

MRF 2025.167

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 28. november 2025, j.nr. 23/09220

Efter klage fra Danmarks Sportsfiskerforbund blev Miljøstyrelsens afgørelse efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2, om, at der på grundlag af en konsekvensvurdering af Onsevig Havbrugs påvirkning af nærliggende Natura 2000-områder ikke var grundlag for at gribe ind over for havbrugets placeringstilladelse fra 2017, ophævet, da konsekvensvurderingen var mangelfuld.

Klagesagen er en udløber af et længere forløb vedrørende Onsevig Havbrug og kan i korthed sammenfattes således. Onsevig Havbrug blev etableret Smålandsfarvandet i 1999 på grundlag af en tidsbegrænset placeringstilladelse efter fiskeriloven. Tilladelsen blev forlænget af Storstrøms Amt i 2006 på grundlag af en VVM-screening, hvilket efter klage blev stadfæstet af Naturklagenævnet i 2007. Som følge af ny lovgivning fik havbruget efter ansøgning miljøgodkendelse i 2014 af Miljøstyrelsen på grundlag af en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsen. Efter klage blev miljøgodkendelsen ophævet af Miljø- og Fødevareklagenævnet i 2018 (MAD 2018.89 Mfk), idet nævnet fandt, at der skulle være gennemført en egentlig konsekvensvurdering af havbrugets påvirkning af nærliggende Natura 2000-områder. Havbruget indbragte nævnets afgørelse for domstolene, hvilket i 2021 førte til, at Østre Landsret stillede præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen (**MRF 2021.98 Ø**). EU-Domstolen afgjorde den præjudicielle sag i november 2022 (**MRF 2022.193**). Østre Landsret frifandt efterfølgende Miljø- og Fødevareklagenævnet den 24. maj 2026 i den af havbruget anlagte sag mod klagenævnet, og denne dom er anket til Højesteret. Parallelt med dette forløb meddelte Landbrugs- og Fiskeristyrelsen i maj 2017 forlængelse af placeringstilladelse efter fiskeriloven til Onsevig Havbrug. Den 25. marts 2021 besluttede Miljøstyrelsen at gennemføre en konsekvensvurdering af Onsevig Havbrug efter fiskerilovens § 10 e, hvilket blev påklaget af havbruget. Denne klage blev afvist af Miljø- og Fødevareklagenævnet i oktober 2025 (**MRF 2025.154 Mfk**) med henvisning til, at beslutning om konsekvensvurdering er en procesledende beslutning, der ikke kan påklages særskilt. Efter EU-Domstolens præjudicielle dom i sag C-278/21 (**MRF 2022.193**) fandt Miljøstyrelsen, at EU-dommens præmis 35 og 40-42 måtte forstås på den måde, at manglende overholdelse af habitatdirektivet i forbindelse med en tilladelse ikke i sig selv forpligter den kompetente myndighed til at genoptage sagen og tilbagekalde tilladelsen,

medmindre dette kan ske inden for et kortere tidsrum. Herefter lagde Miljøstyrelsen til grund, at EU-dommens præmis 40 må forstås på den måde, at der i den foreliggende sag skal foretages en konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6, stk. 2, med henblik på at vurdere, om der er behov for at meddele påbud eller forbud efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2. Miljøstyrelsen fik herefter gennemført en habitatkonsekvensvurdering af Onsevig Havbrug i kumulation med tre andre havbrug, hvor det blev konkluderet, at fortsat drift af Onsevig Havbrug ikke ville påføre de nærliggende marine Natura 2000-områder skade på struktur, funktion og integritet. Med henvisning hertil traf Miljøstyrelsen den 12. juni 2023 afgørelse efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2, om, at der ikke var grundlag for at gribe ind over for Onsevig Havbrug. Denne afgørelse blev påklaget af Danmarks Sportsfiskerforbund, der bl.a. gjorde gældende, at habitatkonsekvensvurderingen var mangelfuld, og at de berørte marine vandområder var i ikke-god økologisk tilstand og det nærliggende Natura 2000-område nr. 173 fortsat havde stærk ugunstig bevaringsstatus. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde med henvisning til EU-Domstolens domme i sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen) og sag C-278/21 (**MRF 2022.193**) til grund, at når et projekt er blevet godkendt efter en vurdering, der ikke opfylder kravene i habitatdirektivets art. 6(3), skal medlemsstaten skal foretage en efterfølgende undersøgelse af virkningerne af dette projekts udførelse på det pågældende område på grundlag af direktivets art. 6(2), hvis denne undersøgelse udgør den eneste passende foranstaltning for at undgå, at projektet medfører væsentlig forringelse eller forstyrrelser af Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, og at forpligtelsen til at undgå forringelse af Natura 2000-områder gælder for hver enkelt lokalitet, så forringelser ved en lokalitet ikke kan udlignes ved forbedringer på andre lokaliteter. Videre lagde nævnet til grund, at i forhold til havbrugs placeringstilladelser er habitatdirektivets art. 6(3) implementeret i fiskerilovens § 10 e, stk. 1, mens habitatdirektivets art. 6(2) er

gennemført i fiskerilovens § 10 d, stk. 1 og 2. Herefter lagde klagenævnet til grund, at den gennemførte habitatkonsekvensvurdering viste, at Onsevig Havbrug i kumulation med de tre andre havbrug medfører en påvirkning af 59 ha af naturtypen bugter og vige eller 0,11 % af naturtypens areal. Da det ikke fremgik af konsekvensvurderingen, hvorfor denne påvirkning var uden betydning for naturtypens struktur og funktion, men der alene var lagt vægt på det procentuelt lille areal, fandt nævnet, at konsekvensvurderingen var mangelfuld. Tilsvarende afviste nævnet, at der i forhold til fugle kunne anvendes et generelt kriterium, hvorefter en forstyrrelse af mindre end 10 % af et kernehabitat ikke havde populationseffekt for fugle. Med henvisning hertil fandt

klagenævnet, at Miljøstyrelsen ikke havde haft det fornødne grundlag for at fastslå, at driften af Onsevig Havbrug i kumulation med de øvrige havbrug ikke har skadelig virkning på Natura 2000-området, hvorfor klagenævnet ophævede Miljøstyrelsens afgørelse efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2, om ikke at træffe foranstaltninger over for driften af Onsevig Havbrug og hjemviste sagen med bemærkning om, at styrelsen i en kommende afgørelse måtte begrunde, hvilken påvirkning af udpegningsgrundlaget der kan anses for acceptabel, ligesom styrelsen måtte redegøre for baggrunden for det af styrelsen anvendte kriterium om koncentrationsforøgelse i vandet af kobber med 5 %.

