte.

2. OPGAVEBESKRIVELSE

2.1 Kommissorium

Miljø- og Fødevareministeriet har anmodet os om at foretage en undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug. Kommissoriet lyder som følger:

"1. Kammeradvokaten konkluderede i en rapport af 2. juli 2019 om placeringstilladelser til havbrug, at der er væsentlige mangler i tilladelserne til de 19 eksisterende havbrug. Kammeradvokaten har vurderet, at 6 af de 19 eksisterende havbrug ikke har en placeringstilladelse, og at de øvrige 13 havbrug har placeringstilladelser, som er meddelt uden iagttagelse af habitatreglerne. Rapporten udgør første del af den igangsatte gennemgang af de danske havbrug. Den samlede afrapportering af gennemgangen af havbrugsområdet forventes klar i løbet af efteråret 2019.

Som opfølgning på rapporten har miljøminister Lea Wermelin besluttet at anmode Kammeradvokaten om en undersøgelse af de bagvedliggende årsager til den mangelfulde administration af placeringstilladelserne til havbrugene.

2. Advokatundersøgelsen skal afdække årsagerne til, at sagsbehandlingen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug har været mangelfuld, herunder den nærmere årsag til, at habitatdirektivets regler ikke er blevet iagttaget. Undersøgelsen skal bl.a. belyse, om kompetencer, organisatoriske-, strukturelle- og ledelsesmæssige forhold har haft betydning for den mangelfulde sagsbehandling.

Advokatundersøgelsen skal således identificere læringspunkter, så det sikres, at der ikke begås tilsvarende fejl.

Administrationen af placeringstilladelser har været underlagt flere myndigheder og er i 2018 overgået til Miljøstyrelsen. Denne del af undersøgelsen skal derfor også have fokus på den fremadrettede tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i Miljøstyrelsen. Undersøgelsen skal således indeholde en kvalitetssikring af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag for lovgivelsen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug og identificere relevante læringspunkter i den sammenhæng.

3. I lyset af at Kammeradvokaten allerede har gennemført et omfattende forvaltningseftersyn af området, udarbejdes undersøgelsen ved en gennemgang af udvalgte repræsentative sagsforløb med henblik på at kunne sammenligne disse forløb med de sagsbehandlingsmønstre og konklusioner, der følger af allerede gennemførte undersøgelser af de relevante myndigheder.

4. Undersøgelsen skal analysere forvaltningen ud fra en systemtilgang og har ikke til formål at placere et ansvar hos enkelte medarbejdere.

5. Resultatet af advokatundersøgelsen vil blive offentliggjort. Advokatundersøgelsen ønskes afsluttet primo november 2019.”

2.2 Tilrettelæggelse af undersøgelsen

Den bagudrettede del af undersøgelsen er gennemført på et skriftligt grundlag. Den er baseret på journaliserede og ujournaliserede sagsakter, der er indhentet fra Miljøstyrelsen og Fiskeristyrelsen. Der er ikke blevet gennemført afdækkende samtaler med medarbejdere i Fiskeristyrelsen, som havde myndighedsansvaret indtil 1. januar 2018. Formålet med undersøgelsen har ikke været at foretage ansættelsesretlige vurderinger, hvorfor der ikke er foretaget vurderinger af, om en eller flere medarbejdere kan

drages til ansvar for de fejl og forsømmelser, der er begået. Undersøgelsen har således været tilrettelagt på et myndighedsniveau og med henblik på at identificere årsagerne til, at sagsbehandlingen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug har været mangelfuld.

Undersøgelsen skal, som det fremgår af kommissoriet, omfatte en gennemgang af udvalgte repræsentative sagsforløb. Vi har udvalgt 4 havbrugssager, der er repræsentative i forhold til tilladelser og myndighedsforhold:

En sag med udløbet placeringstilladelse

En sag med en ny placeringstilladelse og en miljøgodkendelse givet af en kommune

En sag med en ny placeringstilladelse og en miljøgodkendelse givet af Miljøstyrelsen

En sag med en ny placeringstilladelse og endnu ikke miljøgodkendelse

Den fremadrettede del af undersøgelsen er ligeledes gennemført på skriftligt grundlag. Den er baseret på en gennemgang af de relevante retlige grundlag for behandlingen af ansøgninger om placeringstilladelser og principper om lovliggørelse. Vi har tillige inddraget materiale modtaget fra Miljøstyrelsen om Miljøstyrelsens procedurer for sagsbehandling og administration på andre lovområder. Herudover er undersøgelsen og de retningslinjer, som er indeholdt heri, baseret på de konklusioner vedrørende status for de 19 havbrug, som er i vores hidtidige undersøgelse.

3. DEN TIDLIGERE ADMINISTRATION AF PLACERINGSTILLADELSER

3.1 Indledning

Placeringstilladelser til havbrug udstedes i dag efter reglerne i bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug, som har hjemmel i fiskeriloven.¹ Efter aftale med ministeriet har vi ikke i denne undersøgelse redegjort nærmere for retsgrundlaget vedrørende placeringstilladelser efter fiskeriloven eller for bestemmelserne i habitatdirektivet.

Oprindeligt var Fiskeriministeriet myndighed for administrationen af placeringstilladelser. Fiskeriministeriet blev i 1994 lagt sammen med Landbrugsministeriet i Ministeriet for Landbrug og Fiskeri. Der blev i 1995 oprettet et direktorat (Fiskeridirektoratet) under ministeriet, som overtog myndighedsopgaven med placeringstilladelser. Fiskeridirektoratet blev i 2011 en del af NaturErhvervstyrelsen, hvor myndighedsopgaven efterfølgende lå forankret. NaturErhvervstyrelsen skiftede pr. 1. februar 2017 navn til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, som herefter var myndighed for området. Fiskeriområdet blev ved kongelig resolution af 7. august 2017 udskilt fra Miljø- og Fødevareministeriet, og Fiskeristyrelsen blev

¹ Jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 om fiskeri og fiskeopdræt.

etableret som en selvstændig styrelse under Udenrigsministeriet. Myndighedskompetencen vedrørende placeringstilladelser overgik imidlertid ikke til Fiskeristyrelsen, men til Miljøstyrelsen. Sagsoverdragelsen fra tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelsen til Miljøstyrelsen blev afsluttet i foråret 2018.

3.2 4 udvalgte havbrug

3.2.1 Udløbet placeringstilladelse

Havbruget er etableret i 1988.

Havbruget er beliggende kystnært i Kattegat syd for Horsens Fjord. Øst for havbrugets bure er farvandsområdet udpeget som Natura 2000-område.

Derudover ligger der længere mod nord 4. 3 af disse ligger tæt på grænsen til et Natura 2000-område.

3.2.1.1 Placeringstilladelse af 19. januar 1993

Det daværende amt meddelte den 19. oktober 1992 miljøgodkendelse til 10 havbrug i amtet, herunder dette havbrug. Tilladelserne blev givet til eksisterende havbrug på de samme positioner, der hidtil havde været anvendt.

Ved brev af 25. november 1992 sendte amtet tilladelserne til Fiskeriministeriet, med henblik på at sagerne skulle behandles efter saltvandsfiskeriloven. Amtet anførte i den forbindelse, at alle tilladelserne var påklaget, og at klagerne medio december ville blive fremsendt til Miljøstyrelsen med udtalelse fra amtet.

Fiskeriministeriet foretog ved brev af 2. december 1992 efter bekendtgørelse nr. 122 af 1. marts 1991 om etablering og drift af havbrug høring af Farvandsvæsenet, Kystinspektoratet, Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, Fiskeriinspektoratet i Fredericia og Dansk Fiskeriforening. Amtets miljøgodkendelse af 19. oktober 1992 til fortsat drift af havbruget var vedlagt som bilag.

Kystinspektoratet meddelte ved brev af 7. december 1992, at Kystinspektoratet ikke havde bemærkninger til det fremsendte. Dansk Fiskeriforening meddelte ved brev af 12. januar 1993, at foreningen ikke havde bemærkninger til de sager, der vedrørte allerede eksisterende havbrug beliggende på allerede udpegede og godkendte lokaliteter. Farvandsvæsenet meddelte ved brev af 14. december 1992, at Farvandsvæsenet kunne anbefale, at *"der gives en tilladelse til bibeholdelse af anlægget for perioden 1. januar 1993 – 31. december 1997 på Fiskeriministeriets standardvilkår"*.

Fiskeriministeriet meddelte herefter den 19. januar 1993 med udløb ved udgangen af 1993 havbruget placeringstilladelse i henhold til bekendtgørelse nr. 122/1991. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Som led i sagens behandling, har Fiskeriministeriet indhentet udtalelse fra følgende:

Farvandsvæsenet, Kystinspektoratet, Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, det lokale fiskeriinspektorat, Dansk Fiskeriforening.

Der er fra disse ikke gjort indsigelser, der forhindrer det ansøgte. På denne baggrund skal Fiskeriministeriet herved give tilladelse til etablering og drift af et havbrugsanlæg ved [...] på vilkår som forudsat i tilladelse af 19. oktober 1992 fra [amtet], gældende foreløbig for 1993 og på følgende særlige vilkår:

Havbruget skal etableres på positionen:

[...]

som er den hidtidige placering.”

Til tilladelsen er herudover knyttet 14 vilkår, herunder bl.a. om forsvarlig brug, at der ikke uden tilladelse fra Fiskeriministeriet må foretages udvidelse eller væsentlige ændringer i anlægget, vedligeholdelse af anlægget, inddragelse af tilladelsen mv.

3.2.1.2 Placeringstilladelse af 9. december 1993

Fiskeriministeriet forlængede ved afgørelse af 9. december 1993 placeringstilladelsen til udgangen af 1997. Af afgørelsen fremgår følgende:

”Miljøstyrelsen har i brev af 3. december 1993 i sag om anke af [amtets] afgørelse vedr. havbrugsanlægget [havbruget] beliggende ved [...], at afgørelsen stadfæstes med bl.a. ændring om udledning af kvælstof, fosfor, foderanvendelse samt tilladelsens tidsbegrænsning.

Med henvisning hertil meddeles, at Fiskeriministeriets tilladelse til havbruget af 19. januar 1993 forlænges til udgangen af 1997 og på de ændrede vilkår, der fremgår af Miljøstyrelsens afgørelse.”

3.2.1.3 Placeringstilladelse af 30. december 1997

Fiskeridirektoratet meddelte den 30. december 1997 med udløb den 31. december 2004 tilladelse i henhold til bekendtgørelse nr. 122/1991 til flytning af havbruget og fortsat drift. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Fiskeridirektoratet har som led i sagens behandling indhentet udtalelse til ansøgningen fra følgende:

Skov- og Naturstyrelsen, Farvandsvæsenet, Kystinspektoratet, Fiskeriinspektoratet i Fredericia, Danmarks Konsumfiskeriforening og Danmarks Fiskeriforening.

*Der er fra disse ikke gjort væsentlige indsigelser, der forhindrer det ansøgte. På den baggrund skal Fiskeridirektoratet herved give tilladelse indtil 31. december 2004 til flytning, etablering og drift af [havbruget] på følgende særlige vilkår.
[...]"*

Det fremgår af placeringstilladelsen af 30. december 1997, at der er meddelt tilladelse til placering af havbruget inden for nærmere angivne koordinater og med krav om afmærkning efter Farvandsvæsenets anvisninger.

3.2.1.4 Perioden 2005 og frem

Det er oplyst, at der ikke i den daværende myndigheds journalsystem efter 2004 er registreret nogen afgørelse om placeringstilladelse til havbruget, og at det ikke over for havbruget er tilkendegivet, hverken skriftligt eller mundtligt, at placeringstilladelsen kan anses for forlænget efter udløbet af placeringstilladelsen i 2004.

Havbruget har den 23. februar 2009 indsendt en ansøgning om udvidelse af det eksisterende havbrug til Fiskeridirektoratet. Det er oplyst, at ansøgningen ikke ses behandlet, og at den daværende myndighed derfor heller ikke har truffet afgørelse om en eventuel udvidelse af det eksisterende havbrug.

Havbruget har den 28. februar 2018 ansøgt Miljøstyrelsen om fornyelse af placeringstilladelse. Miljøstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at det følger af fiskeriloven, at myndigheden skal foretage en habitatvurdering, og at afstanden til nærmeste habitatområde derfor er en relevant oplysning i den sammenhæng.

Havbruget har tillige indsendt oplysninger vedrørende omkostningerne ved at fjerne anlægget fra havarealet, som for havbruget vurderes at udgøre 111.498 kr.

Ved brev af 4. juli 2019 har Miljøstyrelsen meddelt ejeren af havbruget, at placeringstilladelsen for bl.a. dette havbrug er udløbet. Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelse af 14. august 2019 ophævet kommunens afgørelse om miljøgodkendelse til et havbrug, hvori nærværende havbrugs kumulative effekt indgik som led i en væsentlighedsvurdering, og hjemvist sagen til kommunen.

Miljøstyrelsen har endnu ikke truffet afgørelse i sagen.

3.2.2 *Ny placeringstilladelse og miljøgodkendelse givet af en kommune*

Havbruget blev etableret i 1985.

Havbruget er beliggende ca. 1,4 km vest fra et Natura 2000-område.

Der ligger et havbrug mere i vandområdet. Dette andet havbrug ligger ca. 2,7 km øst for omhandlede havbrug.

3.2.2.1 *Placeringstilladelse af 8. marts 1994*

Fiskeriministeriet meddelte den 8. marts 1994 placeringstilladelse til havbruget i henhold til bekendtgørelse nr. 122/1991. Der henvises i tilladelsen til, at tilladelse af 20. januar 1993 ophæves. Tilladelsen har efter det oplyste ikke kunnet fremfindes.

Det fremgår ikke af afgørelsen af 8. marts 1994, om tilladelsen er tidsbegrænset. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Som led i sagens behandling, har Fiskeriministeriet fremsendt ansøgningen til udtalelse fra følgende:

Skov- og Naturstyrelsen, Farvandsvæsenet, Kystinspektoratet, det lokale fiskeriinspektorat, Dansk Fiskeriforening.

