

MRF 2022.256

Vestre Landsrets dom af 1. november 2022, 3. afd., sag BS-50320/2020-VLR
(Erik P. Bentzen, Thomas Raaberg-Møller og Thomas Mølbjerg Dueholm (kst.))

Bæredygtigt Landbrug som mandatar for A, B og C (adv. Gert Møller Lund) mod Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Landsbrugsstyrelsen (adv. Josephine Fie Legarth Aggesen, for begge)

Efterafgrødebekendtgørelsen var ikke omfattet af krav om obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, da bekendtgørelsen ikke fastlagde rammer for fremtidige anlægstilladelser til intensiv fjerkræ- eller svineavl eller anden intensiv husdyravl.

Landbrugsstyrelsen traf i juli 2020 screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 (efterafgrødebekendtgørelsen) ikke krævede miljøvurdering. Efterafgrødebekendtgørelsen skulle sikre en kvælstofreducerende indsats svarende til ca. 3.500 tons, hvilket skulle nås via udlægning af efterafgrøder og alternative virkemidler i bestemte geografiske 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, som havde et efterafgrødegrundareal beliggende i de bestemte geografiske 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 Miljø- og Fødevareklagenævnet af to landmænd, der navnlig anførte, 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.e, og idet 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. I **MRF 2021.331 Mfk** traf Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse om ikke at give medhold i klagen over Landbrugsstyrelsens afgørelse, idet

nævnet navnlig henviste til, at reguleringen af udbringningsarealer ikke kan indgå som et vilkår ved husdyrbrugsgodkendelse efter husdyrbrugsloven, men er fastsat generelt ved bekendtgørelse og gælder umiddelbart uden krav om forudgående konkret myndighedsbehandling. Bæredygtigt Landbrug anlagde herefter som mandatar for landmændene sag mod Landbrugsstyrelsen og Miljø- og Fødevareklagenævnet med påstand om, at de søgte skulle anerkende, at efterafgrødebekendtgørelsen var ulovlig og ugyldig, idet den var omfattet af kravet om obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Byretten henviste sagen til landsretten som førsteinstans, der bemærkede, at der var enighed mellem parterne om, at efterafgrødebekendtgørelsen var omfattet af miljøvurderingslovens plan- og programbegreb, jf. § 2, stk. 1, nr. 1, og at hovedspørgsmålet derfor var, om bekendtgørelsen fastlagde rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2. Landsretten bemærkede, at det af forarbejderne til miljøvurderingsloven fremgår, at der med udtrykket ”fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser” sigtes til, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer rammerne for indholdet af en myndighedsbehandling af en ansøgning om anlægstilladelse til de i bilag 1 og 2 anførte projekter. Af EU-Domstolens dom i sag C-300/20 (**MRF 2022.10**) fremgår videre, at en plan eller et program fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i VVM-direktivets bilag I og II, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.

Landsretten bemærkede, at efterafgrødebekendtgørelsen pålægger visse typer af virksomheder (landbrug) at udlægge arealer med målrettede efterafgrøder med henblik på effektiv kvælstofoptagelse i efteråret. Bekendtgørelsen fastlægger derimod efter sit indhold ikke rammerne for fremtidige anlægstilladelser til intensiv fjerkræ- eller svineavl eller anden intensiv husdyravl og indeholder heller ikke en regulering af brugen af husdyrgødning, som eventuelt ville kunne få indvirkning på fremtidige anlægstilladelser til de omhandlede projekter. Der var heller ikke grundlag for at fastslå, at efterafgrødebekendtgørelsen

i øvrigt – direkte eller indirekte – fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse vedrørende et eller flere af de omhandlede projekter, idet bekendtgørelsen dermed også adskiller sig fra handlingsprogrammer til opfyldelse af nitratdirektivet, som var omhandlet i de forenede sager C-105/09 og C-110/09, Terre Wallonne. Da det herefter var med rette, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke blev undergivet obligatorisk miljøvurdering, blev Landbrugsstyrelsen og Miljø- og Fødevarerklagenævnet frifundet.

