

Professor, dr. jur. Peter Pagh

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg
Christiansborg
1218 København K

Miljø- og Planlægningsudvalget
MPU alm. del - Bilag 731
Offentligt

13. august 2009

Vedr.: Husdyrbrugloven

Jeg tillader mig herved uopfordret at fremsende vedlagte artikel om klagenævnspraksis vedrørende husdyrbrugloven af professor Helle Tegner Anker. Artiklen er netop offentliggjort i Miljøretlige Afgørelser og Domme og giver et mere fyldigt indblik i en række af de problemer, som husdyrbrugloven giver anledning til i praksis.

Med venlig hilsen


Peter Pagh

University of Copenhagen, Law Faculty
Studiegaarden, Studiestræde 6
1455 Copenhagen K - DK
Telephone: (+45) 35 32 31 27
Telefax: (+45) 35 32 32 04
E-mail: peter.pagh@jur.ku.dk

Private residence:
Degnehusene 70
2620 Albertslund - DK
Telephone: (+45) 43 44 12 38

Miljøklagenævnets praksis efter lov om miljøgodkendelse af husdyrbrug

Helle Tegner Anker, professor, cand.jur., ph.d.
Det Biovidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet

1. Indledning

Lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug – af Miljøklagenævnet kaldet husdyrbrugloven¹ – har givet anledning til en lang række klagesager. Afgørelser fra Miljøklagenævnet har imidlertid ladet vente på sig, og der er først i 2009 kommet skred i Miljøklagenævnets afslutning af sager. Alene i dette nummer af Miljøretlige Afgørelser og Domme offentliggøres 18 afgørelser, mens der for 2007 og 2008 er offentliggjort i alt 12 afgørelser efter husdyrbrugloven i MAD.

En betydelig del af afgørelserne vedrører spørgsmål om klageadgang og sagsbehandling, herunder bl.a. om der foreligger tilstrækkelige oplysninger vedrørende påvirkningen af natur og miljø.² Mange afgørelser resulterer i hjemvisning, hvor det kan forventes, at en ny afgørelse igen vil blive påklaget. Dette må ydermere ses i lyset af, at nogle af disse sager i forvejen er kendetegnet ved et langt forudgående sagsforløb. Situationen afspejler den kompleksitet, der kendetegner husdyrbruglovens opbygning og indhold. Komplexiteten øges, når loven ansues i sammenhæng med de EU-retlige forpligtelser, der følger af bl.a. habitatdirektivet, vandrammedirektivet, IPPC-direktivet og VVM-direktivet. Som det fremgår af denne artikel, har Miljøklagenævnet i flere sager præciseret, at de principper og kriterier, der følger af bl.a. EU's habitatdirektiv og IPPC-direktiv,

skal lægges til grund ved husdyrbruglovens administration.

I det følgende vil der blive lagt særlig vægt på de forhold i husdyrbrugloven, som Miljøklagenævnet har taget stilling til i sine afgørelser. Det omfatter sager inden for tre hovedemner. Først behandles spørgsmålet om, hvilke forhold der udløser godkendelsesbehandling efter husdyrbrugloven, herunder især vedrørende ændring eller udvidelse af eksisterende husdyrbrug, dernæst fokuseres på vurderingskrav og vilkårsfastsættelse, og endelig på forskellige forhold vedrørende klage. For en mere uddybende gennemgang af lovens baggrund, opbygning og indhold henvises til anden litteratur.³

2. Hvilke forhold udløser godkendelsesbehandling efter husdyrbrugloven?

Husdyrbrugloven finder anvendelse ved etablering, ændring eller udvidelse af husdyrbrug.⁴ I tillæg her til omfatter loven også arealer, hvor der indgås aftaler om udbringning af husdyrgødning, jf. § 2, stk. 2. Loven opererer med fire forskellige tilladelses- eller godkendelsesordninger: 1) § 10-tilladelse for husdyrbrug mellem 15 og 75 DE medmindre disse kan påvirke miljøet væsentligt, 2) § 11-godkendelse for husdyrbrug mellem 75 og ca. 250 DE,⁵ § 12-godkendelse for husdyrbrug over ca. 250 DE og 4) § 16-godkendelse for tredjemandsarealer, som et eksempel på

1. Lov nr. 1572 af 20. december 2006 om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug. Loven benævnes i andre sammenhængen husdyrloven (se bl.a. www.mst.dk) eller husdyrgodkendelsesloven. I det følgende anvendes husdyrbrugloven. Loven suppleres bl.a. af bekendtgørelse nr. 294 af 31. marts 2009 om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug (husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen), der med virkning fra d. 20. april 2009 erstattede bekendtgørelse nr. 648 af 18. juni 2007.

2. Alle afgørelser i dette nummer er truffet af formanden uden brug af beskikkede medlemmer.

3. Se bl.a. H.T. Anker: Husdyrbrug og gødningsanvendelse, i E.M. Basse: Miljøretten bind 4, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg., 2007 især s. 650-659 og s.686-714 og A.M. V. Rasmussen: Udviklingen i miljøreguleringen af husdyrbrug, i L. Ramshøj (red.): Festskrift til Orla Friis Jensen. Fast Ejendomsret, Jurist- og Økonomforbundets Forslag, 2007, s. 249-268.

4. Eksisterende husdyrbrug, der ikke udvider eller ændrer produktionen vil således fortsat være omfattet af miljøbeskyttelsesloven, se lovbemærkningerne FT 2006-07 tillæg A, s. 1906ff.

5. For søer med smågrise er grænsen 270 DE, for slagtekyllinger 100 DE og for slagtesvin 210 DE, jf. § 12, stk. 1.

sidstnævnte se f.eks. MAD 2009.373 Mkn. (Sønder-
sø I).⁶

Det volder normalt ikke vanskeligheder at fastslå, hvornår der er tale om *etablering* af et husdyrbrug. Et centralt spørgsmål er derimod, hvilke *ændringer eller udvidelser* af et husdyrbrug der udløser tilladelses- eller godkendelseskrav efter husdyrbrugloven. Det fremgår af lovens § 10, stk. 3, § 11, stk. 3 og § 12, stk. 3, at det er udvidelser eller ændringer, der kan medføre en *forøget forurening eller anden påvirkning af miljøet*, der udløser krav om forudgående godkendelse. Det fremgår samtidig af overgangsbestemmelsen i § 103, stk. 1, at lovens tilladelses- og godkendelseskrav for eksisterende husdyrbrug får virkning fra det tidspunkt, hvor der foretages ændringer eller udvidelser af *anlægget*.⁷ Første gang der meddeles godkendelse efter §§ 11 og 12, skal godkendelsen omfatte *hele anlægget og bedriftens arealer*, jf. § 103, stk. 2. Ifølge de generelle lovbestemmelser vedrørende overgangsbestemmelserne var det hensigten, at så mange sager om etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug som muligt skulle bedømmes efter husdyrbrugloven.

2.1. *Ændringer eller udvidelser, der kan medføre forøget forurening eller andre virkning på miljøet*
Udvidelse af et dyrehold antages i sig selv at indebære forøget forurening og vil derfor udløse tilladelses- eller godkendelsesbehandling efter loven. *Ændringer i sammensætningen* af et dyrehold vil normalt også indebære forøget forurening.⁸

I øvrigt må bemærkes, at udvidelse eller ændring, der kan medføre forøget forurening, inden for de i § 6 an-

givne afstandskrav, herunder 50 m fra nabobeboelse ikke kan tillades, se MAD 2009.454 Mkn. (Nørresundby), hvor Miljøklagenævnet stadfæstede kommunens afslag på udvidelse af et husdyrbrug fra 13,2 til 32,9 DE i en afstand af 25 m fra nærmeste nabobeboelse. Ved udvidelse i et forbundet staldanlæg må staldanlægget anses for et samlet anlæg, og afstandsmålingen skal ske fra den del af staldanlægget, der ligger nærmest nabobeboelsen, se MAD 2009.439 Mkn. (Bjerringbro). Der kan kun dispenseres fra afstandskravene i § 6 for ride-skoler og hestepensioner, jf. § 9. I tilfælde, hvor der er mulighed for at dispensere fra lovens afstandskrav, bl.a. § 8, er kommunen almindeligvis forpligtet til at foretage en vurdering af dispensationsmuligheden, se MAD 2009.456 Mkn. (Broby), hvor Miljøklagenævnet ophævede en kommunes afslag på tilladelse til et husdyrbrug med henvisning til, at afstandskravet i § 8 på 15 m mellem stald og beboelse ikke var opfyldt, da afslaget ikke angav de hensyn, som havde været bestemmende for kommunens vurdering af dispensationsmuligheden.

