

MRF 2021.331

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 10. november 2021, j.nr. 20/10329 og 20/10318

Ikke medhold i klage over Landbrugsstyrelsens afgørelse om, at efterafgrødebekendtgørelsen 2020/2021 krævede miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, da reguleringen af udbringningsarealer ikke kan indgå som et vilkår ved husdyrbrugsgodkendelse.

Landbrugsstyrelsen traf i juli 2020 screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 ikke krævede miljøvurdering. Efterafgrødebekendtgørelsens skulle sikre en kvælstofreducerende indsats svarende til ca. 3.500 tons, hvilket skulle nås via udlægning af efterafgrøder og alternative virkemidler i områder med behov for en kvælstofreducerende indsats for at sikre en forbedring af vandmiljøet. Det fremgik af bekendtgørelsens § 1, at bekendtgørelsen fandt anvendelse for virksomheder omfattet af gødskningslovens § 4 og som havde et efterafgrødegrundareal beliggende i de kystvandoplande, som var anført i bekendtgørelsens bilag 1. Efter § 2 var der krav om målrettede efterafgrøder, hvorefter virksomheder i planperioden 2020/2021 skulle udlægge arealer med målrettede efterafgrøder med henblik på en effektiv kvælstofoptagelse i efteråret, og at arealet skulle udgøre en procentdel af den del af virksomhedens efterafgrødegrundareal, der var beliggende i det pågældende kystvandopland. Afgørelsen blev påklaget til af to landmænd, der bl.a. anførte, at Landbrugsstyrelsen uden nærmere begrundelse havde lagt til grund, at efterafgrødebekendtgørelsen var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, og at bekendtgørelsen var omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, idet bekendtgørelsen fastlagde rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter for anlæg til intensiv fjerkræavl og svineavl, jf. miljøvurderingslovens bilag 1, pkt. 17, eller anlæg til intensiv husdyravl, jf. bilag 2, pkt. 1, litra e. Bekendtgørelsen var derfor omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, fordi bekendtgørelsen var en del af det danske nitrathandlingsprogram, hvor der er obligatorisk SMV, jf. de forenede sager C-105/09 og C-110/09, Terre Wallonne og Inter-Environnement Wallonie. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde til grund, at Landbrugsstyrelsens afgørelse anførte miljøvurderingslovens § 10 som hjemmel, og at screeningen angav de hovedhensyn, der havde begrundet afgørelsen, og at afgørelsen derfor ikke var mangelfuld. I forhold til

klagen over, at bekendtgørelsen var en retsakt omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, lagde nævnet til grund, at det afgørende var, om efterafgrødebekendtgørelsen udgjorde en del af nitrathandlingsprogrammet, idet vurderingen alene afhang af, om bekendtgørelsen fastlagde rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2. Nævnet lagde herefter til grund, at rammerne for udstedelse af fremtidige anlægstilladelser til husdyrbrug i dansk lovgivning følger af husdyrbrugloven, og at reguleringen af udbringningsarealer ikke indgår som et kriterium eller et vilkår ved godkendelsen af selve husdyrbruget ifølge loven. Nævnet fremhævede, at det derimod følger af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 36, stk. 6, jf. stk. 1, at kommunalbestyrelsen i godkendelser og tilladelser efter husdyrbrugloven ikke kan fastsætte vilkår om udbringningsarealer. Nævnet fremhævede, at dette gjaldt, uanset at arealer med efterafgrøder ikke samtidig måtte anvendes til opfyldelse af virksomhedens harmonikrav for husdyrgødning, jf. efterafgrødebekendtgørelsens § 6, stk. 3, nr. 3, og uanset at manglende opfyldelse af eftergrødekravet indebærer en reduktion af virksomhedens kvælstofkvote, jf. § 11. Nævnet afviste på denne baggrund, at efterafgrødebekendtgørelsen fastlagde rammerne for fremtidige anlægstilladelser. Nævnet lagde vægt på, at kravet i bekendtgørelsens § 2 omfattede alle virksomheder, som disponerede over et areal med afgrøder på 10 ha eller derover, og at bekendtgørelsen ikke indeholdt krav, der knyttede sig til husdyravl som sådan, hvorimod EU-Domstolen i Terre Wallonne-dommen lagde vægt på, at der i nitrathandlingsprogrammerne navnlig indgår foranstaltninger til opbevaring af husdyrgødning som fastsat i nitratdirektivets bilag III, jf. dommens præmis 53. Nævnet afviste herefter, at bekendtgørelsen var sammenlignelig med Terre Wallonne-dommen. Nævnet lagde herved vægt på, at VVM-direktivet med ændringen af husdyrbrugloven i 2017 var forudsat implementeret i forhold til husdyrbrug, hvorfor der måtte kræves forholdsvis sikre holdpunkter for at antage, at den generelle regulering af arealanvendelsen udgjorde en del af rammerne for fremtidige anlægstilladelser til etablering af

husdyrbrug i SMV-direktivets forstand. Nævnet fandt på denne baggrund ikke grundlag for at tilsidesætte Landbrugsstyrelsens vurdering, hvorefter efterafgrødebekendtgørelsen alene var omfattet af screeningspligten efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, jf. stk. 2, nr. 2. Endelig fandt nævnet ikke grundlag for at tilsidesætte

Landbrugsstyrelsens vurdering af, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke kunne forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet og derfor ikke var omfattet af krav om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3. Miljø- og Fødevarerklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse indeholder på sin egen indirekte måde en principiel blåstempling af foreneligheden mellem den reguleringsmæssige adskillelse af husdyrbrugs anlæg og arealer, der blev indført med lov 2017/204, og VVM-direktivets krav. Nævnets begrundelse for, hvorfor efterafgrødebekendtgørelsen ikke var omfattet af en obligatorisk SMV, forekommer imidlertid uforenelig med EU-retten af mindst to grunde:

For det første synes Miljø- og Fødevarerklagenævnets forståelse af EU-Domstolens praksis om SMV-direktivets planbegreb at være for snæver. Mens det er korrekt, at det følger af direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, at planer skal fastlægge rammerne for "fremtidige anlægstilladelser" til projekter, fremgår det af EU-Domstolens faste praksis, at dette kriterium er opfyldt, når retsaktens "fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter", jf. f.eks. sag C-24/19 (præmis 67). Efterafgrødekravet, der indgik som et centralt element i adskillelsen af husdyrbrugs arealer fra anlæggene, fastlægger netop generelle kriterier for iværksættelse (drift) af husdyrbrugprojekter. (Smh. i øvrigt den franske sprogversion af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, der taler om "la mise en œuvre des projets", dvs. gennemførelse af projekter.)

For det andet har det ikke betydning for fortolkningen af projektbegrebet i SMV-direktivet og VVM-direktivet, at der i dansk ret er foretaget en opdeling af husdyrbrugets anlæg og arealer, hvorefter konkrete tilladelser og godkendelser efter husdyrbrugloven ikke omfatter udbringningsarealerne, som i stedet udelukkende er undergivet generel regulering, herunder i efterafgrødebekendtgørelsen. Som EU-Domstolen udtalte i de forenede sager C-293/17 og C-294/17 (præmis 71), kan det nemlig ikke udelukkes, at bl.a. tilførsel af gødning på eller i jorden er omfattet af VVM-direktivets projektbegreb, ligesom udbringningen efter omstændighederne selvstændigt kan være omfattet af VVM-direktivets bilag II. Hertil kommer, at udbringningen kan indgå i et samlet projekt med husdyrbrugets anlæg, der i alle tilfælde er omfattet af VVM-direktivets bilag I, pkt. 17, eller bilag II, pkt. 1.e ("Anlæg til intensiv husdyravl"), jf. uddybende Haugsted: 'Er den reguleringsmæssige adskillelse af husdyrbrugs anlæg og arealer forenelig med VVM-direktivet?', MAD 2017.403. Nævnet burde endvidere have været opmærksom på, at "[v]æsentlig ændring i anvendelsen af husdyrgødning" kan være anmeldelsespligtig efter naturbeskyttelseslovens § 19 b, jf. bilag 2, nr. 10. Se desuden om sidstnævnte bestemmelse **MRF 2021.335 Mfk.**

Ikke medhold i klage over afgørelse om at bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden i 2020/2021 ikke er omfattet af krav om miljøvurdering

20/10329, 20/10318

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10, jf. § 48, stk. 3.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Landbrugsstyrelsens afgørelse af 20. juli 2020 om, at bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021[2] ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[4] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 48, stk. 3, har behandlet sagen i nævnets afdeling 9, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 17. august 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af to landmænd, der er repræsenteret af Bæredygtigt Landbrug (klager 1), og F1, der er repræsenteret ved advokat (klager 2). Klager 1 har den 28. august 2020, den 2. oktober 2020, den 21. december 2020 og den 8. marts 2021 fremsendt supplerende bemærkninger. Klager 2 har den 9. oktober 2020 og den 23. februar 2021 fremsendt supplerende bemærkninger.