Der er fra disse ikke gjort indsigelser, der forhindrer det ansøgte. På denne baggrund skal Fiskeriministeriet herved give tilladelse til etablering af og drift af havbrugsanlæg i [...] på positionerne [...]. ”

Til tilladelsen er herudover knyttet 14 vilkår, herunder bl.a. om forsvarlig brug, at der ikke uden tilladelse fra Fiskeriministeriet må foretages udvidelse eller væsentlige ændringer i anlægget, vedligeholdelse af anlægget, inddragelse af tilladelsen mv.

3.2.2.2 Placeringstilladelse af 23. januar 2003

Fiskeridirektoratet meddelte den 23. januar 2003 placeringstilladelse til udvidelse af produktionen på havbruget i henhold til bekendtgørelse nr. 122/1991. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Fiskeridirektoratet har med brev af 9. januar 2003 fra Storstrøms Amt, modtaget meddelelse om, at [havbruget] har fået tilladelse til at udvide produktionen på den nuværende placering og på de betingelser der fremgår af den medsendte miljøgodkendelse. Tilladelsen er betinget af, at Fiskeridirektoratet ligeledes giver tilladelse til udvidelsen.

*Under henvisning hertil skal Fiskeridirektoratet i medfør af bekendtgørelse nr. 122 af 1. marts 1991, om etablering og drift af havbrug, meddele den ansøgte tilladelse. Tilladelsen gives idet der ansøges om en udvidelse af produktionen på det eksisterende havbrug, og der ikke sker en fysisk udvidelse i forhold til havbrugets nuværende placering på position:
[...]"*

3.2.2.3 Placeringstilladelse af 10. april 2015

Ved e-mails af 11. juni 2013 sendte ejeren af havbruget til kommunen og NaturErhvervstyrelsen ansøgning om miljøgodkendelse af og havbrugstilladelse til havbruget.

Ved e-mail af 30. maj 2014 spurgte kommunen NaturErhvervstyrelsen, om der skulle gennemføres en habitatkonsekvensvurdering. Af e-mailen fremgår bl.a. følgende:

"I [kommunen] har vi et havbrug, der skal have en ny miljøgodkendelse (lovpligtig). Der ændres ikke på de eksisterende produktionsforhold i forbindelse med miljøgodkendelsen og driften har været uændret siden nuværende ejer overtog havbruget i 2003.

[...]

Der er vist aldrig gennemført en habitat konsekvensvurdering af anlægget.

Anlægget er optaget i [kommunens] Kommuneplan.

Fra havbrugets placering til nærmeste Natura 2000- område er der ca. 1,5 km

Nu er spørgsmålet – skal der gennemføres en Habitat konsekvensvurdering, der skal indgå i miljøgodkendelsen ? og hvis der skal, er det så ikke Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri, der skal gennemfører denne habitat konsekvensvurdering, jf. § 10 e i lbk af 26. sep. 2008?

Det er [kommunens] vurdering, at det ikke kan udelukkes (til trods for at det af [amtet] er vurderet at det ikke medføre en væsentlig negativ påvirkning af naturressourcerne herunder kysten, habitatområder og fuglebeskyttelsesområder mm.=, at anlægget kan påvirke Natura 2000 området, da der ske en udledning af kobberpyrithion, oxolinsyre, Sulfadiazin og Trimethoprim etc.

Jeg vil meget gerne kontaktes hurtigst muligt med et svar på om der skal gennemføres en konsekvensvurdering, da [kommunen] ikke har været opmærksom på at det der Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri, der skal gennemfører denne, hvorfor vores egen Naturgruppe har arbejdet med sagen.”

NaturErhvervstyrelsen besvarede henvendelsen ved e-mail af 3. juni 2014 på følgende måde:

”Jeg skal til et møde med havbrugs-sagsbehandlerne i Miljøstyrelsen tirsdag den 10. juni, og her vil vi drøfte din henvendelse, i relation til de miljøtilladelser som de behandler fornyelse af. Jeg vender tilbage med svar snarest muligt efter mødet.”

NaturErhvervstyrelsen vendte tilbage med svar på kommunens anmodning ved e-mail af 11. juni 2014, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Vi drøftede dit spørgsmål i går, på det møde hvor Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen og jeg fra NaturErhvervstyrelsen deltog og gennemgik [ejerens] ansøgninger om fornyelser af miljøgodkendelse til deres 4 havbrugsanlæg ved [...].

Et af disse anlæg ligger på grænsen til et Natura 2000-område, og det er Naturstyrelsens holdning, at en placering længere end 300-400 meter fra habitatområdet er acceptabelt, uden at der skal gennemføres en konsekvensvurdering af anlægget.

Spørgsmålet om en evt. konsekvensvurdering skal laves i forhold til fiskeriloven eller Miljøbeskyttelsesloven må jeg lige give videre til drøftelser mellem kontorcheferne i vores og MST's regelkontorer.”

Kommunen rykkede herefter for svar ved e-mails af 11. juni 2014, 31. juli 2014 og 3. september 2014. Af sidstnævnte e-mail fremgår bl.a. følgende:

"Jeg må desværre endnu en gang spørge indtil om kontorcheferne har fået talt sammen, da jeg nu skal i gang med at udarbejde godkendelse. Da habitat vurderingen er en væsentligt forudsætning for godkendelsen er det forholdsvis svært hvis denne ikke foreligger.

Virksomheden rykker mig, da den selvfølgelig er utålmodig for at få en godkendelse.

Sådan som jeg tolker reglerne er det for Fødevarer, landbrug og fiskeri, der skal gennemføre denne habitat konsekvensvurdering, jf. § 10 e i lbk 568 af 21. maj 2014.

"§ 10 e. Tilladelse til fiskeri og fiskeopdrætsaktiviteter omfattet af denne lov eller regler fastsat i medfør af denne lov, der må antages i sig selv eller sammen med andre aktiviteter at kunne påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, skal vurderes for aktivitetens virkning på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne (miljøkonsekvensvurdering).

Stk. 2. Miljøkonsekvensvurderingen kan foretages af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri eller af den, der ansøger om tilladelse til at gennemføre aktiviteten. Ministeren kan dog afvise at foretage en vurdering, hvis det på forhånd vurderes, at den ansøgte aktivitet vil være uforenelig med bevaringsmålsætningerne for lokaliteten, eller hvis omfanget af det ansøgte projekt vurderes at være uproportionalt i forhold til omkostningerne ved en miljøkonsekvensvurdering. Hvis vurderingen ikke foretages af ministeren, vil en eventuel vurdering, som måtte blive tilvejebragt af ansøgeren, indgå i grundlaget for ministerens beslutning om, hvorvidt der kan gives tilladelse til den ansøgte aktivitet."

Hvis vurderingen skulle have været foretaget af ansøger selv, som det er anført i stk. 2, burde dette have været meddelt til [kommunen ved vores 1. henvendelse i den 30. maj 2014.

Håber på en hurtig tilbagemelding, da det er forholdsvis vigtigt."

NaturErhvervstyrelsen besvarede henvendelsen ved e-mail af samme dato og anførte i den forbindelse følgende:

"Du stillede spørgsmålet om habitatkonsekvensvurderingen den 30. maj i relation til et havbrug som er placeret i en afstand af ca. 1,6 km. fra et habitatområde.

Jeg svarede den 11. juni, at Naturstyrelsen har meldt ud, at en placering længere end 300-400 meter fra habitatområdet er acceptabelt, uden at der skal gennemføres en konsekvensvurdering af anlægget.

Jeg går ud fra, at da der i denne sag ikke har været behov for en principbeslutning om hvilken ansvarlig myndighed, har spørgsmålet ikke været prioriteret.”

Kommunen fulgte op samme dag og fremsendte følgende spørgsmål:

”Sådan har jeg ikke forstået dit svar og har derfor lige behov for at få helt bekræftet at der efter NaturErhvervstyrelsens vurdering ikke skal laves en Habitatkonsekvensvurdering af [havbruget], da anlægget ligger længere væk end 300-400 meter fra habitatet – er det korrekt forstået ?”

NaturErhvervstyrelsen besvarede det opfølgende spørgsmål samme dag og anførte, at *”[d]et er korrekt forstået”*.

Kommunen meddelte herefter den 4. december 2014 miljøgodkendelse til havbruget. Ejeren sendte ved e-mail af 16. december 2014 miljøgodkendelsen til NaturErhvervstyrelsen.

Den 23. februar 2015 oplyste NaturErhvervstyrelsen til ejeren, at havbruget ville blive meddelt placeringstilladelse, så snart der forelå en udstedt bankgaranti eller kautionforsikring til dækning af styrelsens udgifter, hvis anlægget ikke bliver behørigt fjernet ved tilladelsens ophør. Garantien for anlægget blev ansat til 150.000 kr.

En sådan bankgaranti blev udstedt af Nordea den 12. marts 2015 og sendt til NaturErhvervstyrelsen ved e-mail af 16. marts 2016.

Placeringstilladelse blev herefter meddelt af NaturErhvervstyrelsen den 10. april 2015 med udløb den 1. april 2025. Placeringstilladelsen indeholder ikke en stillingtagen til habitatreglerne.

Det fremgår herudover af placeringstilladelsen, at der er meddelt tilladelse til opdræt af fisk på et anlæg på ca. 0,2 km², som skal placeres inden for nærmere angivne koordinater og med afmærkning efter Søfartsstyrelsens anvisninger.

Havbruget har ikke i anledning af Miljøstyrelsens orientering af 31. januar 2018 indsendt oplysninger om gældende placeringstilladelse.

3.2.3 *Ny placeringstilladelse og miljøgodkendelse givet af Miljøstyrelsen*

Havbruget blev etableret i 1992 og har siden 1999 været lokaliseret på den nuværende position.

Havbruget er beliggende ca. 1,7 km nord for et Natura 2000-område. Havbruget er endvidere beliggende ca. 10,5 km syd for et andet Natura 2000-område og ca. 12,4 km syd for et tredje Natura 2000-område.

3.2.3.1 *Placeringstilladelse af 26. marts 1999*

Fiskeridirektoratet meddelte den 26. marts 1999 tilladelse til flytning af havbruget i henhold til bekendtgørelse nr. 122/1991. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[Det daværende amt] har den 15. februar 1999 meddelt miljøtilladelse. Fiskeridirektoratets tilladelse er betinget af, at der ikke er indløbet klager over amtets afgørelse inden udløbet af fristen den. 19. marts 1999.

Fiskeridirektoratet har som led i sagens behandling indhentet udtalelse til ansøgningen fra følgende:

Skov- og Naturstyrelsen, Farvandsvæsenet, Kystinspektoratet, Fiskeriinspektoratet Øst, afdelingen i Roskilde, Danmarks Konsumfiskeriforening, Veterinær- og Fødevaredirektoratet og Danmarks Fiskeriforening.

*Der er fra disse ikke gjort væsentlige indsigelser, der forhindrer det ansøgte. På den baggrund skal Fiskeridirektoratet herved give tilladelse i en ikke tidsbegrænset periode til flytning, etablering og drift af [havbruget] på følgende særlige vilkår:
[...]"*

Til tilladelsen er herudover knyttet 14 vilkår, herunder bl.a. om forsvarlig brug, at der ikke uden tilladelse fra Fiskeriministeriet må foretages udvidelse eller væsentlige ændringer i anlægget, vedligeholdelse af anlægget, inddragelse af tilladelsen mv.

3.2.3.2 *Placeringstilladelse af 15. maj 2007*

[Ejeren] ansøgte ved brev af 6. marts 2007 Fiskeridirektoratet om godkendelse af bl.a. dette havbrug. Fiskeridirektoratet sendte den 13. marts 2007 ansøgningen i høring hos en række myndigheder og foreninger.

Kommunen meddelte ved e-mail af 15. marts 2007, at de ansøgte positioner var i overensstemmelse med de positioner, der var angivet i de nye havbrugstilladelser for de 4 havbrug, og at kommunen derfor ikke havde bemærkninger til ansøgningen. Fødevarestyrelsen meddelte ved e-mail af 16. marts 2007, at styrelsen ikke havde bemærkninger til ansøgningen. Kystdirektoratet meddelte ved e-mail af 15. marts 2007, at ansøgningen ikke gav direktoratet anledning til bemærkninger. Farvandsvæsenet meddelte ved e-mail af 28. marts 2007, at *"Farvandsvæsenet forventer at kunne acceptere en udvidelse/flytning som ønskes, men det vil blive overvejelser om der skal stilles krav om supplerende afmærkning ud over de nuværende 4 stk. gule stager"*.

Fiskeridirektoratet meddelte herefter den 15. maj 2007 tilladelse til samdrift og sammenlægning af 4 eksisterende havbrug til havbruget med udløb den 15. maj 2017.

3.2.3.3 Placeringstilladelse af 3. maj 2017

Ejeren ansøgte ved brev af 1. november 2016 NaturErhvervstyrelsen om fornyelse af placeringstilladelsen til havbruget. NaturErhvervstyrelsen sendte den 20. december 2016 ansøgningen i høring hos en række myndigheder og foreninger.

Vikingskibsmuseet meddelte ved brev af 11. januar 2017, at museet ikke havde bemærkninger til det ansøgte. Søfartsstyrelsen meddelte ved e-mail af 17. januar 2017, at *"[d]a vi ikke fra brugere af området har hørt om problemer med den nuværende placering af [havbruget], så er der ingen bemærkninger til en fornyet tilladelse"*.

Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (SVANA) anførte følgende i høringssvar af 23. januar 2017:

"Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning skal gøre opmærksom på, at placeringstilladelsen efter reglerne i fiskeriloven forudsætter, at det skal vurderes, om havbruget kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt og i givet fald skal der gennemføres en konsekvensvurdering. Styrelsen noterer sig, at placeringstilladelsen søges med udgangspunkt i en gældende miljøgodkendelse, som er vurderet ikke at ville skade Natura 2000-områder. Styrelsen noterer sig også, at der er ansøgt om ny miljøgodkendelse, som er påklaget og under behandling som klagesag, bl.a. med henvisning til evt. påvirkning af Natura 2000-områder. Det må følge heraf, at en evt. fornyet placeringstilladelse, baseret på de gældende miljøgodkendelser, bortfalder, hvis den verserende miljøgodkendelsessager indebærer, at der ikke kan opnås miljøgodkendelse til fortsat drift."