Kommentar: Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse har principiel interesse og er efter det oplyste blevet indbragt for domstolene (verserende sag BS-25357/2026-KOL). Afgørelsen er så vidt set det første eksempel på, at klagenævnet har taget stilling til, om der pga. habitatdirektivets art. 6(2) skal gribes ind i forhold til en ellers lovligt bestående aktivitet med krav om konsekvensvurdering. I dette tilfælde blev afgørelsen truffet af Miljøstyrelsen efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2, hvorefter ”ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri [træffer] passende foranstaltninger over for fiskeri og fiskeriopdrætsaktiviteter omfattet af denne lov, herunder udstedelse af vilkår eller meddelelse af forbud eller påbud” i forbindelse med beskyttelse af marine Natura 2000-områder mod bl.a. havbrug. Kompetencen efter denne bestemmelse tilkommer dog for så vidt angår opdræt af fisk i saltvand miljøministeren, jf. bekendtgørelse 2019/1652, og er delegeret til Miljøstyrelsen, jf. § 38, nr. 3, i bekendtgørelse 2021/1514. Når styrelsens afgørelse efter fiskeriloven kunne påklages af Danmarks Sportsfiskerforbund, skete det på grundlag af fiskerilovens §§ 110 og 110 a. Til sammenligning er det tvivlsomt, om der er klageadgang over afgørelser om ikke at meddele påbud efter den modsvarende bestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 10 d. Veit Koester har i Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 485 antaget, at svaret er benægtende med henvisning til, at klageadgang over lovliggørelsespåbud er afskåret efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1. Hertil må dog bemærkes, at et påbud om indskrænkning eller ophør med drift efter naturbeskyttelseslovens § 19 d ikke er et lovliggørelsespåbud, idet det ikke retter sig mod et ulovligt forhold som relevant retsfaktum, hvilket taler for, at der også er klageadgang over en kommunes afgørelse om ikke at meddele påbud efter naturbeskyttelseslovens § 19 d, hvis klagen i øvrigt opfylder klagebetingelserne. På baggrund af EU-Domstolens dom i sag C-278/21 (MRF 2022.193) må dette dog være undergivet den begrænsning, at der ikke kan meddeles påbud efter naturbeskyttelseslovens § 19 d over for en aktivitet, som er gyldigt godkendt i overensstemmelse med habitatdirektivets art. 6(3), og at der som følge heraf heller ikke kan klages over manglende påbud efter § 19 d.



Ophævelse af afgørelse om ikke at træffe foranstaltninger over for driften af Onsevig Havbrug - Verserende retssag - BS-25357/2026-KOL

Sag: 23/09220

Dato: 28. november 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2, jf. § 110 a, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 12. juni 2023 om Onsevig Havbrugs placeringstilladelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen kan anlægges ved domstolene.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.



1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 10. juli 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Sportsfiskerforbund. Klager har den 28. maj 2024 indsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har navnlig anført, at der ikke er en bagatelgrænse i habitatdirektivet for negativ påvirkning af udpegningsgrundlaget. Klager er derfor uforstående over for, at DHI og DTU-Aqua anvender procentvise betragtninger for acceptable forringelser i deres habitatkonsekvensvurderinger.

Klager har endvidere påpeget, at Miljøstyrelsen i den påklagede afgørelse ikke har omtalt, at de marine naturtyper har en stærkt ugunstig bevaringsstatus, hvilket ifølge klager også ville gøre det vanskeligere at godkende en negativ påvirkning i de berørte habitatområder. Klager har herefter anfægtet, at Miljøstyrelsen accepterer en yderligere påvirkning, bare der er tale om en påvirkning på mindre end 5 %.

Yderligere har klager anført, at vandområder senest ved udgangen af 2027 skal have opnået god økologisk tilstand, og at tilstanden i dag ifølge de offentliggjorte vandområdeplaner for 2021-2027 er meget langt fra målopfyldelse. Klager har henvist til en rapport^[4] udarbejdet i forbindelse med den politiske aftale fra oktober 2021 om grøn omstilling af dansk landbrug. Klager har videre anført, at indsatsen med opnåelse af god økologisk tilstand er fodslæbende, og at rapporten viser, at der med de planlagte indsatser er statistisk evidens for, at der enten ikke er målopfyldelse halvdelen af tiden eller i halvdelen af vandområderne.

Klager har herudover anført, at den meddelte placeringstilladelse på grundlag af modelleringer ikke er retvisende og ikke lever op til de krav, som stilles efter habitatdirektivet og vandrammedirektivet.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Sagen vedrører Onsevig Havbrug, som ligger i Smålandsfarvandet nord for Lolland.

Onsevig Havbrug ligger i Natura 2000-område nr. 116, Centrale Storebælt og Vresen, som bl.a. omfatter fuglebeskyttelsesområde F128. Havbruget ligger desuden ca. 1,8 km nord for Natura 2000-område nr. 173, Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborg Sund, Bøtø Nor, Hyllekrog-Rødsand, som bl.a. omfatter habitatområde H152 og fuglebeskyttelsesområde F85.

Udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 173 omfatter de marine habitatnaturtyper sandbanke (1110), vadeblade (1140), bugt (1160), rev (1170) og den særligt prioriterede naturtype lagune (1150). Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde nr. 85 omfatter en række yngle- og trækfugle, herunder blandt andet havørn, dværgterne, fjordterne, havterne, hvinand, toppet skallesluger, troldand, knopsvane, sangsvane, bramgås, grågås, klyde, blishøne og skeand.[5]

Det fremgår af Natura 2000-plan 2022-2027 for Natura 2000-område nr. 173, at de overordnede målsætninger for Natura 2000-området bl.a. er:

"At sikre de marine naturtyper, der alle har en stærkt ugunstig bevaringsstatus. I dette område drejer det sig især om lagune (1150) og bugt (1160), som har en særlig stor andel af forekomsten på europæiske plan samt vadeblade (1140) og sandbanke (1110), der i dette område er repræsenteret med henholdsvis 30% og 15% i den marinbaltiske region."

De marine naturtyper i Natura 2000-område nr. 173 er ifølge seneste afrapportering til EU-Kommissionen i 2025 fortsat i stærkt ugunstig bevaringsstatus.[6]

Onsevig Havbrug ligger ifølge sagens oplysninger ca. 1 km fra Fejø Havbrug, som er det nærmeste havbrug, og ca. 2 km fra Rågø Havbrug. I Smålandsfarvandet ligger endvidere havbrugene Skalø, Bisserup, Agersø, Grønsund og Kongsnæs.

2.2 Sagens forhistorie

Miljøstyrelsen traf den 16. december 2014 afgørelse om miljøgodkendelse til Onsevig Havbrug efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Miljøgodkendelsen blev den 16. januar 2015 påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 13. marts 2018 afgørelse i klagesagen vedrørende miljøgodkendelsen. Nævnet ophævede og hjemviste sagen til fornyet behandling i Miljøstyrelsen.^[7]

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. marts 2018 blev efterfølgende indbragt for domstolene af ansøger. I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse i retssagen har EU-Domstolen den 10. november 2022 afsagt dom i sag C-278/21, AquaPri.

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

Miljøstyrelsen besluttede den 25. marts 2021 at gennemføre en habitatkonsekvensvurdering for Onsevig Havbrug.

2.3 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 12. juni 2023 truffet ny afgørelse om Onsevig Havbrugs placeringstilladelse.

Det fremgår af afgørelsen, at Miljøstyrelsen den 25. marts 2021 meddelte klager, at den senest meddelte placeringstilladelse til Onsevig Havbrug, dateret 3. maj 2017, ifølge styrelsen var behæftet med en retlig mangel, idet der ikke var gennemført en tilstrækkelig habitatvurdering forud for tilladelsens meddelelse. Det fremgår, at styrelsen derfor besluttede at gennemføre en habitatvurdering i overensstemmelse med fiskerilovens § 10 e med henblik på at vurdere, om manglen var konkret væsentlig, og om der på den baggrund var grundlag for at genoptage sagen.

Yderligere fremgår det af afgørelsen, at Miljøstyrelsen har gennemgået EU-Domstolens dom i sag C-278-/21, AquaPri, og har vurderet, at dommen udgør et relevant fortolkningsbidrag i forhold til habitatdirektivet i forbindelse med styrelsens vurdering af Onsevig Havbrugs placeringstilladelse.

