

## MRF 2021.114

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 2. marts 2021 (j.nr. 20/10318)

***Ikke opsættende virkning af klage over afgørelse om, at der ikke skulle udarbejdes en miljøvurdering af bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021, da klager over afgørelser efter miljøvurderingslovens § 10 ikke kan tillægges opsættende virkning med hjemmel i miljøvurderingslovens § 53 eller på andet retligt grundlag.***

Landbrugsstyrelsen traf den 20. juli 2020 screeningafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at der ikke var miljøvurderingspligt for bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021. Landbrugsstyrelsen havde på baggrund af screeningen vurderet, at bekendtgørelsen ikke kunne forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, og at bekendtgørelsen derfor ikke skulle miljøvurderes efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3. Styrelsen havde desuden vurderet, at den målrettede kvælstofregulering indgik som et indsatsområde i de danske vandområdeplaner for indsatsperioden 2015-2021 og således bidrog til, at den samlede indsats, der var forudsat i vandrammedirektivet, blev opnået. Det fremgik endvidere, at styrelsen havde vurderet, at planen enten havde en begrænset positiv effekt på vandmiljøet, eller ikke havde betydning eller indvirkning, og at styrelsen havde lagt vægt på, at der i screeningen ikke var vurderet negative effekter af planen. Afgørelsen blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af flere landmænd, der anmodede om, at klagen blev tillagt opsættende virkning, hvilket Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) udskilte til

særskilt behandling. Klager anførte navnlig, at bekendtgørelsen var omfattet af SMV-direktivets krav om obligatorisk miljøvurdering, da den fastlægger rammer for arealanvendelsen og tilladelser for projekter omfattet af VVM-direktivet og dermed miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, fordi bekendtgørelsen var udstedt af en statslig myndighed. Nævnet lagde til grund, at miljøvurderingslovens § 53 om opsættende virkning af klage ikke nævner screeningsafgørelser af planer efter miljøvurderingslovens § 10. Nævnet fandt herefter, at klagen over Landbrugsstyrelsens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 ikke kunne tillægges opsættende virkning med hjemmel i miljøvurderingslovens § 53 eller på andet retligt grundlag. Nævnet lagde vægt på, at miljøvurderingslovens § 53 efter sin ordlyd og forarbejder indeholder en udtømmende angivelse af de tilfælde, hvor en klage vil kunne tillægges opsættende virkning efter miljøvurderingsloven, og at sektorlovgivningen i form af gødskningsloven ikke indeholdt nogen klageadgang i det konkrete tilfælde. Anmodningen om opsættende virkning blev derfor afvist.

---

2. marts 2021

Sagsnummer: 20/10318

## **AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

### **AFSLAG PÅ OPSÆTTENDE VIRKNING i sag om klage over afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 48, stk. 3 og § 53 modsætningsvist.<sup>1</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet meddeler afslag på anmodningen om at tillægge klage over Landbrugsstyrelsens afgørelse af 20. juli 2020, om at bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021<sup>2</sup> ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, opsættende virkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.<sup>3</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

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

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37795526

EAN-nr. 5798000026070

nh@naevneneshus.dk

www.naevneneshus.dk

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

<sup>2</sup> Bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021

<sup>3</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

## **1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet**

Afgørelsen er den 17. august 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af v1 , der er repræsenteret ved advokat (klager).

Klager har anført, at bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 er ugyldig, da der ikke er blevet gennemført en SMV-vurdering af bekendtgørelsen. Endvidere har klager påpeget, at Landbrugsstyrelsen har klassificeret bekendtgørelsen, som en mindre ændring af en eksisterende retsakt, som tidligere har været miljøvurderet. Styrelsen har på den baggrund vurderet, at en screening af den nye bekendtgørelse er tilstrækkelig, hvilket klager er uenig i. Klager har dertil uddybet, at bekendtgørelsen ikke kan betragtes som en mindre ændring, da bekendtgørelsen har karakter af en ny bekendtgørelse med nye krav om målrettet regulering af efterafgrøder, og krav som ikke fremgår af tidligere bekendtgørelser jf. gødningsanvendelsesloven.

Klager har endvidere bemærket, at bekendtgørelsen ifølge EU-domstolens praksis er omfattet af SMV-direktivets krav om obligatorisk miljøvurdering. Ifølge klager er kravene til en midlertidig opretholdelse af bekendtgørelsen ifølge EU-domstolens praksis ikke dokumenteret. Klager anmoder dermed Miljø- og Fødevareklagenævnet om at tilsidesætte bekendtgørelsen som ugyldig.

Klager har med henvisning til klagepunkterne anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har foretaget en særskilt behandling af spørgsmålet om opsættende virkning.

## **2. Sagens oplysninger**

### *2.1 Den påklagede afgørelse*

Landbrugsstyrelsen har den 20. juli 2020 truffet afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021.

