



Datum van inontvangstneming : 15/06/2021

**Zaak C-278/21****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

28 april 2021

**Verwijzende rechter:**

Østre Landsret (Denemarken)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

8 februari 2021

**Verzoekende partij:**

Dansk Akvakultur, optredend namens AquaPri A/S

**Verwerende partij:**

Miljø- og Fødevareklagenævnet

**Interveniënte:**

Landbrug &amp; Fødevarer (aan de zijde van AquaPri A/S)

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Beroep ter betwisting van de geldigheid van een beslissing over de toepassing van voorschriften van de habitatrichtlijn ten aanzien van een milieuvergunning voor een bestaande viskwekerij.

De verwijzingsbeslissing betreft de zaak in verband met Onsevig Havbrug. Deze zaak is een van zeven zaken met betrekking tot de toepassing van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn op bestaande viskwekerijen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267, tweede alinea, VWEU betreffende de uitlegging van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van

de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: „habitatrictlijn”).

### **Prejudiciële vragen**

1. Moet artikel 6, lid 3, [eerste volzin,] van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (habitatrictlijn) aldus worden uitgelegd dat het van toepassing is op een situatie als de onderhavige, waarin een vergunning is aangevraagd om de exploitatie voort te zetten van een bestaande viskwekerij waarvan de activiteit en de lozing van stikstof en andere nutriënten niet zijn gewijzigd ten opzichte van de activiteit en de lozing die in 2006 waren vergund, maar waarin de gehele activiteit en de cumulatieve effecten van alle viskwekerijen in het gebied niet zijn beoordeeld in het kader van de eerder verleende vergunning voor de viskwekerij, voor zover de bevoegde instanties enkel de totale extra lozing van stikstof etc. door de betrokken viskwekerij hebben beoordeeld?

2. Is het voor de beantwoording van de eerste vraag van belang dat het nationale stroomgebiedbeheerplan voor de periode 2015-2021 rekening houdt met de aanwezigheid van viskwekerijen in het gebied, voor zover daarbij een bepaalde hoeveelheid stikstof is gereserveerd om te verzekeren dat de bestaande viskwekerijen in het gebied gebruik kunnen maken van hun huidige lozingsvergunningen en de werkelijke lozing van stikstof enz. afkomstig van de viskwekerijen binnen de vastgestelde grenzen blijft?

3. Indien in een situatie als de onderhavige een beoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 3, [eerste volzin,] van de habitatrictlijn moet worden uitgevoerd, dient de bevoegde instantie bij die beoordeling dan rekening te houden met de in het stroomgebiedbeheerplan voor de periode 2015-2021 opgelegde beperkingen van de lozing van stikstof en met alle andere relevante informatie en beoordelingen die zouden kunnen voortvloeien uit het stroomgebiedbeheerplan of het Natura 2000-plan voor het gebied?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (habitatrictlijn), met name artikel 6, lid 3

Arresten van het Hof met betrekking tot het begrip „project”:

Zaak C-127/02, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, punten 24-26

Zaak C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.

Zaak C-121/11, Pro-Braine ASBL e.a.

Zaak C-226/08, Stadt Papenburg, punten 39-42 en 51

Gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en Vereniging Leefmilieu, punten 73, 82, 83 en 86

Zaak C-164/17, ██████████ punten 48-54

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Miljøbeskyttelsesloven (wet op de milieubescherming), in het bijzonder § 33, lid 1, eerste volzin, en § 35; vereiste van een voorafgaande vergunning voor de bouw of de inbedrijfstelling van, onder meer, viskwekerijen.

Bekendtgørelse nr. 1458 af 12. december 2017 om godkendelse af listevirksomhed; bilag 1 og 2 (godkendelsesbekendtgørelsen) (besluit nr. 1458 van 12 december 2017 betreffende de activiteiten die in een milieuvergunning moeten worden geregeld, bijlagen 1 en 2 (hierna: „vergunningbesluit nr. 1458”); bestaande viskwekerijen die niet zijn vergund overeenkomstig § 33 van de wet op de milieubescherming, dienden uiterlijk op 15 maart 2014 bij de Miljøstyrelsen (bureau voor milieubescherming, Denemarken) een vergunningaanvraag in te dienen.

