

MRF 2021.44

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 29. januar 2021, j.nr. 20/10326

Ophævet og hjemvist afslag på miljøtilladelse til ændring af kvægbrug, da kommunens vurdering af opfyldelse af BAT-kravet var sket på et forkert grundlag.

Herning Kommune meddelte i august 2007 tilladelse efter husdyrbruglovens § 11 til en udvidelse af et kvægbrug på en ejendom, der omfattede etablering af en ny kostald med et forsøringsanlæg af typen ”Infarm kvægmodel”, en ny gyllebeholder og en ensilagesilo. Kommune meddelte i august 2010 godkendelse efter husdyrbruglovens § 12 til en yderligere udvidelse af kvægbruget i eksisterende stalde, hvor gylleforsuring videreførtes i en del af kostalden. Den 19. februar 2020 blev der ansøgt om, at vilkår om gylleforsuring i husdyrbrugets godkendelse fra 2010 erstattedes med vilkår om fast overdækning af husdyrbrugets to eksisterende gyllebeholdere, hvormed husdyrbruget kunne afsætte den producerede gylle til biogasanlæg. Herning Kommune meddelte den 18. august 2020 afslag på ansøgningen om miljøtilladelse i henhold til husdyrbruglovens § 16 b til ændring af kvægbruget på ejendommen med henvisning til, at husdyrbruget med den ansøgte ændring ikke ville kunne overholde det beregnede maksimale ammoniakemissionskrav (BAT-kravet) efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 25. Afgørelsen blev påklaget af ansøger, der bl.a. anførte, at kommunens vurdering af, at husdyrbruget med den ansøgte ændring ikke levede op til gældende BAT-krav, og var sket på et forkert grundlag, da den eksisterende stald burde angives som en ny stald i beregningerne. Klager gjorde endvidere gældende, at gylleforsuring i de tidligere miljøgodkendelser fra 2007 og 2010 var anvendt som virkemiddel til at overholde det generelle ammoniakreduktionskrav, og at BAT var overimplementeret på ejendommen, idet ammoniakreduktionseffekten af miljøteknologien gylleforsuring ikke kunne justeres, efter hvilket krav der bliver stillet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvist, at nævnet alene fandt anledning til at behandle spørgsmålet om fastlæggelsen af den maksimale ammoniakemission (BAT-kravet). Nævnet lagde herefter til grund, at det ansøgte krævede tilladelse efter husdyrbruglovens § 16 b, stk. 1, idet produktionsarealet var på mere end 100 m², jf. § 10, stk. 2 i lov nr. 204 af 28. februar 2017 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug

m.v., og at de nærmere regler om godkendelse og tilladelse m.v. af husdyrbrug er fastsat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen (2020/2256). Nævnet bemærkede, at kommunen efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 24, stk. 1, jf. stk. 2, ikke kan tillade etablering, udvidelse eller ændring af et husdyrbrug efter husdyrbruglovens § 16 b, hvis husdyrbruget med det ansøgte kan indebære væsentlig virkning på miljøet, som ikke kan imødegås med vilkår. Virkningen anses i alle tilfælde for væsentlig, hvis beskyttelsesniveauet for bl.a. ammoniak, jf. §§ 25-30 og bilag 3, pkt. A, ikke kan overholdes. Ved ansøgninger om godkendelse eller tilladelse skal kravet til den maksimale emission af ammoniak pr. år fra et staldafsnit genberegnes af kommunen. Nævnet lagde til grund, at kommunen i forbindelse med vurderingen af det ansøgte projekt havde foretaget en genberegning af kravet til den maksimale ammoniakemission pr. år fra husdyrbrugets stalde på grundlag af de vilkår om virkemidler og miljøteknologi, der var fastsat i husdyrbrugets miljøgodkendelse fra 2010. Nævnet lagde endvidere til grund, at det forsøringsanlæg, der var implementeret på husdyrbruget, var af typen ”Infarm kvægmodel”, hvilket blev taget af Miljøstyrelsens teknologiliste den 27. august 2015. Nævnet fandt, at effekten af miljøteknologien ikke kunne inddrages i genberegningen af BAT-kravet. Nævnet henviste til, at når vilkår i en gældende godkendelse omfatter miljøteknologi, som ved beregningen i forbindelse med den aktuelle afgørelse ikke er optaget på Miljøstyrelsens teknologiliste eller på anden måde er anerkendt, beregnes den samlede relative effekt af de øvrige virkemidler og miljøteknologier, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, pkt. A, nr. 2.1.2. Nævnet fandt, at der skulle være foretaget en genberegning uden inddragelse af den ammoniakreducerende effekt af gylleforsøringsanlægget, hvorfor kommunens vurdering af, hvorvidt BAT-kravet var overholdt, var foretaget på et forkert grundlag. Nævnet ophævede herefter kommunens afgørelse om afslag på miljøtilladelse og hjemviste sagen til fornyet behandling.

