

MRF 2023.16

Højesterets dom af 19. april 2023, 2. afd., sag BS-26317/2022-HJR

(Hanne Schmidt, Oliver Talevski, Kurt Rasmussen, Jørgen Steen Sørensen og Julie Arnth Jørgensen)

Landbrug & Fødevarer F.m.b.A. som mandatar for A (adv. René Offersen) mod Miljø- og Fødevarerklagenævnet (adv. Louise Solvang Rasmussen)

Frist for eksisterende husdyrbrugs overholdelse af totaldepositionskrav til kategori 1-natur skulle beregnes fra staldanlæggenes etableringstidspunkt i hhv. 1972 og 1992-93. Frist på 1 år fra klagenævnets afgørelse til at overholde kravet var ikke uproportionalt eller uforudsigeligt.

Sagen angik et husdyrbrug i Nibe ved Aalborg, der omfattede to staldanlæg etableret i henholdsvis 1972 og 1992-93. I oktober 2007 meddelte Aalborg Kommune miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 til fortsat drift af husdyrbruget med 296,6 dyreenheder, som i 2014 blev erhvervet af A's anpartsselskab (og senere blev overdraget til A). Husdyrbruget var beliggende tæt ved Natura 2000-området Nibe Bredning, Halkær Ådal og Sønderup Ådal, der var udpeget for bl.a. naturtypen stilkegeskov. Det nærmeste stilkegeskov på udpegningsgrundlaget lå ca. 390 m fra A's husdyrbrug og udgjorde såkaldt kategori 1-natur (ammoniakfølsom naturtype i et Natura 2000-område). I forbindelse med en revurdering af miljøgodkendelsen i august 2019 blev det beregnet, at A's husdyrbrug ikke overholdt husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens (2019/1261) krav om maksimal deposition (totaldeposition) af ammoniak til stilkegeskoven på 0,2 kg N/ha/år, idet depositionen var 0,8 kg N/ha/år. Kommunen meddelte derfor påbud efter husdyrbruglovens § 39 til A om, at husdyrbruget skulle overholde totaldepositionskravet senest ved udgangen af 2030. Kommunen henviste til, at efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 39, stk. 7, skal kommunen ved en revurdering sikre, at totaldepositionskravet overholdes, medmindre kommunen ikke finder grundlag herfor, idet der i så fald skal fastsættes en frist for kravets overholdelse "under hensyn til den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg". Kommunen fandt, at A i 2015 havde foretaget større indvendige og udvendige renoveringer af de to staldanlæg (bl.a. etablering af nye gulve og delvis udskiftning af tag), og at restlevetiden derfor skulle beregnes fra dette tidspunkt. Med henvisning, at afskrivningsperioden for et staldanlæg ifølge Miljøstyrelsens vejledning om godkendelse af husdyrbrug normalt skal anses for at være mellem 15 og 20 år fra etableringen, fandt kommunen, at A senest i 2030

skulle overholde totaldepositionskravet. A påklagede afgørelsen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet og gjorde bl.a. gældende, at staldanlæggenes restlevetid burde anses for 20-25 år, og at der ikke fandtes eksisterende ammoniakreducerende teknologier, som kunne bringe A's husdyrbrug under totaldepositionskravet. I en afgørelse fra december 2020 (j.nr. 19/07406) tiltrådte Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at totaldepositionskravet var overtrådt, men ændrede kommunens påbud, så kravet allerede ved udgangen af 2021 skulle være overholdt. Nævnet henviste til, at restlevetiden for staldanlæg skal regnes fra anlæggets etablering, medmindre der er gennemført renoveringer, der er så omfattende, at de er godkendelsespligtige, så renoveringen kan sidestilles med en etablering. A havde ikke søgt om godkendelse til renoveringerne i 2015, og kommunen havde ved et efterfølgende tilsyn vurderet, at renoveringen ikke var godkendelsespligtig. Fristen for overholdelse af totaldepositionskravet måtte derfor fastsættes med udgangspunkt i staldanlæggenes etablering i henholdsvis 1972 og 1992-93. Nævnet tiltrådte, at der ikke var grundlag for at fastsætte restlevetiden ud over den normale afskrivningsperiode på mellem 15 og 20 år, og fandt derfor, at husdyrbruget allerede på revurderingstidspunktet skulle overholde totaldepositionskravet. Henset til, at A var blevet stillet i udsigt, at kravet først skulle være opfyldt ved udgangen af 2030, besluttede nævnet dog, at fristen for at opfylde kravet skulle forlænges til udgangen af 2021, hvorfor nævnet stadfæstede påbuddet med denne ændring. Landbrug & Fødevarer anlagde herefter som mandatar for A sag mod Miljø- og Fødevarerklagenævnet med påstand om, at nævnets afgørelse skulle ophæves og hjemvises. A bestred ikke, at husdyrbruget ikke overholdt totaldepositionskravet på revurderingstidspunktet, men gjorde navnlig gældende, at der skulle have været foretaget en konkret og individuel vurdering af

restlevetiden for A's staldanlæg, hvor også proportionalitetshensyn skulle inddrages. Miljø- og Fødevareklagenævnet påstod frifindelse. Sagen blev henvist til landsretten som 1. instans, der fandt, at retningslinjerne for beregning af restlevetiden for staldanlæg, der fremgik af Miljøstyrelsens vejledning, og som kommunen og nævnet havde anvendt, ikke gik videre, end hvad der var hjemmel til. Landsretten bemærkede, at formålet med indførelsen af totaldepositionskravet ved en ændring af husdyrbrugloven i 2011 ville blive modvirket, hvis ikke-godkendelsespligtigt renoveringsarbejde, der var foretaget efter lovens ikrafttrædelse, skulle føre til en længere frist for overholdelsen af kravene. Da landsretten heller ikke fandt grundlag for at fastslå, at nævnet ikke havde foretaget en konkret og individuel vurdering med inddragelse af proportionalitetsprincippet, blev nævnet frifundet. A ankede dommen til Højesteret, der udtalte, at husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen måtte forstås sådan, at der i almindelighed skal udstedes påbud om, at totaldepositionskravet skal opfyldes med det samme, hvis den forventede restlevetid for husdyrbrugets

staldanlæg må anses for udløbet på revurderingstidspunktet. Fastsættelse af en frist for opfyldelse af kravet kommer således normalt kun på tale, hvis den forventede restlevetid for staldanlægget ikke kan anses for udløbet på tidspunktet for vurderingen. Højesteret fandt, at "den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg" i overensstemmelse med forarbejderne til husdyrbrugloven må forstås sådan, at restlevetiden skal beregnes fra staldanlæggets etablering. Af forarbejderne fremgår videre, at der ved at lægge vægt på anlæggets forventede levetid fra etableringen i almindelighed er taget højde for proportionalitetsprincippet og hensynet til forudsigelighed. Da der ikke var grundlag for at tilsidesætte nævnets vurdering af staldanlæggenes forventede restlevetid regnet fra etableringstidspunkterne, tiltrådte Højesteret, at nævnet var blevet frifundet, med en bemærkning om, at der ikke forelå sådanne omstændigheder vedrørende husdyrbruget, at nævnets afgørelse måtte anses for uproportional eller uforudsigelig. På den baggrund blev landsrettens dom stadfæstet.

Kommentar: Sagen angik, under hvilke omstændigheder kommunerne kan (og skal) kræve, at eksisterende husdyrbrug, der ikke overholder husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens regler om totaldeposition af ammoniak til følsomme naturtyper, skal overholde totaldepositionskravet. Reglerne om totaldeposition blev indført i husdyrbrugreguleringen med ændringslov nr. 122 af 23. februar 2011 som en udmøntning af den politiske aftale om Grøn Vækst fra juni 2009. Af forarbejderne til loven fremgår bl.a., at reglerne har til formål at gennemføre habitatdirektivets art. 6, og at overholdelsen af det generelle beskyttelsesniveau som altovervejende hovedregel er tilstrækkeligt til opfyldelse af habitatdirektivets krav om at forhindre skade på sårbare Natura 2000-områder, jf. miljøministerens svar på spørgsmål 33, saml. 2010-11, 1. saml., lovforslag nr. L 12. Til trods for at reglerne om totaldeposition således gennemfører habitatdirektivets art. 6, stk. 2 og 3 – hvilket også fremgår af landsrettens præmisser – nævnte Højesteret ikke habitatdirektivet, men støttede i stedet resultatet på en ordlydsfortolkning af den dagældende husdyrgodkendelsesbekendtgørelses (2019/1261) § 39, stk. 7, under inddragelse af husdyrbruglovens forarbejder. Det må i den forbindelse bemærkes, at reglerne i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen om overholdelse af totaldepositionskravet ved revurdering af eksisterende godkendelser er vanskelig at forene med EU-Domstolens praksis om habitatdirektivets art. 6, stk. 2. EU-Domstolen har i sag C-399/14, Grüne Liga Sachsen m.fl., udtalt, at en eksisterende virksomhed kun er i overensstemmelse med habitatdirektivets art. 6, stk. 2, hvis det kan udelukkes, at aktiviteten medfører en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område. Er dette ikke tilfældet, skal der foretages en konsekvensvurdering, der lever op til kravene i direktivets art. 6, stk. 3, med henblik på at afgøre, om aktiviteten kan skade Natura 2000-området. Foreligger en sådan skadevirkning, kan aktiviteten kun fortsætte, hvis undtagelsen i art. 6, stk. 4, benyttes. De danske regler indebærer til forskel herfra, at hvis det ved revurderingen konstateres, at husdyrbruget ikke overholder det generelle beskyttelsesniveau for ammoniak, skal kommunen påbyde husdyrbruget at nedbringe ammoniakpåvirkningen (fx med ammoniakreducerende tiltag), uden at der foretages en konsekvensvurdering. Hertil kommer – som den ovenstående sag viser – at de danske regler giver kommunerne mulighed