Bygningsmæssige ændringer og etablering af nye anlæg vil oftest udløse et krav om tilladelse eller godkendelse. At etablering af f.eks. en ny ensilageplads på et husdyrbrug udløser et krav om godkendelse af hele anlægget og bedriftens arealer, er lagt til grund af Miljøklagenævnet i MAD 2008.1091. Ifølge Miljøklagenævnet var et ensilageopbevaringsanlæg "en del af husdyrbruget og er i øvrigt anlæg, der kan medføre forurening," se også MAD 2007.1480 om etablering af to gyllebeholdere, der skulle godkendes efter husdyrbruglovens § 12, stk. 3. I MAD 2008.1097 udløste opførelse af to kornsiloer, der skulle placeres ca. 175 m fra ejendommens væsent-

6. Tredjemandsarealer kan indgå i en godkendelse eller tilladelse efter §§ 10-12 i det omfang afsætning af husdyrgødning på disse arealer ikke vil kunne medføre en væsentlig virkning på miljøet, jf. § 16, stk. 2 og § 26, stk. 4. Er sidstnævnte tilfældet skal arealerne godkendes efter § 16. Ifølge lovbestemmelserne skal en godkendelse efter § 16 omfatte hele bedriftens arealer, se også Miljøstyrelsens FAQ nr. 6 (Frequently Asked Questions, se www.mst.dk). Det var hensigtsmæssigt, hvis dette krav fremgik af loven.
7. Det kan ud fra bestemmelsen sluttes, at ændringer vedrørende udbringningsarealer på eksisterende husdyrbrug ikke udløser et godkendelses-/tilladelseskrav for hele bedriften. Kravet om anmeldelse af udskiftning af en bedrifts udspretningsarealer i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 15 gælder heller ikke i disse situationer, da kravet alene omfatter arealer der indgår i en godkendelse efter loven, se også Miljøstyrelsens notat af 25. august

2008 om anmeldelse af udskiftning af udbringningsarealer. Spørgsmålet er derfor, om ændringer vedrørende udbringningsarealer på eksisterende bedrifter, der endnu ikke er godkendt efter husdyrbrugloven, skal anmeldes og behandles efter VVM-reglerne som ændring af et bilag 1 eller 2-projekt. De hidtidige punkter i bilag 1 og 2 om anlæg til intensiv husdyravl blev imidlertid ophævet med virkning fra husdyrbruglovens ikrafttræden, jf. § 14, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 1335 af 6. december 2006 (VVM-bekendtgørelsen). Det er tvivlsomt, om dette er i overensstemmelse med VVM-direktivet.

8. Ifølge FAQ 13 vil en produktionsnedgang, hvor ingen dyretyper forøges og hvor staldsystemerne er uændrede, eller mindre ændringer i vægtintervallet inden for samme dyretype uden at antallet af DE forøges, dog ikke være en ændring, der udløser krav om tilladelse eller godkendelse.

ligste bygningsanlæg, krav om godkendelse, da kornsiloer ifølge Miljøklagenævnet kunne medføre "forøget forurening eller andre virkninger på miljøet", jf. § 11, stk. 3.

Miljøministeren har i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen § 19 indføjet en bestemmelse om, at visse nærmere angivne typer af erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri på eksisterende husdyrbrug i første omgang alene udløser et *anmeldelseskrav*, hvorefter kommunen foretager en konkret vurdering af, om byggeriet vil kunne være til skade for miljøet, herunder landskabet, eller vil kunne påvirke naboer væsentligt.⁹ Er det ikke tilfældet kan byggeriet bringes til udførelse. Anmeldelsesordningen omfatter halmlader, maskinhaller, kornsiloer eller malkeanlæg, men gælder kun for byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt og opføres i umiddelbar tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer. Sidstnævnte krav var ikke opfyldt i MAD 2008.1097, hvor Miljøklagenævnet lagde til grund, at "hidtidige bebyggelsesarealer" i overensstemmelse med landzonebestemmelserne må forstås som de arealer, hvor hovedparten af ejendommens driftsbygninger ligger, eller det areal hvorpå ejendommens stuehus hidtil har ligget. At kornsiloerne blev opført i tilknytning til et tidligere udflyttet staldbyggeri kunne ikke ændre ved, at de hidtidige bebyggelsesarealer fortsat udgjordes af ejendommens hovedbebyggelse i landsbyen. Miljøklagenævnet har i øvrigt anlagt en forholdsvis restriktiv forståelse af anmeldelsesordningen, hvorefter en plansilo ikke kunne anses for omfattet af ordningen.¹⁰ Det må bemærkes, at der ikke er tale om en egentlig undtagelse fra godkendelsespligten, men blot at der gives mulighed for en isoleret vurdering af byggeriets påvirkning af miljøet.

Ud over de i bekendtgørelsen angivne anlæg gælder der efter praksis en *bagatelgrænse* for så vidt angår bygningsmæssige ændringer. Miljøklagenævnet har i en afgørelse fra april 2009, der offentliggøres i næste nummer af MAD, antaget, at der gælder et princip om, at alene markante bygningsmæssige ændringer af eksisterende eller allerede ansøgte projek-

ter forudsætter tilladelse eller godkendelse efter husdyrbrugloven.¹¹ Der stilles dog særlige betingelser for, at dette princip kan finde anvendelse. Dels skal ændringen være uden betydning for landskabelige værdier, dernæst skal ændringen være uden betydning i forhold til forureningsmæssige forhold, samtidig må ændringen ikke have indflydelse på husdyrproduktionens størrelse og sammensætning, herunder husdyrproduktionens staldsystem, samt på husdyrbrugets gødningsopbevaringskapacitet. Miljøklagenævnet har således i en anden afgørelse fra april 2009 lagt til grund, at nedlæggelse af en fortank til en gyllebeholder og opførelse af en ny 45 m² større fortank ikke kunne falde ind under bagatelgrænsen og derfor krævede godkendelse efter husdyrbrugloven.¹²

2.2 Tillæg til gældende miljøgodkendelser

Særligt for eksisterende *husdyrbrug, der allerede har en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven*, er der som udgangspunkt mulighed for at meddele et tillæg til den gældende godkendelse efter husdyrbruglovens § 12, stk. 3 ved ændringer eller udvidelser, der kan medføre forøget forurening eller andre virkninger på miljøet.

Miljøklagenævnet har i MAD 2009.451 Mkn (Haverslev Vang), MAD 2009.487 Mkn (Vorbasse) og MAD 2009.491 Mkn (Hjørring) med udgangspunkt i de specifikke lovbemærkninger til § 12, stk. 3 lagt til grund, at denne mulighed for meddelelse af et tillæg eksisterer, selvom det af § 103, stk. 2 fremgår, at den første godkendelse efter §§ 11 eller 12 skal omfatte hele anlægget samt bedriftens arealer. Miljøklagenævnet har dog antaget, at tillægget i givet fald også skal omfatte husdyrbrugets arealer, og at udvidelsen eller ændringen skal kunne adskilles fra den eksisterende produktion.

Endvidere fremhæver Miljøklagenævnet, at det i et tillæg kan være nødvendigt at stille skærpede krav til eksempelvis ammoniaktabet eller lugtgener, og derfor kan kommunen tage vilkår op for hele husdyrbruget og tilpasse godkendelsen i forhold til den

9. Bestemmelsen blev indføjet med virkning fra 1. juli 2007.

10. Afgørelse af 27. april 2009, j.nr. MKN-130-00119 (afgørelsen bringes i næste nummer af MAD).

11. Afgørelse af 27. april 2009, j.nr. MKN-130-00161. Miljøklagenævnet har herved tilsluttet sig Miljøministeriets opfattelse som udtrykt i FAQ 25, hvori der angives en række eksempler på

mindre, ikke-markante bygningsmæssige ændringer, der ikke bør udløse tilladelses- eller godkendelseskrav.