29. januar 2021
Sagsnr.: 20/10326
Klagenr.: 1013937
ASCH/SUOE

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om afslag på miljøtilladelse til ændring af et kvægbrug i Herning Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter husdyrbruglovens § 16 b, jf. § 76, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Herning Kommunes afgørelse af 18. august 2020 om afslag på miljøtilladelse til ændring af et kvægbrug på A 1 , 7400 Herning, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. husdyrbruglovens § 90.

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

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

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 14. september 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ansøger, der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har anført, at Herning Kommunes vurdering af, at husdyrbruget med den ansøgte ændring ikke lever op til gældende BAT-krav, er foretaget på et forkert grundlag, og er for restriktiv i forhold til intentionen med husdyrbrugloven, idet den eksisterende stald underlægges langt skrapere krav, end en ny staldbygning ville blive. Det er klagers opfattelse, at den eksisterende stald bør angives som en ny stald i beregningerne i ansøgningssystemet husdyrgodkendelse.dk, og ikke som ”eksisterende stald med fastsat BAT i tidligere godkendelse”, som antaget af kommunen. Projektet ville i så fald kunne godkendes.

Klager har desuden anført, at gylleforsuring i de tidligere miljøgodkendelser fra 2007 og 2010 er anvendt som virkemiddel til at overholde det generelle ammoniakreduktionskrav. Klager er også af den grund uenig med Herning Kommune i, at gylleforsuring kan anses for at være BAT i den eksisterende stald.

Endeligt har klager anført, at BAT er overimplementeret på ejendommen, idet ammoniakreduktionseffekten af miljøteknologien gylleforsuring ikke kan justeres efter hvilket krav, der bliver stillet, hvilket der er mulighed for ved anvendelsen af andre ammoniakreducerende teknologier, såsom gyllekøling og luftrensning. Der vil dermed altid være en overimplementering af BAT på ejendomme, der har valgt gylleforsuring til overholdelse af BAT-kravet, og det vil på disse ejendomme ikke være muligt at foretage teknologiskifte.

2. Sagens oplysninger

2.1 Sagens forhistorie

Herning Kommune meddelte den 8. august 2007 miljøgodkendelse efter husdyrbruglovens § 11 til en udvidelse af kvægbruget på A 1 , 7400 Herning. Udvidelsen omfattede etablering af en ny kostald (stald 11) syd for de eksisterende stalde på ejendommen, samt en ny gyllebeholder og en ensilagesilo. Det fremgår af godkendelsen, at der i den nye stald etableredes forsursingsanlæg af typen ”Infarm kvægmodel”.

Herning Kommune meddelte herefter den 30. august 2010 miljøgodkendelse efter husdyrbruglovens § 12 til en yderligere udvidelse af kvægbruget. Udvidelsen fandt sted i eksisterende stalde, samt ved etablering af et nyt staldafsnit til goldkøer, kælle-kvier/køer og småkalve. Det fremgår af godkendelsen, at stald 11 indeholdte to staldafsnit, hvoraf det ene (afsnit 1.1.1) var indrettet som sengestald med spalter (kanal, bagskyl eller ringkanal), gylleforsuring og skrabe anlæg, mens det andet (afsnit 1.1.6) var indrettet som sengestald med fast gulv, 2 % hældning, dræn i midten og skrabning hver anden time. Gylleforsuring videreførtes således kun i en del af kostalden.

2.2 Den påklagede afgørelse

Herning Kommune har den 18. august 2020 meddelt afslag på en ansøgning om miljøtilladelse i henhold til husdyrbruglovens § 16 b til ændring af kvægbruget på A 1 , 7400 Herning.