Klagerne har navnlig anført, at

- bekendtgørelse nr. 1175 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperiodens 2020/2021 er omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt efter miljøvurderingslovens § 8 stk. 1, nr. 1,

- bekendtgørelsen lider af en væsentlig retlig mangel som følge af den manglende miljøvurdering, og
- den manglende miljøvurdering kan have alvorlige konsekvenser og medføre en forøget kvælstofudledning i vandmiljøet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 2. marts 2021 meddelt afslag på anmodning fra klager 2 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 (herefter efterafgrødebekendtgørelsen) ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, opsættende virkning.

2. Sagens oplysninger

2.1.1 Efterafgrødebekendtgørelsen

Det fremgår af den påklagede afgørelse, 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 fastsat 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 compensation. 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. Det fremgår af afgørelsen, at der i 2020 ikke er indmeldt nok frivillige efterafgrøder eller alternative virkemidler til at dække indsatsbehovet, og at der derfor er behov for at fastlægge et krav om etablering af målrettede efterafgrøder.

Efterafgrødebekendtgørelsens anvendelsesområde er fastlagt i § 1, hvoraf det fremgår, at bekendtgørelsen finder anvendelse for virksomheder, der er omfattet af gødskningslovens § 4, [5] og som har et efterafgrødegrundareal beliggende i de kystvandoplande, som er anført i bekendtgørelsens bilag 1.

De nævnte virksomheder omfatter efter gødskningslovens § 4 virksomheder med planteavl eller husdyravl eller kombinationer heraf, som disponerer over et areal med afgrøder på 10 ha eller derover, og som er omfattet af en kvælstofnorm eller en fosfornorm.

Selve kravet om målrettede efterafgrøder fremgår af efterafgrødebekendtgørelsens § 2. Efter bestemmelsens stk. 1 skal virksomheder i planperioden 2020/2021 udlægge arealer etableret med målrettede efterafgrøder efter normale driftsmæssige principper med henblik på en effektiv kvælstofoptagelse i efteråret. Arealer med målrettede efterafgrøder skal også i planperioden anvendes til dyrkning af en forårssået afgrøde. Det fremgår endvidere af § 2, stk. 2, at arealet med målrettede efterafgrøder skal udgøre en procentdel af den del af virksomhedens efterafgrødegrundareal, der er beliggende i det pågældende kystvandopland. Procentdelen for de enkelte kystvandoplande er fastsat i bilag 1. For virksomheder, der deltager i den frivillige ordning i medfør af bekendtgørelse nr. 101 af 31. januar 2020 om tilskud til kvælstofreducerende virkemidler m.v., reduceres kravet efter nogle nærmere anførte omregningsfaktorer, der fremgår af bestemmelsens stk. 3.

Efterafgrødebekendtgørelsens § 5 fastslår, at marker med målrettede efterafgrøder eller med alternativer til målrettede efterafgrøder, der anvendes til at opfylde det målrettede efterafgrødekrav for virksomheden i det pågældende kystvandopland, skal være beliggende i kystvandoplandet. Derudover fastslås det i bekendtgørelsens § 6, nr. 1-3, at arealer med målrettede efterafgrøder eller med alternativer til målrettede efterafgrøder ikke samtidig må anvendes til opfyldelse af krav om etablering af efterafgrøder i medfør af anden lovgivning, herunder må arealerne ikke anvendes som overskud af efterafgrøder til at opfylde krav om efterafgrøder i medfør af anden lovgivning. Endvidere må arealerne ikke samtidig anvendes til opfyldelse af en forpligtelse til at udlægge miljøfokusområder, jf. den til enhver tid gældende bekendtgørelse om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v. Endelig må arealerne heller ikke samtidig anvendes til opfyldelse af de betingelser for udbringning af op til 230 kg N pr. ha harmoniareal fra husdyrgødning og anden organisk gødning, der følger af bestemmelserne i den dagældende husdyrgødningsbekendtgørelses § 34, stk. 2, og bilag 2, [6] eller senere bestemmelser til afløsning heraf.

Hvis virksomheden ikke indsender indberetningen inden for de gældende frister eller ikke indberetter tilstrækkeligt med målrettede efterafgrøder eller alternativer hertil til at opfylde det målrettede efterafgrødekrav for virksomheden, reduceres virksomhedens samlede kvote for kvælstof for planperioden efter efterafgrødebekendtgørelsens § 11, sådan at kvoten svarer til den kvælstofeffekt, som efterafgrøderne skulle have leveret.

Efterafgrødebekendtgørelsen er udstedt i medfør af gødskningslovens § 17, stk. 3, og stk. 4, § 38, stk. 1, § 39, stk. 1, og stk. 3, § 44, § 47, stk. 3, § 48, stk. 1, og stk. 2, og § 53, stk. 3.[7] Det fremgår af fodnoten til bekendtgørelsen, at den indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af EU's vandrammedirektiv.[8]

2.1.2 Den påklagede afgørelse

Landbrugsstyrelsen har den 20. juli 2020 efter miljøvurderingslovens § 10 truffet afgørelse om, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke er omfattet af krav om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer og programmer.

Landbrugsstyrelsen har ved afgørelsen lagt til grund, at projektet er omfattet af screeningspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, idet styrelsen har vurderet, at bekendtgørelsen ligger inden for miljøvurderingslovens plan- og programbegreb. Styrelsen har i den forbindelse anført, at det følger af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, at der skal gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, når de vurderes at kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet, og at myndigheden efter miljøvurderingslovens § 10 træffer afgørelse om, hvorvidt planen eller programmet efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, er omfattet af kravet om miljøvurdering.

Det fremgår af afgørelsen, at der i bekendtgørelsen er fastsat krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021. Kravet udgør 12.493 ha målrettede efterafgrøder på landsplan.

Landbrugsstyrelsen har i afgørelsen anført, at det er styrelsens vurdering, at efterafgrødebekendtgørelsen ligger inden for det plan- og programbegreb, der følger af miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 1. 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.

Det fremgår af afgørelsen, at Landbrugsstyrelsen i henhold til miljøvurderingslovens § 32 har foretaget høring af de berørte myndigheder i perioden den 25. juni 2020 til den 10. juli 2020. Styrelsen har ikke modtaget bemærkninger til styrelsens vurdering af, at udkastet til plan ikke forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

Screeningen er indeholdt i et bilag til afgørelsen og omfatter de kriterier, der fremgår af miljøvurderingslovens bilag 3.

Landbrugsstyrelsen har i forbindelse med screeningen vurderet, at kravet om målrettede efterafgrøder supplerer de øvrige efterafgrødeordninger. Bekendtgørelsen har ikke betydning for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler. Endvidere har styrelsen vurderet, at kravet ikke vil have indvirkning på miljøet med hensyn til indvirkningens kumulative karakter, da kravet sammen med den frivillige tilskudsordning skal sikre en forbedring af vandmiljøet.

På baggrund af screeningen har Landbrugsstyrelsen vurderet, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, og at bekendtgørelsen derfor ikke er miljøvurderingspligtig efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3. Styrelsen har 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. Et krav om obligatoriske målrettede efterafgrøder vurderes i sig selv at mindske kvælstoftilførslen til kystvande, herunder marine Natura 2000-områder, og grundvand, og vurderes dermed at have en positiv effekt for vandmiljøets tilstand. Samlet set vurderes bidraget dog at være begrænset, da det obligatoriske krav vedrører 12.143 ha ud af en samlet indsats i målrettet regulering på 370.000 ha målrettede efterafgrøder. Da kravet ikke giver anledning til en øget udvaskning fra landbrugsarealerne, vurderes det ikke at have negativ betydning for eksisterende

miljøproblemer. Et krav om obligatoriske målrettede efterafgrøder forventes derimod at have en begrænset positiv effekt på kvælstofudvaskningen til vandmiljøet. Styrelsen har desuden lagt vægt på, at der i screeningen ikke er vurderet negative effekter af planen.

2.2 Klagens indhold

2.2.1 Mangelfuld begrundelse

Klager 1 har anført, at Landbrugsstyrelsen uden nærmere begrundelse har lagt til grund, at efterafgrødebekendtgørelsen er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, uanset at denne bestemmelse er subsidiær og kun finder anvendelse, hvis bekendtgørelsen ikke er omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, og nr. 2. Bekendtgørelsen lider derfor ikke kun af en retlig mangel, men også af en begrundelsesmangel.

2.2.2 Obligatorisk miljøvurderingspligt

Klagerne har overordnet anført, at efterafgrødebekendtgørelsen er omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, da bekendtgørelsen danner ramme for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af lovens bilag 1 og 2, navnlig i form af husdyrbrug.