MRF 2023.16

for at fastsætte en slags overgangsperiode af hensyn til husdyranlæggets forventede restlevetid. Som det fremgår af gennemgangen af retsgrundlaget i landsrettens dom, er denne ordning begrundet i et ønske om at undgå ekspropriative indgreb i husdyrbrugenes eksisterende virksomhed, så der ”i vidt omfang [kan] vælges andre løsninger end at betale erstatning”. Det ses ikke i disse forarbejder tillagt betydning, at myndighederne efter naturbeskyttelseslovens §§ 19 d og 19 e er forpligtet til at meddele påbud om at ophøre med drift, der kan skade Natura 2000-område, og at landmanden efter § 19 g i så fald har krav på fuld erstatning, og at disse regler var foranlediget af en åbningsskrivelse fra Kommissionen om manglende implementering af habitatdirektivets art. 6, stk. 2. Se Pagh og Haugsted: Fast ejendom – regulering og køb, 4. udg., 2022, s. 522 ff. samt MRF 2021.97 V, hvor et afslag på godkendelse af et husdyrbrug med henvisning til totaldepositionskravet ikke fandtes ugyldigt, uanset at den tidligere husdyrgodkendelsesbekendtgørelse (2014/1283) i strid med SMV-direktivet ikke var blevet undergivet strategisk miljøvurdering. Landsretten udtalte bl.a., at totaldepositionskravet er en relevant og sagligt velbegrundet måde at implementere habitatdirektivet på, og at der i tilfælde af en ophævelse af reglerne ville opstå en sådan mangel på klar regulering, at det ville indebære en risiko for skadelige virkninger på miljøet i strid med EU-rettens beskyttelsesformål ved, at der konkret kunne tillades større udledning end efter bekendtgørelsens grænseværdier.



VESTRE LANDSRET
DOM
afsagt den 28. juni 2022

Sag BS-42958/2021-VLR
(3. afdeling)

Landbrug og Fødevarer F.m.b.A som mandatar for
A
(advokat René Offersen)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Kim Christian Højmark)

Landsdommerne Erik P. Bentzen, Malene Værum Westmark og Gitte Kuhlwein (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt den 16. juni 2021 ved Retten i Viborg, som ved kendelse af 16. juli 2021 har henvist sagen til Retten i Aalborg som rette værning. Efter anmodning fra parterne har Retten i Aalborg ved kendelse af 18. oktober 2021 henvist sagen til behandling ved Vestre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen drejer sig om, hvordan fristen for overholdelse af kravet om totaldeposition for ammoniak skal fastsættes ved revurderingen af et husdyrbrugs miljøgodkendelse, herunder navnlig hvordan bestemmelsen i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 39, stk. 7 (nu stk. 8), skal fortolkes.

Påstande

Sagsøgeren, A, har nedlagt påstand om, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 18. december 2020 (sagsnr. 19/07406) om revurdering af miljøgodkendelse til svinebruget på ejendommen Adresse 1

, Nibe, ophæves, og at sagen hjemvises til fornyet behandling.

Sagsøgte, Miljø- og Fødevarerklagenævnet (herefter klagenævnet), har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

I 2014 erhvervede A via Virksomhed 1 et husdyrbrug på adressen Vej 1 i Nibe. Han er efterfølgende blevet personlig ejer af husdyrbruget. Husdyrbruget var ved overtagelsen omfattet af en miljøgodkendelse af 24. oktober 2007. Det fremgår af miljøgodkendelsen, at da bedriften er omfattet af IPPCreglerne, skal kommunen revurdere godkendelsen 8 år efter meddelelsen (første gang den 24. oktober 2015) og derefter mindst én gang hvert tiende år. I nærheden af husdyrbruget er der to kategori 1-naturområder, som begge er beliggende i Natura område 1, Bredning 1, Bredning 2 og Bredning 3.

A har fremlagt en række fakturaer og kreditnoter, som er udstedt til enten Virksomhed 1 eller ham personligt i perioden 13. maj 2014 til 7. september 2018. Det er oplyst, at bilagene vedrører reovering af husdyrbrugets staldanlæg, og at det samlede fakturabeløb med fradrag af krediterede beløb udgør ca. 775.000 kr. Der er også fremlagt en opgørelse over omkostninger til gulve, hvoraf det fremgår, at omkostningerne eksklusive moms udgør 50.319 kr., som omfatter 30.000 kr. til dækning af egen arbejdstid.

Miljøgodkendelsen af 24. oktober 2007 er revurderet af Aalborg Kommune den 16. august 2019. Det fremgår af revurderingen, at formålet er at sikre, at husdyrbruget kommer til at leve op til lovens krav om totaldeposition af ammoniak, og at revurderingen alene omfatter dette forhold. Ved revurderingen har kommunen konkluderet, at totaldepositionskravet for ammoniak ikke er overholdt. Kommunen har ved sin afgørelse påbudt et vilkår og ajourfør et andet vilkår, mens de øvrige vilkår for miljøgodkendelsen er overført uændret. Det vilkår, der er meddelt som påbud, har følgende indhold:

“Vilkår R1: Totaldeposition med ammoniak til kategori 1-natur må maksimalt være 0,2 kg N/ha årligt ved udgangen af 2030. Kategori 1-natur fremgår af bilag 1 og skema 4. Redegørelse og dokumentation for at kravet til ammoniakdeposition opfyldes skal indsendes til tilsynsmyndigheden inden udgangen af 2030.”

A har den 12. september 2019 indbragt kommunens afgørelse for klagenævnet blandt andet med påstand om, at kravet om totaldeposition for ammoniak først skal være opfyldt senest 2039-2044.

Klagenævnet har den 18. december 2020 stadfæstet kommunens afgørelse med ændring af blandt andet vilkår R1 om totaldeposition for ammoniak. Klage-

nævnet har ved sin afgørelse bestemt, at totaldepositionskravet skal være opfyldt ved udgangen af 2021.

Af klagenævnets afgørelse fremgår blandt andet:

"1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 12. september 2019 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af husdyrbrugets ejer, der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har anført, at fristen for opfyldelse af totaldepositionskravet bør følge staldanlæggets restlevetid, som er 20 til 25 år, hvorfor kravet først bør opfyldes senest i 2039-2044. Klager har henvist til den daværende miljøministers svar på spørgsmål 50 i forbindelse med vedtagelsen af lovforslag nr. L12 til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (fremsat den 6. oktober 2010). Det er på baggrund af ministerens svar klagers opfattelse, at afskrivningsperioden skal forstås som anlæggets levetid, der udløber, når anlægget er så nedslidt, at der skal foretages en renovering, der er så omfattende, at den er godkendelsespligtig. Med henvisning til en faglig vurdering foretaget for klager den 4. juli 2019 mener klager, at det kan lægges til grund, at staldanlægget kan anvendes til svineproduktion i 20 til 25 år endnu uden større investeringer. Såfremt det fastholdes, at totaldepositionskravet skal opfyldes inden udgangen af 2030, og der på dette tidspunkt mod forventning ikke er en teknologi til rådighed på rimelige vilkår, vil klager blive nødsaget til at tage staldene ud af drift, inden de er nedslidte. Dette har ifølge klager ikke været lovgivers hensigt.

...

2. Sagens oplysninger

2.1 Sagens forhistorie

Aalborg Kommune meddelte den 24. oktober 2007 miljøgodkendelse til et husdyrbrug på Vej 1, 9240 Nibe.

Godkendelsen blev meddelt i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33, og omfattede en produktion på 105 malkekøer (tung race), 25 småkalve (0-6 mdr. tung race), 95 årsopdræt (6-28 mdr. tung race) samt 4.600 slagtesvin (31-102 kg), svarende til 296,6 dyreenheder (DE).

Den 30. juni 2014 traf Aalborg Kommune afgørelse om ikke-godkendelsespligt ved skift i dyretype. Den tilladte husdyrproduktion var herefter 1.000 slagtesvin (30-100 kg), 16.359 smågrise (7,3-30 kg), 100 ammekøer (tung race), 25 småkalve (0-6 mdr. tung race) og 95 årsopdræt (6-28 mdr. tung race), svarende til 225,9 DE.

På baggrund af et tilsynsbesøg udført den 29. august 2018, traf Aalborg Kommune herefter den 17. september 2018 afgørelse om bortfald af skift i dyretype, idet anmeldelsen ikke var udnyttet. Kommunen nedskrev samtidig det tilladte dyrehold som følge af kontinuitetsbrud, da der ikke havde været kvæg på ejendommen i tre på hinanden følgende år.

2.2 Den påklagede afgørelse

Aalborg Kommune har den 16. august 2019 revurderet miljøgodkendelsen meddelt den 24. oktober 2007 til husdyrbruget på Vej 1, 9240 Nibe, idet husdyrbruget ikke lever op til kravet om maksimal totaldeposition af ammoniak til kategori 1-natur.