Ansøgningen er indsendt den 19. februar 2020, og der er ansøgt om, at vilkår om gylleforsuring i husdyrbrugets eksisterende miljøgodkendelse fra 2010 erstattes med vilkår om fast overdækning af husdyrbrugets to eksisterende gyllebeholdere. Dermed vil husdyrbruget kunne afsætte den producerede gylle til biogasanlæg, hvilket efter ansøgers oplysninger ikke er muligt ved forsuret gylle.

Herning Kommune har begrundet afslaget med, at husdyrbruget med den ansøgte ændring ikke vil kunne overholde det beregnede maksimale ammoniakemissionskrav (BAT-kravet), jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 25.

2.3 Herning Kommunes bemærkninger til klagen

Herning Kommune har den 9. oktober 2020 til klagen bemærket, at idet husdyrbruget både i 2007 og i 2010 valgte at anvende gylleforsuring som virkemiddel, skal BAT fremadrettet fastlægges ud fra dette. Hertil kommer, at der er tale om en stald etableret i 2007, hvorfor det er kommunens vurdering, at stalden skal indtastes som ”eksisterende stald med BAT fastsat i tidligere godkendelse” i scenarieberegningen i ansøgningsystemet husdyrgodkendelse.dk.

Herning Kommune har herudover bemærket, at det er den gældende husdyrgodkendelsesbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1261 af 29. november 2019), der skal lægges til grund for afgørelsen, og at der heri ikke er mulighed for undtagelsesvist at lempe emissionsgrænseværdierne i forbindelse med en ny godkendelse, hvilket var muligt efter reglerne i den tidligere gældende husdyrgodkendelsesbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 211 af 28 februar 2017).

2.4 Nye oplysninger under sagens behandling

Herning Kommune har den 2. november 2020 på Miljø- og Fødevareklagenævnets forespørgsel bekræftet, at gylleforsuringsanlægget er af typen ”Infarm kvægmodel”.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

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 har i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle spørgsmålet om fastlæggelsen af den maksimale ammoniakemission (BAT-kravet).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1. Indledende bemærkninger

Husdyrbruget er tidligere godkendt efter 2007-husdyrbruglovens §§ 10-12.⁴

Det ansøgte, der ikke er omfattet af godkendelsespligten efter § 16 a, stk. 1 eller 2, kræver tilladelse efter husdyrbruglovens § 16 b, stk. 1, idet produktionsarealet er på mere end 100 m², jf. § 10, stk. 2, i lov nr. 204 af 28. februar 2017 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug m.v.

De nærmere regler om godkendelse og tilladelse m.v. af husdyrbrug er fastsat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.⁵

3.2.1 BAT ammoniak

Ifølge husdyrbruglovens § 27 skal en tilladelse efter husdyrbruglovens § 16 b indeholde vilkår om husdyrbrugets indretning og drift, herunder om den kontrol, som den, der er ansvarlig for husdyrbruget, skal foretage for egen regning, samt opførelse af bebyggelse m.v., medmindre andet følger af regler fastsat i medfør af lovens § 34 a.

Hvis husdyrbruget har en ammoniakemission på mere end 750 kg NH₃-N pr. år, skal kommunalbestyrelsen fastsætte vilkår, som sikrer reduktion af ammoniakemissionen ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT), jf. husdyrbruglovens § 27, stk. 2, samt husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 36, stk. 1, nr. 2.

⁴ Lov nr. 1572 af 20. december 2006 om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug med senere ændringer.

⁵ Bekendtgørelse nr. 2256 af 29. december 2020 om godkendelse og tilladelse m.v. af husdyrbrug.

Efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 34, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen ved afgørelse om tilladelse efter husdyrbruglovens § 16 b vurdere, om den ansøgte etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbruget kan indebære en væsentlig virkning på miljøet. Kommunalbestyrelsen skal ved sin vurdering efter stk. 1 inddrage alle etableringer, udvidelser og ændringer af husdyrbruget, der er godkendt, tilladt eller afgjort efter anmeldelse inden for de seneste 8 år før kommunalbestyrelsens afgørelse, jf. § 34, stk. 2.

Efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 24, stk. 1, jf. stk. 2, kan kommunalbestyrelsen ikke tillade etablering, udvidelse eller ændring af et husdyrbrug efter husdyrbruglovens § 16 b, hvis husdyrbruget med det ansøgte kan indebære væsentlig virkning på miljøet, som ikke kan imødegås med vilkår. Virkningen anses i alle tilfælde for væsentlig, hvis beskyttelsesniveauet for bl.a. ammoniak, jf. §§ 25-30 og bilag 3, pkt. A, ikke kan overholdes.