Klagerne er således ikke enige med Landbrugsstyrelsen i, at bekendtgørelsen alene er omfattet af screeningspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3.

Klager 1 har anført, at efterafgrødebekendtgørelsen er omfattet af miljøvurderingslovens regler om obligatorisk miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, da reglerne skal fortolkes i overensstemmelse med SMV-direktivets artikel 3, stk. 2-4,[9] som disse er fortolket af EU-Domstolen. Klager 2 har anført, at Landbrugsstyrelsens retlige klassificering af bekendtgørelsen i forhold til miljøvurderingsloven er forkert, da bekendtgørelsen bl.a. har betydning for husdyrbrug og tilladelser til fremtidig udbringning af husdyrgødning og dermed må anses for omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Klager 1 har i den forbindelse henvist til, at Landbrugsstyrelsen selv har lagt til grund, at bekendtgørelsen i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Klager 1 anfører, at styrelsens bemærkninger må forstås på den måde, at bekendtgørelsen fastsætter rammer for anlægstilladelser for projekter, men at styrelsen ikke mener, at disse projekter er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2. Styrelsen har imidlertid ikke oplyst, hvilke fremtidige anlægstilladelser, der hermed sigtes mod.

Klager 1 har hertil bemærket, at klager er enig med Landbrugsstyrelsen i, at efterafgrødebekendtgørelsen fastsætter rammerne for fremtidige anlægstilladelser, og at den kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Klager 1 i har den forbindelse anført, at

disse anlægstilladelser må omfatte tilladelse til etablering og ændring af husdyrbrug, der netop er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2.

Klager 1 har anført til støtte herfor, at efterafgrødebekendtgørelsens § 5 og § 6 indeholder regler om, at husdyrbrug og andre landbrug i 28 forskellige kystvandoplande har pligt til at etablere målrettede efterafgrøder. Bekendtgørelsens § 6 fastsætter, i de berørte geografiske områder, rammer for tilladelse og ændring af tilladelser til husdyrbrug i tilknytning til størrelseskrav til efterafgrøder, der fremgår af bekendtgørelsens bilag 1. Det fremgår yderligere af bekendtgørelsens § 11, at hvis de i bekendtgørelsen fastsatte krav ikke opfyldes, vil dette medføre en reduktion i det enkelte landbrugs kvælstofkvote og dermed direkte påvirke det enkelte landbrugs mulighed for udbringning af husdyrgødning.

Klager 1 har yderligere anført, at den omstændighed, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke kun omfatter husdyrgødning, ikke bringer bekendtgørelsen uden for miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Landbrugsstyrelsen har efter klagers opfattelse lagt til grund, at det afgørende er, om landbruget – herunder husdyrbruget – er beliggende i de områder, der er anført i bekendtgørelsen. Klager 1 anfører hertil, at dette blot understreger, at bekendtgørelsen er omfattet af den obligatoriske miljøvurderingspligt, da der er tale om en regulering af arealanvendelsen i bestemte dele af Danmark, der således fastsætter rammer for tilladelse til etablering og ændring af husdyrbrug.

Klager 2 har endvidere bemærket, at Landbrugsstyrelsens antagelse, hvorefter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, ikke gælder for retsakter, der både omfatter husdyrbrug og planteavlens gødskning, må afvises. En lignende fortolkning blev gjort gældende af de belgiske myndigheder i de forenede sager C-105/09 og C-110/09, *Terre Wallonne*,^[10] men blev afvist af EU-Domstolen.

Klagerne har henvist til, at det fremgår af *Terre Wallonne*-dommens præmis 49, at idet en regulering af gødningsanvendelse bl.a. regulerer husdyrbrug, der er omfattet af VVM-direktivets^[11] bilag II, som svarer til miljøvurderingslovens bilag 2, må retsakten anses for omfattet af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, som svarer til miljøvurderingslovens § 8 stk. 1, nr. 1. Det betyder ifølge klagerne, at der skal udarbejdes en obligatorisk miljøvurdering, medmindre undtagelsen i SMV-direktivets artikel 3, stk. 3, for mindre ændringer kan anvendes. Klager 2 anfører i den forbindelse, at EU-Domstolen hermed har fastslået, at nitrathandlingsprogrammer fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af bilag I og II.^[12] Dermed fastlægger efterafgrødebekendtgørelsen også rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af bilag 1 og 2, da denne er udstedt med hjemmel i gødningsanvendelsesloven, som implementerer nitratdirektivet i dansk ret, hvorfor bekendtgørelsen også må anses for omfattet af det danske nitrathandlingsprogram.

Klager 2 har endvidere henvist til, at det udtrykkeligt fremgår af nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, at de i bestemmelsen omhandlede handlingsprogrammer skal bestå af bindende foranstaltninger anført i direktivets bilag III samt af de foranstaltninger, som medlemsstaterne

har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er udarbejdet i henhold til artikel 4. Det følger yderligere af nitratdirektivets bilag II og III, at de i bilaget omhandlede foranstaltninger bl.a. omfatter jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift. Klager 2 anfører på den baggrund, at obligatoriske efterafgrøder, der indgår i begrænsning af kvælstofudledning for at sikre det ligevægtsprincip, der er fastsat i nitratdirektivets bilag III, udgør en del af nitrathandlingsprogrammet.

Klager 2 har i den forbindelse anført, at denne opfattelse tidligere er lagt til grund af danske myndigheder og lovgiver. Det fremgår således af forarbejderne til gødningsanvendelsesloven, at indførelse af efterafgrøder udgjorde en del af det danske nitrathandlingsprogram. Klager 2 har endvidere bemærket, at det danske nitrathandlingsprogram for 2008-2015, som Danmark sendte til EU-Kommissionen, anførte forskellige foranstaltninger om efterafgrøder, og da Miljøministeriet blev opmærksom på, at nitrathandlingsprogrammet var vedtaget uden en forudgående strategisk miljøvurdering, blev der efterfølgende gennemført en miljøvurdering.

Klager 2 har endvidere anført, at det ligeledes følger af lovbemærkningerne til gødskningsloven, at efterafgrødebekendtgørelsen er en del af det danske nitrathandlingsprogram. Klager 2 henviser til, at det fremgår af lovbemærkningerne til gødskningsloven, at der er en betydelig sammenhæng mellem de målrettede tiltag som obligatoriske efterafgrøder og nitrathandlingsprogrammet. Klager 2 har endvidere anført, at bekendtgørelsens miljømæssige virkninger i forhold til bl.a. krydsoverensstemmelse udgør en del af nitrathandlingsprogrammets rammer for husdyrbrug. Det fremgår af lovbemærkningerne til gødskningsloven, at den reducerede gødningskvote, der følger af bekendtgørelsens § 11, er omfattet af krydsoverensstemmelse for overtrædelse af nitratdirektivet, hvilket ligeledes fremgår af lovbemærkningerne til gødskningslovens § 17. Klager 2 har endvidere anført, at det fremgår af lovbemærkningerne til gødskningsloven, at formålet med kravet om udlægning af efterafgrøder fastsat i medfør af gødskningslovens § 18, stk. 1, er, at disse indgår i det danske nitrathandlingsprogram udarbejdet efter artikel 5 i nitratdirektivet. Forarbejderne til gødskningsloven må således også føre til, at bekendtgørelsen i miljømæssig henseende udgør en del af nitrathandlingsprogrammet, og at bekendtgørelsen alene som følge heraf er omfattet af krav om obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Klager 1 har henvist til, at en tidligere ændring af gødnings-anvendelsesbekendtgørelsen, som omhandlede etablering af en særskilt norm for jordbundstypen humusjord og skærpede udnyttelseskrav for husdyrgødning, blev anset for omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Klager 1 har hertil bemærket, at Landbrugsstyrelsen i første omgang antog, at det beroede på en screening af ændringen efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, men at styrelsen konkluderede efter denne screening, at ændringen krævede en miljøvurdering. Klager 1 er af den opfattelse, at ovenstående forløb taler for, at bekendtgørelsen om målrettede efterafgrøder ligeledes kræver en miljøvurdering.

Klager 2 har anført, at Landbrugsstyrelsen fejlagtigt har klassificeret efterafgrødebekendtgørelsen som en "mindre" ændring af en eksisterende retsakt, som har været miljøvurderet, hvorefter en screening kan være tilstrækkelig. Bekendtgørelsen har derimod karakter af at være en ny bekendtgørelse med nye krav om målrettet regulering af efterafgrøder, og krav som ikke fremgår af tidligere bekendtgørelser, hvorfor den ikke kan betragtes som en mindre ændring. Klager 1 og klager 2 har yderligere anført, at bekendtgørelsen har baggrund i nogle politiske aftaler, som ikke kan anses for en retsakt omfattet af miljøvurderingsloven. Den efterfølgende lovgivning udgør derimod retsakter omfattet af miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 1, og § 8, stk. 1, nr. 1, og det kan efter de foreliggende oplysninger konstateres, at lovgivningen er sket uden miljøvurdering efter miljøvurderingsloven.