Kommentar: Landsretten har med dommen tiltrådt Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i **MRF 2021.331 Mfk**, uden at landsretten ses at tage stilling til de principielle kritikpunkter mod Miljø- og Fødevarerklagenævnets begrundelse, som er rejst i MRF-kommentaren til denne afgørelse. Som landsretten bemærkede, var der enighed mellem parterne om, at efterafgrødebekendtgørelsen var omfattet af miljøvurderingslovens plan- og programbegreb i § 2, stk. 1, nr. 1. Af denne bestemmelse følger, at loven bl.a. omfatter planer og programmer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, jf. også § 8, stk. 2, nr. 2. Såvel myndighederne som landsretten har dermed forudsat, at efterafgrødebekendtgørelsen rent faktisk fastlagde rammer for tilladelse til fremtidige projekter. Hvilke projekter, det drejede sig om, blev ikke belyst nærmere, men det er nærliggende at tage udgangspunkt i efterafgrødebekendtgørelsens anvendelsesområde, der efter bekendtgørelsens § 1, jf. gødskningslovens § 4, omfatter visse virksomheder med planteavl og/eller husdyravl. Selvom man særligt efter EU-Domstolens dom i sag C-300/20 (**MRF 2022.10**) formentlig må give landsretten medhold i, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke fastlagde en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af projekter, er det vanskeligt at forene denne opfattelse med begrundelsen for i første omgang at gennemføre en screening af efterafgrødebekendtgørelsen. Antager man, at bekendtgørelsen fastlægger rammer for tilladelse til projekter omfattet af efterafgrødebekendtgørelsen, jf. miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 1, er det vanskeligt samtidig at nå frem til, at der ikke blandt disse projekter indgår intensiv fjerkræ- eller svineavl eller anden intensiv husdyravl, jf. lovens bilag 1, pkt. 17, og bilag 2, pkt. 1.e.



VESTRE LANDSRET

DOM

afsagt den 1. november 2022

Sag BS-50320/2020-VLR
(3. afdeling)

Bæredygtigt Landbrug som mandatar for ^A , ^B og ^C
(advokat Gert Møller Lund)

mod

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
og
Landbrugsstyrelsen
(begge advokat Josephine Fie Legarth Aggesen)

Landsdommerne Erik P. Bentzen, Thomas Raaberg-Møller og Thomas Mølbjerg Dueholm (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Retten i Hjørring den 11. september 2020. Ved kendelse af 18. december 2020 er sagen henvist til behandling ved landsretten efter retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen angår, om bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 er omfattet af kravet om obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Påstande

Bæredygtigt Landbrug har som mandatar for sagsøgerne, ^A , ^B og ^C , nedlagt påstand om, at de sagsøgte, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Landbrugsstyrelsen, skal anerkende, at bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 om krav om

etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 er ulovlig og ugyldig.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Landbrugsstyrelsen har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Den 20. juli 2020 traf Landbrugsstyrelsen afgørelse om, at forslag til bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 (efterafgrødebekendtgørelsen) ikke var omfattet af kravet om miljøvurdering i miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”Afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om at bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering.

Baggrund

Den målrettede kvælstofregulering indgår som et indsatsområde i de danske vandområdeplaner for indsatsperioden 2015-2021. Modellen for den målrettede kvælstofregulering og kvælstofreduktionen 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.

Af sidstnævnte fremgår det, 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.

Ordningen er delt i to, således at der først udbydes en tilskudsordning, hvor virksomheder frivilligt kan søge tilskud til udlægning af efterafgrøder og alternative virkemidler i de områder, hvor der er et behov for at reducere kvælstofudledningen. Det er desuden muligt at indmelde reduceret kvælstofkvote i den frivillige ansøgningsrunde uden kompensation. Hvis der i den frivillige runde ikke leveres en indsats, der er tilstrækkelig til at dække indsatsbehovet, skal der som udgangspunkt fastsættes krav om etablering af målrettede efterafgrøder.

Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling kan dog efter gødske-lovens § 38, stk. 1, beslutte, at dele af kvælstofreduktionen i særlige tilfælde udskydes til det følgende år.

I 2020 er der ikke indmeldt nok frivillige efterafgrøder eller alternative virkemidler til at dække indsatsbehovet, og der er derfor behov for at fastlægge et krav om etablering af målrettede efterafgrøder. Ved fastsættelse af kravet er der anvendt afskæringskriterier for at sikre, at der ikke bliver implementeret meget små krav med begrænset effekt. Anvendelsen af afskæringskriterierne betyder, at en mindre restindsats på 350 hektar efterafgrøder bliver udskudt til 2021.

Bekendtgørelsen

I bekendtgørelsen er fastsat krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021. Kravet udgør 12.493 hektar målrettede efterafgrøder på landsplan.