Det fremgår af afgørelsen, at den målrettede kvælstofregulering indgår som et indsatsområde i de danske vandområdeplaner for indsatsperioden 2015-2021. Modellen for den målrettede kvælstofregulering og kvælstofproduktion frem mod 2021 er nærmere fastfast i politisk aftale om målrettet regulering af 16. januar 2018, tillægsaftale til aftale om målrettet regulering af 3. april 2019 samt aftale om kvælstofindsatsen i 2020 af 25. november 2019. Det fremgår tillige af afgørelsen, at ordningen i 2020 skal sikre en kvælstofreducerende indsats svarende til ca. 3.500 tons. Indsatsen skal nås via udlægning af efterafgrøder og alternative virkemidler. Indsatsen skal målrettes områder, hvor der er behov for en kvælstofreducerende indsats for at sikre en forbedring af vandmiljøet. Det er muligt at indmelde reduceret kvælstofkvote i den frivillige

ansøgningsrunde uden kompensation. Hvis der i den frivillige runde ikke leveres en indsats, der er tilstrækkelig til at dække indsatsbehovet, skal der som udgangspunkt fastsættes krav om etablering af målrettede efterafgrøder.

Af afgørelsen fremgår det, at der i 2020 ikke er indmeldt nok frivillige efterafgrøder eller alternative virkemidler til at dække indsatsbehovet, og der er derfor behov for at fastlægge et krav om etablering af målrettede efterafgrøder.

I bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 er der fastsat krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021. Kravet udgør 12.493 ha målrettede efterafgrøder på landsplan. Bekendtgørelsen er fastsat i medfør af gødskningslovens § 17, stk. 3 og 4, § 38, stk. 1, § 39, stk. 1 og 3, § 44, §47, stk. 3, § 48, stk. 1 og 2, og § 53, stk. 3.<sup>4</sup>

Landbrugsstyrelsen har vurderet, at bekendtgørelsen ligger inden for miljøvurderingslovens plan- og programbegreb. Styrelsen har tillige oplyst, at den obligatoriske del af den målrettede regulering bidrager til at sikre opfyldelse af Danmarks EU-retlige forpligtelser på miljøområdet, herunder vandrammedirektivet.

Landbrugsstyrelsen har i afgørelsen lagt til grund, at bekendtgørelsen er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3 om, hvorvidt det vurderes, at planen kan få en væsentlig indvirkning på miljøet. Styrelsen træffer efter miljøvurderingslovens § 10 afgørelse om, hvorvidt planen efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, er omfattet af krav om miljøvurdering. Styrelsen har ved vurderingen inddraget de relevante kriterier fra miljøvurderingslovens bilag 3.

Landbrugsstyrelsen har på baggrund af screeningen vurderet, at bekendtgørelsen om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 ikke kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, og at bekendtgørelsen derfor ikke skal miljøvurderes efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3. Styrelsen har desuden vurderet, at den målrettede kvælstofregulering indgår som et indsatsområde i de danske vandområdeplaner for indsatsperioden 2015-2021, og således bidrager til at den samlede indsats, der er forudsat i vandrammedirektivet, opnås. Det fremgår endvidere, at styrelsen har vurderet, at planen enten har en begrænset positiv effekt på vandmiljøet, eller ikke har betydning eller indvirkning. Styrelsen har desuden lagt vægt på, at der i screeningen ikke er vurderet negative effekter af planen.

<sup>4</sup> Lov nr. 338 af 2. april 2019 om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag som ændret ved lov nr. 1569 af 27. december 2019.

## *2.2 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen*

Landbrugsstyrelsen har den 9. september 2020 indledningsvist til klagen oplyst, at styrelsen har vurderet, at bekendtgørelsen ikke fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelse til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2, og at bekendtgørelsen derfor ikke er omfattet af kravet om obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Styrelsen har dog bemærket, at bekendtgørelsen i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan således forventes at få væsentlige indvirkning på miljøet, hvorfor styrelsen har gennemført en screening af udkast til bekendtgørelsen.

Landbrugsstyrelsen har bemærket, at det krav om etablering af målrettede efterafgrøder, der følger af bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020, ikke indgår i det danske nitrathandlingsprogram. Det er derfor styrelsens vurdering, at man ikke på baggrund af EU-domme kan konkludere, at det målrettede efterafgrødekrav er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Det fremgår af Landbrugsstyrelsens bemærkninger, at den obligatoriske del af den målrettede regulering bidrager til at sikre opfyldelse af Danmarks EU-retlige forpligtelser efter vandrammedirektivet.

Landbrugsstyrelsen har dog påpeget, at bekendtgørelsen ikke finder anvendelse på et efterafgrødegrundareal på mindre end 10 ha, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 3, nr. 1. Derudover finder bekendtgørelsen ikke anvendelse på økologiske bedrifter.

Landbrugsstyrelsen har endvidere oplyst, at det fremgår af bemærkningerne til miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, at der med udtrykket ”fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser”, sigtes til, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer rammerne for indholdet af en myndigheds behandling af en ansøgning om anlægstilladelse. Det er styrelsens opfattelse, at der ikke med bekendtgørelsen fastlægges rammerne for fremtidige anlægstilladelser til intensiv fjerkræ- eller svineavl omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1, nr. 17 eller til anlæg til intensiv husdyravl af miljøvurderingslovens bilag 2, nr. 1, litra e, som det er påklaget af klager. Styrelsen har lagt vægt på, at kravet om etablering af målrettede efterafgrøder ikke bestemmer rammerne for indholdet af en myndigheds behandling af en ansøgning om tilladelse til etablering af et anlæg til intensiv husdyravl. Formålet med det målrettede efterafgrødekrav er at reducere udvaskning af næringsstoffer til vandmiljøet fra landbrugsarealerne ved, at der efter høst etableres efterafgrøder eller alternativer til disse med henblik på at optage de overskydende næringsstoffer. Det er ikke krav, der fastsætter rammer for anlægstilladelser til husdyrbrug.