I den forbindelse har klager 1 anført, at de miljømæssige virkninger af obligatoriske efterafgrøder i bestemte dele af landet ikke er belyst i de i 2014 offentliggjorte miljørapporter for Vandområdeplaner for anden planperiode (2015-2021) for de fire vandområdedistrikter. På den baggrund er det klager 1's opfattelse, at det kan udelukkes, at bekendtgørelsen indirekte kan anses for en "mindre" ændring af en retsakt, der har været genstand for miljøvurdering. Bekendtgørelsen er således ikke omfattet af undtagelsen i miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1.

Klager 1 har endvidere anført, at selvom bekendtgørelsen skulle kunne opfattes som en mindre ændring af en retsakt, så er den stadig omfattet af den obligatoriske miljøvurderingspligt, da den retsakt, som bekendtgørelsen vil ændre, ikke tidligere har været genstand for en miljøvurdering, jf. EU-Domstolens dom i sag C-473/14, *Dimos Kropias Attikis*. [13]

I forhold til Landbrugsstyrelsens bemærkning om, at den målrettede regulering af efterafgrøder er en del af vandplanerne, da det ellers ikke ville være muligt at få kompensation til landmænd dækket af EU's landdistriktsmidler, har klager 2 anført, at nationale økonomiske interesser ikke tillægges betydning for, hvorledes bekendtgørelsen skal klassificeres i forhold til SMV-direktivet og miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering og offentlig høring.

Klager 1 har bemærket, at Landbrugsstyrelsen i sin vurdering har lagt vægt på ordlyden af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1 og den modsvarende regel i den danske version af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a. Klager 1 har bemærket, at det kun er den danske version af direktivet, som anvender begrebet "anlægstilladelser", hvorimod den engelske og svenske version i stedet anvender begrebet "projekter" og dermed refererer til direktivets definition af projektbegrebet. I den forbindelse har klager 1 anført, at begrebet "anlægstilladelser" i miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, skal fortolkes som "tilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, hvor begrebet "projekter" skal fortolkes som defineret i miljøvurderingslovens § 5, nr. 6.

Klager 1 har angående bekendtgørelsens påvirkning på miljøet bemærket, at den manglende miljøvurdering af bekendtgørelsen kan have alvorlige konsekvenser og medføre en forøget kvælstofudledning i vandmiljøet, hvilket er i direkte modstrid med det tilsigtede. Klager 1 har anført, at dette kunne være belyst på en landbrugs- og miljøfaglig forsvarlig måde, hvis miljøvurderingslovens regler var anvendt.

2.2.3 Retsvirkning af mangelfuld miljøvurdering

Klagerne har anført, at efterafgrødebekendtgørelsen er ugyldig, da den er vedtaget uden forudgående miljøvurdering. Bekendtgørelsen skal derfor ophæves.

Klager 2 har anført, at Landbrugsstyrelsen ikke har fremlagt oplysninger, som tyder på, at der er foretaget miljøvurdering af de tre bekendtgørelser, hvortil der refereres i efterafgrødebekendtgørelsen. Ifølge EU-Domstolens dom i sag C-24/19, *A m.fl.*,^[14] skal bekendtgørelsen derfor erklæres ugyldig, da den er omfattet af SMV-direktivets krav om obligatorisk miljøvurdering.

Klagerne har i den forbindelse anført, at ovenstående udgangspunkt undtagelsesvis og midlertidigt kan fraviges af de nationale domstole, hvis fire betingelser er opfyldt: (1) øjeblikkelig ophævelse af bekendtgørelsen vil have skadelig virkning på miljøet, (2) disse skadelige virkninger kan ikke begrænses på anden måde, (3) bekendtgørelsens krav er i øvrigt i overensstemmelse med EU-retten, og (4) fravigelsen sker ikke for en længere periode end strengt nødvendigt. Klagerne har hertil anført, at Landbrugsstyrelsen ikke har dokumenteret, at disse fire betingelser er opfyldt, hvorfor bekendtgørelsen skal tilsidesættes som ugyldig. Klager 2 har yderligere bemærket, at det ikke er muligt på det foreliggende grundlag at foretage en endelig vurdering af, om betingelserne for midlertidig opretholdelse af retstilstanden er opfyldt.

Klagerne bemærker desuden, at det er uden betydning, om betingelserne for midlertidigt at opretholde bekendtgørelsen er opfyldte, da Miljø- og Fødevarerklagenævnet alene har kompetence til at ophæve Landbrugsstyrelsens afgørelse vedrørende miljøvurdering af bekendtgørelsen, hvorfor nævnet ikke har kompetence til midlertidigt at opretholde selve bekendtgørelsen.

Klager 2 har anført, at det er uden betydning for gyldigheden, at bekendtgørelsen tjener til at implementere EU's regler i dansk ret, jf. *Terre Wallonne*-dommen. Klager 1 har endvidere anført, at selvom krav om målrettede efterafgrøder kan være et middel til at opfylde vandrammedirektivet og forbedre vandmiljøet, ændrer dette ikke ved, at vedtagelse af reglerne skal ske efter fremgangsmåden fastlagt i SMV-direktivet. Klager 2 har i den forbindelse henvist til EU-Domstolens dom i sag C-43/18, *Compagnie d'entreprises*.^[15]

Det er af klager 1 fremhævet, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet alene kan tage stilling til den retlige gyldighed af den påklagede afgørelse. Dette betyder ifølge klager 1, at hensynet til EU-rettens forrang og det EU-retlige loyalitetsprincip begrundes, at nævnet fremskynder sagsbehandlingen af klagen, så Miljø- og Fødevarerministeren har mulighed for at tilbagekalde bekendtgørelsen hurtigst muligt.

2.2.4 Bekendtgørelsens indhold

Klager 2 er af den opfattelse, at efterafgrødebekendtgørelsens regler er i uoverensstemmelse med det EU-retlige proportionalitetsprincip. Det følger af EU-Domstolens dom i sag C-293/97, *Standley*,^[16] at den danske implementering af nitratdirektivet skal ske under hensyn til proportionalitetsprincippet, og at regler som følge heraf ikke må pålægge landbruget byrderne i forhold til at nedbringe kvælstofforurening fra industri og byer.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Landbrugsstyrelsen har den 9. september 2020 indsendt bemærkninger til klagerne. Styrelsen har endvidere den 17. november 2020, den 23. november 2020, den 24. februar 2021 og den 30. august 2021 indsendt yderligere bemærkninger.

2.3.1 Mangelfuld begrundelse

Landbrugsstyrelsen anfører, at der i afgørelsen er henvist til det retlige grundlag. Styrelsen anerkender, at afgørelsen kunne have været suppleret med oplysninger om, at styrelsen ikke fandt, at bekendtgørelsen falder inden for rammerne af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, eller nr. 2, og at henvisningen til, hvorfor styrelsen fandt anledning til at screene bekendtgørelsesudkastet, kunne have været mere præcis ved en henvisning til miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2. Det er dog styrelsens vurdering, at disse forhold ikke har haft betydning for afgørelsens materielle indhold.

2.3.2 Obligatorisk miljøvurderingspligt

Landbrugsstyrelsen har indledningsvist anført, at efterafgrøde-bekendtgørelsen ikke fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2, og at bekendtgørelsen derfor ikke er omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Styrelsen har imidlertid vurderet, at bekendtgørelsen i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, hvorfor der er gennemført en screening af udkast til bekendtgørelse efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2, jf. § 10.

Videre har Landbrugsstyrelsen henvist til, at bekendtgørelsen omfatter virksomheder, der er omfattet af gødskningslovens § 4, og som har efterafgrødegrundareal beliggende i de kystvandoplande, som er anført i bekendtgørelsens bilag 1, jf. bekendtgørelsens § 1.

Bekendtgørelsen finder ikke anvendelse på virksomheder med et efterafgrødegrundareal på mindre end 10 ha, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 3, nr. 1, samt økologiske bedrifter. Det er således virksomhedens jordtilliggende, der er afgørende for, om en virksomhed omfattes af kravet, og det er uden betydning, om en virksomhed f.eks. har husdyr eller udbringer husdyrgødning på sine arealer.

Landbrugsstyrelsen anfører endvidere, at efterafgrødebekendtgørelsen hverken fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter i form af visse større anlæg til intensiv fjerkræ- eller svineavl, jf. miljøvurderingslovens bilag 1, nr. 17, eller anlæg til intensiv husdyravl i øvrigt, jf. bilag 2, nr. 1, litra e. 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, og der sættes med kravet hverken grænser eller betingelser for, at en virksomhed kan få tilladelse til intensiv husdyravl.