Krav om målrettede efterafgrøder er i bekendtgørelsen fastsat for de enkelte kystvandoplande, hvor der efter gennemførelsen af den frivillige ordning er et restindsatsbehov. En virksomhed kan vælge helt eller delvis at opfylde det målrettede efterafgrødekrav for virksomheden ved at anvende et eller flere af de alternativer, der kan anvendes som alternativer til efterafgrøder i medfør af den for planperioden gældende bekendtgørelse om næringsstofreducerende tiltag og dyrkningsrelaterede tiltag i jordbruget.

Bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 udgør herefter planen.

Miljøvurderingsloven

Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (herefter miljøvurderingsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020, finder anvendelse på planer og programmer, som disse er defineret i miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 1. Miljøvurderingslovens plan og programbegreb skal ses i sammenhæng og overensstemmelse med plan og programbegrebet, som dette er defineret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, og på baggrund af EU-domstolens fortolkning heraf.

Det er Landbrugsstyrelsens vurdering, at bekendtgørelsen (planen) ligger inden for miljøvurderingslovens plan- og programbegreb.

Den obligatoriske del af den målrettede regulering bidrager til at sikre opfyldelse af Danmarks EU-retlige forpligtelser på miljøområdet, herunder vandrammedirektivet.

Et krav om målrettede efterafgrøder bidrager således til, at Danmark kan opfylde sine forpligtelser i vandrammedirektivet om at sikre forbedring af vandmiljøtilstanden for grundvand og overfladevand i de geografiske områder, der er omfattet af vandområdeplaner.

Med planen fastsættes et krav om målrettede efterafgrøder eller næringsstofreducerende alternativer til disse i de kystvandoplande, hvor der udestår et indsatsbehov efter gennemførelsen af den frivillige ansøgningsrunde. Der skal tages stilling til, om dette i sig selv skal miljøvurderes.

Det følger af § 8, stk. 1, nr. 3, i miljøvurderingsloven, at der skal gennemføres en vurdering af planer og programmer, når de vurderes at kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet.

Myndigheden træffer efter miljøvurderingslovens § 10 afgørelse om, hvorvidt planen eller programmet efter miljøvurderingslovens § 8, stk.

2, er omfattet af kravet om miljøvurdering. Ved afgørelsen inddrager myndigheden de relevante kriterier fra miljøvurderingslovens bilag 3.

Til brug for vurderingen af, om planen kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og derfor skal miljøvurderes (screening), skal der tages hensyn til kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 3. Det vil sige planens karakteristika og kendetegn ved indvirkning og det område, der kan blive berørt, jf. miljøvurderingslovens § 10.

Landbrugsstyrelsen har på denne baggrund udarbejdet en screening af planen. Screeningen fremgår af vedlagte bilag 1.

Høring af berørte myndigheder

I henhold til miljøvurderingslovens § 32 skal den myndighed, der er ansvarlig for tilvejebringelse af en plan, høre berørte myndigheder, før der træffes screeningsafgørelse om, hvorvidt der skal foretages en miljøvurdering.

De berørte myndigheder udgøres i denne sammenhæng af Miljøstyrelsen, Miljø- og Fødevareministeriets departement, Naturstyrelsen og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Landbrugsstyrelsen har derfor gennemført en høring af disse myndigheder i perioden fra den 25. juni til og med den 10. juli 2020.

Landbrugsstyrelsen har ikke modtaget bemærkninger til styrelsens vurdering af, at udkastet til planen ikke forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

Afgørelse

Landbrugsstyrelsen vurderer, at bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 ikke kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, og at bekendtgørelsen derfor ikke skal miljøvurderes efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3.

Som det fremgår ovenfor, har høring af berørte myndigheder ikke givet anledning til bemærkninger til Landbrugsstyrelsens vurdering af, at udkastet til planen ikke forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

Med hensyn til om planen har indflydelse på andre planer, fremgår det af screeningen, at den målrettede kvælstofregulering indgår som et indsatsområde i de danske vandområdeplaner for indsatsperioden 2015-2021. Et krav om obligatoriske målrettede efterafgrøder bidrager til, at den samlede indsats, der er forudsat i vandrammedirektivet, nås.

Med hensyn til de øvrige kriterier har Landbrugsstyrelsen lagt vægt på, at det enten er vurderet, at planen har en begrænset positiv effekt på vandmiljøet, eller at planen ikke har betydning eller indvirkning. Landbrugsstyrelsen har endvidere lagt vægt på, at der i screeningen ikke er vurderet negative effekter af planen.”

Landbrugsstyrelsens afgørelse blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, der den 1. november 2021 traf afgørelse om ikke at give medhold i klagen. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

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

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.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og gebyrbekendtgørelsens § 2. 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.

...

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.