Ved godkendelse og tilladelse til etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug med en ammoniakemission på mere end 750 kg NH₃-N pr. år skal ammoniakemissionen fra husdyrbruget (stald og lager) reduceres til et niveau svarende til emissionen ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT) (den maksimale emission), jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 25, stk. 1.

Den beregnede ammoniakemission fra husdyrbruget må ikke overstige den maksimale ammoniakemission (BAT-kravet).

Den maksimale emission (BAT-kravet) beregnes for hvert staldafsnit for sig ud fra produktionsarealets størrelse i m² og emissionsfaktorerne for hver enkelt dyretype og staldsystem, jf. bilag 3, pkt. A, nr. 2, tabel 4 og 5, svarende til de dyretyper og staldsystemer, som er anvendt som grundlag for kommunens beregning af ammoniakemissionen efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 21, stk. 2, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 25, stk. 2.

Den maksimale emission fastlægges samlet for alle staldafsnit og gødningsanlæg (stald og lager) på husdyrbruget.

Kravet til den maksimale emission omfatter hele husdyrbruget, men kravet til det enkelte staldafsnit afhænger af, om staldafsnittet betragtes som nyt eller eksisterende. Eksisterende staldafsnit på husdyrbruget er de staldafsnit, som er lovligt bestående, og som ikke med ansøgningen om godkendelse eller tilladelse renoveres eller i øvrigt ændres på en sådan måde, at de betragtes som nye.

Ved ansøgninger om godkendelse eller tilladelse skal kravet til den maksimale emission af NH₃-N pr. år fra staldafsnittet genberegnes. Beregningen foretages ud fra de emissionsfaktorer i kg NH₃-N pr. m² produktionsareal pr. år i tabel 1, som er gældende på tidspunktet for den aktuelle afgørelse, og de vilkår om virkemidler og miljøteknologi, der er fastsat for det pågældende staldafsnit i en gældende godkendelse eller tilladelse. Hvis et vilkår i en gældende godkendelse eller tilladelse omfatter virkemidler og miljøteknologi, som ved beregningen i forbindelse med den aktuelle afgørelse ikke er optaget på Miljøstyrelsens teknologiliste eller på anden måde er anerkendt, beregnes den samlede relative effekt af de øvrige virkemidler og miljøteknologier, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, pkt. A, nr. 2.1.2.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Herning Kommune i forbindelse med vurderingen af det ansøgte projekt har foretaget en genberegning af kravet til den maksimale emission af NH₃-N pr. år fra husdyrbrugets stalde på baggrund af de vilkår om virkemidler og miljøteknologi, der er fastsat i husdyrbrugets miljøgodkendelse af 30. august 2010, dvs. gylleforsuring med en ammoniakreduktion på 50 % fra kostalden og 50 % fra gyllebeholderne. Kommunen har herefter beregnet BAT-kravet til 2.258 kg NH₃-N/år. På baggrund af det beregnede BAT-krav har kommunen meddelt afslag på ansøgning om miljøtilladelse, idet det ansøgte ikke kan overholde BAT-kravet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at det forsøringsanlæg, der er implementeret på husdyrbruget, er af typen "Infarm kvægmodel". Denne type forsøringsanlæg blev taget af Miljøstyrelsens teknologiliste den 27. august 2015. Effekten af miljøteknologien kan derfor ikke inddrages i genberegningen af BAT-kravet. En vurdering af det ansøgte projekt, herunder om der skal meddeles afslag eller om der kan meddeles tilladelse, forudsætter herefter, at der foretages en ny genberegning af BAT-kravet, hvori den ammoniakreducerende effekt af gylleforsøringsanlægget ikke inddrages.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på den baggrund, at Herning Kommunes vurdering af, hvorvidt BAT-kravet er overholdt, er foretaget på et forkert grundlag, hvilket medfører, at den påklagede afgørelse lider af en væsentlig retlig mangel. Nævnet ophæver derfor Herning Kommunes afgørelse af 18. august 2020, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Herning Kommunes afgørelse af 18. august 2020 om afslag på miljøtilladelse til ændring af et kvægbrug på A 1 , 7400 Herning, og hjemviser sagen til fornyet behandling.