Landbrugsstyrelsen har endvidere påpeget, at kravet om etablering af målrettede efterafgrøder påhviler virksomheder med et efterafgrødegrundareal på mere end 10 ha. Det er således virksomhedens jordtilliggende, der er afgørende for, om en virksomhed omfattes af kravet, og det er uden betydning, om virksomheden har husdyr eller udbringer husdyrgødning på sine arealer. Det er på baggrund af ovenstående forhold styrelsens vurdering, at der med bekendtgørelsen heller ikke er den nødvendige indholdsmæssige sammenhæng mellem bekendtgørelsen og de projekter om etablering af intensiv husdyrsavl, der følger af miljøvurderingslovens bilag 1, nr. 17 og bilag 2, nr. 1 litra e, idet der ikke er sammenhæng i forhold til bekendtgørelsens anvendelsesområde eller foranstaltningens indhold (efterafgrødekravet).

På ovenstående baggrund har Landbrugsstyrelsen vurderet, at bekendtgørelsen ikke er underlagt krav om obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Landbrugsstyrelsen har på den baggrund fastholdt sin afgørelse af 20. juli 2020.

Endvidere er Landbrugsstyrelsen fremkommet med supplerende bemærkninger til klagen den 23. november 2020. Klager har kommenteret disse bemærkninger ved brev af 23. februar 2021. Disse bemærkninger vedrører ikke spørgsmålet om opsættende virkning.

### **3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

#### *3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

Efter miljøvurderingslovens § 10 træffer myndigheden afgørelse om, hvorvidt screeningspligtige planer eller programmer skal miljøvurderes.

En afgørelse om at en plan eller et program ikke skal miljøvurderes, kan påklages efter de regler, som planen eller programmet udarbejdes i henhold til, jf. miljøvurderingslovens § 48, stk. 1.

Er planen eller programmet ikke udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan afgørelsen påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 48, stk. 3.

Den påklagede afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 vedrører bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021, som er udstedt i henhold til gødskningsloven. Loven giver ikke mulighed for at klage over de administrative forskrifter, der udstedes i henhold hertil.

Det følger heraf, at Landbrugsstyrelsens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at bekendtgørelsen ikke er omfattet af

kravet om miljøvurdering, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet efter § 48, stk. 3.

Miljøvurderingsloven indeholder en bestemmelse om opsættende virkning i § 53, hvoraf det fremgår, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ved rettidig klage efter § 49, stk. 1, kan bestemme, at afgørelser efter miljøvurderingslovens § 21 eller § 25 ikke må udnyttes, og at et påbud efter § 46, stk. 4, ikke skal efterkommes. Klagebestemmelsen i § 49, stk. 1, og de øvrigt nævnte bestemmelser vedrører alle lovens regler om miljøvurdering af konkrete projekter og er således ikke relevante i denne klagesag, som vedrører en afgørelse efter § 10 om miljøvurdering af planer og programmer.

Det fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 53, at denne bestemmelse alene angår klager over de afgørelser, som bestemmelsen nævner. Hvis en afgørelse er truffet i henhold til anden lov og påklages efter reglerne heri, vil spørgsmålet om opsættende virkning kunne være reguleret i reglerne om klageadgang i den pågældende sektorlovgivning.<sup>5</sup>

Miljøvurderingslovens § 53 nævner ikke afgørelser efter § 10 eller klager over sådanne afgørelser, der indgives efter § 48, stk. 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at nævnet ikke kan tillægge klagen over Landbrugsstyrelsen afgørelse efter § 10 opsættende virkning med hjemmel i miljøvurderingslovens § 53 eller på andet retligt grundlag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger vægt på, at miljøvurderingslovens § 53 efter sin ordlyd og forarbejder må forstås at indeholde en udtømmende angivelse af de tilfælde, hvor en klage vil kunne tillægges opsættende virkning efter denne lov, og at sektorlovgivningen i form af gødskningsloven ikke indeholder nogen klageadgang i det konkrete tilfælde.

Det bemærkes, at hvis ansøger vælger at gennemføre projektet, mens klagesagen verserer, bærer ansøger selv risikoen herfor.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse vedrørende opsættende virkning medfører ikke begrænsninger i nævnets adgang til at ændre eller ophæve den påklagede afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet vil senere tage stilling til de spørgsmål, der er rejst i klagen.

<sup>5</sup> Forslag L 147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 53.

### *3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet meddeler afslag på anmodningen om at tillægge klage over Landbrugsstyrelsens afgørelse af 20. juli 2020 om at bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, opsættende virkning.