12. Afgørelse af 27. april 2009, j.nr. MKN-130-00091 (afgørelsen bringes i næste nummer af MAD).

eksisterende godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.¹³

I MAD 2009.451 Mkn (Haverslev Vang) var der ansøgt om ændring af et projekt, der var miljøgodkendt efter miljøbeskyttelsesloven og vurderet efter VVM-bestemmelserne, hvorefter ansøger bl.a. ønskede at udtage et forsøringsanlæg og i stedet at etablere delvist spaltegulv og indføre foderoptimering. Ifølge Miljøklagenævnet havde ændringen en så omfattende karakter, at der ikke isoleret kunne tages stilling til en sådan ændring af projektet. Miljøklagenævnet ophævede herefter det af kommunen meddelte tillæg og hjemviste sagen til fornyet behandling med henblik på udarbejdelse af en samlet miljøgodkendelse efter husdyrbruglovens § 12. I MAD 2009.487 Mkn (Vorbasse) var der meddelt et tillæg til udvidelse af en miljøgodkendt kvægbedrift fra 416,6 til 500 DE, lovliggørelse af en allerede gennemført forlængelse af en eksisterende løsdriftsstald, opførelse af ny gyllebeholder, plansilo og møddingsplads samt opførelse af endnu en gyllebeholder i det åbne land. Miljøklagenævnet fandt, at de ansøgte ændringer havde en så omfattende karakter, at det ikke kunne adskilles fra den eksisterende produktion og dermed ikke kunne godkendes som et tillæg til den eksisterende miljøgodkendelse fra 2006. Nævnet hjemviste herefter sagen til fornyet behandling, bl.a. med en bemærkning om, at der skulle tages stilling til behovet for at stille skærpede krav til f.eks. ammoniaktab eller lugtgener. I MAD 2009.491 Mkn (Hjørring) var der meddelt et tillæg til udvidelse af et miljøgodkendt svinebrug fra 266,8 til 378,8 DE, herunder opførelse af to nye stalde og af en ny gyllebeholder. Nævnet fandt ud fra en samlet vurdering, at ansøgningen om udvidelse og ændring, herunder opførelse af flere driftsanlæg, havde en omfattende karakter, der ikke kunne adskilles fra den eksisterende produktion, og dermed ikke kunne godkendes som et tillæg til den eksisterende miljøgodkendelse fra 2006.

13. Dette fremgår også af lovbemærkningerne til § 12, stk. 3, men med henvisning til den situation, hvor en ændring eller udvidelse ikke kan adskilles fra den eksisterende produktion. Efter lovbemærkningerne synes det således ikke udelukket, at der kan meddeles et tillæg til en udvidelse eller ændring, der ikke kan adskilles fra den eksisterende produktion – men dog med den tilføjelse, at det kan være nødvendigt at tage vilkår op for hele husdyrbruget.

Miljøklagenævnet ophævede herefter det meddelte tillæg og hjemviste herefter sagen til fornyet behandling.¹⁴

Der synes således efter Miljøklagenævnets praksis at være ganske begrænsede muligheder for at behandle ændringer og udvidelser isoleret i forhold til et allerede miljøgodkendt husdyrbrug – en adgang, der forekommer mere snæver end det, der er angivet i bemærkningerne til husdyrbruglovens § 12, stk. 3.

Det fremgår ikke klart af Miljøklagenævnets afgørelser, om en tilsvarende snæver opfattelse af adgangen til at godkende ændringer og udvidelser særskilt som tillæg også antages at gælde for *husdyrbrug, der har en godkendelse efter husdyrbrugloven*. Selvom de tre nævnte afgørelser må ses i lyset af overgangsbestemmelsen i § 103 og de hertil knyttede forudsætninger, har Miljøklagenævnet i MAD 2009.476 Mkn (Farsø) lagt til grund, at ansøgte ændringer til et godkendt projekt, der var indkommet under klagesagens behandling, måtte anses for så væsentlige ændringer, at der var tale om et nyt projekt, hvorefter behandlingen af ansøgningen om et tillæg skulle omfatte en fornyet bedømmelse af det samlede husdyrbrug. Miljøklagenævnet lagde vægt på, at de ansøgte ændringer bar præg af at være tilrettelser af det oprindelige ansøgningsmateriale. I sagen var der i øvrigt ikke foretaget en tilstrækkelig vurdering af miljøpåvirkningerne ved meddelelse af godkendelse, hvorefter denne blev hjemvist til fornyet behandling.

Som et eksempel på en situation, hvor en ændring formentlig kan behandles som et tillæg til en eksisterende godkendelse kan nævnes MAD 2007.1480 om opførelse af to gyllebeholdere, hvor der ikke samtidig skete udvidelser eller ændringer i virksomhedens dyrehold.¹⁵ I sagen, der af kommunen var afgjort efter miljøbeskyttelseslovens regler forud for husdyrbruglovens ikrafttræ-

14. Ved afgørelse af 15. april 2009, j.nr. MKN-130-00393 bestemte Miljøklagenævnet efter anmodning fra ejers konsulent, at afgørelsen om ophævelse af tillægget først skulle gælde fra d. 15. april 2010, således at husdyrbruget i mellemtiden kunne drives på grundlag af de hidtil meddelte godkendelser og tillæg.

15. Dette synes bekræftet ved Miljøklagenævnets afgørelse af 15. maj 2009, j.nr. MKN-130-00073 (afgørelsen bringes i næste nummer af MAD).

den, fandt nævnet, at gyllebeholderne nu skulle godkendes efter husdyrbruglovens § 12, stk. 3, herunder med inddragelse af landskabelige værdier m.v., jf. lovens § 22.

Miljøklagenævnet har i MAD 2009.451 Mkn (Haverslev Vang udtalt, at det forhold, at der blev ansøgt om en væsentlig ændring af et tidligere miljøgodkendt (og VVM-vurderet) projekt, medførte, at den tidligere (i 2005) meddelte miljøgodkendelse måtte anses for bortfaldet. Dette synspunkt kan næppe opretholdes. Noget andet er, at godkendelsen i mangel af udnyttelse kan bortfalde helt eller delvist. Der skal i en godkendelse fastsættes en frist for udnyttelse, jf. husdyrbrugloven § 33.¹⁶ Fristen bør normalt ikke være senere end 2 år. Udnyttelse af en godkendelse anses ifølge lovbemærkningerne til husdyrbrugloven først at være sket, når etableringen, udvidelsen eller ændringen er gennemført og virksomheden er i drift.

2.3 Særligt om biogasanlæg på husdyrbrug

Etablering af biogasanlæg på husdyrbrug er ikke omfattet af husdyrbrugloven, jf. lovens §§ 2 og 3, hvor husdyrbrugets anlæg defineres som "dyreholdet med tilhørende stalde og lign., samt husdyrbrugets gødnings- og ensilageopbevaringsanlæg." Biogasanlæg er derimod omfattet af miljøbeskyttelsesloven og af planlovens VVM-bestemmelser. Det fremgår af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 3, at der for biaktiviteter, som er optaget på bilag 1 og 2 i bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomhed, skal foretages en samlet vurdering af alle forurenende aktiviteter på husdyrbruget, og at afgørelser efter husdyrbrugloven og miljøbeskyttelsesloven skal træffes samtidig.

Miljøklagenævnet har i MAD 2009.431 Mkn (Uhrenholtgård) præciseret, at bestemmelsen må forstås således, at biaktiviteter, der er godkendelsespligtige efter miljøbeskyttelsesloven, skal godkendes efter miljøbeskyttelsesloven, men i sammenhæng med alle forurenende aktiviteter på husdyrbruget. I sagen havde kommunen i 2004 foretaget en revurdering af en miljøgodkendelse af et husdyrbrug og godkendelse af et biogasanlæg efter miljøbeskyttelseslovens be-

stemmelser. Miljøklagenævnet ophævede den foretagne revurdering af husdyrbruget på grund af en utilstrækkelig vurdering af BAT. Godkendelsen af biogasanlægget blev også ophævet, da der burde være foretaget en samlet vurdering af luftgenerne fra hele ejendommen. Endvidere bemærkede nævnet, at der burde være foretaget en VVM-screening af biogasanlægget. Sagen blev derefter hjemvist til fornyet behandling med henblik på en samlet vurdering af husdyrbruget, der skulle revurderes efter husdyrbrugloven, og biogasanlægget, der skulle godkendes efter miljøbeskyttelsesloven.

