

MRF 2023.149

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 3. maj 2023, j.nr. 23/01649

Afvist klage over kommunens indledende vurdering af, at gyllebeholder var anmeldelsespligtig efter husdyrgødningsbekendtgørelsen og derfor ikke var omfattet af miljøvurderingslovens regler om VVM-screening, jf. husdyrbruglovens § 4 a, idet der ikke var tale om en forvaltningsafgørelse.

E søgte Faxe Kommune om landzonetilladelse til at etablere en gyllebeholder på en landbrugs-ejendom med planteavl, hvori der skulle opbevares afgasset biomasse fra Solrød Biogas til udbringning på E's omkringliggende arealer. I forbindelse med sagsbehandlingen modtog kommunen en række borgerhenvendelser om, hvorvidt gyllebeholderen skulle VVM-screenes. Den 19. december 2022 offentliggjorde kommunen på sin hjemmeside en "Orientering om VVM-screening", hvoraf fremgik, at kommunen vurderede, at gyllebeholderen var undtaget fra krav om VVM-screening efter miljøvurderingsloven. Kommunen begrundede dette med, at gyllebeholderen indeholdt biomasse til eget brug og derfor skulle anses for et gødningsopbevaringsanlæg omfattet af anmeldelsespligten efter husdyrgødningsbekendtgørelsen, uanset at anlægget ikke udgjorde et godkendelsespligtigt husdyrbrug efter husdyrbrugloven. Da anlægget dermed var omfattet af husdyrbruglovgivningen, fandt miljøvurderingsloven ikke anvendelse, jf. husdyrbruglovens § 4 a. Orienteringen indeholdt endvidere oplysning om, at kommunens "vurdering" kunne påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet efter miljøvurderingslovens § 49. En lokal forening indgav en klage til nævnet og anførte, at gyllebeholderen skulle VVM-screenes, idet anlægget kunne medføre miljøpåvirkninger. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden)

bemærkede indledningsvist, at nævnet er klagemyndighed for administrative afgørelser, og at kommunens afgørelse efter sin ordlyd var en afgørelse efter husdyrbruglovens § 4 a om, at gyllebeholderen var undtaget fra kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. Nævnet fandt, at der ikke var truffet afgørelse efter miljøvurderingsloven. Nævnet bemærkede dernæst, at husdyrbruglovens § 4 a er "en konstaterende bestemmelse, der blot fastslår, at miljøvurderingsloven ikke finder anvendelse på et projekt eller en del af et projekt, der er omfattet af husdyrbrugloven eller regler udstedt i medfør heraf", hvorfor der ikke kan træffes særskilt afgørelse alene med hjemmel i husdyrbruglovens § 4 a om, hvorvidt et konkret projekt er omfattet af krav om miljøvurdering. Efter nævnets opfattelse havde kommunen alene foretaget en indledende vurdering af, om projektet var omfattet af husdyrbruglovgivningen og dermed var undtaget fra miljøvurderingsloven, hvilket ikke udgjorde en selvstændig forvaltningsretlig afgørelse, som kunne påklages til nævnet. På den baggrund afviste nævnet at realitetsbehandle klagen med bemærkning om, at kommunens vurdering i stedet måtte behandles i forbindelse med behandlingen af eventuelle klager over kommunens senere afgørelse(r) om projektets gennemførelse, i den udstrækning disse afgørelser kunne påklages.