Landbrugsstyrelsen har i den forbindelse henvist til Terre Wallonne-dommens præmis 45, hvor EU-Domstolen fastlog, at indholdet og formålet med bekendtgørelsen skal inddrages ved vurderingen af, om bekendtgørelsen fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser. 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 således ikke krav, der fastsætter rammer for anlægstilladelser til husdyrbrug, hvorfor bekendtgørelsen således ikke fastlægger rammer for anlægstilladelser til projekter omfattet af bilag 1 og 2.

Landbrugsstyrelsen har bemærket, at formålet med det målrettede efterafgrødekrav er at begrænse udvaskningen fra jordbrugerens landbrugsareal ved at regulere landbrugernes dyrkning af jorden. Bekendtgørelsen har derimod ikke til formål at regulere mængden af den husdyrgødning, der kan tilføres markerne. Bekendtgørelsen indeholder krav om etablering af efterafgrøder, men disse krav begrænser ikke anvendelsen af husdyrgødning, som derimod er begrænset af husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Endvidere har Landbrugsstyrelsen bemærket, at styrelsen ikke er enig med klager 1 i, at muligheden for at anvende reduktion af kvælstofkvoten som alternativ direkte vil påvirke det enkelte landbrugs mulighed for udbringning af husdyrgødning. Styrelsen bemærker, at reglerne om reduktion af kvælstofkvoten som alternativ til etablering af efterafgrøder følger af gødskningslovens § 17, stk. 1, nr. 1, og at der med bekendtgørelsen alene reguleres muligheden for at opfylde kravet om etablering af efterafgrøder med andre næringsstofreducerende alternativer. Yderligere bemærker styrelsen, at der er tale om et frivilligt alternativt virkemiddel, som landbruget frit kan vælge. En reduktion af kvælstofkvoten vil ikke betyde, at der udbringes mindre husdyrgødning, men vil være en reduktion i den generelle kvælstofkvote, der begrænser den enkelte landbrugers samlede forbrug af kvælstof.

Landbrugsstyrelsen har bemærket, at der med bekendtgørelsen ikke er den nødvendige indholdsmæssige sammenhæng mellem bekendtgørelsen og de projekter om etablering af intensiv husdyravl, der følger af miljøvurderingslovens bilag 1, nr. 17, og bilag 2, nr. 1, litra e, da der ikke er sammenhæng i forhold til bekendtgørelsens anvendelsesområde eller foranstaltningens indhold (efterafgrødekravet).

Landbrugsstyrelsen har på denne baggrund vurderet, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke er underlagt krav om obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Landbrugsstyrelsen har endvidere bemærket, at styrelsen ikke har truffet afgørelse i medfør af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, men derimod efter miljøvurderingslovens § 10, da styrelsen har vurderet, at bekendtgørelsen i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2.

I senere supplerende bemærkninger har Landbrugsstyrelsen fastholdt, at der ikke med bekendtgørelsen fastlægges rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, herunder etablering eller ændring af intensiv husdyravl. Styrelsen bemærker, at screening er foretaget ud fra en forsigtighedsbetragtning med henblik på at afklare, om bekendtgørelsen skal miljøvurderes, idet det efter styrelsens vurdering ikke kan udelukkes, at bekendtgørelsen kan fastlægge rammer for fremtidige anlægstilladelser, uanset at styrelsen ikke umiddelbart har kunnet identificere sådanne tilfælde.

Landbrugsstyrelsen har henvist til, at kravet om etablering af målrettede efterafgrøder er rettet mod planteavlere, da kravet pålægges virksomheder med et efterafgrødegrundareal på mere end 10 ha. Blandt de planteavlere, der omfattes af kravet, kan der være virksomheder, der også driver husdyrbrug. Det er imidlertid i virksomhedens egenskab som planteavler, at denne bliver omfattet af kravet. Planteavl er ikke en projekttype, der er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2, hvorfor en plan, der eventuelt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til planteavl, heller ikke er omfattet af miljøvurderingspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Landbrugsstyrelsen har yderligere bemærket, at det er uden betydning for sagen, om miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, fortolkes således, at det er afgørende, om planen fastlægger rammerne for fremtidige "anlægstilladelser" til intensiv husdyravl, eller om den fastlægger rammerne for fremtidige "tilladelser til projekter" i form af anlæg til intensiv husdyravl. Styrelsen er enig i, at begrebet "projekter" er defineret i lovens § 5, nr. 6, men eftersom miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, er begrænset til projekter, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2, ses denne definition ikke at have en betydning for sagen. Miljøvurderingslovens bilag 1, nr. 17, og bilag 2, nr. 1, litra e, omfatter i begge tilfælde således alene projekter til intensiv husdyravl, som desuden har karakter af "anlæg".

Landbrugsstyrelsen har bemærket, at det forhold, at efterafgrødebekendtgørelsen er rettet mod planteavlere, er et af de elementer, der viser, at bekendtgørelsen ingen betydning har for tilladelser, der gives til anlæg til intensiv husdyravl. Beskrivelsen af bekendtgørelsens anvendelsesområde er en del af den beskrivelse af indhold og formål, der er nødvendig for at kunne fastslå, om bekendtgørelsen er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Styrelsen mener derfor ikke, at argumentationen kan sammenlignes med den belgiske regerings argumentation i Terre Wallonne-dommen.

Landbrugsstyrelsen har yderligere bemærket, at bekendtgørelsens § 6 har til formål at afgrænse efterafgrøder og alternativer hertil i forhold til andre plantedækkeordninger efter andre regler. Bestemmelsen har betydning for den målrettede regulering, idet de arealer, hvorpå der kan etableres målrettede efterafgrøder eller alternativer hertil, dermed begrænses. Bestemmelsen fastsætter derimod ikke rammer for tilladelse og ændring af disse tilladelser til at gøre brug af kvælstofundtagelsen. Kravet om etablering af målrettede efterafgrøder eller alternativer hertil er ikke et element, der indgår i forbindelse med ansøgning og vurdering af en ansøgning om kvægundtagelsen, hvorefter kvægbrug kan søge om tilladelse til at dække en større del af deres kvælstofbehov med husdyrgødning. Styrelsen har bl.a. fremhævet, at bekendtgørelsen først blev udstedt efter ansøgningsfristen for kvægundtagelsen for 2020.

Landbrugsstyrelsen har til ordlyden af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, bemærket, at styrelsen er enig i, at bekendtgørelsen vedrører landbrugssektoren. Styrelsen er derimod ikke enig i, at bekendtgørelsen er omfattet af de øvrige kriterier i bestemmelsen, da bekendtgørelsen ikke fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2.

Landbrugsstyrelsen har bemærket, at det krav om etablering af målrettede efterafgrøder, der følger af bekendtgørelsen, ikke indgår i det danske nitrathandlingsprogram. Styrelsen har som følge heraf vurderet, at man ikke på baggrund af Terre Wallonne-dommen kan konkludere, at det målrettede efterafgrødekrav er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Landbrugsstyrelsen har endvidere henvist til bemærkningerne til gødskningsloven, hvoraf det fremgår:

"Aktuelt står Miljø- og Fødevarerministeriet i dialog med EU-Kommissionen om den konkrete udformning af målrettet regulering fra 2020, som primært skal sikre, at finansieringen af den kompensation, som landmænd kan modtage i medfør af målrettet regulering fra 2020, overgår til midler i Landdistriktsprogrammet. En forudsætning for dette er, at målrettet regulering fra 2020 kan betragtes som implementering af vandrammedirektivet og dermed holdes uden for nitrathandlingsprogrammet. I det store perspektiv bidrager både målrettet regulering og de mere grundlæggende kvælstofreducerende tiltag i nitrathandlingsprogrammet til en minimering af tab af

kvælstof til vandmiljøet. Denne dialog kan dermed også lede til en justering af den danske implementering af nitratdirektivet, med henblik på at sikre mulighed for overgang til finansiering under Landdistriktsprogrammet.

Afhængigt af bl.a. den ovennævnte igangværende dialog mellem Miljø- og Fødevarerministeriet og EU-Kommissionen om målrettet regulering fra 2020, forventes lovens bestemmelser om målrettet regulering for 2020 og frem alene at bidrage til implementering af vandrammedirektivet, idet nitratdirektivet vil være fuldt ud implementeret med de øvrige kvælstofreducerende tiltag. Nitratdirektivets implementering vil fortsat bestå af den lange række grundlæggende kvælstofreducerende tiltag, som i øvrigt fremgår af nitrathandlingsprogrammet."[17]

Landbrugsstyrelsen har i den forbindelse bemærket, at selvom efterafgrødebekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i gødskningsloven, og at dele af loven implementerer dele af nitratdirektivet, kan det ikke heraf udledes, at bekendtgørelsen implementerer nitratdirektivet. Det følger endvidere af noten til bekendtgørelsen, at den indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af vandrammedirektivet.