Bekendtgørelse nr. 188 af 26. februar 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (habitatbekendtgørelsen) [besluit nr. 188 van 26 februari 2016 inzake de aanwijzing en het beheer van internationale natuurbeschermingsgebieden (hierna: „habitatbesluit”)], § 6. Volgens deze bepaling moet vóór de vaststelling van een besluit tot vergunning van onder meer een viskwekerij worden beoordeeld of het project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Deze bepaling geeft uitvoering aan het eerste zinsdeel van de eerste volzin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Wanneer de instantie van oordeel is dat het project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, moet een grondige beoordeling worden gemaakt van de gevolgen van het project, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstelling van het betrokken gebied. Indien uit de beoordeling van de gevolgen blijkt dat het project het Natura 2000-gebied zal aantasten, kan in beginsel geen vergunning worden verleend (§ 6, lid 2, tweede volzin, van het habitatbesluit). Deze bepalingen geven uitvoering aan artikel 6, lid 3, eerste zinsdeel van de eerste volzin en tweede volzin, van de habitatrichtlijn.

Het nationale Natura 2000-plan voor de periode 2016-2021 voor Natura 2000-gebied nr. 173, dat het dichtstbij Onsevig Havbrug is gelegen; blz. 6. Op deze bladzijde staat onder meer te lezen dat het Natura 2000-plan is toegespitst op gebiedsgebonden maatregelen, geen eisen bevat met betrekking tot acties voor de waterkwaliteit – die wordt gewaarborgd door de waterplanning –, en geen

specifieke eisen stelt voor de vermindering van de stikstofdepositie, die ook in andere wetgeving wordt geregeld.

Het stroomgebiedbeheerplan voor de periode 2015-2021 voor het stroomgebiedsdistrict Seeland (Denemarken), dat is vastgesteld op basis van een voorafgaande beoordeling van de gevolgen van het waterplan overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, waarin onder meer mariene Natura 2000-gebieden nrs. 173, 170 en 162 zijn opgenomen; blz. 74. Daarin is aangegeven dat een hoeveelheid van 43 ton stikstof is gereserveerd om te verzekeren dat bestaande viskwekerijen waarop de stroomgebiedbeheerplannen betrekking hebben, gebruik kunnen maken van hun huidige lozingsvergunning.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en het hoofdgeding**

- 1 In de Deense wateren bevinden zich in totaal 19 viskwekerijen, waarvan sommige in of in de nabijheid van een Natura 2000-gebied zijn gelegen. De beroepen hebben betrekking op zeven van deze viskwekerijen. In die kwekerijen wordt voornamelijk regenboogforel gekweekt. De viskwekerijen lozen stikstof en fosfor, waardoor de nabijgelegen Natura 2000-gebieden kunnen worden aangetast.
- 2 Onsevig Havbrug is eigendom van AquaPri A/S, in casu vertegenwoordigd door Dansk Akvakultur, een brancheorganisatie voor de Deense landbouwsector. Landbrug & Fødevarer, een brancheorganisatie voor de agrovoedingsmiddelenindustrie, heeft geïntervenieerd aan de zijde van AquaPri A/S.
- 3 Onsevig Havbrug bevindt zich in Smålandsfarvandet (de wateren van Småland), ongeveer 1,7 km ten noorden van Natura 2000-gebied nr. 173, ongeveer 10,5 km ten zuiden van Natura 2000-gebied nr. 170 en ongeveer 12,4 km ten zuiden van Natura 2000-gebied nr. 162. Het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied, te weten gebied nr. 173, is aangewezen op basis van de aanwezigheid van de natuurlijke habitats zandbanken (1110), slikken (1140), baaien (1160), riffen (1170) en de specifieke prioritaire natuurlijke habitat van lagunes (1150). De vogelbeschermingsgebieden nrs. 82, 83, 85 en 86 zijn aangewezen vanwege de aanwezigheid van een groot aantal voortplantings- en rustplaatsen voor vogels.
- 4 Op 15 februari 1999 heeft de bevoegde lokale milieu-instantie, Storstrøms Amt (provincie Storstrøm, Denemarken), toestemming gegeven voor de verplaatsing van de viskwekerij naar de huidige locatie. Op 27 oktober 2006 heeft de provincie Storstrøm een gewijzigde vergunning voor de viskwekerij verleend, op grond waarvan 0,87 ton - van 15,6 ton naar 16,47 ton – meer stikstof mocht worden geloosd en koper en drie soorten antibiotica mochten worden gebruikt en geloosd. De provincie Storstrøm had onderzocht of een MEB noodzakelijk was en was op basis daarvan van mening dat de verhoogde stikstoflozing geen significante milieueffecten had op het nabijgelegen Natura 2000-gebied nr. 173 en dat het project dus niet hoefde te worden onderworpen aan een MEB. De provincie Storstrøms verwees niet naar de regeling inzake internationale