Det fremgår af afgørelsen, at Aalborg Kommune har vurderet, at der i nærheden af husdyrbruget er to kategori 1-naturområder. Begge er beliggende i Natura område 1, Bredning 1, Bredning 2 og Bredning 3.

Det nærmeste kategori 1-naturområde ligger ca. 390 meter nordøst for husdyrbruget og består af habitatnaturtypen 9190 Stilkegeskov og -krat på mager sur bund. Aalborg Kommune har foretaget en beregning af ammoniakdepositionen fra husdyrbruget til naturområdet, der viser, at totaldepositionen er 0,9 kg N/ha/år. Kommunen har ved beregningen fastsat ruheden for naturområdet til skov (s). Kommunen har ved fastsættelsen af totaldepositionskravet medregnet kumulation fra to andre husdyrbrug. Med henvisning til bestemmelsen i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 26, stk. 1, nr. 1, har kommunen konkluderet, at da der er flere end et andet husdyrbrug i nærheden, må totaldepositionen med ammoniak fra husdyrbruget ikke overstige 0,2 kg N/ha/år. Totaldepositionskravet for stilkegeskoven er dermed ikke opfyldt.

Det andet kategori 1-naturområde ligger ca. 670 meter nordøst for husdyrbruget og er ifølge Aalborg Kommune af typen rigkær. Kommunen har beregnet, at totaldepositionen til dette område er 0,2 kg N/ha/år. Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens strengeste krav for totaldepositionen til kategori 1-natur, svarende til 0,2 kg N/ha/år, er dermed overholdt.

Af afgørelsen fremgår, at der ikke anvendes ammoniakreducerende virkemidler på husdyrbruget, og at Aalborg Kommune vurderer, at der på nuværende tidspunkt ikke findes proportionale teknologier. Kommunen har derfor i forbindelse med revurderingen fastsat en frist for opfyldelse af kravet om totaldeposition med udgangspunkt i den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg. Om fastsættelsen af restlevetiden fremgår af afgørelsen:

”Det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning, at det centrale her vil være staldanlæggets afskrivningsperiode, der anses for at være imellem 15 og 20 år fra etableringen.

I nogle få og helt særlige situationer vil staldanlæggene imidlertid ikke være udtjent efter 15 til 20 år, og der vil herved efter omstændighederne kunne lides et betydeligt kapitaltab, hvis den normale afskrivningsperiode fastholdes.

Dette vil være tilfældet ved store staldanlæg af høj kvalitet og/eller hvor staldanlægget i høj grad er fleksibelt i forhold til anvendelsen, eller hvis der er ringe udsigt til fremkomsten af effektiv miljøteknologi, som vil kunne løse problemet.

Aalborg Kommune vurderer, at der samlet set er tale om staldan-

læg, der i ringe grad er fleksibelt i forhold til anvendelsen, men som med den løbende reovering har en god kvalitet.

Aalborg Kommune vurderer desuden, at der antageligvis er udsigt til fremkomsten af effektiv miljøteknologi, som vil kunne nedbringe ammoniakfordampningen fra staldanlæggene tilstrækkeligt til, at kravet om totaldeposition kan overholdes. Eksempelvis er der i de senere år sket stor udvikling inden for teknologi baseret på kemisk luftrensning, og det er sandsynligt, at der inden for den nærmere fremtid vil udvikles et lignende system til allerede eksisterende stalde.

På ovenstående grundlag vurderer Aalborg Kommune, at fristen for at efterkomme kravet om totaldeposition af ammoniak ikke bør forlænges ud over den normale afskrivningsperiode på mellem 15 og 20 år.

Staldanlæggene på Vej 1 er opført i hhv. 1972 (Stald 1) og 1992-93 (Stald 2). Ejer har oplyst, at begge anlæg er bygget i gode og robuste materialer som mursten og eternitplader, der har en lang levetid, og at der løbende er sket reoveringer på ydersiden af staldene, bl.a. blev taget på Stald 2 udskiftet i 2015, kort efter ejers overtagelse af ejendommen. Både facader og tage på staldene er i en god tilstand.

Indersiden af staldene er indrettet med produktionsarealer bestående af drænet gulv + spalter (33 % / 67 %), og er løbende blevet reoveret. Seneste store reovering fandt sted i 2015 i forbindelse med den lovpligtige udfasning af fuldspaltegulv, hvor der i stierne blev lagt nye betonspaltegulve i begge stalde. Ved denne reovering blev dele af det indvendige inventar ligeledes udskiftet. På baggrund af de løbende vedligeholdelser forventes det ikke at være nødvendigt, at reovere stalden inden for den nærmere fremtid.

Aalborg Kommunen vurderer, at restlevetiden skal tage udgangspunkt i tidspunktet for de seneste større reoveringer af staldanlæggene. Med baggrund i ejers oplysninger er disse foretaget i perioden 2015, hvor begge anlæg blev reoveret indvendigt, og taget på den nyeste del blev udskiftet.

Kommunen vurderer endvidere, at den forventede restlevetid for staldanlæggene er 15 år. Ved vurderingen lægges der særligt vægt på staldenes faktiske alder der ved revurderingstidspunktet er hhv. 47 og 28 år. Samt at taget på den nyeste del blev udskiftet i 2015. En mere detaljeret begrundelse findes i afsnit 1.2.

Der stilles vilkår til at kravet om totaldeposition med ammoniak til kategori 1-naturpunkter jf. skema 4, skal være opfyldt senest med udgangen af 2030, og der stilles vilkår til indsendelse af dokumentation for at kravet opfyldes."

Af afgørelsens afsnit 1.2, der indeholder Aalborg Kommunes bemærkninger til det høringssvar, som klagers konsulent har fremsendt i for-

bindelse med høringen af udkastet til revurderingen og varslet om påbud om vilkårsændringer, fremgår følgende:

”Vi er enige i den vurdering, at der er tale om gode vedligeholdte bygninger og inventar, som rent fysisk kan holde i mange år endnu. Vi forstår imidlertid Miljøstyrelsens vejledning således, at det væsentligste i den sammenhæng er den økonomiske restlevetid, altså i hvor høj grad man kan forvente at bygning og inventar er afskrevet.

Vi har gennemgået den redegørelse, som din konsulent har indsendt og herunder også den præcisering, som vi modtog 15. august 2019. Vi har sammenholdt med noter fra vores tilsyn på ejendommen samt oplysninger fra weblager og BBR. Vi er uenig i de indsendte oplysninger vedr. byggetidspunkt for den nyeste stald, idet det fremgår af BBR, at den er opført i 1992-93.

Hvis man regner med en normal afskrivningstid for isolerede svinestalde på 25 år, så er selve bygningen Stald 1 således afskrevet for snart 20 år siden. Inventarets (dvs. forværker og skillerum) alder er ukendt, men det er ældre end 2015. Renovering af ventilation, foderanlæg og spaltegulve i 2015 kan efter vores vurdering begrunde en samlet restlevetid på ca. 10 år fra tidspunktet for renoveringen.

Stald 2 er ligeledes afskrevet, men fik dog nyt tag i 2015 og blev ligeledes renoveret i 2015. På den baggrund vurderer vi, at restlevetiden for stald 2 kan sættes til 15-20 år.

Samlet set vurderer vi derfor, at restlevetiden for anlægget kan sættes til 15 år.”

I forbindelse med revurderingen har Aalborg Kommune fastsat følgende vilkår, som er meddelt som påbud:

”Vilkår R1: Totaldeposition med ammoniak til kategori 1 -natur må maksimalt være 0,2 kg N/ha årligt ved udgangen af 2030. Kategori 1-natur fremgår af bilag 1 og skema 4. Redegørelse og dokumentation for at kravet til ammoniakdeposition opfyldes skal indsendes til tilsynsmyndigheden inden udgangen af 2030.”

...

2.2.1 Faglige vurderinger foretaget i forbindelse med revurderingen

I forbindelse med revurderingsprocessen har klager den 4. juli 2019 fået en konsulent til at udarbejde en redegørelse og foretage en vurdering af staldanlæggets restlevetid. Det fremgår heraf, at staldanlægget er opført i røde mursten i perioden fra 1972 til 1996, og at taget og ventilationen er udskiftet i 2015. Det er konsulentens vurdering, at der er tale om et stærkt og godt vedligeholdet råhus, der kan holde mange år endnu. Om inventaret fremgår videre, at dette løbende er vedligeholdet, og at der blandt andet i 2018 er opstillet et nyt vådfoderkar. Ud over ny ventilation er foderanlæg og spaltegulve løbende vedligeholdet. Det er konsulentens vurdering, at inventaret kan holde i mange år uden større inve-

steringer. Samlet vurderer konsulenten, at staldanlægget kan anvendes til svineproduktion i 20-25 år endnu uden større investeringer.

Aalborg Kommune konstaterer herefter, at det af oplysningerne i BBR fremgår, at stald 2 er opført i 1992. Aalborg Kommune anmoder derfor den 14. august 2019 en af kommunens bygningskonstruktører om at vurdere staldens alder. Kommunen anmoder desuden om en vurdering af, hvorvidt begge stalde har fået nyt tag i 2015.