Landbrugsstyrelsen har i øvrigt bemærket, at efterafgrødekrav kan indgå som en foranstaltning i nitrathandlingsprogrammet, hvilket ligeledes kan ses i de almindelige bemærkninger til gødskningsloven, hvoraf det fremgår at der videreføres bestemmelser om plantedække som tiltag til implementering af bl.a. nitratdirektivet. Denne videreførelse er imidlertid sket ved krav om pligtige efterafgrøder og krav om husdyrefterafgrøder, men ikke den målrettede regulering.

Landbrugsstyrelsen har på baggrund heraf fastholdt, at indsatsen i den målrettede regulering, der følger af bekendtgørelsen, ikke indgår i nitrathandlingsprogrammet.

Afslutningsvist har Landbrugsstyrelsens bemærket, at styrelsen ikke er enig med klager 2 i, at spørgsmålet om, hvorvidt den målrettede regulering er en del af nitrathandlingsprogrammet eller udgør implementering af vandrammedirektivet, alene drejer sig om, hvorvidt der kan ydes støtte efter landdistriktsprogrammet til indsatsen. Støttemulighederne er en konsekvens af vurderingen af, hvilken indsatsforpligtelse kravet udspringer af. Styrelsen har endvidere bemærket, at der er en fælles forståelse med EU-Kommissionen om, at målrettet regulering fra 2020 udgør implementering af vandrammedirektivet.

2.3.3 Retsvirkning af mangelfuld miljøvurdering

Landbrugsstyrelsen anfører, at såfremt Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at bekendtgørelsen er miljøvurderingspligtig, er det styrelsens vurdering, at denne kan opretholdes midlertidigt, indtil en ny bekendtgørelse med forudgående miljøvurdering er vedtaget.

Landbrugsstyrelsen har bemærket, at det i EU-Domstolens dom i sag C-379/15, *Association France Nature Environment* blev fastslået, at midlertidig opretholdelse af en retsakt kræver opfyldelse af fire betingelser.[18]

For det første skal bekendtgørelsen udgøre en foranstaltning til korrekt gennemførelse af EU-retten på miljøbeskyttelsesområdet. Bekendtgørelsen indgår som en indsats i vandområdeplanerne, og er en foranstaltning, der bidrager til at opfylde vandrammedirektivets mål om god miljøtilstand i kystvandene. For det andet skal ophævelsen medføre skadelige virkninger på miljøet, som ikke vil kunne undgås ved ikrafttrædelsen af en ny bekendtgørelse. Styrelsen bemærker hertil, at bekendtgørelsen er nødvendig for at nå målene for vandtilstanden i kystvandene, som følger af vandrammedirektivet. Såfremt bekendtgørelsen ophæves, kan styrelsen ikke håndhæve kravet om etablering af disse efterafgrøder med en deraf manglende kvælstofreducerende effekt til følge. For det tredje skal en ophævelse af bekendtgørelsen endvidere medføre, at der skabes et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelse af EU-retten på miljøområdet, som ville være mere skadeligt for miljøet, da det vil betyde ringere beskyttelse. Landbrugsstyrelsen har bemærket, at der ikke er andre nationale retsakter, som regulerer tiltaget om etablering af målrettede efterafgrøder, hvorfor en manglende indsat, ikke kan begrænses på anden måde. For det fjerde må en undtagelsesvis opretholdelse af virkningerne alene omfatte en begrænset tidsperiode. Hertil har styrelsen bemærket, at det vil være muligt at vedtage en ny bekendtgørelse inden for rimelig tid.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne P1 og P2 samt de læge medlemmer P3, P4, P5 og P6.

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet forstår klagen således, at den omhandler det principielle spørgsmål om, hvorvidt bekendtgørelsen er omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt efter § 8, stk. 1, nr. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har derfor i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Begrundelseskravet.
2. Rette hjemmelsgrundlag.
3. Udfaldet af screeningsafgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Det bemærkes herved, at nævnets prøvelse af screeningsafgørelsen efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2, ikke omfatter spørgsmål vedrørende selve bekendtgørelsens indhold, herunder om bekendtgørelsen er i overensstemmelse med det EU-retlige proportionalitetsprincip.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Det følger af miljøvurderingslovens § 48, stk. 3, at hvor en plan eller et program eller ændringer deri ikke er udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan afgørelsen efter § 10 om, at myndigheden ikke skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer eller ændringer deri, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om miljøvurdering af en konkret plan. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig.

Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Miljøvurderingsloven stiller endvidere ikke krav om, at der i forbindelse med en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 skal inddrages alternativer. Det er således kun i de tilfælde, hvor en miljøvurdering skal gennemføres, at miljørapporten efter lovens § 12, stk. 2, også skal indeholde en vurdering af rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde.

3.2.2 Ad 1) Begrundelseskravet

Det fremgår af forvaltningslovens[19] § 24, stk. 1, at begrundelsen for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Landbrugsstyrelsen har i afgørelsen vurderet, at bekendtgørelsen ligger inden for miljøvurderingslovens plan- og programbegreb. Styrelsen har endvidere anført, at det følger af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, at der skal gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, når de vurderes at kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet. I forlængelse heraf har styrelsen bemærket, at myndigheden efter miljøvurderingslovens § 10 træffer afgørelse om, hvorvidt planen eller programmet efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, er omfattet af kravet om miljøvurdering. Der er indledningsvis i afgørelsen også henvist til miljøvurderingslovens § 10 som afgørelsens hjemmelsgrundlag. Styrelsen har i selve screeningen endvidere angivet de hovedhensyn, som har været bestemmende for styrelsens vurdering af, om bekendtgørelsen vil kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Landbrugsstyrelsen i afgørelsen har henvist til samt begrundet anvendelsen af de retsregler, som efter styrelsens opfattelse udgør hjemmelsgrundlaget for afgørelsen. Nævnet finder derfor, at begrundelsen ikke er mangelfuld. Det forhold, at det under klagesagen er gjort gældende, at afgørelsen burde have været truffet efter en anden bestemmelse og med et andet udfald, ændrer ikke herpå.

3.2.3 Ad 2) Rette hjemmelsgrundlag

Retsgrundlaget

Miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer og programmer finder efter § 2, stk.1, litra a, bl.a. anvendelse på planer og programmer, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter. Loven implementerer SMV-direktivet i dansk ret.[20]

Miljøvurderingslovens § 8 har følgende ordlyd:

”§ 8. Myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse

1) udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2,

2) medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger eller

3) vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. stk. 2.

Stk. 2. Myndigheden skal gennemføre en vurdering af, om planer og programmer kan få væsentlig indvirkning på miljøet, når disse

1. er omfattet af stk. 1, nr. 1, og kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer eller programmer eller

2. i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.”

Miljøvurderingslovens bilag 1 og 2 omfatter bl.a. projekter for anlæg til intensiv fjerkræavl og svineavl, jf. bilag 1, pkt. 17, og anlæg til intensiv husdyravl, jf. bilag 2, pkt. 1, litra e.

Det fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 8:

”Med hensyn til det anvendte udtryk ‘fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser’ sigtes der til, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer rammerne for indholdet af en myndigheds behandling af en ansøgning om anlægstilladelse. Kriterierne kan f.eks. sætte grænser for, hvilke type aktivitet eller virksomhed, der kan tillades i et bestemt område, eller indeholde betingelser, som ansøgeren skal opfylde for at få tilladelse, eller planen eller programmet kan fastholde et områdes særlige kendetegn og derved stille krav til de tilladelser, der vil blive givet.

Såvel planer og programmer, der angår konkrete projekter som dem, der har et generelt/overordnet indhold, kan være omfattet af bestemmelsen. Det bemærkes, at ‘planer for fysisk planlægning og arealanvendelse’ sigter til den måde, hvorpå området skal anvendes, selvom den ene term kan have en bredere betydning end den anden.”
[21]

Bestemmelsen i miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, gennemfører SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, hvorefter der som hovedregel gennemføres en miljøvurdering af planer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i VVM-direktivets bilag I og II.[22] Herudover overlader direktivet det med artikel 3, stk. 4, til medlemsstaterne at afgøre, om planer, som ikke falder ind under opregningen i artikel 3, stk. 2, men som dog fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, skal underkastes en miljøvurdering. Dette svarer i miljøvurderingsloven til de planer, som er omfattet af screeningspligt efter § 8, stk. 1, nr. 3, jf. stk. 2, nr. 2.