3. Vurderingskrav og vilkårsfastsættelse

I husdyrbrugloven sondres der mellem vurderingskrav, jf. §§ 19-26, og godkendelseskrav, jf. §§ 27-35. Sondringen er ikke ganske klar og samspillet mellem vurderingskrav og godkendelseskrav kan give anledning til en vis usikkerhed. Det er et helt centralt vurderings- og godkendelseskriterium efter husdyrbrugloven, om projektet kan have en væsentlig virkning på miljøet. Hvad der udgør en væsentlig virkning på miljøet er forsøgt indkredset gennem det såkaldte beskyttelsesniveau i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3.

Det grundlæggende krav til vurderingen af ansøgningen er, at det skal sikres, at der anvendes den bedste tilgængelige teknik (BAT – Best Available Technology), og at husdyrbruget i øvrigt ikke vil påvirke omgivelserne på en måde, som er uforenelig med hensynet til omgivelserne, jf. § 19. Dertil kommer nogle mere specifikke vurderingskrav, bl.a. for 1) anlæg der ligger mindre end 300 m samlet bebyggelse i landzone mv., jf. § 20, 2) anlæg der ligger helt eller delvist inden for 300 m fra de i § 7 nævnte naturtyper (bufferzone I), jf. § 21 og 3) erhvervs-mæssigt nødvendigt byggeri, der opføres uden tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer, og ikke-erhvervs-mæssigt nødvendigt byggeri, jf. § 22, samt særlige vurderingskrav for godkendelsesbehandling efter §§ 11 og 12, jf. §§ 23-25.

Det grundlæggende krav til afgørelsen (tilladelsen eller godkendelsen) er ifølge § 27, at der skal fastsættes vilkår, således at vurderingskravene i § 19 er opfyldt. Det fremgår af § 31, at der skal meddeles af-

16. For miljøgodkendelser meddelt efter miljøbeskyttelsesloven gælder § 16 i bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006 om godkendelse af listevirksomhed.

slag, hvis § 19 ikke er opfyldt. Endvidere er der fastsat mere specifikke krav vedrørende vilkårsfastsættelse i §§ 28-30.

Det fremgår af § 34, at miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvilket vurderingsgrundlag der skal anvendes og på hvilke vilkår tilladelser eller godkendelser kan meddeles, jf. stk. 1, og der kan fastsættes regler om *det såkaldte beskyttelsesniveau*, herunder hvad der er væsentlige virkninger på miljøet, jf. stk. 2. Bemyndigelsen er udnyttet i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen. Det fremgår af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 1, at et husdyrbrug ikke kan tillades eller godkendes, hvis etableringen, udvidelsen eller ændringen vurderes at medføre væsentlige virkninger på miljøet. Ved væsentlige virkninger forstås ifølge stk. 3, at det i bilag 3 fastsatte beskyttelsesniveau for ammoniak, lugt, fosfor og nitrat overskrides. Der må derudover ikke være øvrige forhold, som vurderes at have væsentlige virkninger på miljøet, jf. stk. 3 i.f.

Netop fastsættelsen af det særlige beskyttelsesniveau – og den standardisering af vurdering og vilkårsfastsættelse, der tilsigtes hermed – giver anledning til en betydelig usikkerhed ved lovens administration. Det gælder ikke mindst i lyset af de konkrete vurderings- og godkendelseskrav, der gælder efter EU's lovgivning, bl.a. habitatdirektivet, vandrammedirektivet og IPPC-direktivet. Det er nemlig ikke givet, at det fastsatte beskyttelsesniveau i den konkrete sag lever op til EU-direktivernes krav. Dette har Miljøklagenævnet følt sig foranlediget til at præcisere i flere sager. I de fleste sager er der tale om, at kommunen ikke har foretaget en tilstrækkelig vurdering af ansøgningen, hvilket har resulteret i hjemvisning af sagerne. Der savnes fortsat afgørelser fra Miljøklagenævnet, der mere præcist tager stilling til, hvornår der er foretaget tilstrækkelige vurderinger, og i hvilket omfang der kan ske godkendelse af et husdyrbrug samt i givet fald, hvilke vilkår der kan eller skal fastsættes i godkendelsen.

Der er i april 2009 foretaget en præcisering af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bestemmelser om beskyttelsesniveauet, bl.a. er det nu i bekendtgørelsens § 11, stk. 4 præciseret, at der i særlige tilfælde kan fastsættes *vilkår, der skærper de fastlagte beskyttelsesniveauer*. Ved *særlige tilfælde* forstås situationer, hvor der vil være en påvirkning af Natura 2000-områder eller beskyttede arter i strid med bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder eller en væsentlig miljøpåvirkning af særlige regionale eller lokale beskyttelsesinteresser, jf. § 11, stk. 4. Ved fastsættelse af skærpede vilkår skal de i bilag 3 angivne beregningsmetoder og de i bilag 4 angivne kriterier for vilkårsfastsættelse anvendes, jf. § 11, stk. 4. Såfremt de skærpede vilkår ikke kan forhindre skade på Natura 2000-områder eller beskyttede arter, skal der ifølge bekendtgørelsens § 11, stk. 5 meddeles afslag, mens der kan meddeles afslag, hvis der vil være en væsentlig miljøpåvirkning af særlige regionale eller lokale beskyttelsesinteresser. Hensigten med denne præcisering af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen var bl.a. at give mere præcise retningslinjer til kommunerne, som ville overflødig gøre etablering af særlige kommunale "administrationsgrundlag". Præciseringen ændrer imidlertid ikke det forhold, at standardiseringen gennem beskyttelsesniveauet af vurderingskrav og vilkår er problematisk i forhold til opfyldelse af navnlig de EU-retlige forpligtelser i bl.a. habitatdirektivet og vandrammedirektivet. Principielt skal beskyttelsesniveauet erstattes af Natura 2000-planer og vandplaner, når de er vedtaget.

3.1. Kravet om bedste tilgængelige teknik (BAT)

Der kræves i hver enkelt sag en konkret vurdering af, om de i en ansøgning angivne foranstaltninger svarer til hvad, der må anses for BAT-standard for det foreliggende projekt, se bl.a. MAD 2008.1052.¹⁷ I MAD 2009.487 Mkn (Vorbasse) bemærkede nævnet i forbindelse med hjemvisning af en afgørelse, at kommunen ikke havde redegjort for, om de teknologier der var valgt inden for management, foder og udbringning mv., levede op til niveauet for BAT.¹⁸

17. Der er dog forskel på omfanget af krav og af de oplysninger, der kræves i ansøgninger for husdyrbrug omfattet henholdsvis af lovens §§ 10, 11 og 12, jf. godkendelsesvejledningen. Se også FAQ nr. 56 og 57 om vilkår om BAT, hvoraf det fremgår, at for § 12-husdyrbrug skal kommunerne nøje vurdere og stille krav vedr. management, foder, staldindretning, forbrug af vand

og energi, opbevaring/behandling og udbringning af husdyrgødning.

18. I en aftale mellem Kommunernes Landsforening (KL) og Regeringen af 9. februar 2009 indgik bl.a., at der i 2009 og 2010 skulle udarbejdes nye BAT-blade og BAT-standardvilkår som grundlag for kommunernes sagsbehandling.

Det er ikke tilstrækkeligt blot at stille vilkår om anvendelse af BAT uden på forhånd at have forholdt sig til de foranstaltninger, som ansøger vil benytte sig af, se MAD 2008.1052.¹⁹ I samme sag understreger Miljøklagenævnet med henvisning til IPPC-direktivet, at kravet om BAT gælder uanset, om det såkaldte beskyttelsesniveau er overholdt, samt at husdyrbrug skal anvende BAT også i tilfælde, hvor mindre omkostningskrævende foranstaltninger ville være tilstrækkelige til at opfylde beskyttelsesniveauet. Det er dog tvivlsomt, om dette også gælder for husdyrbrug, der ikke er omfattet af IPPC-direktivet, selvom husdyrbrugloven i § 19 henviser til anvendelse af bedst tilgængelig teknik. Derimod er Miljøklagenævnets bemærkning i MAD 2008.1052 om, at der efter husdyrbrugloven kan være pligt til at stille krav, der er videregående end BAT, f.eks. for at sikre, at der ikke sker skade på et Natura 2000-områdes integritet, gældende for alle sager, der behandles efter husdyrbrugloven. I øvrigt gælder en tilsvarende forpligtelse om skærpelse af BAT i forhold til opfyldelse af vandrammedirektivets målsætninger, jf. vandrammedirektivets artikel 10 om den såkaldte kombinerede metode.²⁰

3.2 Påvirkning af Natura 2000-områder eller anden beskyttet natur

Miljøklagenævnet har i forhold til påvirkningen af Natura 2000-områder præciseret, at der ikke kan meddeles tilladelse eller godkendelse til husdyrbrug før de principper, der er fastsat for administration af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der er fastlagt af EF-domstolen i C-127/02 *Waddenzee* er iagttaget, se bl.a. MAD 2008.1052, MAD 2009.373 Mkn (Sønderø I), MAD 2009.380 Mkn (Sønderø II) og MAD 2009.476 Mkn (Farsø).