Det fremgår, at Miljøstyrelsen forstår dommens præmis 35 og 40-42 således, at manglende overholdelse af habitatdirektivet i forbindelse med meddelelsen af en godkendelse eller tilladelse ikke i sig selv forpligter den ansvarlige myndighed til at genoptage sagen og om nødvendigt tilbagekalde eller suspendere godkendelsen/tilladelsen med henblik på lovliggørelse, medmindre dette kan ske inden for et kortere tidsrum efter meddelelsen af tilladelsen, hvor adressaten endnu ikke har nået at indrette sig i tillid til tilladelsen.

Herefter fremgår, at henset til, at placeringstilladelsen på tidspunktet for styrelsens afgørelse i 2021 var 4 år gammel, og at havbruget må anerkendes at have indrettet sig i tillid til afgørelsen, må Miljøstyrelsen konstatere, at der ikke efter habitatdirektivet er pligt til at tilbagekalde placeringstilladelsen af 3. maj 2017, selvom der forelå en utilstrækkelig habitatvurdering forud for placeringstilladelsens meddelelse, og placeringstilladelsen således var behæftet med en retlig mangel.

Ifølge Miljøstyrelsens afgørelse følger det af EU-Domstolens dom, at der i overensstemmelse med præmis 40 i stedet efterfølgende skal foretages en undersøgelse af virkningerne af dette projekts udførelse på det pågældende område på grundlag af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, hvis denne undersøgelse udgør den eneste passende foranstaltning for at undgå, at denne udførelse medfører en væsentlig forringelse eller forstyrrelse, som kan påvirke området væsentligt i betragtning af formålene med habitatdirektivet.

Videre fremgår af det afgørelsen, at resultatet af en sådan undersøgelse herefter i givet fald vil være afgørende for Miljøstyrelsens vurdering af, om der er grundlag for at meddele påbud eller forbud mod fortsat drift, jf. fiskerilovens § 10 d, stk. 2. Ifølge denne bestemmelse meddeler ministeren som led i handlepligten efter direktivets artikel 6, stk. 2, de nødvendige påbud eller forbud i relation til igangværende fiskeriaktiviteter for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arter i udpegede internationale naturbeskyttelsesområder og forstyrrelse af arterne, som lokaliteten er udpeget for. Det fremgår, at der ved forringelse forstås en fysisk forringelse af en naturtype, som kan vurderes direkte på grundlag af en række indikatorer, f.eks. mindskelse af naturtypernes areal eller ændring af naturtypernes særpræg.

Det fremgår herefter af afgørelsen, at DHI på vegne af Miljøstyrelsen har gennemført en habitatkonsekvensvurdering, som i endelig udgave er dateret 9. juni 2023.

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

Ifølge afgørelsen fremgår det konkret af habitatkonsekvensvurderingen, at der er en lokal organisk berigelse af sedimentet i selve havbrugsområdet, men at denne

ikke når ind i det nærliggende Natura 2000-område N173. Herefter fremgår det, at kumuleret med andre havbrug ses der på naturtypen sandbanker en organisk berigelse af sedimentet på et areal svarende til 0,3 ha (0,01 % af det samlede areal af denne naturtype). Det fremgår, at dette kan føre til en mindre forskydning i tætheden af visse arter, men at det ikke vil ændre i strukturen, og at fugle stadig kan fouragere. Videre fremgår det, at der ikke forekommer høj påvirkning af naturtyper i andre Natura 2000-områder.

Herefter fremgår det af afgørelsen, at der endvidere ses en reduktion af lysets nedtrængning til bunden som følge af den kumulerede drift, og at denne reduktion intet sted er på mere end 5 % ved havbunden. Videre fremgår det, at en reduktion af lysets nedtrængning på 0-5 % sker på ca. 0,16 % af arealet, hvilket vil sige 90 ha for naturtypen bugter og vige, men at det ingen hæmmende virkning har på målsatte planter, herunder ålegræs, set i forhold til målsætningen for ålegræsudbredelse i Vandområdeplan 3. Det fremgår, at der ingen påvirkning er på havpattedyr, men at det for fugle foreslås, at der benyttes en alternativ sejlroute til Onsevig Havbrug af hensyn til at undgå forstyrrelse af en mindre procentdel af kerneområdet for sangsvane/knopsvane og toppet skallesluger.

Der henvises herefter til habitatkonsekvensrapportens ikke-tekniske resumé side 5-14 for en uddybet beskrivelse af resultaterne.

Det fremgår af afgørelsen, at Miljøstyrelsen har vurderet DHI's resultater i lyset af Miljø- og Fødevarerklagenævnets tidligere afgørelser i sager vedrørende habitatvurdering, og at styrelsen bemærker, at nævnets afgørelse i bl.a. Jyllinge Nordmark-sagen[8] peger på, at nævnet i sager på landjorden arbejder med en meget lav tærskel for tilladelig påvirkning, uanset at en egentlig bagatelgrænse ikke er fastslået. Herefter fremgår det, at DHI i nærværende sag har dokumenteret en procentuel negativ påvirkning på 0,01-0,16 % af arealet, som ikke skader struktur, funktion og integritet.

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

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

Endelig fremgår det af afgørelsen, at Miljøstyrelsen derfor ikke agter at foretage sig videre i sagen og herefter betragter gennemgangen af placeringstilladelsen som afsluttet.

2.4 Habitatkonsekvensvurderingen

Det fremgår af habitatkonsekvensvurderingen, at den ansøgte produktion ved Onsevig Havbrug medfører tab af organisk kulstof (C), kvælstof (N) og fosfor (P) til havbunden i form af fiskefækalier og ikke-spist foder, af opløst uorganisk N og P til vandet (over gællerne), samt opløst organisk N og P, der udskilles fra fækalierne under nedsynkning. Yderligere fremgår det, at det ansøgte produktionsbidrag fra Onsevig Havbrug er på 16,47 ton N og 1,83 ton P. Det fremgår, at havbrugets faktiske udledning opgjort som gennemsnit over fem år (2014-2018) var på 13,2 ton N og 1,3 ton P. Endvidere fremgår det, at der ved produktionsstart i april/maj udsættes net, der er imprægnerede, og at disse udskiftes én gang i august, hvor der udsættes ikke-imprægnerede net. Der anvendes 135 kg kobber om året til imprægnering.

Det fremgår af habitatkonsekvensvurderingens afsnit 8 med resultater, at scenariemodellering udføres ved to sæt scenarier omfattende forhold repræsenterende nuværende økologisk tilstand og forhold med reduceret dansk kvælstofbelastning fra land. Det fremgår, at begge scenarier vurderer påvirkningen af Onsevig Havbrug isoleret og kumuleret med andre havbrug i området.

2.4.1 Naturtyper

Det fremgår af det ikke-tekniske resumé til habitatkonsekvensvurderingen, at der til vurderingen af påvirkningen af naturtyper er anvendt vurderingskriterierne sedimentation af organisk materiale, organisk berigelse af sediment, lys ved havbunden, ilt i bundvandet og medicin og hjælpestoffer.

Endvidere fremgår det af det ikke-tekniske resumé, at påvirkningen af naturtyper ved drift af Onsevig Havbrug udelukkende er foranlediget af organisk berigelse af sedimentet. Det fremgår, at påvirkningen er helt lokal i havbrugsområdet og ikke når ind i Natura 2000-område nr. 173, og således ikke berører naturtyper, inklusiv den prioriterede naturtype "Kystlaguner". Yderligere fremgår det, at der ikke er fundet påvirkninger af naturtyper i andre Natura 2000-områder.