EU-Domstolen opstillede i Compagnie d’entreprises-dommen[23] en række betingelser, som en retsakt skal opfylde, for at den udgør en plan eller et program, for hvilken der skal gennemføres en miljøvurdering som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3. EU-Domstolen fastlog, at begrebet ”planer og programmer” vedrører enhver retsakt, der, idet den definerer regler og procedurer, fastlægger en betydelig helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet.[24] Endvidere fastslog EU-Domstolen, at såfremt en retsakt indeholder et vist antal forbud, er det afgørende, om disse forbud kun omfatter projekter, der ikke kræver tilladelse. [25] I forbindelse hermed fastslog EU-Domstolen, at betragtningerne i Compagnie d’entreprises-dommen ikke strider mod de retningslinjer, der blev givet i Terre Wallonne-dommen.[26]

Terre Wallonne-dommen[27] omhandler en sag, hvor den vallonske regering havde vedtaget en bekendtgørelse, der fastsatte betingelser, som fandt anvendelse på forvaltning af kvælstof i landbruget og forvaltning af kvælstof i de sårbare zoner. Bekendtgørelsen udgjorde det handlingsprogram, som er foreskrevet i nitratdirektivets artikel 5.[28] EU-Domstolen blev stillet et præjudicielt spørgsmål, om hvorvidt handlingsprogrammet var en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, herunder om handlingsprogrammet fastlagde rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i VVM-direktivets bilag I og II.

EU-Domstolen bemærkede i Terre Wallonne-sagen, at handlingsprogrammerne efter nitratdirektivets artikel 5 består af konkrete og bindende foranstaltninger, som navnlig vedrører de perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt, kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning, de forskellige måder for tilførsel af gødning og den højst tilladte mængde for anvendelse af kvælstofholdig gødning.[29] Herefter påpegede Domstolen indledningsvis, at de foranstaltninger, der følger af handlingsprogrammerne, vedrører de anlæg til intensiv husdyravl, som er nævnt i VVM-direktivets bilag I, pkt. 17, og i bilag II, pkt. 1.[30] Domstolen fastslog endvidere, at handlingsprogrammerne skal fastsætte en helhed af foranstaltninger, hvis overholdelse kan være en betingelse for udstedelsen af den tilladelse, der kan gives til de i VVM-direktivets bilag I og II opregnede projekter. Domstolen anførte herefter, at dette navnlig gælder i tilfælde af foranstaltninger til opbevaring af husdyrgødning som fastsat i nitratdirektivets bilag III i forhold til projekter vedrørende anlæg til intensiv husdyravl som opregnet i VVM-direktivets bilag I og II.[31] Domstolen fastslog på den baggrund, at handlingsprogrammet, hvad angår de nævnte foranstaltninger, i et sådant tilfælde skal anses for at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er opregnet i VVM-direktivets bilag I og II som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a. Domstolen tilføjede dog også, at det tilkommer den nationale ret under hensyntagen til det pågældende handlingsprogram at vurdere, om foranstaltningerne er en realitet, og rækkevidden heraf.[32] Domstolen besvarede herefter det præjudicielle spørgsmål således, at et handlingsprogram vedtaget efter nitratdirektivets artikel 5 i princippet er en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, eftersom det indeholder foranstaltninger, hvis overholdelse er en betingelse for udstedelsen af den tilladelse, der kan gives til gennemførelsen af de opregnede projekter i VVM-direktivets bilag I og II.[33]

Af generaladvokatens forslag til afgørelse i Terre Wallonne-sagen fremgår det,[34] at Regionen Vallonien havde anført, at udbringning af gødning efter gældende national ret ikke er omfattet af anlægstilladelser til projekter vedrørende intensiv husdyravl. Regionen tilføjede, at der er tale om forskellige administrative procedurer, som ikke er forbundet med hinanden, hvorfor handlingsprogrammer ikke kan påvirke projekter vedrørende intensiv husdyravl. Generaladvokaten kunne ikke tilslutte sig argumentet. Generaladvokaten anførte, at nitratbehandlingsprogrammerne kræver, at landbrugsbedrifterne råder over tilstrækkelige og egnede anlæg til opbevaring af den gødning, der ophobes i perioder, hvor det er forbudt at sprede den ud på jorden, jf. herved senere dommens præmis 53. Herudover anførte generaladvokaten bl.a., at det følger af VVM-direktivets artikel 8, at der ved meddelelsen af VVM-tilladelser til anlæg til intensiv husdyravl også skal tages hensyn til, om den frembragte husdyrgødning kan opbevares og bortskaffes på passende vis.[35] Endvidere anførte

generaladvokaten, at de rammer, der er fastlagt i nitrathandlings-programmet, i hvert fald indebærer, at det skal være muligt at drive anlægget i overensstemmelse med bestemmelserne i programmet, hvorfor der kun bør gives tilladelse til anlæg til intensiv husdyravl på steder, hvor der forefindes tilstrækkelige arealer til udbringning af husdyrgødning.[36]

Fra dansk retspraksis kan henvises til Vestre Landsrets dom af 22. april 2021,[37] der omhandlede gyldigheden af et afslag på tilladelse til udvidelse af en minkfarm. Landsretten lagde til grund som ubestridt, at EU-Domstolens praksis om begrebet "planer og programmer" i SMV-direktivet betyder, at reglerne i den dagældende husdyrgodkendelsesbekendtgørelse burde have været miljøvurderet efter SMV-reglerne. Landsretten fandt dog, at de EU-retlige betingelser for at opretholde retsvirkningerne af bekendtgørelsen i det konkrete tilfælde var opfyldt. Endvidere fandt landsretten, at når de nationale regler, der implementerer EU-direktiver på miljøområdet, trods manglende miljøvurdering med rette opretholdes i en periode, må de konkrete afgørelser, som er truffet på baggrund af reglerne, som udgangspunkt anses for gyldige. En manglende miljøvurdering af en bekendtgørelse, kunne derfor ikke føre til at førsteinstansens afgørelse var ugyldig.

I sagen ved Vestre Landsret blev der henvist til Højesterets dom af 4. juni 2019 i en straffesag om overtrædelse af gødskningsbekendtgørelsen. I den pågældende sag fastlog Højesteret, at SMV-direktivets regler har til formål at opfylde Danmarks forpligtelser ifølge nitratdirektivet og at sikre beskyttelse af miljøet. En miljø- eller konsekvensvurdering efter disse direktiver ville derfor ikke kunne medføre en pligt for myndighederne til at fastsætte lempeligere regler for landbrugets udledning af kvælstof, således at tiltalte fik ret til større kvælstofkvoter. Højesteret fandt således, at en eventuel tilsidesættelse af procedurereglerne i SMV-direktivet og habitatdirektivet ikke kan føre til, at tiltalte ikke kan straffes.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering

Det anføres af klagerne i sagen, at efterafgrødebekendtgørelsen er omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, idet bekendtgørelsen antages at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter for anlæg til intensiv fjerkræavl og svineavl, jf. miljøvurderingslovens bilag 1, pkt. 17, eller anlæg til intensiv husdyravl, jf. bilag 2, pkt. 1, litra e.

Klagerne har endvidere anført, at efterafgrødebekendtgørelsen er omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, og SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, allerede fordi bekendtgørelsen er en del af det danske nitrathandlingsprogram, ligesom den vallonske bekendtgørelse udgjorde det nationale nitrathandlingsprogram i Terre Wallonne-dommen.

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at det ikke er afgørende for vurderingen efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, og SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, om efterafgrødebekendtgørelsen udgør en del af nitrathandlingsprogrammet. Vurderingen afhænger efter nævnets opfattelse også i dette tilfælde af, om bekendtgørelsen må antages at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2. Det tilkommer efter Terre Wallonne-dommens præmis 54 således fortsat den nationale ret under hensyntagen til det pågældende handlingsprogram at vurdere, om foranstaltningerne heri er en realitet, og rækkevidden heraf. Som det fremgår af dommens præmis 53, omfattede foranstaltningerne i det konkrete tilfælde navnlig foranstaltninger til opbevaring af husdyrgødning som fastsat i nitratdirektivets bilag III.

Rammerne for udstedelse af fremtidige anlægstilladelser til husdyrbrug i dansk lovgivning følger af husdyrbrugloven, hvor krav til placering af anlæg mv. er fastsat i kapitel 2, mens der i kapitel 3 er fastsat regler om godkendelser og tilladelser mv.[38] Nærmere regler om godkendelse og tilladelse m.v. af husdyrbrug er fastsat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen. [39] Husdyrbrugloven indeholder også bestemmelser om anvendelse af gødning, jf. lovens kapitel 1 a. Reguleringen af udbringningsarealer indgår dog ikke som et kriterie eller et vilkår ved godkendelsen af selve husdyrbruget. Tværtimod fremgår det af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 36, stk. 6, jf. stk. 1, at kommunalbestyrelsen i godkendelser og tilladelser efter husdyrbrugloven ikke kan fastsætte vilkår om udbringningsarealer. Det skal ses i sammenhæng med, at reguleringen af husdyrgødningsanvendelsen på arealerne ved en lovændring i 2017 blev adskilt fra reguleringen af husdyrbrugets anlæg, dvs. navnlig stalde, gyllebeholdere og driftsbygninger i øvrigt.[40] Af lovforslagets bemærkninger fremgår det, at kravene til udbringning, herunder regulering af miljøpåvirkninger fra anvendelsen af husdyrgødning, f.eks. udledning af kvælstof og fosfor m.v., fastsættes herefter generelt ved bekendtgørelse og gælder umiddelbart uden krav om forudgående konkret myndighedsbehandling.[41] Det fremgår endvidere bl.a., at VVM-direktivet med lovændringen forudsættes implementeret i forhold til husdyrbrug.