19. Sagen omhandlede den særlige situation, hvor ansøgning var indsendt efter de tidligere regler og hvor der i december 2006 var udsendt en VVM-redegørelse og forslag til regionplanretningslinjer i høring, som ikke blev vedtaget inden husdyrbruglovens ikrafttræden d. 1. januar 2007, hvorefter sagen overgik til behandling efter husdyrbrugloven.
20. Om den kombinerede metode i VRD se bl.a. H.T. Anker: Beskyttelse og udnyttelse af vandressourcer, i E.M. Basse (red.): Miljøretten bind 3, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2. udg., 2006, s. 432. Bestemmelsen er ikke direkte gennemført i miljømålsloven eller andre regler, hvilket bl.a. blev påpeget i Kommissionens åbningsskrivelse af 14. november 2007 i sag nr. 2007/2232 om Danmarks gennemførelse af vandrammedirektivet. Regeringens afvisning af kritikken vedrørende gennem-

De nævnte afgørelser er alle baseret på regelgrundlaget før ændring af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen i april 2009.

EF-domstolen har i C-127/02 *Waddenzee* (MAD 2004.890) præciseret, at der skal foretages en nærmere konsekvensvurdering, hvis det i lyset af forsigtighedsprincippet ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i sammenhæng med andre planer og projekter kan påvirke lokaliteten væsentligt (præmis 45). Dette er tilfældet, hvis der er en risiko for skade på lokalitetens bevaringsmålsætning (præmis 49).²¹ En konsekvensvurdering indebærer ifølge EF-domstolen, at alle de aspekter af en plan eller et projekt som i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter, vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området (præmis 61). Der kan kun meddeles tilladelse eller godkendelse, hvis der er opnået vished for, at projektet ikke har skadelige virkninger på lokalitetens integritet, dvs. at det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger (præmis 61)

Det må i øvrigt erindres, at godkendelse efter husdyrbrugloven er omfattet af de vurderings- og tilladelseskrav, der er fastsat i habitatbekendtgørelsens²² § 7 for så vidt angår påvirkning af Natura 2000-områder og § 11 for så vidt angår påvirkning af yngle- og rastesteder for de såkaldte bilag IV-arter.²³

Vedrørende spørgsmålet, om der skal foretages en nærmere konsekvensvurdering, fandt Miljøklagenævnet således i MAD 2008.1052, at en risiko for skadelig påvirkning fra den samlede ammoniakfordampning næppe uden videre kunne udelukkes. Om der skulle gennemføres en konsekvensvurdering af

førelse af artikel 10 i notat af 27. februar 2008 forekommer ikke overbevisende.

21. Det kan diskuteres, om begrebet "skade" forudsætter mere end blot en negativ påvirkning af bevaringsmålsætningen, hvilket antydes i andre sprogversioner af dommen, se H.T. Anker: EU-regulering af natur- og arealressourcer, i E.M. Basse (red.): Miljøretten 2, 2. udg., 2006, s. 146.
22. Bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.
23. Dvs. arter, der er omfattet af habitatdirektivets bilag IV. De i Danmark naturligt hjemmehørende arter fremgår af habitatbekendtgørelsens bilag 11.

påvirkningen af et habitatområde måtte afhænge af en nærmere bedømmelse af de oplysninger, som skulle indgå i en vurdering af ammoniakreduktionen. Ligeledes fandt nævnet i sagen, at der skulle ske screening af, om næringsstoffet fra udbringningsarealerne risikerede at skade Nissum Fjords bevaringsmålsætning som internationalt naturbeskyttelsesområde. Bevaringsmålsætningen for fjorden var ikke opfyldt. Nævnet lagde til grund, at kommunen ikke havde vurderet nitratudvaskningen efter husdyrbruglovens regler og heller ikke havde vurderet fosforbalancen på arealerne.

Foretages der en konsekvensvurdering stilles der nærmere *krav til de oplysninger*, der skal foreligge i sagen. Oplysninger om en generel værdi for udvaskningen af kvælstof og fosfor fra udspretningsarealer er ikke anset for tilstrækkeligt i forhold til kravet om en konkret vurdering af påvirkningen af internationale naturbeskyttelsesområder, se MAD 2009.380 Mkn (Søndersø II) og MAD 2009.373 Mkn (Søndersø I). Se også MAD 2009.476 Mkn (Farsø), hvor de foreliggende oplysninger om udvaskningsniveauet pr. ha for kvælstof og fosfor heller ikke fandtes tilstrækkeligt fyldestgørende.

Endvidere er det en forudsætning, at kommunen nærmere *begrunder sin* vurdering af, at et projekt ikke vil indebære forringelser af internationale naturbeskyttelsesområder, se MAD 2009.373 Mkn (Søndersø II).

Der er ikke i det såkaldte beskyttelsesniveau fastsat nærmere kriterier vedrørende påvirkningen af *andre naturområder end Natura 2000-områder*. Det er dog klart, at der ved behandlingen af en sag efter husdyrbrugloven også skal tages hensyn til påvirkningen af f.eks. § 3-områder. I MAD 2008.1052 påpegede Miljøklagenævnet således, at der var behov for en fornyet vurdering af ammoniakpåvirkningen af de § 3-områder, der fandtes i staldanlæggets omgivelser, se også Miljøklagenævnets bemærkninger i MAD 2009.487 Mkn (Vorbasse), hvor der udestod en indgående vurdering af påvirkningen af nærliggende naturområder. Vil et projekt kunne indebære

en tilstandsændring af et § 3-område kræver det en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3. Kan en dispensation ikke gives (hvilket normalt ikke vil være tilfældet), skal det i miljøgodkendelsen sikres, at der ikke sker en tilstandsændring.²⁴

Der kan f.eks. i region- eller kommuneplanen være udpeget *andre naturområder*, der vurderes at være af en særlig regional eller lokal interesse. Sådanne udpegninger skal inddrages i administrationen af husdyrbrugloven. Udpegningerne vil typisk kunne være fastlagt i kommuneplanen. Det er præciseret i den ændrede husdyrgodkendelsesbekendtgørelse, at en væsentlig påvirkning af sådanne regionale eller lokale naturområder mv. kan begrunde skærpede vilkår eller evt. et afslag, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 3 og 6.

3.3 Påvirkning af overfladevand og grundvand

Påvirkningen af overfladevand skal – i det omfang der tillige er tale om *Natura 2000-områder* – behandles i overensstemmelse med de ovenfor angivne principper og kriterier vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Det i bilag 3 fastlagte beskyttelsesniveau for både nitrat og fosfor tager udgangspunkt i en kortlægning af oplande til sårbare Natura 2000-områder på de til bilaget hørende kortbilag. Det skal dog fortsat sikres, at der foretages en konkret vurdering af påvirkningen af det enkelte habitatområde i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, se bl.a. MAD 2009.373 Mkn (Søndersø II).

Påvirkningen af *overfladevand i øvrigt* skal administreres under hensyntagen til vandrammedirektivets bestemmelser, dvs. navnlig miljømålsloven samt de kommende vandplaner og kommunale handleplaner. Der er kun i begrænset omfang taget stilling til påvirkningen af overfladevandsområder i øvrigt i Miljøklagenævnets praksis. Et eksempel findes dog i MAD 2009.476 Mkn (Farsø), hvor udbringningsarealerne afvandede både til et Natura 2000-område (Lovns Bredning) og til et andet kystområde i Limfjorden (Risgårde Bredning), der var udpeget med skærpede krav i "Basisanalyse for oplandet til Lim-

24. I en afgørelse af 15. maj 2009, j.nr. MKN-130-00030 (afgørelsen bringes i næste nummer af MAD) havde kommunen ikke sikret sig, at der ikke ville ske tilstandsændringer af § 3-naturtyper eller at et fredet areal kunne bevares som et inlandslandskab. I øvrigt havde kommunen ikke i tilstrækkelig grad

sikret sig, at udvidelsen af produktionen ikke ville beskadige eller ødelægge bilag IV-arters yngle- eller rastoområder. Den meddelte godkendelse blev bl.a. af disse grunde ophævet og hjemvist til fornyet behandling.

fjorden".²⁵ Miljøklagenævnet udtalte, at der skulle foretages en vurdering af konsekvenserne ved udvaskning af næringsstoffer til området, der var udpeget med skærpede krav. Da der ikke forelå en sådan vurdering, havde kommunen ikke i tilstrækkelig grad sikret sig, at projektet ikke havde skadelige virkninger på habitatområdets og Risgårde Brednings integritet.