Det fremgår videre, at der ikke forekommer påvirkning af naturtyper i N116 og N173 (og i andre Natura 2000-områder) som følge af havbrugsdriften.

Yderligere fremgår det, at målsætningerne for Natura 2000-område nr. 173 foreskriver, at områdets økologiske integritet skal sikres, og at dette bl.a. skal ske gennem en lav næringsstofbelastning. Det fremgår, at den ansøgte placeringstilladelse for Onsevig Havbrug omfatter udledning af 16,47 ton N om året, og at dette svarer til 0,82 % af nutids og 0,94 % af målbelastning til Smålandsfarvandet, åbne del (206).

Endelig fremgår det, at det bemærkes, at denne belastning ikke medfører påvirkning af naturtyperne i N173, og at den historiske belastning fra havbruget er indregnet i indsatsbekendtgørelsen.

For så vidt angår den kumulerede påvirkning, fremgår det af det ikke-tekniske resumé, at påvirkningen ved drift af Onsevig Havbrug kumuleret med Rågø, Fejø, Skalø og Bissrup havbrug på nøgleelementer i Natura 2000-område nr. 173

berører naturtyperne 1160 "Større lavvandede bugter og vige" og 1110 "Sandbanker", som et resultat af organisk berigelse af sedimentet og af reduceret lys ved havbunden. Det fremgår, at der for de andre påvirkningskriterier ikke er fundet påvirkning.

Herefter fremgår bl.a. følgende af det ikke-tekniske resumé vedrørende den kumulerede påvirkning:

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

Påvirkningen af 1110 "Sandbanker" foranlediget af organisk berigelse af sedimentet forekommer i et minimalt område sydøst for Onsevig Havbrug lige inden for grænsen af N173.

Påvirkninger foranlediget af ændringerne i lys ved havbunden og organisk berigelse af sedimentet i 1160 "Større lavvandede bugter og vige" forekommer i arealer på 90 ha (højst for scenariet med reduceret kvælstofbelastning fra land), svarende til 0,16% af den fotiske bundzone, og for 1110

"Sandbanker" på 2,8 ha (højst for scenariet med nutids kvælstofbelastning fra land), svarende til 0,06% af den fotiske zone inden for denne naturtype, hvoraf 0,5 ha, svarende til 0,01% påvirkes i "høj" grad.

For påvirkning af naturtyperne fremhæves at:

- Påvirkning af 2,8 ha (0,06%) "Sandbanker" og 90 ha (0,16%) "Bugter og Vige" i N173 som følge af havbrugsdriften er uden betydning for struktur, funktion

og områdets integritet. Der forekommer ikke påvirkning af naturtyper i andre Natura 2000-områder.

- Påvirkning i "høj" grad af 0,5 ha (0,01%) "Sandbanker" i N173 som følge af havbrugsdriften er uden betydning for struktur, funktion og områdets integritet. Der forekommer ikke "høj" påvirkning af naturtyper i andre Natura 2000-områder."

Af konklusionen vedrørende den kumulerede påvirkning af naturtyper i det ikke-tekniske resume fremgår endvidere følgende:

"På baggrund af modellering, indsamling af sedimentprøver i området, vurdering af udpegningsgrundlaget og relevante data fra blandt andet Natura 2000 – område nr. 173, kan det konkluderes, at det *kan udelukkes*, at fortsat drift af Onsevig Havbrug i kumulering med fortsat drift af Rågård Havbrug, Fejø Havbrug, Skalø Havbrug og Bisserup Havbrug kan forhindre at tilstanden af de udpegede naturtyper i Natura 2000-område nr. 173 er stabil eller i fremgang eller fører til skade på struktur og funktion af udpegede naturtyper i Natura 2000-område nr. 173 og dermed forringe områdets integritet.

Påvirkning af den fotiske bundzone vil ikke vanskeliggøre reetablering af ålegræs. For ålegræs, bundvegetation og benthiske mikroalger kan påvirkningen af lys og derved vækstforhold endvidere udelukkes at have påvirkning af struktur og funktion. Dette gælder for scenariet med nutidsbelastninger og scenariet med reduceret dansk kvælstoftilførsel fra land.

Dertil kommer at den økologiske tilstand er "god" i vandplanområdet "Smålandsfarvandet, syd (34)". Det kan derfor udelukkes, at fortsat drift af Onsevig Havbrug i kumulation med Rågård Havbrug, Fejø Havbrug, Skalø Havbrug og Bisserup Havbrug vil være i strid med opnåelse af god økologisk tilstand og derved "gunstig bevaringsstatus".

Derved kan det ligeledes *udelukkes*, at udledningen af næringsstoffer fra Onsevig Havbrug kumuleret med andre havbrug strider mod bevaringsmålsætningen, eller potentielt forhindrer, at områdets integritet sikres i form af en lav næringsstofbelastning.

For påvirkningen foranlediget af ændringer i sedimentets iltforbrug og ændringer i lys ved havbunden i naturtypen 1160 "Større lavvandede bugter og vige" og 1110 "Sandbanker" konkluderes det samlet, at det *uden for enhver tvivl ikke vil føre til varig og uoprettelig skade på struktur og funktion af de udpegede naturtyper*.

Det konkluderes endvidere, at der ikke vil være skade på andre Natura 2000-områder fra Onsevig Havbrug eller Onsevig Havbrug kumuleret med de nærliggende havbrug."

Af habitatkonsekvensvurderingens afsnit 8.2.2 fremgår bl.a. følgende vedrørende den kumulerede påvirkning af naturtyper i forhold til vurderingskriteriet lys på havbunden:

"Ændringerne i lys ved havbunden, foranlediget kumulativt af produktionen ved Onsevig, Rågå, Fejø, Skalø og Bisserup Havbrug, er derved over kriteriet for lys på havbunden som beskrevet i afsnit 7.3.2, og kan derfor betragtes som en påvirkning.

Påvirkningen foranlediget af ændringer i lys på havbunden kan observeres i N173 i naturtyperne "Bugter og vige" og "Sandbanker". Påvirkningen berører 59 ha svarende til 0,11% af naturtypen "Bugter og vige" og 2,5 ha svarende til 0,06% af naturtypen "Sandbanker" (Figur 8-16 og Tabel 8-1).

Områder med bundvegetation i naturtyperne "Bugter og vige" og "Sandbanker" forventes berørt af påvirkningen af hhv. 5,9 ha og 0,3 ha, svarende til 0,11% og

0,06% af arealet med bentisk vegetation (Figur 8-17). Påvirkningen på bundvegetation medfører endvidere en "høj" påvirkning af areal med bundvegetation i naturtypen "Sandbanker" på 0,1 ha svarende til 0,01% af bundvegetationen. Det bemærkes, at satellitdata for bundvegetation kun dækker ud til en dybde på 7 m, og at påvirkninger af bundvegetation på dybder > 7 m derfor er estimeret ud fra dækningsgraden for 0-7 m på 10%.

Områder med benthiske mikroalger i naturtypen "Bugter og vige" og "Sandbanker" berøres ligeledes af påvirkningen af hhv. 59 ha og 2,5 ha, svarende til 0,11% og 0,06% af arealet af den fotiske bundzone. Påvirkningen medfører endvidere en "høj" påvirkning af areal med benthiske mikroalger i naturtypen "Sandbanker" på 0,5 ha svarende til 0,01% af det samlede forventede areal med benthiske mikroalger i naturtypen.