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 bevaringsmål-sætninger 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.”

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. 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* 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 fastslog, at begrebet ”planer og programmer” vedrører enhver retsakt, der, idet den definerer regler og procedurer, fastlægger en betydelig helhed af krite-

rier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet. 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. 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*.

Terre Wallonne-dommen 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. 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. 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. 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. 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. 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.

Af generaladvokatens forslag til afgørelse i *Terre Wallonne-sagen* fremgår det, at Regionen Vallonien havde anført, at udbringning af gødning efter gældende national ret ikke er omfattet af anlægstilladelser til pro-

jekter 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 nitrathandlingsprogrammerne 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. Endvidere anførte generaladvokaten, at de rammer, der er fastlagt i nitrathandlingsprogrammet, 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.

Fra dansk retspraksis kan henvises til Vestre Landsrets dom af 22. april 2021 [UfR 2021.3373 V] 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 fastslog Højesteret, at SMV-direktivets regler har til formål at opfylde Danmarks forpligtelser ifølge nitratudirektivet 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 Fødevareklagenævnets 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. Nærmere regler om godkendelse og tilladelse m.v. af husdyrbrug er fastsat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen. 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. 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. Det fremgår endvidere bl.a., at VVM-direktivet med lovændringen forudsættes implementeret i forhold til husdyrbrug.

På den baggrund er det Miljø- og Fødevareklagenævnets 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 Fødevareklagenævnet 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 Fødevareklagenævnets 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 være miljøvurderet efter reglerne om miljøvurdering af planer og programmer. Miljø- og Fødevareklagenævnet 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 Fødevareklagenævnet 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 efterafgrødekravet 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 Fødevareklagenævnet 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."

Retsgrundlaget

Efterafgrødebekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 (efterafgrødebekendtgørelsen) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 1 Bekendtgørelsen finder anvendelse for virksomheder, der er omfattet af § 4 i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag, og som har efterafgrødegrundareal beliggende i de kystvandoplande, som er anført i bilag 1 og afgrænset i bekendtgørelse nr. 216 af 28. februar 2018 om afgrænsning af kystvandoplande. *Stk. 2.* Virksomhedens efterafgrødegrundareal opgøres i overensstemmelse med bestemmelserne herom i den for planperioden gældende bekendtgørelse om næringsstofreducerende tiltag og dyrkningsrelaterede tiltag i jordbruget, jf. bestemmelserne i § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 66 af 28. januar 2020 eller senere bestemmelser, der måtte afløse de nævnte bestemmelser.

Stk. 3. Bekendtgørelsen gælder dog ikke for virksomheder,

- 1) der har et efterafgrødegrundareal, som udgør mindre end 10 hektar, eller
- 2) der 1. februar 2020 er autoriseret til økologisk jordbrugsproduktion eller omfattet af en ansøgning herom."

§ 2 Virksomheden skal 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.

Stk. 2. 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.

Stk. 3. 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 det målrettede efterafgrødekrav, jf. stk. 2, med følgende:

- 1) Det antal hektar i kystvandoplandet, opgjort i hektar målrettede efterafgrøder, for hvilke Landbrugsstyrelsen har givet virksomheden tilsagn om tilskud, jf. § 13, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 101 af 31. januar 2020.
- 2) Den reduktion af virksomhedens samlede kvote for kvælstof for planperioden 2019/2020, som Landbrugsstyrelsen har godkendt, at virksomheden deltager med i den frivillige ordning, jf. § 14 i bekendtgørelse nr. 101 af 31. januar 2020, omregnet til hektar målrettede efterafgrøder for kystvandoplandet.

...

§ 5 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.

Stk. 2. En mark henføres i dens helhed som beliggende i det ID15-område, hvor hele eller hovedparten af markens indtegnede areal er beliggende. Hvis markens indtegnede areal omfatter flere ID15-områder, og markens beliggenhed ikke kan fastlægges efter bestemmelsen i 1. pkt., henføres marken under det ID15-område, der har det laveste områdenummer. Marken henføres herefter til det kystvandopland, hvori ID15-området er beliggende.”