Af bygningskonstruktørens redegørelse af 15. august 2019 fremgår det, at der blev givet byggetilladelse til Stald 2 den 21. september 1992, og at byggesagen blev endeligt afsluttet den 14. september 1995. Det er bygningskonstruktørens vurdering, at Stald 2 er opført i 1993 eller 1994, men mest sandsynligt i 1993. Ved vurderingen har konstruktøren lagt vægt på, at stalden ikke fremgår af luftfotos fra 1992. Stalden fremgår derimod af luftfotos fra 1995, men der ses ikke på dette tidspunkt tydelige tegn på, at det omkringliggende areal næsten lige har været en byggeplads. Konstruktøren vurderer desuden ud fra blandt andet rygningen på Stald 1, at taget på denne stald aldrig er blevet udskiftet, men at det sandsynligvis er blevet afrenset. Det kan ikke afvises, at taget på Stald 2 er blevet udskiftet, men konstruktøren finder det mest sandsynligt, at også dette tag blot er blevet afrenset samtidigt med taget på Stald 1.

Aalborg Kommune retter på baggrund af ovenstående henvendelse til klagers konsulent, som den 15. august 2019 oplyser, at Stald 2 muligvis er lidt ældre end fra 1996. Konsulenten fastholder dog, at taget på stalden blev udskiftet i 2015. I øvrigt oplyser han, at ventilationen i Stald 1 blev udskiftet i 2015, hvor fodercomputer og styring til vådfoderet ligeledes blev udskiftet. Selve vådfoderkaret blev udskiftet i 2018. Konsulenten er ikke bekendt med inventarets alder, men det er hans opfattelse, at det løbende er vedligeholdt.

2.3 Aalborg Kommunes bemærkninger til klagen

Aalborg Kommune har den 13. oktober 2019 i anledning af klagen bemærket, at restlevetiden er fastsat efter drøftelser med Miljøstyrelsen, som har erklæret sig enig med kommunen i, at restlevetiden ikke udelukkende handler om, hvor længe en bygning kan holde rent fysisk, men at økonomiske overvejelser i forhold til den driftsmæssige afskrivning og de teknologiske muligheder også er relevante. Kommunen har derfor blandt andet foretaget en vurdering af, hvorvidt der i bygningerne vil kunne produceres slagtesvin under samme forhold i 25 år.

Aalborg Kommune har desuden bemærket, at afskrivningsperioden ifølge Miljøstyrelsens husdyrvejledning er 15 til 20 år fra staldanlæggets etablering, dog med undtagelse af nogle helt særlige situationer. Det er kommunens vurdering, at staldanlægget er gennemsnitligt, og at særligt den ene stald er af ældre dato. Vurderingen er baseret på oplysninger fra kommunens tilsynsbesøg, udtalelser fra kommunens bygningskonstruktør, samt redegørelsen fra klagers konsulent og uddybende svar fra konsulenten på kommunens supplerende spørgsmål hertil.

Aalborg Kommune har som bilag til kommunens bemærkninger til kla-

gen medsendt billeder af staldbygningerne taget af kommunens tilsynsmedarbejder den 20. juni 2019.

...

2.4 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 18. juni 2020 i forbindelse med sagens behandling anmodet Aalborg Kommune om at oplyse, hvorvidt det er kommunens vurdering, at den renovering, der blev gennemført i 2015, var godkendelsespligtig.

Aalborg Kommune har hertil den 23. juni 2020 oplyst, at kommunen ved et ikke-fysisk tilsyn i 2013 på baggrund af gødningsregnskaber registrerede, at slagtesvinene gik på fuldspaltegulve. Desuden gik slagtesvinene på fuldspaltegulve ved et fysisk tilsyn i 2015, hvor en ny ejer havde overtaget ejendommen og var i gang med renovering og oprydning.

I 2014 traf kommunen afgørelse om ikke-godkendelsespligtigt skift i dyretype, i hvilken forbindelse klager indsendte beregninger, som viste ændringen fra 4.600 slagtesvin på fuldspaltegulv til 1.000 slagtesvin på drænet gulv/spalter og ca. 16.000 smågrise på delvist spaltegulv. Klager oplyste på dette tidspunkt, at der ikke skulle foretages godkendelsespligtige ændringer.

Herefter registrerede kommunen ved et tilsyn i 2018 på baggrund af gødningsregnskaber, at slagtesvinene gik på delvist spaltegulv. Idet fuldspaltegulve til slagtesvin pr. 1. juli 2015 skulle ændres til stier med fast eller drænet gulv som følge af nye lovkrav, og da Miljøstyrelsen inden for visse rammer anså denne ændring for ikke at udløse godkendelsespligt, var det kommunens vurdering, at den gennemførte ændring ikke udløste godkendelsespligt.

Aalborg Kommune har afslutningsvis bemærket, at anmeldelsen om skift i dyretype fra 2014 ikke blev udnyttet for så vidt angår ændringen i dyreholdet, men at ændringen i gulvtypen formentligt blev gennemført i 2014-2015 som oplyst af klager samt dokumenteret af denne ved køb af beton.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 24. juni 2020 anmodet Aalborg Kommune om at oplyse, hvorvidt der er foretaget ændringer i gyllekummerne i forbindelse med renoveringen af staldgulvene i 2015. Kommunen har samme dag hertil svaret, at kommunen ikke er bekendt med, hvorvidt der er foretaget ændringer i gyllekummerne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter den 24. juni 2020 anmodet klager om nærmere at redegøre for renoveringen i 2015. Klager har hertil oplyst, at klager overtog ejendommen som en "fallitejendom", og at der i forbindelse med renoveringen i 2015 blev udlagt nye betonelementer i begge stalde, hvorefter staldgulvene består af 1/3 fast gulv og 2/3 spalter. Der blev ikke foretaget ændringer i gyllekummerne, og der er gyllekumme under hele staldarealet. Al inventar i begge stalde blev udskiftet i forbindelse med renoveringen, og staldene har fået nyt ventilationsanlæg, nyt foderanlæg og nye vægventiler, ligesom taget på den

nyeste stald er blevet udskiftet. Det er på den baggrund klagers vurdering, at staldanlægget først er udtjent om 25 år.

Den 4. september 2020 har klager supplerende oplyst, at de eksisterende betonspaltegulve blev fjernet i forbindelse med renoveringen i 2015, idet de blev erstattet af nye i 2/3 af stierne. Betonspalterne i den sidste tredjedel af stierne blev overstøbt med beton, således at staldgulvet efter renoveringen fremstår med 1/3 fast gulv. Der blev ikke i forbindelse med renoveringen ændret i kanaludformningen, og der er derfor fortsat fuld kanaldybde under det fulde areal i stierne. Renoveringen blev foretaget som følge af ny lovgivning om dyrevelfærd, hvorefter stier med fuldspaltegulve skulle ændres til stier med fast eller drænet gulv.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 7. september 2020 anmodet Aalborg Kommune om at fremsende kommunens eventuelle bemærkninger til klagers oplysninger af 24. juni og 4. september 2020.

Aalborg Kommune har den 15. september 2020 svaret, at det på baggrund af kommunens tilsyn og de fremsendte fotos er kommunens vurdering, at alle stier er blevet ændret, idet de eksisterende betonspaltegulve er blevet fjernet og erstattet med nye drænedede gulve i 2/3 af stierne samt overstøbt med beton i 1/3 af stierne. Kommunen finder det sandsynligt, at der ikke i forbindelse med renoveringen er ændret i kanaludformningen, og at der derfor fortsat er fuld kanaldybde under det fulde areal i stierne, men kommunen har ikke ved fysisk tilsyn konstateret, om det forholder sig således.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet deltaget: Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne Norman E. Cleaver og Henrik Twilhøj, og de sagkyndige medlemmer Esben Oddershede og Keld Mortensen.

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Den juridiske ramme for revurderingen

Det følger af husdyrbruglovens § 39, stk. 1, at tilsynsmyndigheden kan meddele påbud om, at forureningen skal nedbringes, herunder påbud om, at der skal gennemføres bestemte foranstaltninger, hvis et husdyrbrug, der er godkendt eller tilladt efter lovens §§ 16 a eller 16 b, medfører uhygiejniske forhold eller væsentlig forurening. Tilsynsmyndigheden kan endvidere meddele påbud, hvis husdyrbruget skønnes at indebære en nærliggende risiko for væsentlig forurening eller uhygiejniske forhold.

Tilsynsmyndigheden må dog i henhold til husdyrbruglovens § 40, stk. 1, som udgangspunkt ikke meddele påbud eller forbud efter § 39, før der er forløbet 8 år efter meddelelsen af en godkendelse eller tilladelse. Når der er forløbet 8 år efter meddelelsen af godkendelsen eller tilladelsen, kan tilsynsmyndigheden ændre vilkårene i en godkendelse eller en tilladelse efter §§ 16 a eller 16 b ved påbud eller nedlægge forbud imod fortsat drift, jf. § 39, jf. § 41.

Det følger af husdyrbruglovens § 43 a, stk. 1, at lovens §§ 39-41 også

finder anvendelse på husdyrbrug, som er godkendt efter de tidligere gældende regler i §§ 11 og 12 eller godkendt efter § 33 i lov om miljøbeskyttelse.

De nærmere regler om, hvordan sager om revurdering skal behandles, er fastsat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.

Det følger af bekendtgørelsens § 39, stk. 2, at husdyrbrug, der er godkendt efter kapitel 5 i lov om miljøbeskyttelse, og som ikke er IE-husdyrbrug, alene skal revurderes, såfremt husdyrbruget ikke lever op til krav om totaldeposition af ammoniak efter bekendtgørelsens §§ 26 og 27, dvs. totaldeposition i forhold til kategori 1 og 2-natur. Revurderingen omfatter alene dette forhold.