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen meddelte den 9. marts 2017 forhåndstilladelse til forlængelse af havbrugets placeringstilladelse. Det fremgår af afgørelsen, at:

"En forudsætning for udstedelse af den endelige tilladelse er, at der udstedes en ny garanti til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, til dækning af styrelsens udgifter, hvis anlægget ikke fjernes behørigt ved tilladelsens ophør.

Garantien for anlægget er ansat til: 125.000,- kr., som skønnes at være de nødvendige omkostninger i forbindelse med fjernelse af anlægget fra søterritoriet."

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen registrerede den 2. maj 2017 den modtagne garanti på 125.000 kr., hvorefter placeringstilladelse blev meddelt den 3. maj 2017 med udløb den 2. maj 2027. Det fremgår af tilladelsen, at egentlig fiskeproduktion på anlægget forudsætter en til enhver tid gældende miljøtilladelse udstedt af Miljøstyrelsen. Tilladelsen indeholder ikke en stillingtagen til habitatreglerne.

Havbruget har ikke i anledning af Miljøstyrelsens orientering af 31. januar 2018 indsendt oplysninger om gældende placeringstilladelse.

3.2.4 *Ny placeringstilladelse og endnu ikke miljøgodkendelse*

Havbruget blev etableret i 1993.

Havbruget er placeret ca. 150 meter fra det nærmeste Natura 2000-område.

3.2.4.1 *Placeringstilladelse af 20. maj 1994*

Fiskeriministeriet meddelte den 20. maj 1994 placeringstilladelse foreløbig til udgangen af 1994. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

*"I brev af 14. april 1994 ansøgte [havbruget ...] om tilladelse til etablering og drift af havbrug på positionen:
[...]*

[Daværende amt] har i brev af 26. april 1994 meddelt miljøtilladelse hertil for 1994.

Med henvisning til Fiskeriministeriets brev af 18. april 1994 iværksattes en høring om flytning af havbruget til den ønskede position.

Sagen har været til udtalelse hos Skov- og Naturstyrelsen, Farvandsvæsenet, Kystinspektoret, Dansk Fiskeriforening og Fiskeriinspektoret i Roskilde.

Der er ikke modtaget indsigelser, der forhindrer det ansøgte.

På den baggrund meddeler Fiskeriministeriet hermed tilladelse til etablering og drift af et havbrugsanlæg på den ansøgte position foreløbig til udgangen af 1994.”

3.2.4.2 Placeringstilladelse af 4. maj 1995

Fiskeridirektoratet meddelte herefter den 4. maj 1995 placeringstilladelse til havbruget. Placeringstilladelsen ses ikke at være tidsbegrænset.

3.2.4.3 Placeringstilladelse af 15. maj 2007

Fiskeridirektoratet meddelte i medfør af fiskeriloven den 15. maj 2007 placeringstilladelse med udløb den 15. maj 2017. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Fiskeridirektoratet har i forbindelse med sagens behandling indhentet udtalelser fra Kystdirektoratet, Skov- og Naturstyrelsen, Kulturarvstyrelsen, Fødevarestyrelsen, Fødevareregion Viborg, Fødevareregion Vejle, Miljøcenter Nykøbing Falster, Lolland Kommune, Farvandsvæsenet, Danmarks Fiskeriundersøgelser og Danmarks Fiskeriforening.

På den baggrund kan Fiskeridirektoratet i medfør af fiskerilovens § 67 hermed give tilladelse til [ejeren] til etablering og drift af havbrugsanlæg til brug for opdræt af fisk.”

3.2.4.4 Placeringstilladelse af 17. august 2017

Ejeren ansøgte den 12. januar 2017 NaturErhvervstyrelsen om fornyet placeringstilladelse til havbruget. NaturErhvervstyrelsen anmodede den 13. januar 2017 om præcisering af, hvilke positioner der indgik i ansøgningen.

Ejeren ansøgte derfor den 25. januar 2017 på ny NaturErhvervstyrelsen om placeringstilladelse til havbruget. Det blev i den forbindelse anført, at *”de nye sydelige koordinater betyder at burene bliver minimum 150m nord for Natura 2000-området”*.

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen foretog herefter ved e-mail af 29. marts 2017 en høring af følgende myndigheder og organisationer med henblik på modtagelse af eventuelle bemærkninger til ansøgningen: Søfartsstyrelsen, Kystdirektoratet, Danmarks Fiskeriforening, Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri, Fødevarestyrelsen, Kulturarvsstyrelsen, kommunen, Miljøstyrelsen, DTU Aqua, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund og Danmarks Ornitologisk Forening.

Søfartsstyrelsen meddelte i høringssvar af 30. marts 2017, at styrelsen ikke havde bemærkninger til den ansøgte justerede placering. Kommunen anførte i høringssvar af 10. april 2017, at kommunen forventede, at den endelige placeringstilladelse ville blive givet på vilkår, der i tilstrækkelig grad sikrede Natura 2000-området mod syd mod enhver form for negativ påvirkning. Miljøstyrelsen anførte i høringssvar af 25. april 2017, at styrelsen ikke havde bemærkninger til udstedelse af tilladelsen, såfremt der ikke ville ske en mærudledning af næringsstoffer til det nærliggende Natura 2000-område.

Placeringstilladelse blev herefter meddelt af Landbrugs- og Fiskeristyrelsen den 17. august 2017 med udløb den 17. august 2027. Tilladelsen indeholder ikke en egentlig vurdering efter fiskerilovens § 10 e, stk. 1, men det fremgår af tilladelsen, at *"burene fremover placeres længere fra Natura2000 området, og får et minimum afstand på 150 m fra Natura 2000 området, således at der ikke vil ske påvirkning af dette"*.

Det fremgår af placeringstilladelsen af 17. august 2017, at der er meddelt tilladelse til opdræt af primært regnbueørred på et anlæg, der skal placeres inden for nærmere angivne koordinater (herunder med en minimumsafstand på 150 meter fra Natura 2000-området) og med afmærkning efter Søfartsstyrelsens anvisninger.

Det fremgår endvidere af tilladelsen, at egentlig fiskeproduktion på anlægget forudsætter en til enhver tid gældende miljøtilladelse udstedt af Miljøstyrelsen.

Havbruget har ikke i anledning af Miljøstyrelsens orientering af 31. januar 2018 indsendt oplysninger om gældende placeringstilladelse.

3.3 Vurdering

Den væsentligste årsag til, at sagsbehandlingen af placeringstilladelser til eksisterende havbrug har været mangelfuld, er, at officialmaksimen ikke har været overholdt og tilsyneladende heller ikke i nogen nævneværdig grad har været forsøgt overholdt. Ingen af de udvalgte sager giver således grundlag for at konkludere, at der er foretaget egentlige undersøgelser af habitatreglerne. Der foreligger ingen skriftlig dokumentation for, at reglernes anvendelsesområde og indhold samt ikrafttrædelsestidspunkt er blevet

undersøgt – endsige inddraget – i forbindelse med meddelelse af placeringstilladelser til de udvalgte havbrug. Dette gælder, selvom der har været flere anledninger hertil.

Det fremgår således af sagen med den nye placeringstilladelse og miljøgodkendelse givet af en kommune, at kommunen den 30. maj 2014 spurgte NaturErhvervstyrelsen, om der skulle foretages konsekvensvurdering efter habitatdirektivet i forbindelse med kommunens afgørelse om miljøgodkendelse af havbruget. NaturErhvervstyrelsen besvarede henvendelsen den 11. juni 2014 og anførte, at der dagen forinden blev afholdt et møde med deltagere fra NaturErhvervstyrelsen, Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen, og at Naturstyrelsen gav udtryk for, at *”en placering længere end 300-400 meter fra habitatområdet er acceptabelt, uden at der skal gennemføres en konsekvensvurdering af anlægget”*.

NaturErhvervstyrelsen meddelte endvidere følgende til kommunen:

”Spørgsmålet om en evt. konsekvensvurdering skal laves i forhold til fiskeriloven eller Miljøbeskyttelsesloven må jeg lige give videre til drøftelser mellem kontorcheferne i vores og MST’s regelkontorer.”

Vores gennemgang af de udvalgte sager giver hverken grundlag for at af- eller bekræfte, om der har været foretaget sådanne drøftelser mellem kontorchefer i NaturErhvervstyrelsen og Miljøstyrelsen.

Det fremgår dog af placeringstilladelse af 17. august 2017 meddelt af Landbrugs- og Fiskeristyrelsen til et havbrug, at styrelsens praksis i hvert fald på dét tidspunkt – dvs. ca. tre år senere – har været, at der gælder en formodning for eller en egentlig intern regel om, at der ikke kan ske påvirkning af et Natura 2000-område, hvis havbruget bliver placeret i en afstand af mindst 150 meter fra området, og at der som følge heraf ikke skal foretages screening eller udarbejdes habitatkonsekvensvurdering.

Det har på baggrund af gennemgang af oplysningerne i de 4 udvalgte sager ikke været muligt at afdække, *hvordan* eller *hvorfor* en 300-400 meters-regel i miljøgodkendelsessager udviklede sig til at blive en 150 meters-regel i placeringstilladelsessager, herunder om baggrunden herfor har været drøftelser mellem kontorchefer i NaturErhvervstyrelsen og Miljøstyrelsen. Det kan dog konstateres, at ingen af reglerne har støtte i retsgrundlaget, herunder EU-Domstolens praksis.

Det kan på baggrund af en gennemgang af de 4 udvalgte sager ikke afgøres endeligt, om det har været bevidst, at habitatreglerne ikke blev overholdt. Det kan dog konstateres, at Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning i et høringssvar af 23. januar 2017 udtrykkeligt gjorde opmærksom på, at placeringstilladelse efter reglerne i fiskeriloven forudsætter, at det skal vurderes, om havbruget kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt, og i givet fald skal der gennemføres en konsekvensvurdering. Dette forhold fik dog tilsyneladende ikke Landbrugs- og Fiskeristyrelsen til at foretage en undersøgelse i henhold til

habitatreglerne, og hvis sådanne undersøgelser var foretaget, var de – som nævnt ovenfor – klart utilstrækkelige.

Et andet forhold, der har karakter af en generel fejl ved styrelsens praksis, er, at sagsbehandlingen har været kendetegnet ved en meget lav grad af skriftlighed og mangel på dokumentation. Mange af de foreliggende dokumenter indeholder henvisninger til materiale, der burde være journaliseret på sagerne, men som ikke findes. Pligten til at udarbejde notater om væsentlige beslutninger under sagsbehandlingen har generelt ikke været overholdt, og journaliseringen har tilsvarende været mangelfuld. Det har i nogen grad gjort det vanskeligt at forstå sagsbehandlingen og de ræsonnementer, den bygger på.

Endvidere må – som det tredje – fremhæves, at sagsmaterialet i de 4 udvalgte sager ikke giver grundlag for at antage, at udkast til placeringstilladelserne har været forelagt flere medarbejdere, før afgørelserne er blevet truffet. Dette forhold kan ikke karakteriseres som en retlig mangel, idet det ikke er et krav efter hverken de regler, der regulerer havbrug, eller den almindelige forvaltningsret, at en afgørelse skal ”igen-nem flere led”, før den lovligt kan udstedes. Erfaringsmæssigt øger det imidlertid sagsbehandlingskvalitet, hvis dette sker. På tilsvarende vis ses der ikke at have foreligget et skriftligt administrationsgrundlag eller andre redskaber, der systematisk sikrer kvalitet i sagsbehandlingen. Tilsyneladende har sagsbehandlingen af placeringstilladelser således ikke været kvalitetssikret, hverken forudgående eller efterfølgende.

Endelig – som det fjerde – *kan* det have medvirket til den manglende overholdelse af habitatreglerne, at habitatdirektivet først blev implementeret i dansk ret for så vidt angår tilladelser til placering af havbrug ved lov nr. 489 af 17. juni 2008, som trådte i kraft den 1. juli 2008, selvom implementeringsfristen for habitatdirektivet i dansk ret var den 10. juni 1994. Gennemgangen af sagsmaterialet i de 4 udvalgte sager indeholder ingen konkrete indikationer herpå, men det kan samtidig ikke udelukkes at have medvirket til den generelle nedprioritering af habitatreglerne i forbindelse med administrationen af placeringstilladelser. Almindelig erfaring viser, at en manglende eller for sen implementering af EU-direktiver får negative konsekvenser for administrationen af de pågældende regler. Det må dog samtidig konstateres, at fejladministrationen af habitatreglerne fortsatte, efter at reglerne på dette område var implementeret i fiskeriloven.

4. MILJØSTYRELSENS FREMADRETTEDE ADMINISTRATION AF PLACERINGSTILLADELSER

4.1 Administration af nye og eksisterende havbrug i Miljøstyrelsen

Miljøstyrelsen overtog i januar 2018 myndighedsansvaret for havbrugsbekendtgørelsen². Havbrugsbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i fiskeriloven³.

Miljøstyrelsen har ansvaret for at sikre, at nye ansøgninger om placeringstilladelser behandles i overensstemmelse med havbrugsbekendtgørelsen, relevante regler i fiskeriloven og almindelige forvaltningsretlige principper. Regler og retningslinjer herfor er behandlet i afsnit 4.3.

Gennemgangen af placeringstilladelserne til de 19 eksisterende havbrug har afdækket flere mangler i den hidtidige administration, som kræver både et fremadrettet og et bagudrettet fokus, for at sikre at havbrugene bliver drevet lovligt. For så vidt angår det bagudrettede har Miljøstyrelsen ansvaret for at sikre lovliggørelse af de eksisterende havbrug, som ikke har gyldige placeringstilladelser. Regler og retningslinjer herfor er behandlet nedenfor i afsnit 4.4.

Drift af havbrug kræver foruden placeringstilladelse efter fiskeriloven også miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven⁴. Miljøstyrelsen har myndighedsansvaret for miljøgodkendelse af 7 ud af de i alt 19 eksisterende havbrug, som ligger i større afstand fra kysten end 1 sømil⁵.