§ 6 Arealer med målrettede efterafgrøder eller med alternativer til målrettede efterafgrøder må ikke samtidig anvendes til:

- 1) Opfyldelse af krav om etablering af efterafgrøder i medfør af anden lovgivning, herunder ikke anvendes som overskud af efterafgrøder til at opfylde krav om efterafgrøder i medfør af anden lovgivning.
- 2) Opfyldelse af en forpligtelse til at udlægge miljøfokusområder, jf. den til enhver tid gældende bekendtgørelse om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v.
- 3) Opfyldelse af de betingelser for udbringning af op til 230 kg N pr. ha harmoniareal fra husdyrgødning og anden organisk gødning, der er fastsat i bekendtgørelse om miljøregulering af dyrehold og om opbevaring og anvendelse af gødning, jf. bestemmelserne i § 34, stk. 2, og bilag 2 i bekendtgørelse nr. 904 af 16. juni 2020 eller senere bestemmelser, der måtte afløse de nævnte bestemmelser.

...

§ 11 Hvis virksomheden ikke indsender indberetningen inden fristen, jf. §§ 8 og 10, eller hvis virksomheden ikke indberetter tilstrækkeligt med målrettede efterafgrøder eller alternativer til målrettede efterafgrøder til at opfylde det målrettede efterafgrødekrav for virksomheden, reduceres virksomhedens samlede kvote for kvælstof for planperioden svarende til den kvælstofeffekt, som efterafgrøderne skulle have leveret. Ved be-

regning af reduktionen anvendes de omregningsfaktorer, der er fastsat i den for planperioden gældende bekendtgørelse om næringsstofreducerende tiltag og dyrkningsrelaterede tiltag i jordbruget, jf. bestemmelserne i § 16, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 66 af 28. januar 2020 eller senere bestemmelser, der måtte afløse de nævnte bestemmelser.”

Miljøvurderingsloven

Miljøvurderingsloven (lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. dagældende lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 og nugældende lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 2 Loven finder anvendelse på

- 1) planer og programmer, jf. dog § 3,
 - a) som enten fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger, og
 - b) som udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer og programmer via en lovgivningsprocedure og udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger,
- 2) projekter omfattet af bilag 1 og 2, jf. dog § 4, og
- 3) høringer af offentligheden og berørte myndigheder over planer, programmer og projekter under udarbejdelse i en anden stat, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet i Danmark.

Stk. 2. Loven finder også anvendelse på ændringer i planer og programmer.

Stk. 3. Planer og programmer efter stk. 1, nr. 1, litra a, som i medfør af lovgivningen tilvejebringes af fysiske eller juridiske personer, er omfattet af loven.

...

§ 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.”

Af bilag 1 til miljøvurderingsloven fremgår bl.a.:

- ”17. Anlæg til intensiv fjerkræavl og svineavl med mere end:
 a) 85.000 pladser til slagtekyllinger, 60.000 pladser til høner
 b) 3.000 pladser til slagtesvin (over 30 kg) eller
 c) 900 pladser til søer.”

Af bilag 2 til miljøvurderingsloven fremgår bl.a.:

”1. LANDBRUG, SKOVBRUG OG AKVAKULTUR

...

- e) Anlæg til intensiv husdyravl (projekter, som ikke er omfattet af bilag 1).”

De citerede bestemmelser i bilagene til miljøvurderingsloven svarer til bestemmelser i VVM-direktivets bilag I og II (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som kodificerer Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985).

Af de specielle bemærkninger til miljøvurderingslovens § 8 (lovforslag nr. 147 af 3. marts 2016) fremgår bl.a. følgende:

”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.”

SMV-direktivet

Miljøvurderingslovens § 8 gennemfører artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet). Artikel 3, stk. 1-4, har følgende ordlyd:

”Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.
 Stk. 2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fast-

- lægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller
- b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

Stk. 3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

Stk. 4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet."

Retspraksis fra EU-Domstolen

Af EU-Domstolens dom af 17. juni 2010 i de forenede sager C-105/09 og C-110/09 (Terre Wallonne) fremgår bl.a. følgende:

"Om anvendelsen af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42

43 Det bemærkes, at det følger af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, at planer og programmer, som dels udarbejdes inden for visse sektorer, dels fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337, underkastes en systematisk miljøvurdering.

44 Hvad angår den første betingelse, som er fastsat i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, er det tilstrækkeligt at fastslå, at det følger af selve titlen på direktiv 91/676, at handlingsprogrammerne udarbejdes for landbrugssektoren.

45 Hvad angår den anden betingelse med henblik på at fastslå, hvorvidt handlingsprogrammerne fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er opregnet i bilag I og II til direktiv 85/337, skal indholdet og formålet med disse programmer undersøges under hensyntagen til rækkevidden af miljøvurderingen af disse projekter som fastsat i dette direktiv.