Det bemærkes, at de opgjorte ændringer i lys ved havbunden i Figur 8-16 ikke repræsenterer en bestemt hændelse på et bestemt tidspunkt, men den maksimale ændring i et givent punkt, på ethvert tidspunkt i perioden for vurderingen, produktionssæsonerne i 2014-2018."

2.4.2 Fugle

Det fremgår af det ikke-tekniske resumé til habitatkonsekvensvurderingen, at det for fugle gælder, at påvirkninger kan klassificeres som værende potentielt betydelige (væsentlig påvirkning kan ikke udelukkes), hvis det samlede forstyrrede areal (som følge af havbrugsdrift) svarer til >10 % af arealet af kernehabitat for fugle på udpegningsgrundlaget i Natura 2000-området, medmindre det kan udelukkes, at forstyrrelse vil resultere i en reel populationseffekt for arten. Det fremgår, at fuglenes flugtafstand er artsspecifik og varierer fra 1000 m (bl.a. blichhøne) til 2000 m (bl.a. sangsvane).

Det fremgår videre, at andelen af kernehabitat for lom, sangsvane/knopsvane, grågåas/bramgåas, skeand, troldand, toppet skallesluger, hvinand og blichhøne inden for fuglebeskyttelsesområde F85, som påvirkes af sejlads med langsomtsejlende både til havbrugene, estimeres til henholdsvis 0 %, 11,2 %, 9,7

%, 5,0 %, 9,6 %, 13,6 %, 7,9 % og 5,5 % ved kombineret sejlads til Onsevig, Rågø, Fejø og Skalø havbrug.

Det fremgår endvidere, at andelen af kernehabitat for lom, gråstrubet lappedykker og edderfugl inden for fuglebeskyttelsesområde F128, som påvirkes af sejlads af ruterne med langsomtsejlendes både til havbrugene estimeres til henholdsvis 1,5 %, 5,3 % og 2,9 %.

Endvidere fremgår det, at påvirkningen i F85 fra sejladsen på de udpegede overvintrende trækfugle lom, grågås, bramgås, skeand, troldand, hvinand og blishøne vurderes at være ubetydelig.

Herefter fremgår det, at påvirkningen i F128 fra sejladsen på de udpegede overvintrende trækfugle lom, gråstrubet lappedykker og edderfugl ligeledes vurderes at være ubetydelig.

Det fremgår herudover, at påvirkningen af kernehabitat i F85 for overvintrende sangsvane/knopsvane og toppet skallesluger er på 11,2 % og 13,6 % og derved større end kriteriet og år-til-år variationen i udbredelsen (+/- 10%). Det fremgår i den forbindelse, at det påvirkede kernehabitat i F85 for sangsvane/knopsvane og toppet skallesluger ved sejlads til Onsevig, Rågø, Fejø og Skalø havbrug via Fejø Havbrug i stedet for den direkte rute mellem Kragenæs Havn og Skalø havbrug er estimeret til henholdsvis 7,2 % og 9,3 %. Det fremgår, at denne forstyrrelse kun optræder i en del af trækfuglenes opholdsperiode. Det fremgår herefter, at det derfor kan udelukkes, at sejladsen til/fra Onsevig, Rågø, Fejø og Skalø havbrug vil have en negativ effekt på sangsvane/knopsvane og toppet skallesluger ved at begrænse arternes fourageringsområde inden for F85, ved anvendelse af den alternative sejlroute.

Af habitatkonsekvensvurderingens afsnit 7 om metode for habitatkonsekvensvurdering fremgår bl.a. følgende vedrørende fugle:

"Påvirkninger kan klassificeres som værende potentielt betydelige

(væsentlige påvirkning kan ikke udelukkes), hvis følgende kriterie er opfyldt:

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

Kriterier for fugle og havpattedyr er baseret på EU, HELCOM og OSPAR-standarder /57/ /90/ /91/, fastsat for at sikre at marine aktiviteter ikke hindrer "gunstig bevaringsstatus" for fugle.

Vurderingen dækker påvirkninger fra sejlrouterne og sejladsen til og fra Kragenæs Havn for havbrugene Onsevig, Rågø, Fejø og Skalø. Da påvirkningen fra havbrugene enkeltvis altid vil være mindre end den kumulerede påvirkning, vurderes havbrugene kun enkeltvis i det tilfælde, at der ikke kan udelukkes væsentlig kumuleret påvirkning."

2.4.3 Udledning af kobber

Det fremgår af det ikke-tekniske resumé til habitatkonsekvensvurderingen, at det af Onsevig Havbrugs egenkontrol for 2010-2020 fremgår, at sedimentet inden for Onsevig Havbrugs område viser forhøjede koncentrationer af kobber sammenlignet med sedimentet uden for havbrugsområdet.

I den forbindelse fremgår bl.a. følgende om koncentrationsforøgelsen af kobber i havbrugsområdet:

”Det kan således på det foreliggende grundlag med stor sandsynlighed vurderes, at det ansøgte kobberforbrug ikke vil medføre en overskridelse af kravet til maksimal årlig koncentrationsforøgelse inden for Onsevig Havbrug på 5% af ERL = 1,7 mg Cu kg⁻¹ TS år⁻¹ (værdi når kobber koncentrationen generelt er under ERL værdien i havbrugsområdet). Fra omkring 100 m fra havbruget, hvor kobberkoncentrationen ligeledes er under ERL-værdien, forventes 5% kravet heller ikke overskredet.”

2.4.4 Kumulation

Det fremgår af det ikke-tekniske resumé til habitatkonsekvensvurderingen, at de andre eksisterende havbrug, der vurderes kumuleret med Onsevig Havbrug, er Rågø, Fejø, Skalø og Bisserup havbrug. Det fremgår, at Bisserup Havbrug dog ikke indgår kumulativt for fugle og havpattedyr på grund af afstanden til Rågø, Onsevig, Fejø og Skalø havbrug. Videre fremgår det, at produktionsbidraget fra havbrugene i henhold til havbrugenes ansøgning totalt er på 76,6 ton N og 8,6 ton P.

Det fremgår endvidere af habitatkonsekvensvurderingen, at de anførte havbrug, der skal vurderes kumuleret med Onsevig Havbrug, er valgt ud fra, at Miljøstyrelsen har konkluderet, at der ligeledes skal foretages konsekvensvurdering af disse havbrug ved styrelsens væsentlighedsvurdering eller på baggrund af afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet.

2.4.5 Konklusion

Det fremgår af den sammenfattende konklusion i det ikke-tekniske resumé, at habitatkonsekvensvurderingen viser, at den ansøgte fortsatte drift og udledning af næringsstoffer fra Onsevig, Rågø, Fejø, Skalø og Bisserup havbrug uden for enhver rimelig tvivl ikke vil påføre de nærmeste Natura 2000-områder N116 og N173 eller andre Natura 2000-områder, inklusiv N162, skade på struktur, funktion og områdernes integritet.

Det fremgår, at det derved ligeledes kan udelukkes, at drift og udledning af næringsstoffer fra Onsevig, Rågø, Fejø, Skalø og Bisserup havbrug strider mod de overordnede og generelle bevaringsmålsætninger for N116 og N173 (og andre Natura 2000-områder inklusiv N162) eller potentielt forhindrer, at områdets integritet sikres i form af en lav næringsstofbelastning.