En ansøgning om placeringstilladelse efter fiskeriloven gælder samtidig som en ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning⁶, herunder ansøgning om miljøgodkendelse, og en placeringstilladelse må først udnyttes, når der foreligger en miljøgodkendelse⁷. Forholdet mellem de to regelsæt er inddraget i fremstillingen de relevante steder.

² Jf. bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug.

³ Jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 om fiskeri og fiskeopdræt.

⁴ Jf. lovbekendtgørelse nr. 681 af 2. februar 2019 om miljøbeskyttelse.

⁵ Jf. bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed § 5, stk. 2, og bilag 2, litra I205. Den stedlige kommune har myndighedsansvaret for de 12 havbrug, som ligger nærmere end 1 sømil fra kysten, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1, og bilag 2, litra I203.

⁶ Jf. § 66, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 om fiskeri og fiskeopdræt.

⁷ Jf. § 3, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug.

4.2 Rammerne for administrationen i Miljøstyrelsen

Miljøstyrelsen skal under iagttagelse af reglerne i fiskeriloven, herunder habitatreglerne og de forvaltningsretlige principper, tage stilling til, om placeringstilladelserne til de enkelte havbrug er gyldige, og hvordan der skal forholdes med de havbrug, som ikke har en placeringstilladelse.

Miljøstyrelsen har i notat af 1. oktober 2019⁸ oplyst, at administrationen af placeringstilladelserne varetages i Miljøstyrelsens Virksomhedsenhed, som tillige er godkendelses- og tilsynsmyndighed for de ca. 400 mest komplekse og potentielt mest forurenende virksomheder i Danmark. Enheden har ca. 80 medarbejdere organiseret i et antal teams i enhedens to lokaliteter i Aarhus og Slagelse.

Havbrugsteamet, der i forvejen varetager godkendelses- og tilsynsopgaven for havbrug efter miljøbeskyttelsesloven, har fire AC-teknikere med betydelig erfaring under ledelse af en kontorchef, og teamet har tilknyttet en enhedsjurist. Disse ressourcer er dog ikke dedikeret havbrugsområdet alene. De tilknyttede årsværk udgør 2ÅV. Sagerne varetages i tæt samarbejde med Miljøstyrelsens enheder: Arter og Naturbeskyttelse samt Jura.

Administrationen af sagerne understøttes af Miljøstyrelsens sags- og ressourcestyringssystem, som anvendes til løbende at sikre overblik over aktuelle sager, herunder sagsbehandlingstid, initiativpligt, opfølgning på tilsyn mv. Det er oplyst, at varetagelsen af sagerne om placeringstilladelser adskiller sig fra det øvrige virksomhedsområde ved, at der vil være et styrket ledelsesfokus, herunder ledelsesgodkendelse, af alle afgørelser.

Miljøstyrelsens kvalitetsledelsessystem sikrer ensartet behandling af sagerne i overensstemmelse med lovgivningen. Kvalitetsledelsessystemet omfatter et sæt af procedurer for sagsbehandling og for tilsyn, og det omfatter en række paradigmer, som løbende opdateres med regelændringer og på grundlag af de indhentede erfaringer. Myndighedsvaretagelsen understøttes desuden af et sags- og ressourcestyringssystem.

Miljøstyrelsen har oplyst, at procedurer og paradigmer for sagsbehandling af ansøgninger om nye placeringstilladelser og for tilsyn med havbrug er under udarbejdelse. Miljøstyrelsen har i den forbindelse henvist til proceduren M1 Miljøgodkendelser og tillægsgodkendelser⁹, som omtales nedenfor i afsnit 4.3.2.

⁸ Notat af 1. oktober 2019 – Udgangspunkt for Administrationsgrundlag.

⁹ Jf. M1 Miljøgodkendelser og tillægsgodkendelser, Miljø- og Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen, 1. januar 2019.

4.3 Nye ansøgninger om placeringstilladelser og den efterfølgende administration

4.3.1 *Lovgrundlag og anbefalinger med baggrund heri*

Behandlingen af nye ansøgninger om placeringstilladelser skal ske efter reglerne i fiskeriloven og havbrugsbekendtgørelsen, og derfor redegøres der i det følgende kort for de relevante regler i fiskeriloven og havbrugsbekendtgørelsen.

I det omfang det er nødvendigt, gennemgås også relevante bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven og regler udstedt i medfør heraf. Det skyldes, at havbrugsvirksomheder efter gældende regler både skal have en placeringstilladelse efter fiskeriloven¹⁰ og en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven¹¹.

Det bemærkes, at redegørelsen for det retlige grundlag i dette afsnit alene er en kortfattet fremstilling. Vi henviser til vores tidligere undersøgelse om placeringstilladelser til havbrug, som indeholder en grundig gennemgang og vurdering af det retlige grundlag i forbindelse med udstedelse af placeringstilladelser.

4.3.1.1 *Fiskeriloven og havbrugsbekendtgørelsen*

Det fremgår af fiskerilovens § 66, stk. 1, at opdræt af fisk på dansk fisketerritorium kun må finde sted efter tilladelse fra ministeren for fiskeri og ligestilling. Fiskerilovens § 66 er i dag nærmere udmøntet i havbrugsbekendtgørelsen.

Det følger af havbrugsbekendtgørelsens § 1, stk. 1, at etablering og drift af havbrug kun må finde sted med NaturErhvervstyrelsens (i dag Miljøstyrelsens) tilladelse¹². Det er denne tilladelse, der benævnes ”placeringstilladelse.” Både ansøgninger om etablering af nye havbrug og om udvidelse og forlængelse af eksisterende tilladelser skal indsendes til Miljøstyrelsen, jf. § 1, stk. 2.

Ansøgningen skal indeholde oplysninger om (i) den ønskede placering af havbruget, angivet med koordinater i grader og minutter, (ii) mængden af fisk, der forventes produceret pr. år, angivet i kilo, og (iii)

¹⁰ Jf. fiskerilovens § 66, stk. 1.

¹¹ Jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. § 35. Havbrug er optaget under henholdsvis listepunkt I 203 og I 205 i bilag 2 til bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen), som er udstedt med hjemmel i bl.a. miljøbeskyttelseslovens § 35.

¹² Jf. bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen. Det fremgår af bekendtgørelsens § 40, nr. 10, at beføjelsen til at udstede tilladelse til opdræt af fisk på dansk fisketerritorium efter fiskerilovens § 66, stk. 1, er delegeret fra ministeren for fiskeri og ligestilling til Miljøstyrelsen.

størrelsen af den forventede udledning af kvælstof pr. år, angivet i kilo, jf. havbrugsbekendtgørelsens § 1, stk. 3.

Miljøstyrelsen skal derfor påse, at ansøgninger om etablering, udvidelse og forlængelse indeholder disse oplysninger.

I havbrugsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, er der fastsat regler om, hvilke myndigheder og organisationer der skal høres som led i behandlingen af en ansøgning om placeringstilladelse.

Miljøstyrelsen skal sørge for, at de pågældende myndigheder og organisationer bliver hørt. Der må fastsættes en passende høringsfrist.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 3, stk. 2, at Miljøstyrelsen træffer afgørelse om udstedelse af placeringstilladelse på baggrund af en samlet vurdering af de i ansøgningen angivne oplysninger samt eventuelle høringssvar.

Miljøstyrelsen skal sørge for at inddrage alle væsentlige høringssvar, i vurderingen af om der skal gives placeringstilladelse. Miljøstyrelsen bør på grundlag af hjemlen i fiskeriloven fastlægge de saglige hensyn, som skal varetages i administrationen.

Havbrugsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, bestemmer, at en placeringstilladelse først må udnyttes, når der foreligger en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.

Miljøstyrelsens paradigme for en placeringstilladelse skal derfor indeholde et vilkår om, at placeringstilladelse først må udnyttes, når der foreligger en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.

I havbrugsbekendtgørelsens § 4, stk. 1-3, er der fastsat en række vilkår for ansøgninger, som skal overholdes for at opretholde placeringstilladelsen, herunder vilkår om afmærkning, produktionsplan og garantistillelse. Ifølge § 4, stk. 8, skal der udstedes bankgaranti til dækning af udgifter ved anlæggets ophør, før tilladelse udstedes.

Miljøstyrelsen skal påse, at ansøgninger om etablering, udvidelse og forlængelse indeholder oplysningerne i § 4, stk. 2, nr. 1-2. Det vil være hensigtsmæssigt, hvis Miljøstyrelsen anmoder ansøgeren om udkast til bankgaranti som foreskrevet i § 4, stk. 8.

Miljøstyrelsens paradigme for en placeringstilladelse skal indeholde vilkår svarende til bestemmelserne i § 4.

Det kan konstateres, at havbrugsbekendtgørelsens § 4 ikke indeholder krav om vilkår om produktionsmængde og udledning, uanset at disse oplysninger skal fremgå af ansøgningen, jf. § 1, stk. 3, og virksomhederne efter bekendtgørelsens § 6 skal indberette oplysninger herom, jf. nedenfor.

Det anbefales at ændre havbrugsbekendtgørelsens § 4 ved at indsætte bestemmelser om vilkår om produktionsmængde og udledning, således at det udtrykkeligt fremgår af bekendtgørelsen, at disse vilkår kan fastsættes i tilladelserne. Vilkårene skal sikre overholdelse af fiskerilovens § 10 d, hvorefter ministeren fastsætter regler vedrørende bl.a. fiskeopdræt for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arterne i internationale beskyttelsesområder samt forstyrrelse af de arter, som områderne er udpeget for, hvis disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for målsætningen. Der er også i fiskerilovens § 10 h hjemmel til at fastsætte nærmere regler om vilkår og kompensationsforanstaltninger, som kan knyttes til en tilladelse. Bestemmelser om vilkår i placeringstilladelser skal dermed sikre, at tilladelser opfylder forpligtelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

Det fremgår af havbrugsbekendtgørelsens § 5, at placeringstilladelsen er gældende i 10 år fra tilladelsens udstedelse, medmindre andet fremgår af tilladelsen.

Miljøstyrelsens paradigme for en placeringstilladelse skal indeholde vilkår om, at tilladelsen gælder i 10 år fra udstedelsen, og at der inden en passende frist før udløb i givet fald skal ansøges om forlængelse.

I § 6 i havbrugsbekendtgørelsen bestemmes, at indehavere af tilladelser til etablering og drift af havbrug har pligt til årligt at indberette oplysninger om produktionsmængder og foderforbrug og oplysninger i øvrigt af teknisk, økonomisk og driftsmæssig karakter til Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsens paradigme for en placeringstilladelse skal indeholde vilkår om, hvorledes indberetning skal ske, så Miljøstyrelsen får de krævede oplysninger.

Det fremgår af havbrugsbekendtgørelsens § 7, at bl.a. overtrædelse eller forsøg på overtrædelse af § 1, stk. 1 (etablering og drift af havbrug uden tilladelse fra Miljøstyrelsen), § 3, stk. 3 (udnyttelse af placeringstilladelse inden der foreligger en miljøgodkendelse) og § 6 (manglende indberetning af oplysninger), straffes med bøde.

Miljøstyrelsen skal føre tilsyn og kan om nødvendigt foretage politianmeldelse.

Det følger af fiskerilovens § 110 a, stk. 1, at afgørelser efter loven og regler udstedt i medfør heraf – dvs. bl.a. havbrugsbekendtgørelsen – kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, medmindre andet er fastsat i loven eller i henhold til regler udstedt i medfør heraf. Klagereglen er ikke fraveget, og der er dermed klageadgang til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

4.3.1.2 Krav om habitatvurdering

Der er i fiskeriloven fastsat krav om, at placeringstilladelser skal vurderes i overensstemmelse med de EU-retlige habitatregler, før der kan udstedes en tilladelse. Habitatdirektivet blev implementeret i fiskeriloven ved en ændring af fiskeriloven i 2008¹³.

Fiskerilovens § 10 e, stk. 1, som implementerer habitatdirektivets¹⁴ artikel 6, stk. 3, har følgende ordlyd:

”§ 10 e. Tilladelse til fiskeri og fiskeopdrætsaktiviteter omfattet af denne lov eller regler fastsat i medfør af denne lov, der må antages i sig selv eller sammen med andre aktiviteter at kunne påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, skal vurderes for aktivitetens virkning på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne (miljøkonsekvensvurdering).”

Iagttagelse af fiskerilovens § 10 e betyder, at der skal foretages en vurdering af, om en aktivitet må antages i sig selv eller sammen med andre aktiviteter at kunne påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt (krav om habitatscreening). Hvis det i den forbindelse konstateres, at der kan være tale om en væsentlig påvirkning af et internationalt naturbeskyttelsesområde, skal der foretages en habitatkonsekvensvurdering.

Fiskerilovens § 10 e, stk. 1, skal fortolkes i lyset af EU-Domstolens praksis vedrørende habitatdirektivet, herunder i forhold til habitatdirektivets projektbegreb. EU-Domstolen har fastslået, at en fornyet tilladelse til en eksisterende aktivitet kan udgøre et projekt og dermed være underlagt krav om forudgående habitatvurdering¹⁵. Det afgørende er i den forbindelse, om der er en risiko for, at den eksisterende aktivitet, som kræver en fornyet tilladelse, påvirker en beskyttet lokalitet væsentligt¹⁶. Hvis der er tale om ét og samme projekt, kan udstedelse af en fornyet tilladelse dog være undtaget fra kravet om forudgående habitatvurdering. Der skal, i vurderingen af hvorvidt der er tale om ét og samme projekt (eller et

¹³ Jf. lov nr. 489 af 17. juni 2008 om ændring af lov om fiskeri og fiskeopdræt. Loven trådte i kraft den 1. juli 2008.

¹⁴ Jf. Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret senest ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2019 om tilpasning af visse direktiver vedrørende miljø på grund af Republikken Kroatiens tiltrædelse.

¹⁵ Jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 14. januar 2010 i sag C-226/08 (Stadt Papenburg) og EU-Domstolens dom af 7. november 2018 i de forenede sager C-293/17 og C-294/17 (PAS).