46 Hvad angår formålet med handlingsprogrammerne følger det således af direktiv 91/676 og navnlig af 9.-11. betragtning hertil, af artikel 1 og artikel 3-5, samt af bilagene til dette direktiv, at disse programmer i forhold til de sårbare zoner indebærer en samlet undersøgelse af de miljøproblemer, der er knyttet til forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og at programmerne indfører et organiseret system, der skal sikre et generelt beskyttelsesniveau mod en sådan forurening.

47 De nævnte programmets særlige karakter består i, at de skal fastlægge en overordnet og sammenhængende politik, der indebærer en konkret og detaljeret planlægning, som dækker de sårbare zoner og eventuelt hele det nationale område og vedrører formindskelse og fore-

byggelse af forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

48 Hvad angår indholdet af handlingsprogrammerne følger det af artikel 5 i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag III hertil, at de nævnte programmer 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 (jf. i denne retning dom af 8.9.2005, sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7487, præmis 34). Disse foranstaltninger sikrer blandt andet – således som fastsat i punkt 2 i bilag III til direktiv 91/676 – at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug, der svarer til den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg kvælstof.

...

53 Det skal desuden fastslås, at det følger af artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, at handlingsprogrammerne, der er vedtaget i henhold til artikel 5, stk. 1, skal fastsætte en helhed af foranstaltninger, hvis overholdelse kan være en betingelse for udstedelsen af den tilladelse, der kan gives til de i bilag I og II til direktiv 85/337 opregnede projekter, og i forhold til hvis fastlæggelse direktiv 91/676 overlader medlemsstaterne en vis skønsmargen. Dette gælder navnlig i tilfælde af foranstaltninger til opbevaring af husdyrgødning som fastsat i bilag III til direktiv 91/676 i forhold til projekter vedrørende anlæg til intensiv husdyravl som opregnet i bilag I og II til direktiv 85/337.

54 I et sådant tilfælde, hvor det ikke desto mindre tilkommer den nationale ret under hensyntagen til det pågældende handlingsprogram at vurdere, om foranstaltningerne er en realitet, og rækkevidden heraf, skal det fastslås, at dette handlingsprogram hvad angår de nævnte foranstaltninger skal anses for at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er opregnet i bilag I og II til direktiv 85/337, som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42.

55 I lyset af de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at et handlingsprogram, som er vedtaget i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 91/676, i princippet er en plan eller et program som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, eftersom det udgør en »plan« eller et »program« som omhandlet i sidstnævnte direktivs artikel 2, litra a), og indeholder foranstaltninger, hvis overholdelse er en betingelse for udstedelsen af den tilladelse, der kan gives til gennemførelsen af de i bilag I og II til direktiv 85/337 opregnede projekter.”

Af EU-Domstolens dom af 22. februar 2022 i sag C-300/20 (Bund Naturschutz) fremgår bl.a. følgende:

”62 Kravet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, hvorefter den pågældende plan eller det pågældende program skal fastlægge ram-

merne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, skal derfor anses for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.

63 Dette krav er derimod ikke opfyldt i det tilfælde, hvor en plan eller et program, selv om denne plan eller dette program vedrører projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, ikke fastsætter sådanne kriterier eller fremgangsmåder.

64 I det foreliggende tilfælde fremgår det, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, inden for det beskyttelsesområde, der er defineret i bekendtgørelsens § 1, kun fastsætter krav om, at der skal indhentes tilladelse i forbindelse med visse aktiviteter og projekter, herunder projekter af den art, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92.

65 Ganske vist fastsætter denne bestemmelse for visse af disse projekter, hvor store disse projekter skal være for, at iværksættelsen heraf kræver en forudgående tilladelse. Selv i sådanne tilfælde fastsætter den nævnte bestemmelse imidlertid ikke kriterier eller fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af de nævnte projekter."

Anbringender

Bæredygtigt Landbrug som mandatar for ^A , ^B
 og ^C har navnlig anført, at efterafgrødebekendtgørelsen indeholder regler, der fastsætter rammer for anlægstilladelser til husdyrbrug, som er omfattet af VVM-direktivets og miljøvurderingslovens bilag 1 og 2. Dette betyder, at bekendtgørelsen i forhold til miljøvurderingsloven og SMV-direktivet er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, jf. EU-Domstolens dom af 17. juni 2010 i de forenede sager C-105/09 og C-110/09.

Da efterafgrødebekendtgørelsen ikke udgør en mindre ændring af en retsakt, som tidligere har været SMV-miljøvurderet, betyder dette efter EU-Domstolens fortolkning af SMV-direktivet, at der var krav om obligatorisk SMV-miljøvurdering af forslaget til bekendtgørelsen.