natuurbeschermingsgebieden. Tegen dit besluit is bezwaar ingediend bij de toenmalige bezwaarcommissie, namelijk de Naturklagenævn (bezwaarcommissie inzake natuurbescherming), waarbij werd gewezen op de gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Het besluit van de provincie Storstrøm is bevestigd door de Naturklagenævn, die vaststelde dat de gebreken in het besluit betreffende de (MEB-)screening niet zo ernstig waren dat zij tot de nietigheid van dit besluit konden leiden.

- 5 Volgens het aldus bevestigde besluit van 27 oktober 2006 moest uiterlijk op 15 maart 2014 bij de toezichthoudende instantie een vergunningaanvraag voor verontreinigende activiteiten overeenkomstig § 33 van de wet op de milieubescherming worden ingediend, aangezien de viskwekerij onder het besluit inzake milieuvergunningplichtige activiteiten viel, dat op verontreinigende activiteiten van toepassing is. Bijgevolg heeft AquaPri A/S een milieuvergunning aangevraagd en de centrale milieu-instantie, de Miljøstyrelsen, heeft op 16 december 2014 een besluit betreffende een milieuvergunning voor Onsevig Havbrug vastgesteld. Volgens de in het besluit vervatte technische milieubeoordeling werd ervan uitgegaan dat de viskwekerij, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, geen significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebied nr. 173. Ter onderbouwing van dat besluit heeft de Miljøstyrelsen onder meer verwezen naar de vergunning van de provincie Storstrøm van 27 oktober 2006 en naar het feit dat er nadien geen informatie was verstrekt waaruit was gebleken dat de viskwekerij gevolgen had voor het Natura 2000-gebied. Volgens de technische milieubeoordeling werd aangenomen dat de viskwekerij, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, geen significante gevolgen kon hebben voor Natura 2000-gebied nr. 173.
- 6 Tegen de op 16 december 2014 door de Miljøstyrelsen afgegeven milieuvergunning voor de viskwekerij is bezwaar ingesteld bij de Miljø- og Fødevareklagenævn (bezwaarcommissie milieu en levensmiddelen), die de milieuvergunning nietig heeft verklaard bij beslissing van 13 maart 2018. De Miljø- og Fødevareklagenævn was in haar beslissing van oordeel dat de milieuvergunning voor Onsevig Havbrug, waarbij de voortzetting van de exploitatie van de viskwekerij werd toegestaan zonder dat de gevolgen van alle activiteiten op de habitat vooraf waren beoordeeld, moet worden onderworpen aan een dergelijke beoordeling. Ter motivering van dit oordeel merkte de Miljø- og Fødevareklagenævn op dat de gevolgen van alle activiteiten van alle viskwekerijen in het gebied op de habitat nog niet overeenkomstig de Deense regels ter uitvoering van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn waren beoordeeld. In casu was de Miljø- og Fødevareklagenævn van oordeel dat de nutriëntenbelasting afkomstig van de viskwekerij, in combinatie met andere plannen en projecten, significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden nrs. 173, 170 en 162 en dat het risico op aantasting van de grondslag voor de aanwijzing van het gebied dus niet bij voorbaat kan worden uitgesloten.