¹⁶ Jf. PAS-dommen, præmis 82-83.

enkeltstående arbejde), lægges vægt på kontinuiteten og identiteten i aktivitetens karakter, herunder hvad angår det sted, aktiviteten udøves, og betingelserne for aktivitetens udførelse samt aktivitetens art¹⁷.

Det vurderes, at udstedelse af en placeringstilladelse til et havbrug vil være omfattet af pligten til at foretage en habitatvurdering, uanset at der er tale om udstedelse af en tilladelse til et eksisterende havbrug. Dette er ligeledes forudsat i forarbejderne til fiskerilovens § 10 e, stk. 1¹⁸.

Tilladelse efter fiskeriloven kan herefter kun meddeles, hvis der i habitatkonsekvensvurderingen opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for det omhandlede habitatområde, jf. fiskerilovens § 10 e, stk. 4, nr. 1. Det vil sige, at hvis skade ikke kan udelukkes, skal der som udgangspunkt meddeles afslag på tilladelse.

Efter fiskerilovens § 10 e, stk. 4, nr. 2, og § 10 f, som implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, er der en snæver mulighed for at gennemføre et projekt, uanset at virkningerne på et habitatområde vurderes negativt eller ved usikkerhed om, hvorvidt projektet kan skade habitatområdet. Det skal for det første dokumenteres, at der er tale om den mindst skadelige løsning, og at der ikke findes noget andet gennemførligt alternativ, som ikke ville påvirke områdets integritet. For det andet skal gennemførelsen af projektet være bydende nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af "social eller økonomisk art".

Hvis der iværksættes kompenserende foranstaltninger¹⁹, skal betingelserne i fiskerilovens § 10 e og § 10 f, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, fortsat være opfyldt²⁰.

¹⁷ Jf. Stadt Papenburg-dommen, præmis 47, og PAS-dommen, præmis 78.

¹⁸ Jf. de almindelige bemærkninger til lov nr. 489 af 17. juni 2008 om ændring af lov om fiskeri og fiskeopdræt, hvoraf følgende bl.a. fremgår (med vores understregning): *"Centralt for lovforslaget er gennemførelsen af habitatdirektivets krav om, at planer og projekter, som i væsentlig grad kan påvirke det pågældende område, skal vurderes for deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne. På baggrund af konklusionerne i denne vurdering træffes der afgørelse om, hvorvidt der kan gives tilladelse til det pågældende projekt, som på fiskeri- og fiskeopdrætsområdet er at forstå som enhver aktivitet, hvortil der skal ansøges om tilladelse fra Fødevareministeriet [som var ressortministeriet på tidspunktet for fremsættelsen af lovforslaget]."*, jf. de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.4, i forslag nr. L 136 af 27. marts 2008 til lov om ændring af lov om fiskeri og fiskeopdræt.

¹⁹ F.eks. etablering af erstatningsnatur.

²⁰ Jf. EU-Domstolens dom af 14. maj 2014 i sag C-521/12 (T.C. Briels), præmis 29 og 38.

Hvis der i stedet etableres afværgeforanstaltninger²¹, kan disse indgå som et moment i konsekvensvurderingen, men ikke i habitatscreeningen²².

Miljøstyrelsen skal sikre, at habitatreglerne bliver overholdt, før der gives tilladelse til etablering eller udvidelse af et havbrug, og før der gives en ny placeringstilladelse til et eksisterende havbrug.

4.3.1.3 *Koordineringspligt*

Det fremgår af fiskerilovens § 66, stk. 2, 1. pkt., at en ansøgning om tilladelse efter fiskeriloven samtidig gælder som ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning. Tilladelse efter anden lovgivning omfatter bl.a. godkendelse i henhold til regler fastsat i miljøbeskyttelsesloven, og administrationen skal koordineres mellem myndighederne²³. Denne ”koordineringspligt” betyder, at Miljøstyrelsen er forpligtet til at sikre den fornødne koordination med andre (relevante) myndigheder.

I forhold til udstedelse af placeringstilladelser i medfør af havbrugsbekendtgørelsen betyder dette, at hvis der både skal gives en placeringstilladelse og meddeles en miljøgodkendelse, er Miljøstyrelsen som følge af bestemmelsen i fiskerilovens § 66, stk. 2, 1. pkt., ansvarlig for at sikre koordineringen med de efter miljøbeskyttelsesloven relevante godkendelsesmyndigheder. For så vidt angår havbrug beliggende 1 sømil eller længere fra kysten, er Miljøstyrelsen godkendelsesmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven²⁴. For så vidt angår havbrug beliggende nærmere end 1 sømil fra kysten, er den stedlige kommune godkendelsesmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven²⁵.

Koordineringspligten har bl.a. betydning i forhold til udførelse af en habitatvurdering, da pligten til at foretage en habitatvurdering gælder både ved en ansøgning om placeringstilladelse og ved ansøgning om miljøgodkendelse²⁶. Pligten reguleres således i to forskellige regelsæt.

²¹ Det vil sige foranstaltninger, som bidrager til, at et projekts negative virkninger på et Natura 2000-område undgås eller reduceres.

²² Jf. EU-Domstolen dom af 12. april 2018 i sag C-323/17 (Wind og Sweetman), præmis 40.

²³ Jf. bemærkningerne til § 66 i forslag nr. L 106 af 26. november 1998 til fiskerilov.

²⁴ Jf. listepunkt I 205 i bilag 2 til bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen).

²⁵ Jf. listepunkt I 203 i bilag 2 til bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen).

²⁶ Jf. § 7, stk. 6, nr. 6, jf. § 6, i bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen).

Habitatdirektivet stiller ikke krav om en dobbelt habitatvurdering efter flere regelsæt, og en (aktuel og fortsat dækkende) habitatvurdering af et havbrug, som er foretaget i forbindelse med meddelelse af en miljøgodkendelse, kan derfor inddrages i sagsbehandlingen i forbindelse med udstedelse af en placerings-tilladelse. Det samme gælder selvsagt også i den omvendte situation. Der kan herudover udarbejdes en fælles konsekvensvurdering, hvis der er ansøgt om både placeringstilladelse og miljøgodkendelse.

Koordineringspligten, herunder udarbejdelse af en eventuel fælles konsekvensvurdering, fritager imidlertid ikke de respektive myndigheder fra at foretage en selvstændig vurdering forud for udstedelse af henholdsvis placeringstilladelser og miljøgodkendelser, idet kravet om screenings- og konsekvensvurdering følger af begge regelsæt.

Koordineringspligten har desuden betydning i forhold til udnyttelse af en placeringstilladelse, idet det fremgår af havbrugsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, at en placeringstilladelse først må udnyttes, når der foreligger en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.

Miljøstyrelsen skal sikre, at placeringstilladelse efter havbrugsbekendtgørelsen og miljøgodkendelse efter godkendelsesbekendtgørelsen koordineres, og at det fremgår af placeringstilladelsen, at den ikke må udnyttes, før der foreligger en miljøgodkendelse.

4.3.1.4 *Betaling af udgifter forbundet med habitatkonsekvensvurderingen*

Som anført påhviler koordineringspligten efter fiskerilovens § 66, stk. 2, 1. pkt., Miljøstyrelsen, i de tilfælde hvor der både skal gives en placeringstilladelse og meddeles en miljøgodkendelse. Som det også er anført ovenfor, er det i forbindelse med behandlingen af såvel en ansøgning om placeringstilladelse som en ansøgning om miljøgodkendelse nødvendigt, at der foretages en habitatvurdering, hvis aktiviteten udgør et projekt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3's, forstand²⁷.

Spørgsmålet om afholdelse af udgifter forbundet med habitatvurderingen reguleres imidlertid forskelligt i de to regelsæt.

Fiskerilovens § 10 e, stk. 2, bestemmer følgende om foretagelse af en habitatkonsekvensvurdering:

"Stk. 2. Miljøkonsekvensvurderingen kan foretages af ministeren for fiskeri og ligestilling eller af den, der ansøger om tilladelse til at gennemføre aktiviteten. Ministeren kan dog afvise at foretage en vurdering, hvis det på forhånd vurderes, at den ansøgte aktivitet vil være uforenelig med bevaringsmålsætningerne for lokaliteten, eller hvis omfanget af det ansøgte projekt vurderes at være

²⁷ Jf. fiskerilovens § 10 e, stk. 1, og habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 6, nr. 6, jf. § 6.

uproportionalt i forhold til omkostningerne ved en miljøkonsekvensvurdering. Hvis vurderingen ikke foretages af ministeren, vil en eventuel vurdering, som måtte blive tilvejebragt af ansøgeren, indgå i grundlaget for ministerens beslutning om, hvorvidt der kan gives tilladelse til den ansøgte aktivitet.”

Det fremgår af lovbemærkningerne til bestemmelsen, at “[b]estemmelsen går [] ud på, at staten er ansvarlig for, at der foretages de fornødne konsekvensvurderinger og tilbyder at afholde udgifterne forbundet med gennemførelsen af konsekvensvurderingerne”²⁸.

Der er således i lovbemærkningerne givet tilsagn om, at staten afholder udgifterne forbundet med gennemførelsen af konsekvensvurderinger for bl.a. havbrug.

Ved behandling af en ansøgning om miljøgodkendelse er det almindelige udgangspunkt i stedet, at myndigheden i henhold til brugerbetalingsbekendtgørelsen²⁹ kan pålægge ansøger at tilvejebringe tilstrækkelige oplysninger med henblik på gennemførelse af habitatkonsekvensvurderingen, og herunder afholde eventuelle udgifter forbundet hermed.

De havbrug, der både skal have udstedt en placeringstilladelse og meddelt en miljøgodkendelse, er omfattet af begge regelsæt. Når det i et af regelsættene er forudsat, at staten skal betale for konsekvensvurderingen, vil det ikke harmonere med myndighedernes forpligtelse til at iagttage proportionalitetsprincippet, hvis havbruget blev pålagt at betale for konsekvensvurderingen, som følge af den omstændighed at havbrugets ansøgning om miljøgodkendelse behandles først.

Hvis et havbrug skal habitatkonsekvensvurderes med henblik på at opnå en placeringstilladelse, skal Miljøstyrelsen således afholde udgifterne hertil, medmindre der er tale om en situation, som er omfattet af § 10 e, stk. 2, 2. pkt., hvor Miljøstyrelsen umiddelbart vurderer, at det ansøgte vil være uforeneligt med bevaringsmålsætningen for lokaliteten. Hjemlen hertil er fiskerilovens § 10 e, stk. 2, da vurderingen foretages med henblik på (bl.a.) at opnå en placeringstilladelse.

Miljøstyrelsen skal sikre, at habitatreglerne bliver overholdt, før der gives tilladelse til etablering eller udvidelse af et havbrug, og før der gives en ny placeringstilladelse til et eksisterende havbrug.

²⁸ Jf. bemærkningerne til § 1, nr. 6, i forslag nr. L 136 af 27. marts 2008 til lov om ændring af lov om fiskeri og fiskeopdræt. Bestemmelsen blev i lovforslaget foreslået indsat som § 10 b, stk. 2, men blev i den efterfølgende behandling af lovforslaget flyttet, og er vedtaget som § 10 e, stk. 2.

²⁹ Jf. § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1475 af 12. december 2017 om brugerbetaling for godkendelse m.v. og tilsyn efter lov om miljøbeskyttelse og lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

Miljøstyrelsen skal efter ovenstående principper foretage den screening eller habitatkonsekvensvurdering, som er nødvendig, og Miljøstyrelsen skal afholde udgifterne forbundet hermed.

4.3.1.5 *Krav om VVM-vurdering*

”Intensivt fiskeopdræt”, dvs. bl.a. saltvandsbaseret fiskeopdræt (havbrug), er omfattet af bilag 2, pkt. 1, litra f, til miljøvurderingsloven³⁰. Projekter omfattet af bilag 2 må ikke påbegyndes, før den relevante myndighed skriftligt har meddelt bygherren, at projektet ikke antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet (dvs. at der ikke er VVM-pligt)³¹. Projekter omfattet af bilag 2 er således underlagt en screeningspligt, hvor resultatet af screeningen afgør, om anlægget må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, og at der derfor skal udarbejdes en egentlig miljøkonsekvensrapport.

Miljøstyrelsen er VVM-myndighed for havbrug beliggende 1 sømil eller længere fra kysten. Kommunalbestyrelsen er VVM-myndighed for havbrug, når det samlede anlæg er beliggende nærmere end 1 sømil fra kysten, jf. miljøvurderingslovens § 17, stk. 3³². Der skal udføres en VVM-screening og om nødvendigt tilvejebringes en miljøkonsekvensrapport for alle nye havbrug, jf. miljøvurderingslovens § 16, jf. bilag 2, pkt. 1, litra f, og ved ændringer eller udvidelser af bestående havbrug, når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, jf. bilag 2, pkt. 13a.

4.3.1.6 *Tilsyn og lovliggørelse i henhold til fiskeriloven*

Miljøstyrelsen har i medfør af fiskerilovens § 117, stk. 1, en almindelig forpligtelse til at føre kontrol med overholdelse af loven og regler fastsat i medfør af loven³³. Bestemmelsen indeholder en række almindelige beføjelser for tilsynsmyndigheden i forbindelse med udøvelsen af tilsyn.

Fiskeriloven indeholder i § 10 d, stk. 2, hjemmel til, at ministeren for fiskeri og ligestilling³⁴ træffer passende foranstaltninger over for fiskeriopdrætsaktiviteter omfattet af loven, herunder udstedelse af vilkår eller meddelelse af forbud eller påbud, med henblik på at undgå forringelse af naturtyper og levesteder

³⁰ Jf. lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

³¹ Jf. § 16 i lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

³² Jf. § 17, stk. 1 og stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) og § 31, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

³³ Jf. § 40, nr. 16, i bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

³⁴ Beføjelserne efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2, er delegeret til Miljøstyrelsen, jf. § 40, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

for arterne i internationale beskyttelsesområder samt forstyrrelse af de arter, som områderne er udpeget for, hvis disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for målsætningerne i habitatdirektivet.