På den baggrund er det Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter for anlæg til intensiv fjerkræavl og svineavl, jf. miljøvurderingslovens bilag 1, pkt. 17, eller anlæg til intensiv husdyravl, jf. bilag 2, pkt. 1, litra e. Nævnet lægger vægt på, at kravet i bekendtgørelsens § 2 om udlæg af arealer etableret med målrettede efterafgrøder omfatter alle virksomheder, som disponerer over et areal med afgrøder på 10 ha eller derover og er omfattet af en kvælstof- eller fosfornorm, dvs. hvad enten der er tale om virksomheder med planteavl eller husdyravl eller kombinationer heraf, jf. § 1, jf. gødskningslovens § 4. Der er heller ikke indholdsmæssigt tale om krav, der knytter sig til husdyravl som sådan, hvorimod EU-Domstolen i Terre Wallonne-dommen lagde vægt på, at der i nitrathandlingsprogrammerne navnlig indgår foranstaltninger til opbevaring af husdyrgødning som fastsat i nitratdirektivets bilag III, jf. dommens præmis 53.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at klager har anført, at det forhold, at efterafgrødebekendtgørelsen retter sig mod planteavlere og kun omfatter husdyrbrug i egenskab af planteavl, blev gjort gældende af den belgiske regering i Terre Wallonne-dommen,

men afvist af EU-Domstolen. Argumentet ses ikke at fremgå af selve dommen, men minder om det argument, som Regionen Vallonien ifølge generaladvokatens forslag til afgørelse havde fremsat, om at udbringning af gødning efter gældende national ret ikke er omfattet af anlægstilladelser til projekter vedrørende intensiv husdyravl, og som generaladvokaten afviste.

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at generaladvokatens betragtninger om bl.a. forholdet til VVM-direktivet – for så vidt at klagen må forstås som en henvisning hertil – ikke kan tillægges selvstændig betydning over for det forhold, at reguleringen af husdyrgødningsanvendelsen på arealerne efter dansk lovgivning er adskilt fra reguleringen af husdyrbrugets anlæg. Nævnet lægger vægt på, at VVM-direktivet med ændringen af husdyrbrugloven i 2017 forudsættes implementeret i forhold til husdyrbrug. Der må efter nævnets opfattelse herefter kræves forholdsvis sikre holdepunkter for at antage, at den generelle regulering af arealanvendelsen, herunder i form af efterafgrødebekendtgørelsen, desuagtet udgør en del af rammerne for fremtidige anlægstilladelser til etablering af husdyrbrug i SMV-direktivets forstand. Sådanne holdepunkter finder nævnet ikke, at der foreligger her.

Ligeledes kan det ikke føre til et andet resultat, at Vestre Landsret i en anden sag har lagt til grund, at reglerne i den dagældende husdyrgodkendelsesbekendtgørelse skulle have været miljøvurderet efter reglerne om miljøvurdering af planer og programmer. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger vægt på, at den konkrete sag for landsretten alene angik husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, der i modsætning til efterafgrødebekendtgørelsen netop udtrykkeligt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til etablering af husdyrbrug.

Endvidere lægger Miljø- og Fødevarerklagenævnet vægt på, at udbringningsarealerne, uanset i hvilket omfang kravet om etablering af målrettede efterafgrøder i øvrigt måtte have betydning for anvendelsen af disse, ikke kan reguleres i vilkårene for en husdyrgodkendelse, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 36, stk. 6. Det gælder således uanset, at arealer med efterafgrøder ikke samtidig må anvendes til opfyldelse af virksomhedens harmonikrav for husdyrgødning, jf. efterafgrødebekendtgørelsens § 6, stk. 3, nr. 3, og uanset at manglende opfyldelse af eftergrødekravet indebærer en reduktion af virksomhedens kvælstofkvote, jf. § 11. Nævnet bemærker herved, at efterafgrødekravet i forhold til eksisterende virksomheder under alle omstændigheder heller ikke kan anses for at udgøre en ramme for "fremtidige" anlægstilladelser som omhandlet i miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, og SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder det endvidere ikke nødvendigt at tage stilling til, om bekendtgørelsen må anses for omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, da screeningspligten efter denne bestemmelse alene omfatter ændringer af planer og programmer, der som udgangspunkt er omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1.

Sammenfattende finder Miljø- og Fødevareklagenævnet herefter ikke grundlag for at tilsidesætte Landbrugsstyrelsens vurdering, hvorefter efterafgrødebekendtgørelsen i givet fald alene er omfattet af screeningspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, jf. stk. 2, nr. 2.

Det kan ikke føre til en ændret vurdering, at Landbrugsstyrelsen har foretaget screeningen ud fra en forsigtighedsbetragtning, eller at styrelsen i andre tilfælde har foretaget en fuld miljøvurdering.

3.2.4 Ad 3) Udfaldet af screeningsafgørelsen

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Landbrugsstyrelsens vurdering af, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet og derfor ikke er omfattet af krav om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger vægt på, at Landbrugsstyrelsen har inddraget kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 3, og at styrelsen bl.a. har vurderet, at et krav om obligatoriske målrettede efterafgrøder ikke giver anledning til en øget udvaskning fra landbrugsarealerne, men derimod forventes at have en begrænset positiv effekt på kvælstofudvaskningen til vandmiljøet. Styrelsen har endvidere foretaget høring af berørte myndigheder i medfør af miljøvurderingslovens § 32, stk. 1, nr. 1. Nævnet bemærker, at der i øvrigt ikke i klagen er anført mangler ved den foretagne screening.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen 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 kravet om miljøvurdering.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales ikke.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[2] Bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021.

[3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

- [5] Lov nr. 338 af 2. april 2019 om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag.
- [6] Bekendtgørelse nr. 904 af 16. juni 2020 om miljøregulering af dyrehold og om opbevaring og anvendelse af gødning.
- [7] 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.
- [8] Direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.
- [9] Direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV).
- [10] Dom af 17. juni 2010 i de forenede sager C-105/09 og C-110/09, *Terre Wallonne*.
- [11] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.
- [12] De forenede sager C-105/09 og C-110/09, *Terre Wallonne*, præmis 49.
- [13] Dom af 10. september 2015 i sag C-473/14, *Dimos Kropias Attikis*, præmis 59.
- [14] Dom af 25. juni 2020 i sag C-24/19, *A m.fl.*, præmis 78.
- [15] Dom af 12. juni 2019 i sag C-43/18, *Compagnie d'entreprises*.
- [16] Dom af 29. april 1999 i sag C-293/97, *Standley*, præmis 50.
- [17] Forslag 2018/1 LSF 147 til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag.
- [18] Dom af 28. juli 2016, S-379/15, *Association France Nature Environment*, præmis 43.
- [19] LBK nr. 433 af 22/04/2014 bekendtgørelse af forvaltningsloven.
- [20] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet.
- [21] LFF-2016-03-03 nr. 147 om Miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM).
- [22] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet med senere ændringer.
- [23] EU-Domstolens dom af 12. juni 2019, i sag C-43/18, *Compagnie d'entreprises*.
- [24] Dommens præmis 61.
- [25] Dommens præmis 65.
- [26] Dommens præmis 68.
- [27] EU-Domstolens dom af 17. juni 2010, i de forenede sager C-105/09 og C-110/09, *Terre Wallonne*.

[28] Direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

[29] Dommens præmis 48.

[30] Dommens præmis 49.

[31] Dommens præmis 53.

[32] Dommens præmis 54.

[33] Dommens præmis 55.

[34] Forslag til afgørelse fra Generaladvokat J. Kokott i Terre-Wallonnesagen fremsat den 4. marts 2010.

[35] Generaladvokatens forslag til afgørelse, præmis 80.

[36] Generaladvokatens forslag til afgørelse, præmis 81.

[37] UfR 2021.3373V.

[38] Lovbekendtgørelse nr. 520 af 1. maj 2019 om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

[39] Bekendtgørelse nr. 2256 af 29. december 2020 om godkendelse og tilladelse m.v. af husdyrbrug.

[40] Lov nr. 204 af 28. februar 2017 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, lov om miljøbeskyttelse, lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og forskellige andre love

[41] Forslag 2016/1 LSF 114 til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, lov om miljøbeskyttelse, lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og forskellige andre love.

Sag:

20/10329,
20/10318

Dato:

10. november 2021.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)

Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)