Kommentar: Afvisningen af klagen og karakteriseringen af kommunens vurdering som en konstaterende, procesledende beslutning, hvis rigtighed først kan efterprøves i forbindelse med en eventuel klage over kommunens endelige afgørelse om projektet, kan fuldt ud tiltrædes. Afgørelsen må samtidig hilses velkommen, da der i nævnenes praksis ikke sjældent sker en uheldig sammenblanding af procesledende beslutninger med afgørelsesbegrebet. Som eksempler kan nævnes **MRF 2021.146 Pkn** (beslutning om at sende planforslag i høring), **MRF 2021.185 Mfk** og **MRF 2021.187 Mfk** (beslutning om, at vedligeholdelsespligten efter vandløbslovens § 47 var opfyldt), **MRF 2021.327 Mfk** (beslutning om, at træstammer hindrede offentlighedens adgang i strid med naturbeskyttelsesloven), **MRF 2022.53 Pkn** (beslutning om, at hegn var i strid med lokalplan), **MRF 2023.83 Mfk** (beslutning om, at tidsbegrænset tilladelse var udløbet) samt **MRF 2023.114 Pkn** (beslutning om, at terrænregulering krævede landzonetilladelse). I alle sagerne realitetsbehandlede nævnene klagerne, uden at det ses nærmere overvejet, om der var tale om forvaltningsafgørelser omfattet af nævnets kompetence.

Hvad angår sagens materie (som nævnet med rette ikke tog stilling til), giver kommunens vurdering anledning til en principiel bemærkning om VVM-direktivets implementering. Efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 3, finder lovens VVM-regler ikke anvendelse på projekter, ”såfremt projekterne miljøvurderes efter anden lovgivning, som udtrykkeligt undtager disse projekter fra denne lov”. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med husdyrbruglovens § 4 a, hvorefter miljøvurderingsloven ikke finder anvendelse på projekter, der er omfattet af husdyrbrugloven eller regler udstedt i medfør heraf, herunder husdyrgødningsbekendtgørelsen. Baggrunden herfor er, at VVM-direktivet er selvstændigt implementeret i husdyrbrugloven, hvor reglerne er søgt indarbejdet i lovens integrerede godkendelsesordning for husdyrbrug. Denne implementering er imidlertid på flere punkter mangelfuld som belyst nærmere i Haugsted: MAD 2017.403 og samme: Tfm 2018, s. 3 ff., hvilket den ovennævnte sag bekræfter. Årsagen til problemet i denne sag er, at husdyrbruglovgivningen ikke alene omfatter husdyrbrug, men også andre anlæg forbundet med husdyrhold, herunder gyllebeholdere på planteavlbrug, jf. udtrykkeligt lovbemærkningerne til husdyrbruglovens § 2, stk. 1 (lovforslag nr. 114 (2016-17), s. 107). Disse anlæg skal ikke godkendes efter husdyrbruglovens §§ 16 a og 16 b, men skal alene anmeldes efter husdyrgødningsbekendtgørelsen, hvor der ikke findes regler om VVM-screening. På den baggrund har Miljøstyrelsen i en vejledende udtalelse af 2. september 2022 vurderet, ”at beholdere til opbevaring af husdyrgødning, herunder f.eks. husdyrgødningsbaseret afgasset biomasse er omfattet af husdyrbrugloven, og derfor ikke skal undergå screening i henhold til miljøvurderingslovens bilag 2 punkt 11b”. Anvendes gyllebeholderen derimod til opbevaring af afgasset biomasse fra biogasanlæg, der ikke forarbejder husdyrgødning, vil anlægget efter styrelsens opfattelse ikke være omfattet af husdyrbruglovgivningen, men derimod miljøbeskyttelsesloven, hvormed der er krav om VVM-screening efter miljøvurderingsloven. Lægges denne forståelse af reglerne til grund, er der således et åbenlyst hul i implementeringen af VVM-direktivet. Heroverfor kan imidlertid anføres, at det fremgår som en udtrykkelig forudsætning i miljøvurderingslovens § 4, stk. 3, at de undtagne projekter skal miljøvurderes efter anden lovgivning. Denne forudsætning fremgik ikke af § 4, stk. 3, i den oprindelige miljøvurderingslov fra 2016, men blev tilføjet ved en lovændring i 2020 efter en åbningskrivelse fra Kommissionen. Af forarbejderne til ændringsloven fra 2020 fremgår, at der er tale om ”en præcisering af bestemmelsen med henblik på at imødegå Kommissionens bekymring i åbningskrivelsen, idet Kommissionen fandt, at bestemmelsen kunne fortolkes således, at visse projektyper omfattet af VVM-direktivet kunne undtages kravet om miljøvurdering” (lovforslag nr. 56 (2020-21), s. 60). Det fremgår videre, at formålet med bestemmelsen er, at der ikke opstår huller i implementeringen af VVM-direktivet, samtidig med at der ikke opstår tilfælde, hvor den samme proces reguleres samtidig efter flere love (ibid., s. 53). I lyset af disse klare udtalelser i lovbemærkningerne og pligten til at fortolke EU-konformt taler mest for, at kommunens og Miljøstyrelsens udlægning af forholdet mellem miljøvurderingsloven og husdyrbrugloven for så vidt angår disse anlæg må afvises. Da VVM-direktivet har direkte virkning, er kommunen dog under alle omstændigheder forpligtet til at gennemføre en VVM-screening og evt. miljøvurdering direkte på grundlag af direktivets bestemmelser, jf. sag C-201/02, Wells, præmis 57-58. Det gælder selv, hvis der måtte være modstridende nationale lovregler, da den pågældende forvaltningsmyndighed – herunder en kommune – i så fald skal undlade at anvende disse bestemmelser som følge af EU-rettens forrang, jf. sag 103/88, Costanzo, præmis 29-33, og senest sag C-348/22, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, præmis 77.