Landbrugsstyrelsen har foretaget en screening efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2, og har dermed vurderet, at efterafgrødebekendtgørelsen i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Der er imidlertid ikke redegjort for, hvilke øvrige fremtidige anlægstilladelser der konkret kunne være tale om i relation til efterafgrødebekendtgørelsen, og det fremgår heller ikke af Landbrugsstyrelsens afgørelse, at screeningen alene skete ud fra et "forsigtighedsprincip". De sagsøgte

har dermed anerkendt, at efterafgrødebekendtgørelsen fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser.

Der er de facto sammenhæng mellem reguleringen af arealanvendelsen i efterafgrødebekendtgørelsen og de fremtidige tilladelser til husdyrbrug. Efterafgrødebekendtgørelsen indfører en form for pligtmæssig arealanvendelse, der kan have konsekvens for udbringningen af husdyrgødning på arealerne. Det udgør bl.a. en væsentlig forudsætning for etableringen af husdyrbrug, at der kan udbringes gødning fra projektet til landbrugenes arealer, hvilket de obligatoriske krav om målrettede efterafgrøder kan påvirke.

Det skal endvidere tillægges betydning, at forarbejderne til gødningsanvendelsesloven, jf. lovforslag nr. 147 af 31. januar 2019, viser, at der er en betydelig sammenhæng mellem reglerne om obligatoriske efterafgrøder og nitrathandlingsplanen. Efterafgrødebekendtgørelsens miljømæssige virkninger i forhold til bl.a. krydsoverensstemmelse udgør en del af nitrathandlingsplanen grundet den reducerede kvælstofkvote. I miljømæssig henseende udgør efterafgrødebekendtgørelsen således en del af nitrathandlingsprogrammet.

Herudover skal det tillægges betydning, at der før lov nr. 204 af 28. februar 2017 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug m.v. blev foretaget en VVM-vurdering af en bedrifts samlede arealer ved en ansøgning om etablering. Med loven blev der skabt større fleksibilitet og forenkling, således at anvendelsen af husdyrgødning overgik til generel regulering. Dette indebærer imidlertid ikke, at der ikke længere skal foretages en miljøvurdering af de generelle regler, der fremgår af bl.a. efterafgrødebekendtgørelsen.

Da efterafgrødebekendtgørelsen er vedtaget i strid med miljøvurderingsloven, SMV-direktivet og EU-Domstolens retspraksis, er der tale om væsentlige og afgørende mangler, og bekendtgørelsen skal derfor ophæves som ugyldig.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Landbrugsstyrelsen har navnlig anført, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke indeholder en betydningsfuld helhed af kriterier, vilkår eller lignende, som bestemmer rammerne for indholdet af en myndigheds behandling af en ansøgning om anlægstilladelse til intensiv husdyravl, og overholdelse af bekendtgørelsens krav om målrettede efterafgrøder er ikke en betingelse for anlægstilladelse hertil. Hvis en virksomhed ikke overholder bekendtgørelsens krav om målrettede efterafgrøder, kan virksomheden straffes med bøde, jf. bekendtgørelsens § 15.

Formålet med bekendtgørelsens regler er at reducere udvaskning af næringsstoffer fra landbrugsarealerne til vandmiljøet ved at fastsætte regler om landbrugenes forpligtelse til at etablere målrettede efterafgrøder eller andre næringsstofreducerende alternativer hertil. Det er ikke formålet med bekendtgø-

relsen eller dens indhold at regulere anlægstilladelser til husdyranlæg eller den mængde af husdyrgødning, som kan tilføres markerne. Kravene i bekendtgørelsen angår kun etablering af efterafgrøder og begrænser ikke anvendelsen af husdyrgødning.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 1 om anvendelsesområdet, at det ikke har betydning for, om en virksomhed er omfattet af kravene, om virksomheden har husdyr eller udbringer husdyrgødning på sine arealer. Det afgørende er derimod størrelsen på virksomhedens efterafgrødegrundareal.

Efterafgrødebekendtgørelsen fastlægger derfor ikke rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens (og VVM-direktivets) bilag 1 eller 2, herunder bilag 1, nr. 17 (intensiv fjerkræ- eller svineavl), eller bilag 2, nr. 1, litra e (intensiv husdyravl).