Det fremgår, at det endvidere kan udelukkes, at anvendelse af medicin (sulfadiazin, trimethoprim og oxolinsyre) og af 135 kg kobber årligt ved Onsevig Havbrug kumuleret med kobber og medicinforbrug ved andre havbrug, kan føre til påvirkning af vandkvalitet og sedimentet i N116 og N173 (og i andre Natura 2000-områder inklusiv N162).

Herefter fremgår det, at de konkrete målsætninger 5, 6, 7, 8, 9, 10 og 11 (for fjordterne, havterne, klyde, dværgterne, splitterne, bramgås, grågås, sædgås, mørkbuget knortegås, hvinand, taffeland, troldand, skarv, lille skallesluger, blishøne, trane og havørn) i planen for N173 eller andre Natura 2000-områder ikke bliver kompromitteret af drift af Onsevig Havbrug kumuleret med de andre havbrug.

Yderligere fremgår det, at det i forhold til de konkrete målsætninger i planen for N173 om levesteder for trækfugle, herunder sangsvane, knopsvane og toppet skallesluger (målsætning 10 og 11), konkluderes, at det kan udelukkes, at levestederne kan blive kompromitteret af sejladsen til/fra Onsevig, Rågø, Fejø og Skalø havbrug, såfremt den alternative sejlroute mellem Kragenæs Havn og Skalø Havbrug via Fejø Havbrug anvendes. Anvendes den direkte sejlroute, kan det ikke udelukkes, at levestederne for sangsvane, knopsvane og toppet skallesluger kan blive kompromitteret af sejladsen til/fra Onsevig, Rågø, Fejø og Skalø havbrug.

2.5 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 20. december 2023 til klagen bemærket, at der i habitatkonsekvensvurderingen er arbejdet med to scenarier. Der er dels set på havbrugets påvirkning ved nuværende forhold med nuværende belastning fra alle punktkilder, dels på et scenarie, hvor alle øvrige punktkilder er reduceret

med 30 % svarende til resultatet af en forventet indsats, jf. vandplanerne. Herefter har styrelsen bemærket, at det sidste scenarie er taget med for supplerende at belyse anlæggets påvirkning i en situation, hvor anlægget udgør en relativt større punktkilde end i den nuværende situation. Styrelsen har herefter anført, at den gennemførte habitatkonsekvensvurdering således tager højde for den nuværende belastningssituation.

Yderligere har Miljøstyrelsen bemærket, at der kun, for så vidt angår ændringerne af lys ved havbunden, er tale om en accept af 2,5-5 % reduktion af lys, og at dette sker på så store vanddybder, at det ikke påvirker ålegræsset. Styrelsen har herefter bemærket, at disse lyspåvirkninger er resultatet af en kumulativ påvirkning fra produktionen ved alle fem havbrug og således forekommer i og omkring havbrugsområderne, bortset fra ved Bisserup Havbrug.

Videre har Miljøstyrelsen med henvisning til den påklagede afgørelse anført, at der for alle andre fundne påvirkninger er tale om meget små procentsatser. Ifølge styrelsen giver enhver aktivitet på havet anledning til en påvirkning af en vis størrelse, og det afgørende er, om en samlet vurdering af effekten af denne påvirkning viser en skadelig påvirkning af struktur, funktion og integritet for Natura 2000-områderne.

Endelig har Miljøstyrelsen bemærket, at habitatkonsekvensvurderingen har vist, at der er en lille påvirkning, men ingen skadevirkning, hverken individuelt eller kumuleret.

2.6 Andre bemærkninger til klagen

Havbruget har den 3. juli 2024 til klagen bl.a. bemærket, at der efter havbrugets opfattelse hverken af habitatreglerne eller af EU-Domstolens praksis kan udledes, at minimale/mindre påvirkninger af blot en lille del af et Natura 2000-område skulle udgøre en "skade" i habitatdirektivets forstand. Ifølge havbruget forudsættes det tværtimod i præmis 47 i EU-Domstolens dom af 7. september

2004 i sag C-127/02, Waddenzee, at et Natura 2000-område kan påvirkes af et konkret projekt, uden at dette nødvendigvis statuerer en "skade".

Havbruget har videre henvist til, at det fremgår af EU-Kommissionens vejledning til habitatdirektivets artikel 6, at der ikke er tale om skadelig virkning, for så vidt angår artikel 6, stk. 3, i tilfælde, hvor en plan eller et projekt kun vil have en negativ indvirkning på lokaliteten i en visuel forstand eller kun vil påvirke naturtyper og arter, der ikke er opført i bilag I eller bilag II, for hvilke lokaliteten er udpeget.

Yderligere har havbruget henvist til, at det fremgår af vejledningen, at et tab på 100 m² naturtype kan være væsentlig i forbindelse med en lille lokalitet for en sjælden orkide, mens et tilsvarende tab af stor steppelokalitet kan være uvæsentlig, hvis den ikke har nogen indvirkninger på lokalitetens bevaringsmålsætninger.

Havbruget har endvidere henvist til afsnit 4.7.2 og 4.7.2 i Miljøstyrelsens habitatvejledning.^[9]

Det er på den baggrund havbrugets opfattelse, at Miljøstyrelsens afgørelse er i overensstemmelse med habitatreglerne, herunder i lyset af DHIs habitatkonsekvensvurderinger.

Endelig har havbruget bemærket, at det er havbrugets opfattelse, at vandplanlægningen ikke er relevant for eller skal inddrages i nævnets prøvelse af afgørelsen. Herefter har havbruget anført, at klagers synspunkter vedrørende vandplanlægningen synes at være baseret på en kritik af selve den måde, som Danmark har implementeret, udmøntet og håndteret forpligtelserne efter vandrammedirektivet på. Ifølge havbruget kan sådanne klagepunkter ikke efterprøves under en rekursprøvelse i forhold til en konkret enkeltsag som den foreliggende klagesag.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, 1. pkt., i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,^[10] at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmål om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne sag foretaget en prøvelse af, om reglerne om habitatbeskyttelse efter EU's habitatdirektiv^[11] og fiskeriloven er overholdt ved Miljøstyrelsens afgørelse efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har derudover fundet anledning til at anføre enkelte forhold i afsnit 3.3, som vil skulle tages i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Habitatdirektivet

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og stk. 3, at:

"2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt

forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden."

Derudover følger det af habitatdirektivets artikel 7, at:

"Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2."

Habitatdirektivets artikel 6 pålægger medlemsstaterne en række forpligtelser og særlige procedurer, der skal sikre opretholdelse eller i givet fald genoprettelse af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper på udpegningsgrundlaget for et Natura 2000-område.^[12]

Det følger af EU-Domstolens praksis, at en tilladelse til et projekt, der er meddelt i henhold til artikel 6, stk. 3, nødvendigvis forudsætter, at planen eller projektet ikke er egnet til at forårsage forringelse eller væsentlig forstyrrelse i artikel 6, stk. 2's forstand.^[13]

Det fremgår videre af EU-Domstolens praksis, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og stk. 3, skal fortolkes som et sammenhængende hele med hensyn til bevaringsmålsætningerne i direktivet, og at hvor der er behov for en kontrol af et projekt for at efterkomme bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, skal den ske i overensstemmelse med kravene i artikel 6, stk. 3, idet artikel 6, stk. 2 og stk. 3, søger at sikre det samme beskyttelsesniveau.^[14]

EU-Domstolen har fortolket bestemmelsen i artikel 6, stk. 3, således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte vil blive påvirket væsentligt (væsentlighedsvurdering).