Da Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i ovennævnte sag kun indeholder få oplysninger om det konkrete projekt og kommunens vurdering, er de supplerende oplysninger i resuméet hentet fra Faxekommunens hjemmeside – se: <https://www.faxekommune.dk/da/nyheder/orientering-vedr-vvm-screening-af-gyllebeholder>.

Afvisning af klage i sag om etablering af en gyllebeholder i Faxe Kommune

23/01649

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 1, stk. 1, jf. stk. 3, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klage over Faxe Kommunes afgørelse af 19. december 2022 om, at etablering af en gyllebeholder på matr.nr. [PN1] Vindbyholt By, Roholte, 4640 Faxe, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[2]

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 15. januar 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af den lokale forening [F1] (klager).

Klager har efterfølgende den 27. januar og 5. februar 2023 fremsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har navnlig anført, at

- gyllebeholderen bør underlægges krav om VVM-screening efter miljøvurderingsloven, idet beholderen muligvis involverer farlige emner og påtænkes opført i et område med særlige drikkevandsinteresser og særlige landskabelige interesser samt i nærheden af sårbare naturområder, og
- det ikke af sagens oplysninger fremgår tilstrækkeligt klart, hvad den afgassede biomasse, der skal opbevares i gyllebeholderen, indeholder, hvorfor det ikke kan afgøres, om der reelt er tale om husdyrgødning, eller om der er tale om et industrielt affaldsprodukt, hvis regulering har ophæng i miljøbeskyttelsesloven og ikke i husdyrbrugloven.

2. Sagens oplysninger

Faxe Kommune har den 19. december 2022, efter modtagelse af en ansøgning om etablering af en gyllebeholder på matr.nr. [PN1] Vindbyholt By, Roholte, 4640 Faxe, truffet en afgørelse med følgende ordlyd:

"Orientering om VVM-screening

Ejendommen: [PN1] Vindbyholt By, Roholte

Beliggende: [A1], 4640 Faxe

Faxe Kommune har modtaget ansøgning om etablering af en gyllebeholder på ovennævnte matrikel. Kort ses på næste side.

Faxe Kommune har i den forbindelse skulle tage stilling til, om hvorvidt den konkrete gyllebeholder skal VVM-screenes efter miljøvurderingsloven eller ej.

Faxe Kommune er kommet frem til, at den konkrete gyllebeholder er undtaget fra kravet om VVM-screening jf. husdyrbrugslovens § 4 a hvori det fremgår at: Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) finder ikke anvendelse på projekter eller dele af projekter, der er omfattet af denne lov eller regler udstødt i medfør heraf.

Da gyllebeholderen indeholder biomasse fra Solrød Biogas til eget brug, er det Faxe Kommunes vurdering, at gyllebeholderen skal anmeldes efter husdyrgødningsbekendtgørelsen, som er en bekendtgørelse udstedt i henhold til husdyrbrugloven. Gyllebeholderen er således omfattet af husdyrbrugloven § 4a.