Af bemærkningerne til lov nr. 489/2008, hvor bestemmelsen i § 10 d, stk. 2, blev indsat, fremgår følgende om formålet med bestemmelsen:

”Bestemmelsen sigter mod muligheden for at træffe passende foranstaltninger over for aktiviteter, der er i gang, når en lokalitet bliver udpeget, eller efterfølgende er blevet tilladt i overensstemmelse med proceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Selvom en aktivitet er blevet tilladt i overensstemmelse med disse bestemmelser og dermed er tilpasset lokalitetens bevaringsmålsætninger, kan det ikke udelukkes, at en sådan aktivitet senere viser sig at kunne forårsage forringelse eller forstyrrelser, og i den situation pålægger bestemmelserne ministeren en handlepligt.”³⁵

Fiskerilovens § 123, stk. 1, indeholder hjemmel til, at ”foretage det fornødne, herunder foranstalte fjernelse af redskaber og pæle” ved overtrædelser af bestemmelser i loven og regler udstedt i medfør af loven.

I medfør af havbrugsbekendtgørelsens § 4, stk. 6, kan en tilladelse til etablering og drift af havbrug indtages, hvis vilkår i havbrugsbekendtgørelsen eller den konkrete tilladelse overtrædes. Denne kompetence er tillagt Miljøstyrelsen.

Disse regler om tilsyn gælder både for det generelle fremtidige tilsyn med nye placeringstilladelser og for lovliggørelse af eksisterende havbrug. Reglerne suppleres af almindelige principper for tilsyn og håndhævelse, som findes beskrevet bl.a. i håndhævelsesbetænkningen fra 1983³⁶ og i den almindelige vejledning om håndhævelse fra 2007³⁷.

4.3.2 M1 Miljøgodkendelser og tillægsgodkendelser

Miljøstyrelsen forventer, at procedurerne for behandling af placeringstilladelserne skal udarbejdes på grundlag af Miljøstyrelsens gældende procedure for miljøgodkendelser og tillægsgodkendelser³⁸.

³⁵ Jf. bemærkningerne til § 1, nr. 6, i forslag nr. L 136 af 27. marts 2008 til lov om ændring af lov om fiskeri og fiskeopdræt. Bestemmelsen blev i lovforslaget foreslået indsat som § 10 a, stk. 2, men blev i den efterfølgende behandling af lovforslaget flyttet og er vedtaget som § 10 d, stk. 2.

³⁶ Jf. Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

³⁷ Jf. Vejledning om håndhævelse af Naturbeskyttelsesloven, Planloven og Byggeloven, 2007.

³⁸ Jf. M1 Miljøgodkendelser og tillægsgodkendelser, Miljø- og Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen, 1. januar 2019.

Der er tale om en gennemarbejdet procedure, der er anvendt gennem mange år, og som opdateres løbende.

I det følgende redegøres for de dele af proceduren for miljøgodkendelser, som også er relevante i forbindelse med Miljøstyrelsens administration af placeringstilladelser.

4.3.2.1 Indledende dialog og modtagelse af ansøgning

Det fremgår indledningsvis vedrørende fremgangsmåden ved ansøgninger om miljøgodkendelse, at:

”Virksomheden skal generelt opfordres til en indledende dialog, evt. et møde, inden ansøgning om miljøgodkendelse indsendes. Målet med den indledende dialog er at sikre en fyldestgørende ansøgning og foretage forventningsafstemning i forhold til sagsbehandlingen. Det bør ved samme lejlighed drøftes, om virksomheden har flere planlagte udvidelser eller ændringer undervejs, der med fordel kan medtages i ansøgningen.”

Fremgangsmåden er almindeligt anvendt og vil også være hensigtsmæssig i sagerne om placeringstilladelser.

Herefter er der fastsat retningslinjer for modtagelsen af en ansøgning. Det fremgår bl.a., at ansøgningen skal indsendes elektronisk via et særligt system, og hvis ikke dette overholdes, bliver ansøgningen som udgangspunkt afvist.

4.3.2.2 Screening af ansøgningen

I proceduren er der redegjort for fremgangsmåden i forbindelse med en screening af ansøgningen. Det fremgår bl.a., at ansøgningen screenes i forhold til de lovpligtige oplysninger, som en ansøgning skal indeholde, samt de miljøvurderinger, som eventuelt skal foretages.

Hvis ansøgningen ikke indeholder de påkrævede oplysninger, skal virksomheden anmodes om at sende en opdateret ansøgning via det elektroniske system.

Den kommende tilsvarende procedure for placeringstilladelser skal tilpasses kravene til ansøgninger i havbrugsbekendtgørelsen, jf. afsnit 4.3.1.1 ovenfor.

Hvis sagen involverer udarbejdelse af miljøkonsekvensrapport efter miljøvurderingsloven eller konsekvensvurdering efter habitatreglerne, skal et andet fagspecifikt team inddrages.

Proceduren for placeringstilladelser skal beskrive, hvilket team og kompetencer der skal inddrages for at vurdere habitatpåvirkning og VVM-spørgsmålet.

4.3.2.3 *Sagsoplysning*

Herefter foretages den egentlige sagsoplysning. Hvis sagsbehandleren efter en gennemgang af det samlede ansøgningsmateriale kan konstatere, at der mangler oplysninger, indhentes disse hos ansøgeren.

Hvis virksomheden ikke fremsender de supplerende oplysninger, og det vurderes, at sagen er gået i stå, fremsendes en ny forespørgsel om supplerende oplysninger. Der sættes i den forbindelse frist for, hvornår oplysningerne skal være fremsendt, samt gøres opmærksom på, at sagen vil blive lukket, hvis oplysningerne ikke modtages. Der findes standardkoncepter for begge de omtalte henvendelser til ansøgeren.

Hvis Miljøstyrelsen forventer en længere sagsbehandlingstid, tages der kontakt til ansøger med henblik på udarbejdelse af en tidsplan for sagsbehandlingen, hvilket i proceduren også er benævnt ”samarbejds-aftale”.

Det vurderes herefter på baggrund af ansøgningen, geografisk informationssøgning og anden faglig viden, hvem der er parter i sagen, og hvem der vil blive væsentligt og individuelt berørt af afgørelsen, samt om der er behov for partshøring af identificerbare parter.

Ansøgningen sendes ligeledes i høring hos de berørte myndigheder om, hvorvidt de finder, at projektet vil kunne forventes at påvirke miljøet væsentligt.

Proceduren for placeringstilladelser skal opfylde kravene til høring af myndigheder og organisationer i havbrugsbekendtgørelsen, jf. afsnit 4.3.1.1 ovenfor.

Det fremgår desuden, at der ved ansøgning om etablering af en ny virksomhed / ny lokalitet bør foretages besigtigelse, inden 1. udkast til afgørelse gøres færdig.

4.3.2.4 *Udkast til afgørelse*

Vedrørende udarbejdelse af (udkast til) afgørelse fremgår det, at der bl.a. ikke må meddeles miljøgodkendelse, hvis projektet skal miljøvurderes, og miljøkonsekvensrapporten endnu ikke har været offentliggjort, eller hvis der er igangværende håndhævelsessager, der er uafklarede.

I forhold til håndhævelsessager anføres det, at det så vidt muligt skal sikres, at retlig lovliggørelse (godkendelse) indarbejdes i ansøgningssagen, så igangværende håndhævelsessager afsluttes senest samtidig med meddelelse af godkendelsen.

Det anførte kan tiltrædes både i forhold til miljøvurdering efter miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af projekter (VVM) og habitatvurdering efter reglerne i fiskerilovens § 10 d og § 10 e.

Et kvalitetssikret første udkast til miljøgodkendelse sendes herefter i en indledende høring hos ansøger og i særlige tilfælde til relevante myndigheder. Når der på baggrund af denne høring er foretaget eventuelle korrektioner, sendes udkastet i høring til øvrige identificerede parter.

Proceduren for placeringstilladelser skal sikre, at der i forbindelse med udarbejdelse af udkast sker koordinering med den kommune, som har myndighedsansvaret for miljøgodkendelsen til havbrug, som ligger inden for 1 sømil fra kysten.

Efter udløbet af høringsfristen og efter at Miljøstyrelsen har forholdt sig til, om eventuelle høringssvar giver anledning til en ændret vurdering, træffes der afgørelse i sagen. Afgørelsen sendes til ansøger og bliver offentliggjort.

4.3.3 *Anbefalinger*

4.3.3.1 *Anbefalinger til sagsbehandlingen i forbindelse med ansøgninger om placeringstilladelser*

Proceduren i M1 Miljøgodkendelser og tillægsgodkendelser for sagsbehandlingen i forbindelse med ansøgninger om miljøgodkendelser, som er omtalt ovenfor i afsnit 4.3.2, bør efter vores opfattelse implementeres også i forhold til behandlingen af ansøgninger om placeringstilladelse.

Retningslinjerne sikrer, at myndigheden er i besiddelse af de fornødne oplysninger, at sagen behandles efter gældende regler, at myndigheden nemt kan orientere sig om status i sagerne, og at der er en god kommunikation med virksomheden om behandlingen af sagen.

Vi anbefaler, at Miljøstyrelsen tager en indledende drøftelse med virksomheden i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om placeringstilladelse. Uanset at sagsbehandlingen i forbindelse med en placeringstilladelse vil være mindre omfattende og indeholde færre forhold end en miljøgodkendelse, vil en afklaring af eventuelle spørgsmål og en forventningsafstemning i forhold til tidsperspektiv mv. give Miljøstyrelsen et godt udgangspunkt for behandlingen af sagen. Dette vil især i begyndelsen af Miljøstyrelsens behandling af sagerne være en anbefalet fremgangsmåde, idet Miljøstyrelsen først i 2018 har fået

overdraget myndighedsopgaven i forhold til placeringstilladelser. En indledende dialog med virksomhederne kan derfor (også) være med til at skabe et godt fremadrettet samarbejde.

Det anbefales desuden, at Miljøstyrelsens administrationsgrundlag fastlægger sagsbehandlingsskridt, der sikrer en systematiseret og ensartet behandling af ansøgningerne. Det må i den forbindelse afklares, om det er muligt at få sagsbehandlingen integreret i det eksisterende sags- og ressourcestyringssystem, som er omtalt ovenfor i afsnit 4.2.

I forbindelse med screeningen af ansøgninger er det afgørende, at Miljøstyrelsen er opmærksom på, om der skal foretages en VVM-screening og om nødvendigt tilvejebringes en miljøkonsekvensrapport. Miljøstyrelsen skal også være opmærksom på, om der skal foretages en habitatscreening og om nødvendigt en habitatkonsekvensvurdering. Det er væsentligt, at Miljøstyrelsen koordinerer denne indsats med den myndighed, der er godkendelsesmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven.

Det anførte gælder, både i forhold til om der skal foretages en ny vurdering, eller om der foreligger en aktuel og fortsat dækkende vurdering, og for så vidt angår habitatvurderingen også i forhold til afholdelse af omkostninger forbundet med vurderingen.

I sager, hvor virksomheden har indgivet ansøgning om både miljøgodkendelse og placeringstilladelse, vil der med fordel kunne udarbejdes en tidsplan for sagsbehandlingen, som fremsendes til ansøger. Hvis den stedlige kommune er godkendelsesmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven, skal denne tidsplan udarbejdes i samarbejde med den pågældende kommune.

Miljøstyrelsen skal som led i behandlingen af en ansøgning om placeringstilladelse høre de myndigheder og organisationer, som er nævnt i havbrugsbekendtgørelsens § 3, stk. 1. Miljøstyrelsen skal desuden vurdere, om der er andre, der må antages at blive væsentligt og individuelt berørt af afgørelsen. I så fald skal Miljøstyrelsen overveje, om der er behov for partshøring.

Eventuelle høringssvar bør i tilstrækkeligt omfang gengives i afgørelsen om placeringstilladelse sammen med Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvarene.

4.3.3.2 Anbefalinger til indholdet af afgørelser om placeringstilladelser

Da der kræves flere tilladelser til havbrug, bør det af placeringstilladelsen fremgå, hvilke tilladelser der er gældende, herunder hvilken miljøgodkendelse der er gældende for havbruget. Hvis havbruget ikke har en miljøgodkendelse, skal det tydeligt fremgå af placeringstilladelsen, at tilladelsen først må udnyttes, når der foreligger en miljøgodkendelse, jf. havbrugsbekendtgørelsens § 3, stk. 3.

Der bør i placeringstilladelsen henvises specifikt til den habitatvurdering, der er lagt til grund i forbindelse med udstedelse af tilladelsen. Hvis der er foretaget en separat screening og om nødvendigt en konsekvensvurdering i forbindelse med behandlingen af sagen om placeringstilladelse, vil disse oplysninger dog i sagens natur fremgå af afgørelsen.

På grund af tidligere erfaringer med manglende ansøgninger om fornyelse af placeringstilladelser anbefales det, at Miljøstyrelsen i afgørelsen om placeringstilladelse oplyser, at placeringstilladelsen udløber, og havbrugsdriften dermed skal være ophørt på den anførte dato, og at det derfor anbefales, at der inden f.eks. 9 eller 12 måneder forud for udløb ansøges om en ny placeringstilladelse, hvis havbrugsvirksomheden ønskes fortsat.

Som ovenfor anført bør eventuelle høringssvar i tilstrækkeligt omfang gengives i afgørelsen sammen med Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvarene.

Der skal desuden vejledes om klageadgang efter fiskerilovens § 110 a til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

4.3.3.3 Tilsyn

Miljøstyrelsen har i forvejen en vejledning om miljøtilsyn³⁹, som forudsættes anvendt i forbindelse med tilsyn efter reglerne i miljøtilsynsbekendtgørelsen⁴⁰.

Det anbefales, at tilsyn med havbrug foretages i overensstemmelse med Miljøstyrelsens vejledning om miljøtilsyn, i det omfang retningslinjerne i vejledningen er relevante i forhold til overholdelse af vilkår i en placeringstilladelse.