Det er interessant, at Miljøklagenævnet tilsyneladende overfører principperne fra habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 til påvirkningen af overfladevandsområder, der er udlagt med skærpede krav, men som ikke er udpeget som internationale naturbeskyttelsesområder. Baggrunden for denne vurdering må antages at findes i miljømålslovens (og vandrammedirektivets) krav om, opnåelse af de fastsatte miljømål, jf. miljømålslovens § 12 og om, at der ikke må ske en øget direkte eller indirekte forurening af overfladevand, jf. miljømålslovens § 11, stk. 3. At miljømålslovens krav tillægges betydning fremgår også af MAD 2009.373 Mkn (Søndersø I), hvor risikoen for at målsætningen i et vandløb ikke kunne nås ved udgangen af 2015, af Miljøklagenævnet blev anvendt som begrundelse for, at der skulle stilles præcise vilkår vedrørende sædskifte eller evt. efterafgrøder.²⁶ Miljøklagenævnet henviser ikke klart til miljømålsloven og de heri indeholdte bestemmelser. Der skyldes muligvis, at vandplaner og specifikke målsætninger for de enkelte områder endnu ikke er vedtaget.²⁷ Miljømålslovens §§ 11 og 12 er dog formuleret som generelle miljømål, der principielt ikke er afhængige af den mere specifikke målfastsættelse i vandplanerne.

For påvirkningen af *grundvandsområder* sondres der sædvanligvis mellem områder med drikkevandsinteresser, områder med særlige drikkevandsinter-

ser, nitratfølsomme indvindingsområder og indsatsområder for nitrat.²⁸ I det såkaldte beskyttelsesniveau for nitrat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3 indgår der alene krav vedrørende nitratfølsomme indvindingsområder. Hvis der er udarbejdet indsatsplaner efter vandforsyningsloven skal anvisningerne heri følges. Er der ikke udarbejdet indsatsplaner skal det i forbindelse med udvidelse af husdyrproduktion sikres, at der ikke tillades nogen merbelastning, såfremt udvaskningen fra rodzonen overstiger 50 mg nitrat pr l i efter-situationen. Der kan derfor være nødvendigt at fastsætte ganske specifikke vilkår, der skal sikre overholdelse af disse krav. I MAD 2009.380 Mkn (Søndersø II) og MAD 2009.373 Mkn (Søndersø I) fandt Miljøklagenævnet, at godkendelsen burde have indeholdt et vilkår om anvendelse af sædskifte med et nærmere angivet udvaskningsindex specificeret i forhold til arealerne til sikring af reduktion af den beregnede udvaskning af kvælstof.

3.4 Anlæg uden tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer

Bestemmelsen i husdyrbruglovens § 22 om vurdering af den landskabelige påvirkning af erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri, der opføres uden tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer, og af byggeri, der ikke er erhvervsmæssigt nødvendigt for ejendommens drift, sigter ifølge lovbemærkningerne mod at videreføre den hidtil gældende landzonadministration, jf. planlovens § 36, stk. 2.²⁹ Udgangspunktet er, at landbrugsbygninger skal placeres i tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer og der gælder et særligt krav om begrundelse for placering af erhvervsmæssigt nødvendige bygninger uden tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer. Dette er

25. Basisanalysen er udarbejdet efter miljømålslovens (og vandrammedirektivets) bestemmelser som grundlag for udarbejdelsen af vandplanerne.

26. Miljøklagenævnet har i en godkendelsessag efter miljøbeskyttelsesloven konkret lagt til grund, at en mertilførsel af kvælstof til et vandområde ikke i sig selv kunne være til hinder for opfyldelse af miljømål efter miljømålsloven, se MAD 2008.1113. I sagen var der dog behov for i et vilkår at præcisere, at der skulle udlægges 20 ha med efterafgrøder ud over de lovpligtige 10 %.

27. De gamle regionplanretningslinjer – og de heri indeholdte målsætninger – er fortsat gældende med status af landsplandirektiver frem til vedtagelsen af vandplaner, se § 3, stk. 5 i lov nr.

571 af 24. juni 2005 om ændring af lov om planlægning (udmøntning af kommunalreformen).

28. Se om den hidtidige vandressource- og indsatsplanlægning i medfør af planloven og vandforsyningsloven, H.T. Anker: Beskyttelse og benyttelse af vandressourcer, i E.M. Basse (red.): Miljøretten 3, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg., 2006, s. 487ff.

29. Se om hidtidig praksis efter planlovens § 36, stk. 2 H.T. Anker: Planlovgivning, i E.M. Basse (red.): Miljøretten bind 2, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg., 2006, s. 320ff. Se også H.T. Anker: Juridisk analyse af planlovens § 11b om landbrugsbyggeri, Realdania 2007, hvori der også indgår en analyse af husdyrbruglovens § 22.

bl.a. lagt til grund af Miljøklagenævnet i MAD 2009.380 Mkn (Søndersø II), hvor kommunen ifølge nævnet ikke havde foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af, om udvidelse i tilknytning til den eksisterende bebyggelse var mulig. Der var heller ikke foretaget en konkret afvejning af nabohensyn over for de andre hensyn, der kan indgå i afvejningen efter § 22.

Kommunen kan, som hidtil efter planlovens § 36, stk. 2, ikke kan nægte tilladelse til erhvervmæssigt nødvendigt byggeri, men alene kan stille vilkår om beliggenhed og udformning af bygningerne. Det er præciseret af Miljøklagenævnet i bl.a. MAD 2009.380 Mkn (Søndersø II). Hvis der ikke foreligger nogen særlig begrundelse for en beliggenhed uden tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer, kan kommunen afvise den ansøgte beliggenhed og henvise til en beliggenhed i tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer (eller til en alternativ beliggenhed). Miljøklagenævnet har i MAD 2009.441 Mkn (Horsens) understreget, at kommunen er forpligtet til at indgå i en dialog med ansøger om at finde en alternativ placeringsmulighed, hvorunder det skal godtgøres, at en sådan alternativ placering er teknisk og økonomisk mulig. Miljøklagenævnet synes med disse afgørelser at have tilsluttet sig den hidtidige praksis efter planlovens § 36, stk. 2, hvorefter landskabelige hensyn alene kan føre til, at der meddeles afslag på tilladelser eller godkendelser, hvis der kan anvendes en (rimelig) alternativ løsning.³⁰ Der kan ikke antages at gælde en videre adgang til at meddele afslag ud fra landskabelige hensyn for erhvervmæssigt nødvendigt byggeri, der placeres i tilknytning til de eksisterende bebyggelsesarealer. Det er imidlertid endnu uafklaret, om der overhovedet kan stilles vilkår begrundet i landskabelige hensyn for erhvervmæssigt nødvendigt byggeri, der ikke er omfattet af § 22, eller om landskabeligt begrundede vilkår – som i den hidtidige landzoneadministration – alene er aktuelle i § 22-situationen.³¹

Det er i øvrigt ikke muligt at meddele et isoleret afslag på en ansøgning om en bestemt placering, idet

der skal foretages en samlet vurdering af det pågældende projekt efter husdyrbrugloven, se MAD 2009.441 Mkn (Horsens).