Denne orientering er sendt til borgere, der er indkommet med bemærkninger i forbindelse med sagsbehandlingen. Faxe Kommunes vurdering kan påklages til Miljø- og fødevarerklagenævnet. Det er Miljø- og fødevarerklagenævnet som tager stilling til hvorvidt en klager betragtes som klageberettiget. Klagevejledning findes sidst i dette brev.

Den videre proces

Gyllebeholderen skal fortsat opnå en landzonetilladelse efter planloven og anmeldes efter husdyrgødningsbekendtgørelsen. Hertil skal der opnås dispensation fra afstand til naboskel også efter husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Denne sagsbehandling er fortsat i gang. Alle naboer og borgere, der er indkommet med bemærkninger vil ligeledes modtage en kopi af landzoneafgørelsen når denne foreligger."

Afgørelsen indeholder herefter en klagevejledning, hvoraf det fremgår, at Faxe Kommunes vurdering kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet for så vidt angår retlige forhold i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 49, stk. 1.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

1. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevarerklagenævnet er klagemyndighed for administrative afgørelser, i det omfang det fastsættes i den øvrige lovgivning, jf. § 1, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Nævnet afgør selv spørgsmål om nævnets kompetence, jf. § 1, stk. 3, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Den påklagede afgørelse er efter sin ordlyd en afgørelse om, at en gyllebeholder, der skal placeres på matr.nr. [PN1] Vindbyholt By, Roholte, 4640 Faxe, er undtaget fra kravet om miljøvurdering. Afgørelsen indeholder en henvisning til husdyrbruglovens § 4a. Kommunen har

samtidig i afgørelsen angivet, at afgørelsen kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet efter reglerne i miljøvurderingslovens § 49, stk. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at der efter nævnets opfattelse ikke er truffet afgørelse efter miljøvurderingsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker dernæst, at husdyrbruglovens § 4a er en konstaterende bestemmelse, der blot fastslår, at miljøvurderingsloven ikke finder anvendelse på et projekt eller en del af et projekt, der er omfattet af husdyrbrugloven eller regler udstedt i medfør heraf. Det afgørende er således, om projektet eller en del af projektet er omfattet af husdyrbrugloven eller regler udstedt i medfør heraf, hvilket må afgøres efter reglerne i husdyrbruglovens §§ 2 og 3. Såfremt det er tilfældet, finder reglerne i miljøvurderingsloven ikke (tillige) anvendelse. Der kan med andre ord ikke træffes særskilt afgørelse alene med hjemmel i husdyrbruglovens § 4a i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt et konkret projekt er omfattet af krav om miljøvurdering.

Uanset at Faxe Kommune har tilkendegivet, at der den 19. december 2022 er truffet en afgørelse om, at etableringen af en gyllebeholder ikke skal miljøvurderes, må dette efter nævnets opfattelse forstås sådan, at kommunen har foretaget en indledende vurdering af, om projektet er omfattet af husdyrbrugloven eller regler udstedt i medfør heraf. Denne vurdering er ikke en selvstændig forvaltningsretlig afgørelse, der ifølge lovgivningen kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvorfor nævnet afviser at realitetsbehandle klagen. Vurderingen må i stedet danne grundlag for, hvilke afgørelser, gennemførelsen af projektet forudsætter, og forholdet må herefter behandles i forbindelse med behandlingen af eventuelle klager over disse afgørelser i den udstrækning, der i lovgivningen er klageadgang, og forudsat at de formelle betingelser om klageberettigelse og klagefristens overholdelse i øvrigt er opfyldt.

2. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klage over Faxe Kommunes afgørelse af 19. december 2022 om, at etablering af en gyllebeholder på matr.nr. [PN1] Vindbyholt By, Roholte, 4640 Faxe, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

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

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

Sag:

23/01649

Dato:

3. maj 2023.

Emner:

Husdyrbrugloven ...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

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>)