

Notits om betydningen af EU-Domstolens dom i sag C-261/2018 for placeringstilladelser efter fiskeriloven

1. RAPPORT OM PLACERINGSTILLADELSER TIL HAVBRUG

Vi har for Miljø- og Fødevareministeriet foretaget en juridisk vurdering af placeringstilladelser til 19 eksisterende havbrug, jf. sammenfatning af 3. juli 2019 af vores rapport. Havbrugene fordeler sig på 8 havbrug med placeringstilladelser givet efter 1. juli 2008, 6 havbrug uden en gældende placeringstilladelse og 5 havbrug med placeringstilladelser, som er givet før 1. juli 2008.

Vi har vurderet, at de 8 placeringstilladelser givet efter 1. juli 2008 er ugyldige, da de er givet uden iagttagelse af habitatreglerne, som blev implementeret i fiskeriloven ved lov nr. 489 af 17. juni 2008 om ændring af lov om fiskeri og fiskeopdræt, som trådte i kraft den 1. juli 2008. Placeringstilladelserne blev altså givet uden iagttagelse af habitatreglerne i fiskeriloven, og de er dermed behæftet med en væsentlig retlig mangel.

Vi vurderede, at de 5 placeringstilladelser givet før 1. juli 2008, som er uden tidsbegrænsning, ikke skal anses for ugyldige, uanset at den daværende ressortmyndighed burde have iagttaget habitatdirektivets artikel 6, stk. 3¹, også selvom bestemmelsen ikke var implementeret i fiskeriloven, da placeringstilladelserne blev givet. Vi lagde vægt på, at tilladelserne har været udnyttet af virksomhederne i mange år, at virksomhederne har været i god tro, og at den retlige mangel ikke har været klar. Det er efter dansk forvaltningsret muligt at opretholde tilladelser, som er behæftede med væsentlige retlige mangler, når der er tale om særlige forhold.

Sagsbehandlingen af placeringstilladelserne varetages i dag af Miljøstyrelsen, som i hver enkelt sag skal tage stilling til og træffe myndighedsafgørelse om, hvorvidt 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 om f.eks. partshøring, officialmaksimen mv.

¹ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter m.v.

2. EU-DOMSTOLENS DOM AF 12. NOVEMBER 2019

Vi vurderer imidlertid, at det er relevant at gøre Miljø- og Fødevareministeriet opmærksom på EU-Domstolens dom af 12. november 2019 i sag C-261/18, Europa-Kommissionen mod Irland. Dommens resultat er, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til TEUF-traktaten, da Irland ikke har opfyldt Domstolens dom af 3. juli 2008 i sag C-215/16, Kommissionen mod Irland.

Domstolen fastslog i dommen af 3. juli 2008, at Irland havde tilsidesat VVM-direktivet², da Irland ikke havde gennemført de nødvendige bestemmelser i lovgivningen for at sikre, at projekter blev miljøvurderet, og da Irland ikke havde sikret, at der før anlægstilladelser til en vindmøllepark og tilknyttede anlægsarbejder i Derrybrien, Galway County, blev foretaget en miljøvurdering.

I den aktuelle sag gjorde Europa-Kommissionen gældende, at Irland var forpligtet til at bringe ulovlige følgevirkninger af undladelsen af forudgående miljøvurdering til ophør.

Irland bestred, at det var nødvendigt at vedtage konkrete foranstaltninger vedrørende vindmølleparken og anførte, at dommen ikke havde ophævet de tilladelser, der var givet til vindmølleparken og ikke kunne påvirke de rettigheder, som tredjemænd havde erhvervet. Irland gjorde gældende, at Irland ikke kunne anvende lovgivningsprocedure ex officio, og at Irland ikke kunne tvinge vindmølleparkens operatør til at anmode om en erstatningstilladelse. Irland henviste til retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Domstolen udtalte, at VVM-direktivet er til hinder for, at et projekt, som skulle have været miljøvurderet, ifølge national lovgivning anses for at have været undergivet en sådan vurdering, og at direktivet også er til hinder for, at projekter efter udløbet af en søgsmålsfrist i national lovgivning anses for lovligt tilladte. Domstolen afviste, at nationale bestemmelser, der begrænsede lovgivning, kunne påberåbes, og fastslog, at de nationale myndigheder inden for rammerne af deres kompetence er forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er foretaget en miljøvurdering. Irland kunne ikke påberåbe sig operatørens retssikkerhed og berettigede forventning for at hindre følgerne af tilsidesættelsen af VVM-direktivet. En lovliggørende vurdering foretaget efter opførelsen og ibrugtagningen kan føre til, at tilladelserne trækkes tilbage, eller at de ændres.

² Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

3. VORES BEMÆRKNINGER

På baggrund af dommen af 12. november 2019 kan vi ikke fastholde, at de 5 placeringstilladelser givet før 1. juli 2008 kan opretholdes som gyldige tilladelser.

Vi mener, at der må gælde de samme principper for lovliggørelse, når der er tale om habitatvurdering efter habitatdirektivet, som når der er tale om miljøvurdering efter VVM-direktivet.

Vi vurderer derfor, at de 5 placeringstilladelser må anses for ugyldige, da der ikke i denne sammenhæng kan lægges vægt på virksomhedernes retssikkerhed eller berettigede forventning. Miljøstyrelsen må anses for forpligtet til at iværksætte lovliggørelse og i den forbindelse foretage en vurdering efter fiskerilovens § 10 e, der implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Habitatvurderingen vil være afgørende for, om der kan gives placeringstilladelser til havbrugsdrift på de nuværende lokaliteter.

Vi mener endvidere, at Miljøstyrelsen i forbindelse med lovliggørelsen skal vurdere, om styrelsen er forpligtet til at påbyde driften af havbrugene standset i perioden, indtil havbrugene er habitatvurderet. Vurderingen afhænger af, om det efter en foreløbig faglig vurdering af påvirkningen af Natura 2000-områderne er forsvarligt at lade driften fortsætte i denne periode.