Havbrugsvirksomheder er godkendelsespligtige efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, og reglerne i miljøtilsynsbekendtgørelsen finder derfor anvendelse på havbrug. Det betyder, at Miljøstyrelsens vejledning om miljøtilsyn skal følges, i det omfang der udføres tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven. Tilsyn efter fiskeriloven og havbrugsbekendtgørelsen bør tilrettelægges, så der ikke føres samme tilsyn ad to omgange. Miljøstyrelsen må overveje, om der er særlige forhold i relation til placeringstilladelsen, som gør det nødvendigt med yderligere tilsyn. For de havbrug, hvor Miljøstyrelsen er godkendelsesmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven, kan der foretages ét samlet tilsyn efter begge regelsæt.

Det anbefales desuden, at Miljøstyrelsen opretter et system, som indeholder oplysninger om placerings-tilladelsernes gyldighedsperiode samt oplysninger om, hvorvidt der er indgivet fornyet ansøgning. Det

³⁹ Se <https://oldwiki.mst.dk/Tilsyn.MainPage.ashx>.

⁴⁰ Jf. bekendtgørelse nr. 117 af 28. januar 2019 om miljøtilsyn.

anbefales i relation hertil, at det af placeringstilladelsen fremgår, at Miljøstyrelsen anbefaler, at virksomheden søger om fornyet tilladelse ca. 9 eller 12 måneder inden udløbet af den eksisterende tilladelse, hvis driften ønskes fortsat.

Det anbefales endvidere, at der oprettes et system, for at sikre at havbrugene årligt indberetter de fornødne oplysninger i overensstemmelse med havbrugsbekendtgørelsens § 6.

Ovenstående oplysninger kan eventuelt behandles i det sags- og ressourcestyringssystem, som Miljøstyrelsen allerede har til sagsbehandlingen, jf. afsnit 4.2.

4.3.3.4 Organisering og kompetencer

I forhold til de modtagne oplysninger vedrørende Miljøstyrelsens organisering og kompetencer i relation til administrationen af placeringstilladelser er det vores vurdering, at både den forventede organisation og de faglige kompetencer, der er allokerede til opgaven, vil udgøre den fornødne myndighedsvaretagelse.

Vi har herved lagt vægt på, at opgaven med behandling af sager om placeringstilladelser – ud over at være forankret i Miljøstyrelsens havbrugsteam – vil blive varetaget i tæt samarbejde med Miljøstyrelsens enhed for Arter og Naturbeskyttelse og Miljøstyrelsens Juraenhed. Det er desuden væsentligt, at der i forbindelse med behandlingen af sager om placeringstilladelser efter det oplyste vil være et styrket ledelsesfokus, herunder ledelsesgodkendelse af alle afgørelser.

4.4 Lovliggørelse af havbrug efter fiskeriloven

4.4.1 Baggrund og udgangspunkt for vurderingen

Vores tidligere undersøgelse af de 19 eksisterende havbrug har vist, at 13 havbrug har en placeringstilladelse, og at 6 havbrug ikke har en gældende placeringstilladelse.

8 havbrug har en gældende placeringstilladelse, som imidlertid er udstedt uden gennemførelse af en forudgående habitatvurdering (screening og om nødvendigt en konsekvensvurdering), som siden 2008 har været udtrykkeligt påkrævet efter fiskeriloven.

5 havbrug har placeringstilladelser, som ikke udtrykkeligt indeholder vilkår om tidsbegrænsning, og som derfor må anses for tidsubegrænsede. Tilladelserne er udstedt før 2008, hvor habitatdirektivet ikke var implementeret i dansk lovgivning i forhold til havbrug.

Havbrugene skal efter en ændring af godkendelsesbekendtgørelsen⁴¹ ligeledes have en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. § 35.

Hovedparten af de miljøgodkendelser, der siden ændringen af godkendelsesbekendtgørelsen er blevet meddelt til eksisterende havbrug, er blevet påklaget. Seks klagesager er blevet afgjort af Miljø- og Fødevareklagenævnet og er efterfølgende blevet indbragt for domstolene. Nævnet fandt i alle klagesager, at sagerne skulle hjemvises med henblik på fornyet behandling, herunder gennemførelse af en habitatkonsekvensvurdering eller fornyet vurdering af, om det er nødvendigt at gennemføre en habitatkonsekvensvurdering. Status i retssagerne er, at der er udvalgt en prøvesag, som er henvist til Østre Landsret. Denne sag er udsat til medio januar 2020 på parternes udkast til forelæggelseskendelse, idet der mellem parterne er enighed om, at der skal ske præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen. De øvrige retssager ved byretterne sættes i bero med henblik på at afvente afgørelsen af prøvesagen.

Miljøstyrelsen skal på denne baggrund vurdere, i hvilket omfang der er behov for lovgivning af havbrugene, hvordan det nærmere skal ske under iagttagelse af habitatreglerne, og hvordan lovgivning i øvrigt skal sikres.

Miljøstyrelsen har oplyst, at nye specifikke procedurer for gennemgang og sikring af lovmedholdelig drift af eksisterende havbrug er under udarbejdelse. Det er derfor aftalt med Miljø- og Fødevareministeriet, at rapporten skal indeholde overordnede anbefalinger for lovgivning af eksisterende havbrug i forhold til spørgsmålet om placeringstilladelser.

4.4.2 Lovgrundlag

4.4.2.1 Pligt til lovgivning

Fiskerilovens § 10 e gælder for de havbrug, hvor Miljøstyrelsen vurderer, at havbruget enten ikke har en placeringstilladelse, eller at placeringstilladelsen er ugyldig. Der henvises til redegørelsen for reglerne i afsnit 4.3.1.2.

⁴¹ Havbrugsvirksomheder blev omfattet af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 om godkendelsespligtige virksomheder ved bekendtgørelse nr. 143 af 1. marts 2006 om ændring af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen). Forud for denne ændring af bekendtgørelsen var havbrugsvirksomhed ikke en godkendelsespligtig virksomhed. Eksisterende havbrug, der ikke er godkendt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, skulle senest den 15. marts 2014 indsende ansøgning om miljøgodkendelse i overensstemmelse med reglerne i godkendelsesbekendtgørelsen.

Fiskerilovens § 10 d, som implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe forebyggende foranstaltninger for at undgå forringelser eller forstyrrelser af arter og naturtyper. Bestemmelsen i fiskerilovens § 10 d har følgende ordlyd:

”Ministeren for fiskeri og ligestilling fastsætter regler vedrørende fiskeri og fiskeriopdrætsaktiviteter omfattet af denne lov for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arterne i internationale beskyttelsesområder samt forstyrrelse af de arter, som områderne er udpeget for, hvis disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for målsætningerne i [habitatdirektivet].

Stk. 2. Med henblik på at varetage de i stk. 1 nævnte hensyn træffer ministeren for fiskeri og ligestilling endvidere passende foranstaltninger over for fiskeri og fiskeriopdrætsaktiviteter omfattet af denne lov, herunder udstedelse af vilkår eller meddelelse af forbud eller påbud.”

Bestemmelsen i § 10 d gælder for alle aktiviteter, som kan forringe naturtyper og levesteder for arterne i et Natura 2000-område eller forstyrre de arter, som området er udpeget for, hvis disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for målsætningerne i habitatdirektivet.

Det fremgår af EU-Domstolens praksis vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og stk. 3⁴², at beskyttelsesniveauet er det samme ved forudgående godkendelse af nye projekter efter artikel 6, stk. 3, og ved foranstaltningerne for at undgå forringelse eller forstyrrelse efter artikel 6, stk. 2. Det betyder i hvert fald, at der skal undersøges på samme måde i begge situationer, og at det efter artikel 6, stk. 2, skal sikres, at der ikke sker forringelse eller forstyrrelse som anført.

Viser konsekvensvurderingen, at projektets påvirkning ikke vil kunne tillades efter artikel 6, stk. 3, er den kompetente myndighed efter artikel 6, stk. 2, forpligtet til at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne⁴³.

Af EU-Domstolens dom i sag C-399/14, Grüne Liga Sachsen, præmis 40-41 fremgår:

”40 Ordene »passende foranstaltninger«, der er indeholdt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, indebærer nemlig, at medlemsstaterne har en skønsmargen ved anvendelsen af denne bestemmelse.

41 Det skal imidlertid bemærkes, at en virksomhed kun er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, hvis det sikres, at den ikke medfører forstyrrelser, der mærkbart vil kunne

⁴² Jf. EU-Domstolens dom af 4. marts 2010 i sag C-241/08 (Kommissionen mod Frankrig).

⁴³ Se Peter Pagh, ”Fysisk eller retlig lovliggørelse, når et projekt er etableret i modstrid med habitatdirektivets krav til Natura 2000-beskyttelse – og ansvar for genopretning”, Tidsskrift for Miljø (TfM), 2019, side 157 ff.

påvirke direktivets formål, navnlig de bevarelsesmålsætninger, som det forfølger (dom Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis)."

Det fremgår altså, at medlemsstaterne har en skønsmargin, men det skal sikres, at virksomheden ikke medfører mærkbare forstyrrelser. Det må afhænge af en konkret vurdering af hvert enkelt havbrugs påvirkning af Natura 2000-områderne, hvordan forpligtelsen til at undgå forringelse af naturtyperne og forstyrrelse af arterne nærmere skal udmøntes.

Miljøstyrelsen kan give tilladelse til projektet i medfør af fiskerilovens § 10 e, stk. 4, og § 10 f, hvis betingelserne for dette er opfyldt. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

"§ 10 e. [...]

Stk. 4. Tilladelse til fiskeri og fiskeopdrætsaktiviteter omfattet af denne lov eller regler fastsat i medfør af denne lov kan kun meddeles, hvis

- 1) aktiviteten ikke skader et internationalt naturbeskyttelsesområdes integritet eller*
- 2) væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, gør det bydende nødvendigt at gennemføre aktiviteten og der ikke findes nogen alternativ løsning, jf. dog § 10 f.*

§ 10 f. Hvis en aktivitet omfattet af § 10 e i sig selv eller sammen med andre aktiviteter vurderes at kunne skade et særligt bevaringsområde med en prioriteret naturtype eller en prioriteret art, kan ministeren for fiskeri og ligestilling kun meddele tilladelse til aktiviteten, hvis

- 1) dette er nødvendigt af hensyn til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed eller opnåelse af væsentlige gavnlige virkninger på miljøet eller*
- 2) andre væsentlige samfundsinteresser gør gennemførelsen bydende nødvendig.*

Stk. 2. Tilladelse efter stk. 1, nr. 2, kan først meddeles efter indhentet udtalelse fra Europa-Kommissionen."

Bestemmelserne skal fortolkes i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 4⁴⁴.

EU-Domstolen har overordnet fastslået, at undtagelsesbestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, skal fortolkes strengt og kun kan finde anvendelse, i tilfælde hvor alle bestemmelsens betingelser er opfyldt fuldt ud⁴⁵.

⁴⁴ Jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 4. marts 2010 i sag C-241/08 (Kommissionen mod Frankrig), præmis 72, hvor Domstolen bekræfter, at det er op til myndighederne at afgøre, om betingelserne for fravigelse af artikel 6, stk. 3, kan anvendes.

⁴⁵ Jf. Kommissionens vejledning C (2018) 7621 om "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", side 57.

Anvendelsen af artikel 6, stk. 4, kræver for det første, at gennemførelsen af projektet er bydende nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af "social eller økonomisk art"⁴⁶. EU-Domstolen har fastslået, at interessen i fravigelsen skal være både samfundsmæssig og væsentlig⁴⁷. Projekter, der udvikles af private organer, kan derfor kun tages i betragtning, hvis de bevisligt tjener sådanne samfundsinteresser⁴⁸.

Projekter af privat karakter kan ifølge EU-Domstolen opfylde betingelserne i artikel 6, stk. 4, herunder reelt have en væsentlig samfundsinteresse, hvis der foreligger særlige omstændigheder⁴⁹:

"77. Det kan ikke udelukkes, at det forholder sig således, når et projekt, selv om det er af privat karakter, både på grund af sin art og på grund af den økonomiske og sociale sammenhæng, det indgår i, reelt udgør en væsentlig samfundsinteresse, og hvis det er godtgjort, at der ikke findes nogen alternativ løsning." (Vores understregning)

Anvendelsen af undtagelsen i artikel 6, stk. 4, kræver for det andet, at det er bevist, at der ikke er alternative løsninger.⁵⁰ Alle gennemførlige alternativer skal undersøges, navnlig hvad angår deres virkninger for lokalitetens bevaringsmålsætninger, integritet og bidrag til den globale sammenhæng i Natura 2000-nettet, og deres proportionalitet hvad angår omkostninger skal tages i betragtning. Der kan være tale om alternative placeringer, udvikling i anden målestok eller anden udformning eller alternative processer⁵¹. Kravene til vurderingen af alternative løsninger ændres ikke af, at projektet allerede er blevet udført⁵².

De økonomiske omkostninger ved de foranstaltninger, der kan overvejes i gennemgangen af alternativer, må ikke være den eneste afgørende faktor i valget af alternative løsninger.⁵³ Med andre ord kan fravalg af alternativer ikke begrundes alene med, at omkostningerne ville være for høje.

⁴⁶ For prioriterede arter eller levesteder er hensynene ifølge ordlyden af artikel 6, stk. 4, afgrænset til "menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser".

⁴⁷ Jf. EU-Domstolens dom af 16. februar 2012 i sag C-182/10 (Solvay), præmis 75.

⁴⁸ Jf. Kommissionens vejledning, side 59.

⁴⁹ Jf. EU-Domstolens dom af 16. februar 2012 i sag C-182/10 (Solvay), præmis 77.

⁵⁰ Jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 26. oktober 2006 i sag C-239/04 (Kommissionen mod Portugal).

⁵¹ Jf. Kommissionens vejledning, side 58.

⁵² Jf. EU-Domstolens dom af 14. januar 2016 i sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), præmis 78.

⁵³ Jf. EU-Domstolens dom af 14. januar 2016 i sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), præmis 77.

Hvis projektet kan tillades som følge af artikel 6, stk. 4, skal medlemsstaten træffe alle nødvendige kompensationsforanstaltninger og underrette Kommissionen herom.