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.^[15]

De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.^[16]

Ved en sådan vurdering finder forsigtighedsprincippet anvendelse.^[17]

Det fremgår af EU-Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske skade på Natura 2000-områdets integritet, knytter sig til, hvordan planen eller projektet kan påvirke Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger.

Miljøstyrelsen har i habitatvejledningen redegjort nærmere for Miljøstyrelsens fortolkning og administration af bestemmelserne i habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, herunder af EU-Domstolens domme, samt de danske gennemførelsesbestemmelser.^[18]

Det fremgår bl.a. af habitatvejledningen, at bevaringsmålsætningerne for de enkelte Natura 2000-områder fastlægges i Natura 2000-planen, som Miljøstyrelsen udarbejder for de enkelte områder. Natura 2000-planen gælder for de arter- og naturtyper, som Natura 2000-området er udpeget for at beskytte. At undgå skade på Natura 2000-områdets integritet indebærer således, at der ikke må ske skade på områdets udpegningsgrundlag. Konsekvensvurderingen skal holdes op mod bevaringsmålsætningen for Natura 2000-området, og herunder skal det vurderes, om den pågældende plan eller projektet hindrer opnåelse af bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-området. Af vejledningen fremgår ligeledes, at konsekvensvurderingen på bedste videnskabelige grundlag endvidere skal undersøge, om området har en robusthed, hvorved en eventuel påvirkning ikke er til stede, er ubetydelig, eller falder inden for rammen af, hvad der er acceptabel påvirkning, samtidig med at skade eller forringelser af områdets integritet undgås. Hvis arter og naturtyper på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag fortsat kan være i gunstig bevaringsstatus eller bevæge sig i retning deraf, jf. Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger, vil en række aktiviteter således kunne iværksættes, uden at disse betragtes som en varig skade på Natura 2000-områdets integritet.^[19]

I det tilfælde, hvor et projekt er blevet godkendt efter en vurdering, der ikke er i overensstemmelse med kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. pkt., følger det af EU-Domstolens praksis, at medlemsstaten skal foretage en efterfølgende undersøgelse af virkningerne af dette projekts udførelse på det pågældende område på grundlag af direktivets artikel 6, stk. 2, hvis denne undersøgelse udgør den eneste passende foranstaltning for at undgå, at denne udførelse medfører en væsentlig forringelse eller forstyrrelser, som kan påvirke området væsentligt i betragtning af formålene med dette direktiv.^[20] Det fremgår videre af Domstolens praksis, at forpligtelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, mod forringelser af Natura 2000-områder gælder for hver enkelt lokalitet, idet

forringelser ved en given lokalitet ikke kan udlignes ved forbedringer på andre lokaliteter.^[21]

Fiskeriloven

Habitatdirektivet er i dansk ret bl.a. implementeret i fiskeriloven.

Det følger af fiskerilovens § 10 e, stk. 1, at 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.

Bestemmelsen implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.^[22]

Det følger af fiskerilovens § 10 d, stk. 1, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri 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.

Bestemmelsen implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.^[23]

Det følger endvidere af fiskerilovens § 10 d, stk. 2, at med henblik på at varetage de i stk. 1 nævnte hensyn træffer ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri endvidere passende foranstaltninger over for fiskeri og fiskeriopdrætsaktiviteter omfattet af denne lov, herunder udstedelse af vilkår eller meddelelse af forbud eller påbud.

3.2.2 Habitatkonsekvensvurderingen

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

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at den udarbejdede habitatkonsekvensvurdering ikke er i overensstemmelse med reglerne om habitatbeskyttelse i habitatdirektivet og fiskerilovens § 10 e, stk. 1, hvorfor Miljøstyrelsens afgørelse efter fiskerilovens § 10 d, stk. 2, hviler på et utilstrækkeligt grundlag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der ikke af habitatkonsekvensvurderingen fremgår en konkret begrundelse for, hvorfor påvirkningen af henholdsvis naturtypen sandbanke (1110) og naturtypen bugter og vige (1160) som udpegningsgrundlag vurderes at være uden betydning for naturtypernes struktur og funktion og dermed for Natura 2000-områdets integritet. Der er således alene henvist til den procentuelle påvirkning af naturtypernes areal, og nævnet forstår konklusionen i

habitatkonsekvensvurderingen således, at det vurderes, at påvirkningen af naturtyperne er uden betydning for deres struktur og funktion og dermed Natura 2000-områdets integritet, fordi der er tale om små procentdele af det samlede areal af naturtyperne. Det ses således bl.a. ikke at indgå i vurderingen, at de marine naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område 173 er i stærkt ugunstig bevaringsstatus.^[24]

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det forhold, at de negativt påvirkede arealer set som en procentdel af de samlede naturtypeforekomster i habitatområdet kan synes små, ikke kan føre til et andet resultat.

For så vidt angår påvirkningen af fugle, bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det fremgår af habitatkonsekvensvurderingen, at det for fugle er lagt til grund, at påvirkningerne kan klassificeres som værende potentielt betydelige (væsentlig påvirkning kan ikke udelukkes), hvis det samlede forstyrrede areal som følge af havbrugsdrift svarer til mere end 10 % af arealet af kernehabitat for fugle på udpegningsgrundlaget i Natura 2000-området, medmindre det kan udelukkes, at forstyrrelse vil resultere i en reel populationseffekt for arten. Der er til støtte herfor henvist til EU, HELCOM og OSPAR-standarder (/57/ /90/ /91/).^{[25] [26] [27]}

Miljø- og Fødevareklagenævnet har gennemgået de anførte referencer, og det er nævnets vurdering, at der ikke heri findes grundlag for, at der kan anvendes et generelt kriterium, hvorefter en forstyrrelse af mindre end 10 % af et kernehabitat ikke vil resultere i en reel populationseffekt for fugle.

Endvidere konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Miljøstyrelsen i den påklagede afgørelse har henvist til, at det i habitatkonsekvensvurderingen foreslås, at der benyttes en alternativ sejlroute til Onsevig Havbrug for at undgå forstyrrelse af en mindre procentdel af kerneområdet for sangsvane/knopsvane og toppet skallesluger i Natura 2000-område N173. Nævnet konstaterer desuden, at det fremgår af habitatkonsekvensvurderingen, at det ikke kan udelukkes, at levestederne for de pågældende fuglearter kan blive

kompromitteret, hvis der anvendes en mere direkte sejlroute, idet påvirkningen i givet fald vil være på henholdsvis 11,2 % og 13,6 %. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det ikke fremgår af den påklagede afgørelse, om der på denne baggrund vil blive stillet vilkår om anvendelse af den alternative sejlroute for at undgå forstyrrelse af de nævnte arter af fugle.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at Miljøstyrelsen ikke har haft det fornødne grundlag for at fastslå, at driften af Onsevig Havbrug, kumuleret med Rågø, Fejø og Skalø havbrug ikke har skadelige virkninger for integriteten af Natura 2000-område N173 i relation til fugle. Nævnet har lagt vægt på, at den foretagne konsekvensvurdering bygger på et generelt kriterium, hvorefter en forstyrrelse af mindre end 10 % af et kernehabitat ikke vil resultere i en reel populationseffekt for fugle. Nævnet må således lægge til grund, at det for konsekvensvurderingens konklusioner generelt har været afgørende, at den beregnede forstyrrelse for de enkelte fuglearter på udpegningsgrundlaget ikke overstiger 10 % af et kernehabitat. Nævnet finder i den forbindelse, at styrelsen ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for, at der som generelt kriterium for en acceptabel påvirkning af en given fuglebestand uanset art kan anvendes en øvre grænse på 10 %. Nævnet finder endvidere, at styrelsen ikke i tilstrækkelig grad har begrundet, at der kan lægges vægt på effekten i et scenarie, hvor der benyttes en alternativ sejlroute til havbrugene, som ikke er vilkårsfastlagt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke fastlægger nogen særlig metode for gennemførelsen af en konsekvensvurdering. Vurderingen skal dog fortsat ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kunne fastslå, at planen eller projektet ikke har skadelige virkninger for Natura 2000-områdets integritet. Det gælder navnlig, hvor den anvendte metode som i det konkrete tilfælde bygger på helt generelle kriterier om omfanget af den forstyrrelse, som en given fuglebestand uanset art kan tåle.