Af bekendtgørelsens § 39, stk. 3 følger, at kommunalbestyrelsen foretager den første regelmæssige revurdering, når der er forløbet 8 år fra det tidspunkt, hvor husdyrbruget første gang blev godkendt, og herefter hvert tiende år.

Det fremgår af bestemmelsens stk. 7, at for husdyrbrug, der på tidspunktet for revurderingen ikke lever op til krav om totaldeposition for ammoniak efter §§ 26 og 27, skal kommunalbestyrelsen ved revurderingen sikre, at disse krav overholdes, og at de nødvendige vilkår meddeles som påbud, jf. husdyrbruglovens § 39, jf. § 41, herunder ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik på tidspunktet for revurderingen. Såfremt kommunalbestyrelsen ikke finder grundlag for at påbyde totaldepositionskravet opfyldt på tidspunktet for revurderingen, skal kommunalbestyrelsen fastsætte en frist for kravets overholdelse under hensyn til den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg.

Det følger således af bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med revurderingen skal vurdere, om der findes tilgængelig teknik, der vil kunne implementeres på husdyrbruget, hvorved totaldepositionskravet vil kunne overholdes. I så fald skal kommunalbestyrelsen ved påbud fastsætte vilkår om implementering af BAT, herunder fastsætte en frist for påbuddets efterlevelse. Kun i de tilfælde, hvor der ikke findes tilgængelig teknik på tidspunktet for revurderingen, skal kommunalbestyrelsen fastsætte en frist for totaldepositionskravets overholdelse.

Kommunalbestyrelsens afgørelse om revurdering skal resultere i en afgørelse, hvor vilkårene i den oprindelige godkendelse enten skærpes ved påbud, eller hvor kommunalbestyrelsen ikke finder anledning til at skærpe vilkårene. En revurdering kan derimod ikke indebære en udvidelse eller ændring af den oprindelige godkendelse, der kan medføre forøget forurening, idet en revurderingsafgørelse ikke er en ny godkendelseshandling.

3.1.2 Ammoniakdepositionen til kategori 1-natur

Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 26 fastsætter følgende krav til ammoniakdepositionen til kategori 1-natur:

”§ 26. Ved godkendelse og tilladelse til etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug må depositionen af ammoniak fra husdyrbruget (stald og lager) inklusiv det ansøgte (totaldeposition) til kategori 1-natur maksimalt være følgende, jf. dog § 28:

- 1) 0,2 kg N pr. ha pr. år, hvis der er flere end 1 andet husdyrbrug i nærheden, jf. stk. 2.
- 2) 0,4 kg N pr. ha pr. år, hvis der er 1 andet husdyrbrug i nærheden, jf. stk. 2.
- 3) 0,7 kg N pr. ha pr. år, hvis der ikke er andre husdyrbrug i nærheden, jf. stk. 2.

Stk. 2. Antallet af husdyrbrug i nærheden, jf. stk. 1, nr. 1-3, opgøres som en summering af

- 1) antallet af husdyrbrug med en emission på mere end 150 kg NH₃-N pr. år inden for 200 m,
- 2) antallet af husdyrbrug med en emission på mere end 450 kg NH₃-N pr. år inden for 200-300 m,
- 3) antallet af husdyrbrug med en emission på mere end 750 kg NH₃-N pr. år inden for 300-500 m,
- 4) antallet af husdyrbrug med en emission på mere end 1.500 kg NH₃-N pr. år inden for 500-1.000 m, og
- 5) antallet af husdyrbrug med en emission på mere end 5.000 kg NH₃-N pr. år inden for 1.000-2.500 m.

Stk. 3. Hvorvidt et eller flere husdyrbrug skal medtages efter stk. 1, jf. stk. 2, fastlægges ud fra afstanden mellem det mest kritiske naturpunkt og et centrum for det eller de pågældende husdyrbrug, samt det eller de pågældende husdyrbrugs emission af NH₃-N:

- 1) For husdyrbrug omfattet af en godkendelse eller tilladelse efter §§ 16 a og 16 b i husdyrbrugloven eller en godkendelse efter §§ 11 eller 12 i lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug fastlægges emissionen samt et vægtet centrum ud fra oplysninger i godkendelsen eller tilladelsen om emissionen fra de enkelte staldafsnit på husdyrbruget.
- 2) For andre husdyrbrug end nævnt i nr. 1 fastlægges et centrum for punktkilden ud fra et arealvægtet gennemsnit af bygningsarealet, der anvendes til dyrehold, ud fra tilgængelige oplysninger om bygningsarealet og den lovlige produktion. Emissionens størrelse fastlægges ud fra
 - a) emissionen i en scenarieberegning, der er foretaget som led i en tilladelse efter § 10 i lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, eller

- b) den ammoniakemission for det pågældende dyrehold og staldsystem, der er fastsat i de aktuelle normtal, der er udarbejdet af Aarhus Universitet."

Kategori 1-natur er i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 2, nr. 1, defineret som følger:

"Kategori 1-natur: De ammoniakfølsomme naturtyper, jf. § 7, stk. 1, nr. 1, i husdyrbrugloven, der fremgår af bilag 3, pkt. D, uanset størrelse, hvis de er beliggende inden for et Natura 2000-område og er omfattet af udpegningsgrundlaget og kortlagt, samt heder og overdrev i øvrigt, som er beliggende inden for et Natura 2000-område og omfattet af § 3 i lov om naturbeskyttelse."

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Aalborg Kommune har vurderet, at nærmeste kategori 1-naturområde er beliggende 390 meter nordøst for husdyrbruget, og består af habitatnaturtypen 9190 Stilkegeskov og -krat på mager sur bund. Kommunen har i et udvalgt naturpunkt nærmest husdyrbruget beregnet en totaldeposition af ammoniak fra husdyrbruget på 0,9 kg N/ha/år. Kommunen har i beregningen fastsat ruheden for naturarealet til skov (s), og ved fastsættelsen af totaldepositionskravet har kommunen medregnet kumulation fra to andre husdyrbrug. Den af kommunen fastsatte ruhed af oplandet fremgår ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har kontrolleret Aalborg Kommunes beregning, og nævnets beregning viser, at totaldepositionen af ammoniak fra den ansøgte drift til stilkegeskoven er 0,8 kg N/ha/år. Nævnet er således enig med kommunen i, at husdyrbruget ikke lever op til kravet om en maksimal totaldeposition på 0,2 kg N/ha/år til nærmeste kategori 1-natur, jf. § 26, stk. 1, nr. 1, i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved beregningen af ammoniakdepositionen vurderet, at ruheden for oplandet bør fastsættes til landbrugsland (1), idet mindre end 50 % af strækningen fra stald/lager til kategori 1-naturområdet er skov. Nævnet har ikke herudover fundet grundlag for at tilsidesætte Aalborg Kommunes beregning af ammoniakdepositionen på kategori 1-naturområdet stilkegeskov. Nævnet har endvidere ikke fundet grundlag for at tilsidesætte kommunens fastsættelse af totaldepositionskravet på 0,2 kg N/ha/år, idet der skal medregnes kumulation fra mindst to andre husdyrbrug.

3.1.3 Fastsættelsen af fristen for overholdelse af totaldepositionskravet

Forud for vedtagelsen af ændringen af husdyrbrugloven den 10. februar 2011 var beskyttelsesniveauet for ammoniak fastlagt som et krav om en maksimal merdeposition til en række beskyttede naturtyper oplistet i lovens § 7, stk. 1.

Med lovforslag nr. L12 som fremsat den 6. oktober 2010 blev det foreslået at ændre husdyrbruglovens definition af beskyttede naturtyper og opdele naturtyperne i to kategorier omfattende henholdsvis bestemte

ammoniakfølsomme naturtyper beliggende inden for internationale naturbeskyttelsesområder og bestemte ammoniakfølsomme naturtyper beliggende uden for internationale naturbeskyttelsesområder. Samtidigt blev det foreslået at skærpe beskyttelsesniveauet betydeligt, således at naturtyperne fremadrettet ville blive reguleret af et krav om en maksimal totaldeposition i stedet for kravet om en maksimal merdeposition.

Det nye krav skulle gennemføres i forbindelse med godkendelser, tilladelser og revurderinger. Af lovforslagets almindelige bemærkninger (afsnit 3.1.2.2. Ændring til krav til totaldeposition) fremgår således:

”Såfremt husdyrbruget ansøger om godkendelsespligtige udvidelser eller ændringer inden der er forløbet 8 år, vil det fulde depositions krav skulle opfyldes i forbindelse med den pågældende ansøgning.

[...]

Ved en regelmæssig revurdering, hvor husdyrbruget ikke har foretaget godkendelsespligtige ændringer eller udvidelser, dvs. falder uden for førnævnte situation, er det hensigten at fastsætte i medfør af § 34, stk. 2, at totaldepositionen ved revurdering skal leve op til et krav, der er baseret på bedste tilgængelige teknik (BAT-kravet) for den pågældende type husdyrbrug på tidspunktet for revurderingen, også selvom dette krav er forskellig fra totaldepositions kravet for den pågældende naturtype (kategori 1-, henholdsvis kategori 2-natur). Som for godkendelser vil BAT-kravet kunne indebære, at krav til totaldeposition kan være skærpet set i forhold til totaldepositions kravet fastlagt i bekendtgørelse. Dette er i harmoni med den almindelige praksis ved revurderinger, hvor bl.a. vilkår om BAT inddrages i respekt for de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet. Uanset niveauet for BAT vil totaldepositions kravet skulle være opfyldt efter en frist, som fastlægges konkret ved revurderingen i den enkelte sag.