4.4.2.2 *Mulighed for berostillelse af forvaltningssager*

Det er et grundlæggende krav til forvaltningen, at afgørelser skal træffes, så hurtigt som det er forsvarligt.

Det kan efter omstændighederne være sagligt, at en myndighed foreløbigt stiller en sag i bero på udfaldet af en anden sag, som verserer ved en forvaltningsmyndighed eller ved domstolene. Baggrunden for en sådan berostillelse kan være, at den sag, hvis udfald afventes, angår et principielt juridisk spørgsmål, eller der skal foretages en bevisbedømmelse vedrørende faktiske omstændigheder i sagen, som har afgørende betydning for udfaldet af den sag, der stilles i bero. Det er imidlertid en forudsætning, at afgørelsen i den anden sag kan forventes truffet i nærmere fremtid⁵⁴.

Ombudsmanden synes også at have lagt til grund, at den myndighed, der stiller en sag i bero, løbende skal genoverveje sin beslutning om at stille sagen i bero, hvis den sag, hvis udfald afventes, trækker væsentligt ud⁵⁵.

Ombudsmanden har i en sag om miljøgodkendelse til udvidelse af kapaciteten på et biogasanlæg udtalt følgende vedrørende den pågældende kommunes sagsbehandlingstid⁵⁶:

”Jeg mener ikke at jeg kan kritisere at Vordingborg Kommune satte sagen om miljøgodkendelse i bero indtil det var afklaret ved Naturklagenævnet om udvidelsen var VVM-pligtig.

Jeg har lagt vægt på at jeg mener at det var sagligt at Vordingborg Kommune tog hensyn til at kommunen ville have truffet afgørelse om miljøgodkendelse i sagen uden det fornødne plangrundlag, hvis nævnets afgørelse gik kommunen imod. Reglerne om VVM har til formål at forbedre beslutningsgrundlaget for en afgørelse, og som det også fremgår af den ovenfor citerede § 10, er der en tæt sammenhæng mellem de to typer af afgørelser. Jeg har desuden lagt vægt på at kommunen har accepteret en overskridelse af den tilladte mængde biomasse mens sagen har verseret.”

⁵⁴ Jf. bl.a. FOB 2001, side 147, som angik en sag, hvor behandlingen af en klage over to politiassistenter kunne stilles i bero, indtil en straffesag mod klagerne var afgjort.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Jf. FOB 2010 20-12.

4.4.2.3 VVM-vurdering

Reglerne om VVM-vurdering er beskrevet ovenfor i afsnit 4.3.1.5. Reglerne finder anvendelse ved etablering af nye havbrug og ved ændringer eller udvidelser af havbrug, når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet⁵⁷. En ny placeringstilladelse til et eksisterende havbrug indebærer som udgangspunkt ikke, at der skal ske miljøvurdering efter VVM-reglerne.

4.4.3 **Anbefalinger for lovliggørelse af eksisterende havbrug**

4.4.3.1 *Anbefalinger for den konkrete lovliggørelse*

Miljøstyrelsen skal under iagttagelse af reglerne i fiskeriloven, herunder habitatreglerne og de forvaltningsretlige principper, tage stilling til, om placeringstilladelserne til de enkelte havbrug er gyldige, og hvordan der skal forholdes med de havbrug, som ikke har en placeringstilladelse.

Miljøstyrelsen skal behandle de 13 havbrug, som har en placeringstilladelse, der er meddelt uden forudgående habitatvurdering, efter reglerne i fiskerilovens §§ 10 d og 10 e. Det skal i hver enkelt sag afgøres, om placeringstilladelserne er gyldige.

Hvis placeringstilladelserne er gyldige, skal Miljøstyrelsen efter fiskerilovens § 10 d vurdere, om det er sandsynligt, at havbruget kan have skadelige virkninger på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. Baggrunden herfor er, at medlemsstaten (det vil sige den nationale kompetente myndighed) under alle omstændigheder har en forpligtelse til at træffe foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder og undgå forstyrrelse af arterne, som områderne er udpegede for at beskytte. Hvis det vurderes, at havbruget kan have skadelige virkninger, skal Miljøstyrelsen foretage en habitatkonsekvensvurdering efter fiskerilovens § 10 e.

Hvis placeringstilladelserne er ugyldige, skal Miljøstyrelsen vurdere havbrugene efter fiskerilovens § 10 e. Miljøstyrelsen er forpligtet til at foretage en habitatscreening og om nødvendigt en konsekvensvurdering.

For de havbrug, der ikke har en placeringstilladelse, følger det direkte af reglerne i fiskerilovens § 10 e, at Miljøstyrelsen skal iagttage habitatreglerne i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om placeringstilladelse.

⁵⁷Jf. miljøvurderingslovens bilag 2, nr. 13, litra a.

Kun i det tilfælde der foreligger en aktuel og fortsat dækkende habitatvurdering efter et andet regelsæt, f.eks. miljøbeskyttelsesloven og regler udstedt i medfør heraf, kan Miljøstyrelsen undlade at foretage habitatvurderingen efter reglerne i fiskeriloven. Det må afgøres på baggrund af en faglig vurdering.

Som anført ovenfor i afsnit 4.4.2.1, fremgår det af EU-Domstolens dom i sag C-399/14, Grüne Liga Sachsen, at medlemsstaterne i forhold til eksisterende aktiviteter har en skønsmargin, men det skal sikres, at virksomheden ikke medfører mærkbare forstyrrelser. Det må afhænge af en konkret vurdering af hvert enkelt havbrugs påvirkning af Natura 2000-områderne, hvordan forpligtelsen til at undgå forringelse af naturtyperne og forstyrrelse af arterne nærmere skal udmøntes.

Hvis det i forbindelse med en habitatkonsekvensvurdering konkluderes, at havbruget ikke kan blive på sin nuværende position med den eksisterende drift, er det vores anbefaling, at det i dialog med virksomhederne vurderes, om der kan foretages ændringer af havbruget, f.eks. ved flytning til en anden position eller fastsættelse af vilkår om en ændret udledning med henblik på opfyldelse af kravene i habitatdirektivet. Hvis dette ikke er muligt – eller virksomheden ikke er indstillet herpå – må der ske fysisk lovliggørelse.

I det førstnævnte tilfælde er spørgsmålet, om virksomhederne kan indrømme en frist til at tilpasse havbruget til en ændret udledning eller flytte havbruget til en anden position.

Der findes os bekendt ikke praksis fra EU-Domstolen, som vedrører indførelse af en overgangsordning i relation til habitatdirektivet, og der ses som udgangspunkt heller ikke i EU-Domstolens øvrige praksis at være støtte for, at en overgangsordning vil være i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til habitatdirektivet⁵⁸.

På baggrund af det ovenfor anførte i afsnit 4.4.2.1 om pligt til lovliggørelse som følge af manglende habitatvurdering vurderes det, at proportionalitetsbetragtninger i forhold til lovliggørelse af havbrug kan indgå i vurderingen efter fiskerilovens § 10 e, stk. 4, og § 10 f, som implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Anvendelsen af bestemmelserne forudsætter, at havbruget er blevet habitatvurderet i overensstemmelse med § 10 e. Hvis der ikke er opnået vished om, at havbruget ikke vil skade et Natura 2000-område, skal Miljøstyrelsen afgøre, om fiskerilovens § 10 e, stk. 4, eller § 10 f skal bringes i anvendelse. Hvis betingelserne i fiskerilovens § 10 e, stk. 4, og § 10 f er opfyldte, kan projektet godkendes uanset den skadelige påvirkning.

Ifølge EU-Domstolens praksis skal der meget til, før et privat projekt opfylder kravet om en samfundsmæssig og væsentlig interesse. Det er vores vurdering mest sandsynligt, at der ikke kan ske lovliggørelse

⁵⁸ Jf. EU-Domstolens dom af 14. januar 2010 i sag C-226/08 (Stadt Papenburg).

ved anvendelse af fiskerilovens § 10 e, stk. 4, eller § 10 f, da der næppe er tale om væsentlige samfundsinteresser, som gør opretholdelse af driften bydende nødvendig.

Der kan eventuelt rettes henvendelse til Kommissionen med anmodning om en udtalelse vedrørende muligheden for anvendelse af artikel 6, stk. 4, i et tilfælde som det foreliggende, hvis det i forbindelse med habitatvurderingerne viser sig, at der ikke kan opnås vished om, at et (eller flere) havbrug ikke vil skade Natura 2000-områder.

4.4.3.2 *Anbefalinger for en eventuel berostillelse af sagerne*

Det forvaltningsretlige udgangspunkt i sager om lovliggørelse på miljørettens område er, at tilsynsmyndigheden er forpligtet til at søge lovliggørelse af ulovlige forhold fremmet mest muligt. Det kan dog efter omstændighederne være sagligt, at en myndighed stiller en sag i bero på udfaldet af en anden sag, hvis udfaldet af denne sag må antages at have betydning for sagen.

Hovedparten af de miljøgodkendelser, der siden ændringen af godkendelsesbekendtgørelsen er blevet meddelt til eksisterende havbrug, er blevet påklaget, og Miljø- og Fødevareklagenævnets ophævelse af miljøgodkendelser i seks klagesager er blevet indbragt for domstolene, hvor en sag er udvalgt som prøvesag og skal forelægges for EU-Domstolen, til afgørelse af om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder anvendelse i forhold til miljøgodkendelse af bestående havbrug, der drives på baggrund af en havbrugstilladelse efter bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990. De øvrige retssager ved byretterne sættes i bero med henblik på at afvente afgørelsen af prøvesagen.

Sagsbehandlingen af havbrugssagerne efter miljøbeskyttelsesloven og afklaringen af det principielle spørgsmål om anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, på bestående havbrug kan få betydning for sagsbehandlingen af sagerne efter fiskeriloven. Der er dog den forskel på sagerne, at havbrugene drives på grundlag af en havbrugstilladelse efter miljøbeskyttelsesloven, mens nogle af havbrugene ikke har en gældende placeringstilladelse efter fiskeriloven, og andre havbrug drives i henhold til en placeringstilladelse, som er givet uden forudgående habitatvurdering.⁵⁹

Det er vores opfattelse, at afgørelsen af sagerne efter miljøbeskyttelsesloven antagelig vil afklare nogle spørgsmål, men det er ikke sikkert, at miljøsagerne vil afgøre alle spørgsmål i forhold til placeringstilladelse. Spørgsmålet om anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er heller ikke relevant i forhold til alle havbrugene.

⁵⁹ Der er ikke foretaget en nærmere undersøgelse af, om havbrugstilladelserne efter miljøbeskyttelsesloven er givet efter forudgående habitatvurdering.

Som anført i afsnit 4.3.1.4, gælder det særligt for anvendelse af fiskerilovens § 10 e, at staten er ansvarlig for, at der foretages de fornødne konsekvensvurderinger, og skal tilbyde at afholde udgifterne forbundet med gennemførelsen af disse vurderinger. Der er altså ikke et hensyn til at undgå unødvendige udgifter til miljøundersøgelser for virksomhederne forbundet med at fremme sagsbehandlingen af sagerne efter fiskeriloven.

Vi vurderer på denne baggrund, at der formentlig ikke er et tilstrækkeligt grundlag for at berostille sagsbehandlingen af placeringstilladelser til havbrugene, og vi anbefaler derfor, at sagsbehandlingen fremmes. I forbindelse med de endelige afgørelser om placeringstilladelser må Miljøstyrelsen inddrage relevante oplysninger fra egne, kommunernes og Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser om miljøgodkendelser, herunder afklaringen af retlige og faktiske forhold.

Et væsentligt spørgsmål er desuden, om Miljøstyrelsen i mellemtiden (dvs. i den tid, hvor der tages stilling til lovliggørelsen) er forpligtet til at påbyde driften af havbrugene standset. Det afhænger efter dansk praksis af en proportionalitetsvurdering.⁶⁰ Det må som anført antages, at medlemsstaterne efter EU-retten har et vist råderum i forhold til lovliggørelse, og dette råderum må efter vores vurdering antages at gælde også i forhold til et eventuelt påbud om standsning af drift.

På den ene side er der tale om en virksomhed i drift, hvor den fortsatte drift kan medføre en forværring af den negative påvirkning af de beskyttede naturtyper. Dette taler for, at et påbud om standsning af drift kan være påkrævet.

På den anden side er det for så vidt angår de havbrug, hvor der ikke foreligger en (endelig) habitatvurdering, endnu ikke afklaret, hvorvidt driften af havbruget er i strid med beskyttelseshensynene i habitatdirektivet. Det kan som følge af proportionalitetsprincippet derfor være vanskeligt at begrunde en tilsynssag med henblik på standsning af drift af de pågældende havbrug.

Det anbefales på den baggrund, at Miljøstyrelsen gennemgår de foreliggende (og foreløbige) habitatvurderinger, med henblik på at vurdere om det er forsvarligt at lade havbrugene fortsætte driften på baggrund af de miljømæssige vurderinger, som allerede foreligger, i perioden hvor der tages stilling til, om der kan ske retlig lovliggørelse.

I overensstemmelse med god forvaltningsskik anbefales det på baggrund af ovenstående, at der påbegyndes en egentlig sagsbehandling af alle de sager, hvor lovliggørelse er påkrævet. Miljøstyrelsen bør udtrykkeligt tilkendegive over for virksomhederne, at havbruget drives uden – eller uden en lovlig – placeringstilladelse, og at forholdet skal lovliggøres. Der skal i den forbindelse indhentes partshøringssvar.

⁶⁰ Jf. bl.a. det daværende Statsamts afgørelse af 31. august 2004 vedrørende Bilka Horsens, trykt i MAD 2004, side 1023.

Herefter bør Miljøstyrelsen vurdere, hvordan det enkelte havbrug skal lovliggøres. Miljøstyrelsen skal desuden vurdere, om det er forsvarligt at lade havbrugene fortsætte driften på baggrund af de miljømæssige vurderinger, som allerede foreligger. Hvis dette ikke er tilfældet, kan det blive nødvendigt at påbyde driften standset.