3.5 Lugtgener, støj og trafik

Lugtgener er et hyppigt klagepunkt i husdyrbrugssagerne. Der er i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3 (beskyttelsesniveauet) fastsat særlige krav vedrørende lugtgener. Princippet er ifølge vejledningen om husdyrbrugloven, at man ud fra oplysninger om dyreart, staldsystem og maksimal staldbelægning beregner en *geneafstand*, der er nødvendig for at genekriterierne kan overholdes. Genekriterierne, der er fastlagt i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, er udtryk for, hvor meget lugt ombøende i forskellige typer beboelsesområder må udsættes for, før det kan betegnes som væsentlige lugtgener. Der skal ske en beregning af den såkaldte geneafstand ud fra både den nye lugtvejledning³² og efter den såkaldte FMK-vejledning.³³ Geneafstanden fastsættes i den enkelte sag på baggrund af den længste beregnede geneafstand. Der er mulighed for at anvende konkrete spredningsberegninger i stedet for de anviste spredningsmodeller som grundlag for beregning af geneafstanden. Myndighederne er ifølge Miljøklagenævnet forpligtet til at inddrage eventuelle konkrete spredningsberegninger, som ansøger fremlægger, i vurderingen af om beskyttelsesniveauet er overholdt, se MAD 2008.1093. I sagen havde kommunen afvist ansøgers spredningsberegninger og dermed ikke undersøgt tilstrækkeligt, hvorvidt brugen af konkrete spredningsberegninger kunne lægges til grund for miljøgodkendelsen. Miljøklagenævnet op hævede derfor kommunens afslag på udvidelse af husdyrbruget og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Det fremgår af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, at såfremt den beregnede geneafstand er større end den faktuelle afstand skal der gives afslag. I enkelte tilfælde kan der dog meddeles godkendelse, f.eks. hvis den ansøgte produktion medfører uændrede eller færre lugtgener end den eksisterende

30. Synspunktet i FAQ 66, hvor det antages, at der (umiddelbart) kan meddeles afslag med baggrund i landskabshensyn, er derfor ikke retvisende.

31. Det må dog antages, at der i de tidligere VVM-tilladelser jf. planlovens § 6 c, stk. 3, var mulighed for at fastsætte landskabeligt begrundede vilkår.

32. Se bilag 5 i Vejledning om tilladelse og godkendelse af husdyrbrug.

33. Vejledende retningslinier for vurdering af lugt og begrænsning af gener fra stalde, FMK (Foreningen af Miljømedarbejdere i Kommunerne), 2. udg., maj 2002.

produktion samtidig med at afstanden til omboende er længere end 50 % af den beregnede geneafstand.

I den hidtidige praksis efter miljøbeskyttelsesloven og husdyrgødningsbekendtgørelsen har geneafstanden – beregnet efter FMK-vejledningen – været afgørende. Miljøklagenævnet har udtalt, at der ved overskridelse af geneafstanden i udgangspunktet enten skal stilles tilstrækkelige vilkår til begrænsning af lugtgenerne eller – såfremt der ikke er mulighed herfor – skal meddeles afslag. Om praksis efter miljøbeskyttelsesloven og husdyrgødningsbekendtgørelsen, se MAD 2009.431 Mkn (Uhrenholtgård) og MAD 2009.390 Mkn (Ulstrup). I sidstnævnte sag præciserede Miljøklagenævnet en række vilkår med henblik på begrænsning af risikoen for lugtgener. Miljøklagenævnet har endvidere bemærket, at det er praksis ved reguleringen af husdyrbrug at betragte landzonen som landbrugets erhvervsområde, og beboere af boliger i landzone må derfor acceptere visse af de ulemper, der kan være forbundet med at være nabo til et landbrug.

Støj- og trafikgener er omfattet af de generelle bestemmelser i husdyrbrugloven, navnlig lovens § 19, hvorefter det skal sikres, at husdyrbruget kan drives på stedet uden at påvirke omgivelserne på en måde, som er uforenelig med hensynet til omgivelserne. I overensstemmelse med hidtidig praksis efter miljøbeskyttelsesloven er det som udgangspunkt trafikale til- og frakørselsforhold, der kan indgå i vurderingen, se MAD 2009.474 Mkn (Læsø). Der kan formentlig stilles vilkår om anvendelse af bestemte veje, f.eks. ved udbringning og transport af husdyrgødning, men ikke nærmere bestemmelser om færdsel på offentlig vej, da dette er reguleret af politiet efter færdselslovens bestemmelser, se MAD 2009.429 Mkn (Uhrenholtgård) og MAD 2009.474 Mkn (Læsø).

3.6 Generelt om vilkårsfastsættelse

Miljøklagenævnet har bl.a. i MAD 2009.380 Mkn (Søndersø II) understreget, at de vilkår der stilles i en miljøgodkendelse skal være tilstrækkeligt konkretiserede. I sagen burde en række af de forudsætninger, der var angivet i den miljøtekniske redegørelse, være præciseret i godkendelsen med konkrete vilkår til staldindretning og drift. Endvidere savnedes konkrete vilkår om beliggenhed og beplantning for et nyt staldanlæg og gyllebeholder, der skulle opføres uden tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer. Det fremgår nærmere af husdyrgodkendelsesbekendtgø-

relsens § 11, hvilke vilkår der skal fastsættes i en tilladelse eller godkendelse.

4. Offentlighed

Husdyrbruglovens regler om forudgående inddragelse eller høring af offentligheden varierer alt afhængig af, hvilke bestemmelser i loven sagen behandles efter.

Der er krav om *forudgående offentlighed* for projekter, der godkendes efter § 12, og for projekter, der i øvrigt kan have en væsentlig virkning på miljøet, jf. husdyrbruglovens § 55, stk. 2. De nærmere krav til forudgående annoncering mv. fremgår af lovens § 55, stk. 3-4. Der skal ske offentlig annoncering el.lign. efter bestemmelsen i stk. 3. Endvidere skal der ske udsendelse af udkast til afgørelse til naboer, andre berørte og andre, der har anmodet herom, jf. stk. 4. Vurderingen af, hvilke naboer der skal høres, skal ske med udgangspunkt i det såkaldte konsekvensområde for lugtemission, således at naboer inden for konsekvensområdet skal høres, se MAD 2009.444 Mkn (Haderslev). Manglende forudgående offentlighed vil normalt medføre ugyldighed, se bl.a. MAD 2008.1626.

For andre projekter, der ikke er omfattet af § 55, kan der først meddeles godkendelse efter en *forudgående orientering af naboer om ansøgningen*, jf. § 56, stk. 1, medmindre forholdet er af underordnet betydning for naboerne. I MAD 2009.439 Mkn (Bjerringbro) kunne udvidelse af en slagtesvineproduktion fra 64,5 til 74,8 DE ikke anses som værende af underordnet betydning for naboer bosat ca. 40 m fra centrum af produktionsbygningerne. Sagen blev derfor hjemvist til fornyet behandling på grund af manglende naboorientering.

Når der er truffet afgørelse i en sag, skal der ske *offentlig annoncering af afgørelsen*, jf. § 55, stk. 5. Ifølge § 55, stk. 1 skal en afgørelse om, at et projekt ikke vil medføre en miljøpåvirkning, stilles til rådighed for offentligheden samtidig med, at der meddeles tilladelse eller godkendelse efter §§ 10-12 eller 16. Annoncering i et organ, der normalt benyttes til offentlige bekendtgørelser af den pågældende art, anses for fyldestgørende, og annoncering i lokale dagblade eller ugeaviser, der har almindelig udbredelse i kommunen er normalt tilstrækkelig annoncering, se MAD 2009.495. Derimod blev annoncering på kommunens hjemmeside i samme sag ikke anset for tilstrækkelig annoncering, da der ikke var sædvanlig praksis for annoncering i kommunen.

Afgørelser skal som udgangspunkt meddeles klageberettigede personer, organisationer og myndigheder, jf. § 55, stk. 6-7.

5. Klage

5.1 Klageberettigede

Klageberettigede efter husdyrbrugloven er – ud over adressaten og myndigheden – enhver, der har individuel og myndigheds i sagens udfald, jf. § 84, stk. 1, nr. 3. Desuden er lokale foreninger og organisationer, der har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål, klageberettigede i forhold til afgørelser, som de har ønsket underretning om, jf. § 86, stk. 2. Tilsvarende gælder for lokale foreninger og organisationer, der varetager rekreative interesser, når afgørelsen berører sådanne interesser og klagen har til formål at varetage natur- og miljøbeskyttelse, jf. § 86, stk. 2. Endelig er landsdækkende foreninger og organisationer klageberettigede efter § 87, stk. 1 og 2.