[...]

I forbindelse med revurderingen er kommunalbestyrelsen forpligtet til at vurdere vilkårene i godkendelsen. Vurderingen tager udgangspunkt i de gældende beskyttelsesniveauer, der foreligger på tidspunktet for revurderingen, og i vurderingen skal kommunalbestyrelsen yderligere inddrage proportionalitetsprincippet.

Med reglerne om at gennemføre skærpelsen af ammoniakkravet successivt vil der i stor udstrækning være taget højde for proportionalitetsprincippet. Herved vil behovet for individuelle vurderinger af proportionaliteten blive mindsket, men proportionalitetsbetragtninger skal fortsat inddrages i den konkrete vurdering. Med det foreslåede sikres der således en forudsigelighed for erhvervet og for miljøet”

Om udgangspunktet for beregningen af den frist, der i forbindelse med

en revurdering skal fastsættes for opfyldelsen af totaldepositionskravet, fremgår følgende af betænkning over lovforslaget afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 3. februar 2011:

”I forbindelse med udmøntning af loven vil der blive iværksat et vejledningsarbejde, som bl.a. vil indeholde retningslinjer for, hvorledes fristen for opfyldelse af totaldepositionskravet skal fastsættes ved revurderinger. Det vil i den forbindelse blive overvejet, om den typiske levetid på 15 til 20 år for et staldanlæg i visse situationer bør forlænges op til 25-30 år, efter staldanlæggene er etableret, for at tage hensyn til allerede foretagne investeringer på tidspunktet for lovens ikrafttrædelse.”

Endvidere fremgår af miljøministerens svar af 10. december 2010 på spørgsmål 50 fra Miljø- og Planlægningsudvalget:

”Ved afskrivningsperiode forstås levetiden for anlægget. Staldanlægget er den største enkeltstående anlægsinvestering for et husdyrbrug, og har en levetid på cirka 15-20 år. Indenfor 15-20 år vil anlægget typisk være så nedslidt, at der skal foretages en renovering, der vil være så omfattende, at den vil være godkendelsespligtig. Det er hensigten at lægge anlæggets levetid til grund som en klar rettesnor for kommunerne ved vurdering af proportionalitet.

[...]

Hensigten med ammoniakreglerne er bl.a., at husdyrbrug, der ligger uhensigtsmæssigt placeret, skal have god tid til at finde egnede placeringer for videre udvikling af deres produktion.

Det er afgørende for mig, at de få husdyrbrug, der vil opleve en skærpet regulering har god tid til at indstille sig. Tidspunktet for fastsættelsen af kravet om totaldeposition vil derfor kunne tilpasses husdyrbrugets teknologiske muligheder og levetid på staldanlæggene.”

Af Miljøstyrelsens efterfølgende husdyrvejledning fremgår følgende om udgangspunktet for fristens fastsættelse:

”Ved en regelmæssig revurdering, hvor husdyrbruget ikke har foretaget godkendelsespligtige ændringer eller udvidelser, skal husdyrbruget leve op til et krav, der er baseret på bedste tilgængelige teknik (BAT-kravet) for den pågældende type husdyrbrug på tidspunktet for revurderingen, også selvom dette krav er forskellig fra totaldepositionskravet for den pågældende naturtype (kategori 1-natur, henholdsvis kategori 2-natur).

Som for godkendelser vil BAT-kravet kunne indebære, at krav til totaldeposition kan være skærpet set i forhold til totaldepositionskravet fastlagt i bekendtgørelse. Dette er i harmoni med den almindelige praksis ved revurderinger, hvor bl.a. vilkår om BAT inddrages i respekt for de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet.

Uanset niveauet for BAT vil totaldepositionskravet skulle være opfyldt efter en frist, som fastlægges konkret ved revurderingen i den enkelte sag.

Da de teknologiske muligheder inden for proportionalitetsprincippet ved selve revurderingen må antages at være fuldt udnyttet, skal der ved fastsættelse af frist for opfyldelse af det fulde totaldepositionskrav tages udgangspunkt i den forventede levetid for staldanlægget på normalt 15 til 20 år. Det betyder, at i sådanne tilfælde skal totaldepositionskravet som udgangspunkt først opfyldes helt, når de godkendte staldanlæg er udtjent efter normalt 15 til 20 år.

I nogle få og helt særlige situationer vil staldanlæggene imidlertid ikke være udtjent efter 15 til 20 år, og da fastlæggelse af et totaldepositionskrav skal være opfyldt inden for anlæggets levetid på 15-20 år vil det derfor betyde, at de pågældende landmænd kan lide et betydeligt kapitaltab. Det skønnes på landsbasis at være relevant for ca. 25-50 husdyrbrug, hvor totaldepositionskravet i forbindelse med revurderinger forventes at være problematisk. Der er i de situationer behov for, at kommunerne kan fastsætte en frist for opfyldelse af totaldepositionskravet, der er længere end de typiske 15 til 20 år. For nogle af disse husdyrbrug vil det være hensigtsmæssigt, hvis fristen kan forlænges i op til 30 år efter staldanlæggene er etableret svarende til typisk 22 år efter den 1. revurdering.

Såfremt et eller begge af nedenstående forhold taler for det, kan fristen forlænges i op til 30 år efter staldanlæggene er etableret:

- Hvis staldanlæggene forventes at have en betydelig produktionsmæssig værdi efter 15-20 år. Dette vil være gældende ved store staldanlæg af høj kvalitet og/eller hvor staldanlægget i høj grad er fleksibelt i forhold til anvendelsen. Hvis der derimod er tale om meget specialiserede staldanlæg, som er vanskelige at ombygge, taler det imod anvendelsen af en længere frist.
- Hvis der kun er ringe udsigt til fremkomsten af effektiv miljøteknologi, som kunne løse problemet. Dette vil f.eks. gælde i naturligt ventilerede staldanlæg baseret på dybstrøelse. Dette vil typisk være relevant for staldanlæg til opdræt og ungtyre på store kvægbrug."

Det anførte er videreført i den gældende husdyrvejledning.

Et flertal af Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer finder, at det på baggrund af ovenstående må lægges til grund, at der i en sag som den nærværende, hvor der er tale om et husdyrbrug, der er omfattet af en miljøgodkendelse meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven § 33, og hvor husdyrbruget på tidspunktet for revurderingen ikke lever op til kravet om totaldeposition for ammoniak til kategori 1-natur, som udgangspunkt skal fastsættes en frist for kravets overholdelse. Denne frist skal fastlægges ud fra en vurdering af den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg. Restlevetiden skal i den forbindelse reg-

nes fra husdyranlæggets etablering, medmindre der er gennemført renoveringer, der er så omfattende, at de er godkendelsespligtige, således at renoveringen kan sidestilles med en etablering.

Det fremgår af sagens oplysninger, at klager har gennemført en renovering af begge staldbygninger i 2015, uden at klager forinden har ansøgt om godkendelse hertil. Aalborg Kommune har efterfølgende på baggrund af tilsynsbesøg vurderet, at den gennemførte renovering ikke var godkendelsespligtig.

Idet den gennemførte renovering ikke har været godkendelsespligtig, kan renoveringen ikke sidestilles med en etablering. Flertallet finder herefter, at fristen for overholdelse af totaldepositionskravet på 0,2 kg N/ha/år til kategori 1-naturområdet stilkegeskov må fastsættes med udgangspunkt i tidspunktet for staldanlæggets etablering, det vil sige henholdsvis 1972 (Stald 1) og 1992-93 (Stald 2).

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Aalborg Kommune har vurderet, at fristen for at efterkomme totaldepositionskravet ikke bør forlænges ud over den normale afskrivningsperiode på 15 til 20 år. Kommunen har begrundet vurderingen med, at der samlet set er tale om staldanlæg, der i ringe grad er fleksible i forhold til anvendelsen, men som med den løbende renovering har en god kvalitet. Dertil kommer, at der er udsigt til fremkomsten af effektiv miljøteknologi, som vil kunne nedbringe ammoniakfordampningen tilstrækkeligt til, at kravet vil kunne overholdes.

Flertallet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Aalborg Kommunes vurdering af, at der ikke er grundlag for at forlænge fristen for at efterkomme totaldepositionskravet ud over den normale afskrivningsperiode på mellem 15 og 20 år. Flertallet har i sin vurdering lagt vægt på, at staldanlægget ikke kan forventes at have en betydelig produktionsmæssig værdi efter 15 til 20 år, idet der er tale om et staldanlæg i almindelig god stand med en sædvanlig størrelse i forhold til det godkendte dyrehold på 4.600 slagtesvin og sammenholdt med øvrige slagtesvinebesætninger i Danmark. Flertallet har endvidere lagt vægt på, at anlægget ikke i høj grad er fleksibelt i forhold til anvendelsen. Staldanlægget er således et meget typisk og gennemsnitligt staldanlæg til slagtesvin i Danmark, og staldanlæggets kvalitet er ikke ekstraordinær sammenlignet med andre staldanlæg til slagtesvin, som løbende er renoveret. Det er således flertallets vurdering, at der i nærværende sag ikke er tale om en *helt særlig situation*, hvorfor den normale afskrivningsperiode må fastholdes.