- 7 Het hoofdgeding is ingeleid om de geldigheid van deze beslissing van 13 maart 2018 over de toepassing van voorschriften van de habitatrichtlijn ten aanzien van een milieuvergunning voor een bestaande viskwekerij ter discussie te stellen.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 8 **AquaPri A/S** betwist niet dat een milieuvergunning voor een bestaande viskwekerij kan vallen onder de beoordelingsverplichting van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn indien zij nog niet eerder aan een beoordeling overeenkomstig deze bepaling is onderworpen of indien de lozing van nutriënten uit de viskwekerij is toegenomen. Dat is in de onderhavige zaak echter niet het geval. AquaPri A/S is dan ook van mening dat de louter formele regularisering in het kader van de wet op de milieubescherming van een bestaande legale viskwekerij zoals Onsevig Havbrug, waarvan de exploitatie of de inrichting ongewijzigd zijn gebleven, geen „project” in de zin van de habitatrichtlijn kan vormen en niet valt onder de beoordelingsverplichting van artikel 6, lid 3, van deze richtlijn. Ten eerste, omdat de gevolgen die de voor de viskwekerij verleende vergunning zou kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden in feite waren beoordeeld in het kader van de beslissing van de Naturklagenævnen van 25 mei 2007. Dit was in overeenstemming met de toenmalige praktijk geschied in het kader van de MEB-screening. Dat is niet het geval in de rechtspraak van het Hof die de Miljø- og Fødevareklagenævnen heeft aangevoerd en waarop zij haar beslissing heeft gebaseerd. Ten tweede stelt AquaPri A/S dat, zelfs indien de beslissing van 2007 een gebrek zou vertonen omdat zij enkel zag op de extra lozing, dit gebrek later is verholpen door de vaststelling van het Natura 2000-plan en het stroomgebiedbeheerplan.
- 9 De **Miljø- og Fødevareklagenævnen** is van mening dat de milieuvergunning voor Onsevig Havbrug, waarbij de voortzetting van de exploitatie van de viskwekerij is toegestaan zonder dat de gevolgen van de gehele activiteit voor de habitat reeds eerder waren beoordeeld, moet worden onderworpen aan een voorafgaande beoordeling van de habitat, aangezien de nutriëntenbelasting afkomstig van Onsevig Havbrug, samen met lozingen van andere viskwekerijen en puntbronnen, significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden nrs. 173, 170 en 162 en het risico op aantasting van de habitats die ten grondslag liggen aan de aanwijzing van het gebied, niet bij voorbaat kan worden uitgesloten. Volgens het professionele oordeel van de Miljø- og Fødevareklagenævnen kan de totale nutriëntenbelasting die afkomstig is van de vier viskwekerijen in het gebied (Onsevig, Fejø, Skalø en Rågård) significante gevolgen hebben voor de drie Natura 2000-gebieden. De milieuvergunning moet worden beschouwd als een „project” in de zin van de habitatrichtlijn. De beslissing van de Naturklagenævnen van 2007 bevatte geen beoordeling die voldeed aan de voorwaarden voor een beoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. De omstandigheden van het arrest Waddenzee zijn vergelijkbaar met die van de onderhavige zaak en het arrest Stadt Papenburg bevestigt dat de voorschriften van de habitatrichtlijn van toepassing zijn op een bestaande activiteit, wanneer een besluit moet worden

genomen over de voortzetting daarvan en, zoals in casu, het risico op significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden bestaat. Ook het arrest Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en Vereniging Leefmilieu schraagt de opvatting dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moet worden toegepast ingeval het gaat om een vergunning voor de voortzetting van de exploitatie die significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kan hebben.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 10 De onderhavige zaak betreft de milieuvergunning voor een bestaande viskwekerij in een situatie waarin de exploitatie van de viskwekerij en de omvang van haar lozingen van stikstof en andere nutriënten niet zijn gewijzigd ten opzichte van de in 2006 vergunde activiteit. Volgens de Østre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het oosten van Denemarken) is er naar aanleiding van de eerder verleende vergunningen geen beoordeling verricht voor de gehele activiteit van de viskwekerij en de cumulatieve effecten van alle viskwekerijen in het gebied, aangezien de bevoegde milieu instanties slechts de totale bijkomende lozing van de betrokken viskwekerij hebben beoordeeld.
- 11 De Østre Landsret vraagt zich af welke uitlegging moet worden gegeven aan artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn en in het bijzonder of volgens deze bepaling een beoordeling moet worden verricht in een situatie waarin de activiteit van de viskwekerij niet is gewijzigd ten opzichte van de eerder vergunde activiteiten en de gehele activiteit en de cumulatieve effecten van alle viskwekerijen in het gebied niet eerder zijn beoordeeld.
- 12 Voorts vraagt de Østre Landsret zich af in hoeverre het feit dat het nationale stroomgebiedbeheerplan voor de periode 2015-2021 rekening houdt met de aanwezigheid van viskwekerijen in het gebied, aangezien het een bepaalde hoeveelheid stikstof reserveert om te verzekeren dat de bestaande viskwekerijen in het gebied gebruik kunnen maken van hun huidige lozingsvergunningen, relevant is voor de verplichting om een beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn uit te voeren.
- 13 De oplossing van de onderhavige zaak moet deze twijfels over de uitlegging wegnemen, hetgeen ook dienstig is voor de andere aanhangige zaken betreffende een milieuvergunning voor bestaande viskwekerijen.