Vedrørende klageadgang for naboer mv., jf. § 84, stk. 1 nr. 3, er det som udgangspunkt afgørende, om den pågældende kan blive udsat for *forurening af en vis styrke*. Der er af Miljøklagenævnet anset for afgørende, om den pågældende er bosiddende eller ejer af en ejendom, der ligger inden for det såkaldte konsekvensområde for lugtemission, se bl.a. MAD 2009.423 Mkn (Lystbjerggård) og MAD 2009.474 Mkn (Læsø). *Konsekvensområdet* beregnes som et område omkring lugtkilden, dvs. produktionsanlægget, herunder staldbygninger, gylletanke mv., hvor det erfaringsmæssigt har vist sig, at lugt i det væsentlige kan observeres. Uden for konsekvensområdet kan registrerbar men ikke genegivende lugt undtagelsesvis forekomme, uden at dette ifølge Miljøklagenævnet medfører klageadgang. Beliggenheden af klagers ejendom i forhold til udspretningsarealer, kan indgå i vurderingen af, om den pågældende er klageberettiget. Miljøklagenævnet har understreget, at landzone er landbrugets arbejdszone, hvor forurening af mindre styrke, f.eks. i form af lugtgener fra udspretning af husdyrgødning kan forekomme,

uden at dette medfører, at den, der udsættes for lugtpåvirkning, er klageberettiget, se MAD 2009.474 Mkn (Læsø).

Om klageadgangen for *lokale afdelinger af landsdækkende organisationer* har Miljøklagenævnet lagt til grund, at lokale afdelinger alene kan anses som klageberettigede, hvis de i overensstemmelse med § 86, stk. 1, har anmodet om underretning om bestemte typer af afgørelser, jf. lovens § 61, se MAD 2008.1124 og MAD 2009.457 (DN). Den underretning, som de landsdækkende organisationer kan anmode om efter § 62, kan ifølge Miljøklagenævnet ikke erstatte eller forstås som en underretning i henhold til § 61 for de lokale foreninger eller afdelinger.

Bestemmelserne i husdyrbrugloven svarer til miljøbeskyttelseslovens bestemmelser for så vidt angår foreninger og organisationers klageadgang. Det fremgår dog udtrykkeligt af miljøbeskyttelseslovens § 100, stk. 4, at lokale afdelinger af landsdækkende organisationer ikke er omfattet af klageadgangen. Ifølge lovbemærkningerne til husdyrbruglovens §§ 86-88, var det hensigten, at de lokale afdelingers klageret efter planloven fulgte med, når landzone- og VVM-sager blev integreret i miljøgodkendelsen.³⁴ Efter planlovens § 59 anses lokale foreninger og organisationer, som klageberettigede efter § 59, stk. 1, dvs. i det omfang, de har en retlig interesse. Dette antages også at omfatte lokale afdelinger af landsdækkende organisationer, idet disse traditionelt har været anset for klageberettigede også efter by- og landzonenloven.³⁵ Der er ikke efter planloven noget krav om, at organisationer skal have anmodet om underretning af afgørelser for at være klageberettigede. Dette krav gælder imidlertid udtrykkeligt for de lokale organisationer og foreninger efter husdyrbruglovens § 86. Miljøklagenævnet har ikke fundet grundlag i forarbejderne for at antage, at lokale afdelinger af landsdækkende foreninger skulle have klageadgang uden underretning, se MAD 2008.1124 og MAD 2009.457 Mkn (DN).

Miljøklagenævnet har ligeledes lagt til grund, at den klageret, der er tillagt de landsdækkende organisationer efter § 87, alene tilkommer hovedorganisa-

34. Se også bemærkningerne til §§ 61 og 62, hvor klageadgangen kædes sammen med retten til at kræve underretning.

35. Se cirkulære nr. 87 af 29. juni 1984 om lov om by- og landzoner samt Betænkning over forslag til lov om ændring af lov om by- og landzoner (L86), FT 1979/80 B sp. 583. De lokale afdelingers klageadgang efter by- og landzonenloven og planloven

har således ikke været afledt af de landsdækkende (hoved-)organisationers klageadgang. Bestemmelsen i planlovens § 59, stk. 2 blev indføjet i 2000 for at præcisere, at landsdækkende foreninger havde klageadgang både i forhold til zonesager, plansager og VVM-sager.

tionen og ikke de lokale afdelinger, MAD 2008.1124. Det er ifølge Miljøklagenævnet i overensstemmelse med nævnets praksis efter vandforsyningslovens § 80, stk. 2.

5.2 Klagefrist

Klagefristen er efter husdyrbruglovens § 79 fire uger fra den dag, afgørelsen blev meddelt. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort regnes fristen fra bekendtgørelsen. Miljøklagenævnet har i flere sager taget stilling til spørgsmålet om klagefristens udløb. Det er således anset for afgørende, at klagen indkommer inden for normal kontortid, se MAD 2008.1558, hvor en klage der var indkommet pr. e-mail efter kl. 15, som var kommunens normale kontortid den ugedag, hvor fristen udløb, ikke ansås for rettidig. Anderledes i MAD 2008.1627, hvor Miljøklagenævnet valgte at se bort fra en tilsvarende fristoverskridelse, da afgørelsen – som forudsat i husdyrbruglovens § 60 – ikke indeholdt oplysninger om, at klage skulle være modtaget i kommunen inden fristens udløb.

Har kommunen i en individuel underretning angivet en senere klagefrist, end den der følger af offentlige bekendtgørelse, har Miljøklagenævnet i MAD 2008.1559 lagt den individuelle underretning til grund. Miljøklagenævnet fandt i sagen anledning til at præcisere, at det måtte tilstræbes, at klagefristen for en afgørelse fastlægges entydigt i forhold til alle klageberettigede og at dette stiller nogle krav til koordinering i tilfælde af offentlig annoncering. Ifølge nævnet skal den individuelle underretning finde sted senest dagen før offentliggørelsen. Desuden skal klagevejledningen i såvel den skriftlige afgørelse som kommunens annonce indeholde en angivelse af datoen for klagefristens udløb. I MAD 2008.1101 blev en klage der var indkommet senere end fire uger efter afgørelsens offentliggørelse anset for rettidig, da kommunen havde oplyst en forkert dato i klagevejledningen.

Samlet set må det konkluderes, at Miljøklagenævnet lægger vægt på, at såvel afgørelser som klagevejledninger indeholder de påkrævede oplysninger samt at det klart og entydigt fremgår, hvornår klagefristen udløber.

5.3 Opsættende virkning

Det fremgår af husdyrbruglovens § 81, stk. 1, at klage over en dispensation jf. § 9, en tilladelse jf. § 10 eller en godkendelse jf. §§ 11, 12 og 16 ikke har opsættende virkning, medmindre Miljøklagenævnet bestemmer andet. Udnyttelse af en tilladelse eller godkendelse sker på ansøgers egen regning og risiko, jf. § 81, stk. 2, hvor det understreges, at der ikke er nogen begrænsninger i Miljøklagenævnets adgang til at ændre eller ophæve en påklaget afgørelse.

Der findes en ganske væsentlig undtagelse fra hovedreglen om, at klage ikke har opsættende virkning. Dette gælder tilladelser eller godkendelser, der indeholder vilkår om varetagelse af landskabelige værdier, jf. § 27, stk. 1 nr. 3 og stk. 2. Klage over sådanne tilladelser/godkendelser har opsættende virkning, og tilladelsen/godkendelsen må ikke udnyttes før klagefristens udløb, jf. § 81, stk. 3. Kernecområdet for denne bestemmelse er sager, der omhandler opførelse af erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri – herunder gyllebeholdere – uden tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer, og sager vedrørende ikke-erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri for den pågældende ejendom, jf. § 22. Det er ikke afgørende, om den påklagede afgørelse rent faktisk indeholder vilkår vedrørende beliggenhed eller udformning af de pågældende bygninger eller om disse forhold er omfattet af klagen. Dette er lagt til grund af Miljøklagenævnet i MAD 2008.333, hvor Miljøklagenævnet understregede, at nævnet havde beføjelse til at foretage en fuld efterprøvelse af en påklaget afgørelse, og at nævnet i den forbindelse skulle tage stilling til den valgte beliggenhed mv. af stald og gyllebeholdere, der opførtes uden tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer. Miljøklagenævnet afviste herefter fravige udgangspunktet om opsættende virkning, jf. § 81, stk. 3. Se også MAD 2008.1545 om udvidelse af en minkfarm på en landbrugsejendom uden landbrugspligt, hvor bygningerne ikke kunne betragtes som erhvervsmæssigt nødvendige. Miljøklagenævnet fandt ikke, at der i sagen forelå særlige, konkrete grunde til at fravige udgangspunktet om opsættende virkning, jf. § 81, stk. 3.