Da habitatkonsekvensvurderingen ikke er i overensstemmelse med reglerne om habitatbeskyttelse i habitatdirektivet, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Miljøstyrelsens afgørelse om ikke at træffe foranstaltninger over for driften af

havbruget i henhold til fiskerilovens § 10 d, stk. 2, er truffet på et utilstrækkeligt grundlag, og at afgørelsen derfor lider af en væsentlig retlig mangel, som bevirker, at afgørelsen er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Miljøstyrelsen ved en fornyet behandling bør foretage en ny konkret vurdering af påvirkningen af naturtypen sandbanke og naturtypen bugter og vige samt påvirkningen i form af forstyrrelse af fuglearterne på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område N173. Det skal derved begrundes, hvilken påvirkning af de enkelte arter på udpegningsgrundlaget, der kan anses for acceptabel i forhold til at undgå skadelig virkning på Natura 2000-områdets integritet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det fremgår af habitatkonsekvensvurderingen, at påvirkningen fra Onsevig Havbrug er vurderet kumuleret med Fejøl, Rågø, Skalø og Bisserup havbrug, idet Miljøstyrelsen har konkluderet, at der ligeledes skal foretages konsekvensvurdering af disse havbrug ved styrelsens væsentlighedsvurdering eller på baggrund af afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at havbrugene Agersø, Grønsund og Kongsnæs således ikke indgår i vurderingen af den kumulative påvirkning fra Onsevig Havbrug, selvom disse havbrug efter nævnets opfattelse udgør projekter, der ligeledes kan påvirke de omhandlede Natura 2000-områder. Ved en fornyet behandling af sagen bør Miljøstyrelsen derfor overveje og redegøre nærmere for, om disse havbrug tillige skal indgå i vurderingen af påvirkningen fra Onsevig Havbrug kumuleret med påvirkningen fra øvrige havbrug i området.

For så vidt angår udledning af kobber, fremgår det af habitatkonsekvensvurderingen, at det ansøgte kobberforbrug ikke vil medføre en overskridelse af kravet til maksimal årlig koncentrationsforøgelse på 5 % af

ERL. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at der ikke i habitatkonsekvensvurderingen er henvist til eller uddybet, hvor dette 5 %-krav stammer fra. Ved en fornyet behandling af sagen bør Miljøstyrelsen derfor redegøre nærmere for baggrunden for det anvendte kriterium.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 12. juni 2023 om Onsevig Havbrugs placeringstilladelse

[1] Lovbekendtgørelse nr. 205 af 1. marts 2023 om fiskeri og fiskeopdræt.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Second opinion on the need for reduction of nitrogen in the third RBMP for 20212027, Phase I, Miljøministeriet og Finansministeriet, marts 2023.

[5] Natura 2000-plan 2022-2027 Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborgsund, Bøtø Nor og Hyllekrog-Rødsand. Natura 2000-område nr. 173. Habitatområde H152. Fuglebeskyttelsesområde F82, F83, F85 og F86. Juni 2023. Se link: <https://edit.mst.dk/media/lmtb5dga/n173-natura-2000-plan-2022-27-smaalandsfarvandet-nord-for-lolland-guldborg-sund-boetoe-nor-og-hyllekrog-roedsand.pdf>.

[6] Bevaringsstatus for naturtyper og arter - 2025. Habitatdirektivets Artikel 17-rapportering. Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 673 2025. Se link: https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Videnskabelige_rapporter_600-699/SR673.pdf.

[7] Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnummer NMK-10-00904.

[8] Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnummer 18/09816.

[9] Vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, Miljøstyrelsen, december 2020.

[10] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

[11] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

[12] EU-Domstolens dom af 12. april 2018, (People Over Wind og Sweetman), præmis 23.

[13] EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Waddenzee), præmis 36.

[14] Se EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 32, EU-Domstolens dom af 4. marts 2010 i sag C-241/08 (Kommissionen mod Frankrig), præmis 30 og sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), præmis 54.

[15] EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Hjertemuslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4.

[16] Se bl.a. EU-Domstolens dom af 24. november 2011 i sag C-404/09 (Kommissionen mod Spanien), præmis 99.

[17] Se EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 48.

[18] Vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, Miljøstyrelsen, december 2020, s. 41f, med henvisning til sag C-258/11 (Sweetman), præmis 30, 31, 39 og 40.

[19] Habitatvejledningen s. 41.

[20] Se bl.a. EU-Domstolens dom af 14. januar 2016 i sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen m.fl.), præmis 46 og EU-Domstolens dom af 10. november 2022 i sag C-278/21 (AquaPri), præmis 40.

[21] EU-Domstolens dom af 14. november 2024 i sag C-47/23, (Kommissionen mod Tyskland), præmis 96.

[22] Jf. bemærkningerne til bestemmelsen i forslag LSF 136 til lov om fiskeri og fiskeopdræt, som fremsat den 27. marts 2008 (2007/2 LSF 136).

[23] Jf. bemærkningerne til bestemmelsen i forslag LSF 136 til lov om fiskeri og fiskeopdræt, som fremsat den 27. marts 2008 (2007/2 LSF 136).

[24] Bevaringsstatus for naturtyper og arter - 2025. Habitatdirektivets Artikel 17-rapportering. Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 673 2025. Se link:

https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Videnskabelige_rapporter_600-699/SR673.pdf.

[25] Konzept für den Schutz der Schweinswale vor Schallbelastungen bei der Errichtung von Offshore Windparks in der deutschen Nordsee (Schallschutzkonzept). Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. 2013.

[26] Bird Life International (2020). Derogation from the protection of birds - EU Birds Directive, the Bern Convention and the African-Eurasian Waterbird Agreement.

[27] Palialexis A., S. Korpinen, A. F. Rees, I. Mitchell, D. Micu, J. Gonzalez, D. Damalas, M. Aissi, L. Avellan, A. Brind'Amour, A. Brunner, S. Camilleri, I. Carlén, D. Connor, M. Dagys, A. C. Cardoso, V. Dierschke, J-N. Druon, S. Engbo, M. Frederiksen, P. Gruszka, F. Haas, J. Haldin, N. Häubner, P. Heslenfeld, L. Koehler, S. Koschinski, V. Kousteni, M-L. Krawack, A. Kreutle, E. Lefkadiou, L. Lozys, L. Luigujoe, C. Lynam, C. Magliozzi, I. Makarenko, G. Meun, T. Moura, M. Pavičić, N. Probst, M. Salomidi, F. Somma, F. Svensson, K. Torn, K. Tsiamis, M. Tuaty-Guerra, Species thresholds: Review of methods to support the EU Marine Strategy Framework Directive, EUR 30680 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-36342-2, doi:10.2760/52931, JRC124947.

Lovområder:

Fiskeri