Da flertallet ikke finder grundlag for at forlænge fristen for at efterkomme totaldepositionskravet ud over den normale afskrivningsperiode på mellem 15 og 20 år fra tidspunktet for staldanlæggets etablering, skal kravet om en maksimal totaldeposition på 0,2 kg N/ha/år til kategori 1-naturområdet opfyldes allerede nu, jf. husdyrbruglovens § 39 og § 41, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 39, stk. 7. Henset til, at klager ved Aalborg Kommunes afgørelse er blevet stillet i udsigt, at totaldepositionskravet først skal være opfyldt ved udgangen af 2030, ændrer flertallet imidlertid vilkår R1 i revurderingen, således at fristen for

at opfylde kravet forlænges til udgangen af 2021. Klager får herved tid til at undersøge, udvælge og implementere ammoniakreducerende teknologier.

Flertallet bemærker, at idet totaldepositionskravet burde opfyldes nu, har flertallet ikke foretaget en nærmere vurdering af, hvorvidt der findes tilgængelig ammoniakreducerende teknologi, der ville være proportionelt at implementere på husdyrbruget.

Flertallet bemærker i øvrigt, at det forhold, at der på husdyrbruget i 2015 er gennemført en renovering af staldanlægget, ikke kan føre til et andet resultat. Det fremgår således af forarbejderne til ændringsloven, at det var lovgivers hensigt at skærpe beskyttelsesniveauet for bestemte ammoniakfølsomme naturtyper uden derved at ramme de husdyrbrug, der på tidspunktet for lovens ikrafttrædelse allerede var godkendt, og havde foretaget investeringer i henhold til de tidligere gældende regler, unødigt hårdt. Idet investeringerne er foretaget *efter* ændringslovens ikrafttrædelse den 15. marts 2011, må klager på renoveringstidspunktet have været bekendt med reglerne om totaldepositionskravet til kategori 1-natur.

Et mindretal af Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer (...) finder, at Aalborg Kommunes afgørelse skal ophæves og hjemvises, da staldanlæggets forventede restlevetid er længere end de anførte 15-20 år. Mindretallet har i sin vurdering lagt vægt på, at der i overensstemmelse med intentionen bag loven ved fastsættelsen af fristen skal tages udgangspunkt i staldanlæggets konkrete forventede levetid, herunder hvilke værdier anlægget afspejler, samt hvornår de er afskrevet. Det er mindretallets opfattelse, at Aalborg Kommune ved fastsættelsen af husdyrbrugets forventede restlevetid skal inddrage anlæggets fysiske tilstand, herunder løbende vedligehold med henblik på iagttagelse af dyrevelfærdskrav og øvrige lovkrav, samt anlæggets belåning og regnskabsmæssige værdi. Mindretallet er enig med kommunen i, at der ved fastsættelsen af fristen skal indgå den renovering, der fandt sted i 2015. Mindretallet finder, at der i det konkrete tilfælde ikke er tale om en investering, der er foretaget for at forlænge afskrivningsperioden.

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet.

..."

Forklaring

A har afgivet forklaring.

A har forklaret, at han er 58 år og har været landmand i 36 år. Han overtog sine forældres gård på Vej 2 ved Nibe, da han var 22 år. Det var et kvægbrug, og han havde også lidt grise og søer. Efter 10 år afhændede han gården på Vej 2 og købte gården Virksomhed1 .

I 2014 blev han kontaktet af sit pengeinstitut vedrørende ejendommen

Adresse 1 i Nibe. Ejendommen, som han kendte i forvejen, var meget nødlidende, og banken spurgte, om han ville overtage den. Han købte ejendommen

via Virksomhed 1 for 10 mio. kr., hvoraf størstedelen vedrørte jorden. Ejendoms­mægler B havde vurderet ejendommen. Han mener, at stal­dene var værdiansat til ca. 2 mio. kr. Han købte via anpartsselskabet for at forhindre, at naboerne kunne komme med indsigelser.

Forevist luftfotografier af ejendommen fra den 29. marts 2019 har han forklaret, at vinkelbygningen er stuehuset. De sammenhængende bygninger ved siden af gyllebeholderen er de to stalde. Gyllen kom fra dyrene i staldene og blev brugt på markerne. Han anvendte staldene til slagtesvin og måtte producere 4.600 slagtesvin på 30-103 kg om året. Der er 1.100 stipladser i staldene, hvilket giver mulighed for godt 4 "runder" om året med 1.100 svin ad gangen. Dækningsbidraget er ca. 150-200 kr. pr. gris, og der er dermed basis for et årligt dækningsbidrag på ca. 600.000-800.000 kr. Kvælstof er dyrt, og han har en merudgift på ca. 200.000 kr., fordi det ikke længere er muligt at producere gylle i staldene på Vej 1

Der var slagtesvin i staldene, da han overtog ejendommen, men staldene trængte til vedligeholdelse. Han foretog løbende vedligeholdelsesarbejde fra 2014 til 2018. Staldene var i ringere stand, end han havde regnet med, og den ene ting førte den næste med sig. Han ville gerne bringe staldene "up to date". De fremlagte fakturaer vedrører udelukkende staldene på Vej 1, og alle fakturaer er fremlagt. Det er ham, der har lavet opgørelsen over omkostningerne til renoveringen af gulvene. Han har selv anvendt omkring 2.000 timer på at udføre renoveringsarbejde i staldene. Han har arbejdet ved en entreprenør og har stor erfaring med renoveringsarbejde.

Han overtog personligt ejendommen i 2019. Det skete efter anbefaling fra hans revisor, da der skulle udarbejdes to regnskaber, når ejendommen var ejet af anpartsselskabet.

Aalborg Kommune kom ud på ejendommen for at foretage miljøtilsyn. Det havde han prøvet mange gange tidligere på de andre ejendomme, og der var ikke noget, som foregik anderledes ved tilsynet i 2018. Han troede, at revurderingen af miljøgodkendelsen ville være en formsag. Han tog efterfølgende fat i sin rådgiver ved Agri Nord. De kiggede på det og konstaterede, at der var skov, krat og lignende på naboens jord 300-400 meter væk. Han havde ikke forud herfor kendskab til, at området på nabogrunden var kategori 1-natur.

Retsgrundlaget m.v.

Ud over den del af retsgrundlaget, som fremgår af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 18. december 2020, fremhæver landsretten følgende:

Af de almindelige bemærkninger i forslaget til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (Folketingstidende 2010-11, tillæg A, lovfor-

slag nr. L 12, side 7 ff.), senere lov nr. 122 af 23. februar 2011, fremgår blandt andet:

"3.1.2.2. Ændring til krav til totaldeposition

Som led i udmøntningen af Aftale om Grøn Vækst forslås det, at beskyttelsesniveauet skærpes betydeligt. Den mest markante ændring er, at de ovenfor nævnte to kategorier af naturtyper vil blive reguleret af et krav om maksimal totaldeposition i stedet for det nuværende krav om maksimal merdeposition. Ved totaldeposition forstås depositionen fra hele husdyrbruget, mens der ved merdeposition forstås forøgelse af depositionen som følge af ændringen eller udvidelsen. Ved deposition forstås afsætningen af ammoniak på naturområdet.

...

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslagets regler om ammoniakregulering bidrager til opfyldelsen af dele af Rådets direktiv 2009/127/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektivet) og dele af Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EF-habitatdirektivet) med senere ændringer."

Af notat vedrørende høringssvar til forslag til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, som blev sendt i høring med brev af 7. december 2009, fremgår blandt andet:

"Miljøministeriet skal fastslå, at hensigten med totaldepositionskravene er at udfase husdyrproduktioner med eksisterende store negative påvirkninger af værdifuld sårbar natur, herunder naturtyper, som er omfattet af habitatdirektivet. Alternativt må producenterne indføre den fornødne miljøteknologi."

Af et brev af 8. september 2010 fra kammeradvokaten til Miljøstyrelsen vedrørende skærpede vilkår i forbindelse med revurdering af godkendelser til husdyrbrug fremgår blandt andet:

"Det har formodningen mod sig, at en ordning, hvorefter der skal fastsættes miljømæssigt velbegrundede vilkår for driften af husdyrbrug ved de regelmæssige revurderinger af brugets miljøgodkendelse, vil kunne udgøre et ekspropriativt indgreb over for vedkommende brug. Hvis en sådan ordning indebærer, at der forekommer tilfælde, hvor de skærpede vilkår er særdeles byrdefulde for enkelte brug, kan der endvidere i vidt omfang vælges andre løsninger end at betale erstatning. Vilkårene kan i stedet lempes eller f.eks. indføres over en årrække."

Af miljøministerens svar af 8. november 2010 på spørgsmål nr. 6 fra Miljø- og Planlægningsudvalget til forslag om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug fremgår blandt andet:

"Ad spørgsmål 4.4

...

Det kan dertil tilføjes, at den væsentligste vedvarende værdi på et husdyrbrug typisk er markarealet, og at dette stadig vil kunne udnyttes fuldt ud som følge af det fastsatte skærpede ammoniakkrav. Staldanlæggene vil kunne udnyttes til de er udtjent og afskrevet. Der kan blot ikke opnås godkendelser til ændringer og udvidelser med mindre de nye krav kan overholdes.

...

Ad spørgsmål 5.1

...