At bekendtgørelsen indgår som en del af den danske regulering for planteavlere af næringsstoffer i landbruget, betyder ikke i sig selv, at bekendtgørelsen er omfattet af et krav om obligatorisk miljøvurdering. Det samme gælder det forhold, at efterafgrøder i den målrettede regulering har en næringsstofreducerende effekt og dermed bidrager til opfyldelse af målsætningerne i nitratdirektivet. At planteavlerne kan anvende reduktion af virksomhedens samlede kvælstofkvote som alternativ til etablering af efterafgrøder, jf. bekendtgørelsens § 11, indebærer heller ikke, at bekendtgørelsen kan anses for at fastsætte rammer for anlægstilladelser til intensiv husdyravl. Det gælder, selvom denne normreduktion også vil bidrage til opnåelse af målsætningerne i nitratdirektivet.

Landsrettens begrundelse og resultat

Hovedspørgsmålet i sagen er, om efterafgrødebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021) skulle have været undergivet en miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Ifølge miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, skal der gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse 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.

Efterafgrødebekendtgørelsen er omfattet af miljøvurderingslovens plan- og programbegreb, jf. lovens § 2, stk. 1, nr. 1, hvilket der også er enighed om mellem parterne.

Sagen angår herefter, om efterafgrødebekendtgørelsen fastlægger rammerne for

fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af miljøvurderingslovens (og VVM-direktivets) bilag 1 og 2. De relevante projekter i denne sag er visse anlæg til intensiv fjerkræ- og svineavl (bilag 1, nr. 17) og øvrige anlæg til intensiv husdyravl (bilag 2, nr. 1, litra e).

Af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 8 fremgår, at der med hensyn til udtrykket "fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser" sigtes til, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer rammerne for indholdet af en myndigheds behandling af en ansøgning om anlægstilladelse. Kriterierne kan ifølge forarbejderne f.eks. sætte grænser for, hvilken 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.

Miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, gennemfører SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a. Det fremgår af præmis 62 i EU-Domstolens dom af 22. februar 2022 i sag C-300/20 (Bund Naturschutz) om SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, at en plan eller et program fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i VVM-direktivets bilag I og II, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.

Efterafgrødebekendtgørelsen pålægger i medfør af § 1, stk. 1, og § 2, stk. 1, visse typer af virksomheder (landbrug), som har efterafgrødegrundareal i nærmere afgrænsede kystvandoplande, at udlægge arealer med målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 med henblik på effektiv kvælstofoptagelse i efteråret.

Efterafgrødebekendtgørelsen fastlægger efter sit indhold derimod ikke rammerne for fremtidige anlægstilladelser til intensiv fjerkræ- eller svineavl eller anden intensiv husdyravl og indeholder heller ikke en regulering af brugen af husdyrgødning, som eventuelt ville kunne få indvirkning på fremtidige anlægstilladelser til de omhandlende projekter.

Der er heller ikke grundlag for at fastslå, at efterafgrødebekendtgørelsen i øvrigt – direkte eller indirekte – fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse vedrørende et eller flere af de omhandlende projekter.

Efterafgrødebekendtgørelsen adskiller sig dermed også fra de handlingsprogrammer til opfyldelse af nitratdirektivet, der var omhandlet i EU-Domstolens dom af 17. juni 2010 i de forenede sager C-105/09 og C-110/09 (Terre Wallonne),

og som ifølge EU-Domstolen skulle undergives en miljøvurdering. Det bemærkes herved, at EU-Domstolen i sin afgørelse bl.a. lagde vægt på, at de omhandlede foranstaltninger fastlagde en overordnet og sammenhængende politik, der indebar en konkret og detaljeret planlægning, som dækkede de sårbare zoner, og som bl.a. vedrørte anlæg til intensiv husdyravl. EU-Domstolen fremhævede desuden, at handlingsprogrammerne bestod af konkrete og bindende foranstaltninger, som navnlig vedrørte 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.

På baggrund af det anførte finder landsretten, at det var med rette, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke blev undergivet en miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Landsretten tager derfor Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Landbrugsstyrelsens påstand om frifindelse til følge.

Efter sagens udfald skal Bæredygtigt Landbrug i sagsomkostninger betale 30.000 kr. til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og 30.000 kr. til Landbrugsstyrelsen til udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbene taget hensyn til sagens karakter, omfang og forløb, ligesom der er taget hensyn til, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Landbrugsstyrelsen har været repræsenteret af samme advokat.

THI KENDES FOR RET:

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Landbrugsstyrelsen frifindes.

I sagsomkostninger skal Bæredygtigt Landbrug som mandatar for ^A
, ^B og ^C inden 14 dage betale
30.000 kr. til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og 30.000 kr. til
Landbrugsstyrelsen. Beløbene forrentes efter rentelovens § 8 a.