Det er beskrevet i bemærkningerne til L 12, at ved en regelmæssig revurdering, hvor husdyrbruget ikke har foretaget godkendelsespligtige ændringer eller udvidelser, er det hensigten at fastsætte i medfør af § 34, stk. 2, at totaldepositionen ved revurdering skal leve op til et krav, der er baseret på bedste tilgængelige teknik (BAT-kravet) for den pågældende type husdyrbrug på tidspunktet for revurderingen, også selvom dette krav er forskellig fra totaldepositionskravet for den pågældende naturtype (kategori 1-, henholdsvis kategori 2-natur). Som for godkendelser vil BAT-kravet kunne indebære, at krav til totaldeposition kan være skærpet set i forhold til totaldepositionskravet fastlagt i bekendtgørelse. Dette er i harmoni med den almindelige praksis ved revurderinger, hvor bl.a. vilkår om BAT inddrages i respekt for de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet. Uanset niveauet for BAT vil totaldepositionskravet skulle være opfyldt efter en frist, som fastlægges konkret ved revurderingen i den enkelte sag.

Det er vurderingen, at der med reglerne om at gennemføre skærpelsen af ammoniakkravet successivt i stor udstrækning er taget højde for proportionalitetsprincippet. Herved vil behovet for individuelle vurderinger af proportionaliteten blive mindsket, men proportionalitetsbetragtninger skal fortsat inddrages i den konkrete vurdering. Med det foreslåede sikres der således en forudsigelighed for erhvervet og for miljøet.

...

Ad spørgsmål 6.1

Hvorvidt en revurdering kan give anledning til at husdyrbrug bliver lukket er ikke behandlet af lovforslaget i sig selv. Følgerne af en revurdering adskiller sig ikke fra den følge af en revurdering, som kan ske for virksomheder i medfør af godkendelse meddelt efter miljøbeskyttelsesloven. En lukning af husdyrbrug må dog formodes i de allerfleste tilfælde at være unødigt bebyrdende og dermed næppe vil opfylde de almindelige bestemmelser om proportionalitet.

...

Ad spørgsmål 6.4

Jf. svar på spørgsmål 5.1 vil totaldepositionskravet skulle være opfyldt efter en frist, som fastlægges konkret ved revurderingen i den enkelte sag, uanset niveauet for BAT. En fastsættelse af fristen for opfyldelse af de ændrede ammoniakdepositionskrav vil skulle inddrage almindelige

forvaltningsmæssige hensyn og herunder proportionalitetsprincippet. Heri vil også indgå en rimelig økonomisk afskrivningsperiode for eksisterende anlæg. Det må antages, at fristen vil kunne fastsættes til en frist, der rækker udover de 8 år, som følger af den almindelige frist for revurdering. Dette skal ses på baggrund af, at der efter miljøbeskyttelseslovens er praksis for at der fastlægges en frist for kravopfyldelse i sådanne tilfælde, som således videreføres for så vidt angår husdyrbrug. Det vil være normalt, at der for eksisterende anlæg sker en beregning af denne tidsfrist blandt andet ud fra de almindelige afskrivningsprincipper.”

Miljøministeren har ved breve af 10. december 2010 besvaret en række spørgsmål fra Miljø- og Planlægningsudvalget til forslag om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug:

” ...

Spørgsmål 47 (L 12)

...

Svar

...

Som anført i Kammeradvokatens redegørelse kan det ikke udelukkes, at de nye ammoniakkrav – f.eks. i forbindelse med revurdering af eksisterende godkendelser – potentielt ville kunne ramme enkelte husdyrbrug særligt intensivt. Som det fremgår af bl.a. lovforslagets afsnit 3.1.2.2. er der imidlertid taget højde herfor i forslaget, bl.a. ved at de nye ammoniakkrav indføres successivt. Herudover forudsættes det, at kommunerne ikke stiller vilkår, der er uforholdsmæssigt intensive (uproportionale) for et husdyrbrug, i forbindelse med en revurdering af husdyrbrugets miljøgodkendelse.

...”

” ...

Spørgsmål 49 (L 12)

...

Svar

Såfremt husdyrbrug de seneste år har investeret i nærheden af ammoniakfølsom natur, især i Natura område 1, har de haft kendskab til, at evt. fremtidige udvidelser vil blive mødt med krav til ammoniakpåvirkningen af disse naturområder.

Eksisterende husdyrbrug vil kunne fortsætte produktionen, og ved revurderingerne vil krav til reduktion af ammoniakpåvirkningen skulle følge proportionalitetsprincippet, jf. besvarelsen af spørgsmål 6, ad. 6.4. Se endvidere besvarelsen af spørgsmål 47 og 50.

Jeg vil også gerne understrege, at der allerede med den eksisterende lov er en ammoniakregulering i forhold til sårbare naturområder gennem de gældende bufferzonebestemmelser, der trådte i kraft d. 1. januar 2007. En ammoniakregulering i forhold til sårbare naturområder er så-

ledes allerede nu kendt af erhvervet. Endelig skal der henvises til, at det er fastslået af Miljøklagenævnet, at det er nødvendigt at inddrage den totale deposition af ammoniak og ikke kun merpåvirkningen i miljøvurderingen i forhold til beskyttelse af sårbare Natura område 1 .
...”

” ...

Spørgsmål 50 (L 12)

...

Svar

Proportionalitet i forbindelse med vurderingen af BAT, herunder fastsættelse af tidsfrister, er en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Myndigheden skal fastlægge et niveau og en tidshorizont, så teknologierne ved implementering ikke bliver unødigt dyre. De konkrete krav skal stilles på en måde, så teknologierne kan implementeres efterhånden som renere teknologi kan erstatte ældre udstyr, hvor levetiden er overskredet. Der vil blive udfærdiget retningslinjer til brug for kommunernes administration.

Ved afskrivningsperiode forstås levetiden for anlægget. Staldanlægget er den største enkeltstående anlægsinvestering for et husdyrbrug, og har en levetid på cirka 15-20 år. Indenfor 15-20 år vil anlægget typisk være så nedslidt, at der skal foretages en renovering, der vil være så omfattende, at den vil være godkendelsespligtig. Det er hensigten at lægge anlæggets levetid til grund som en klar rettesnor for kommunerne ved vurdering af proportionalitet. En vurdering af levetiden for disse bygninger, kræver i højere grad teknisk og faglig indsigt end regnskabsmæssig forståelse. Det vurderes derfor, at myndighederne ikke skal have særlige regnskabsmæssige kompetencer for at løfte opgaven vedrørende anlæggets levetid.

Hensigten med ammoniakreglerne er bl.a., at husdyrbrug, der ligger uhensigtsmæssigt placeret, skal have god tid til at finde egnede placeringer for videre udvikling af deres produktion.

Det er afgørende for mig, at de få husdyrbrug, der vil opleve en skærpet regulering har god tid til at indstille sig. Tidspunktet for fastsættelsen af kravet om totaldeposition vil derfor kunne tilpasses husdyrbrugets teknologiske muligheder og levetid på staldanlæggene.”

Af den dagældende husdyrgodkendelsesbekendtgørelse, bekendtgørelse nr. 1261 af 29. november 2019, § 39 fremgår:

”Godkendelser af IE-husdyrbrug tages op til revurdering og ajourføres om nødvendigt af hensyn til udviklingen i den bedste tilgængelige teknik. Ved revurderingen skal det sikres, at kravene i § 25, jf. bilag 3, pkt. A, og i §§ 26, 27, 35 og § 36, stk. 1, nr. 9-13, overholdes.

Stk. 2. Husdyrbrug, der er godkendt efter § 11 i lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, skal alene revurderes, såfremt husdyrbruget ikke lever op til krav om totaldeposition for ammoniak efter §§ 26 og 27,

og revurderingen omfatter alene dette forhold. Tilsvarende gælder husdyrbrug, der er godkendt efter § 12 i lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug eller efter kapitel 5 i lov om miljøbeskyttelse, og som ikke er IE-husdyrbrug. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt godkendelsen skal tages op til revurdering, eller om kravet om revurdering kan frafalde, jf. krav om totaldeposition for ammoniak efter §§ 26 og 27. I sager, hvor kravet om revurdering ikke frafalder, skal der ske revurdering efter reglerne i stk. 7.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen foretager den første regelmæssige revurdering, når der er forløbet 8 år fra det tidspunkt, hvor husdyrbruget første gang blev godkendt, og herefter hvert 10. år.

...

Stk. 7. For husdyrbrug, der på tidspunktet for revurderingen ikke lever op til krav om totaldeposition for ammoniak efter §§ 26 og 27, skal kommunalbestyrelsen ved revurderingen sikre, at disse krav overholdes, og at de nødvendige vilkår meddeles som påbud, jf. § 39, jf. § 41, i husdyrbrugloven, herunder ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik på tidspunktet for revurderingen. Såfremt kommunalbestyrelsen ikke finder grundlag for at påbyde totaldepositionskravet opfyldt på tidspunktet for revurderingen, skal kommunalbestyrelsen fastsætte en frist for kravets overholdelse under hensyn til den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg.

..."

Af de almindelige bemærkninger i forslaget til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug m.fl. (Folketingstidende 2016-17, tillæg A, lovforslag nr. L 114, side 71, 1. spalte), senere lov nr. 204 af 28. februar 2017, fremgår blandt andet:

"I forlængelse af lov nr. 122 af 23. februar 2011 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, er der på denne baggrund fastlagt i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3 A, pkt. 5, at totaldepositionskravet skal opfyldes ved påbud om ny teknologi i tilknytning til revurderingen. Såfremt dette ikke umiddelbart kan lade sig gøre, kan der fastsættes en frist, der typisk sættes til 15 til 20 år, eller i særlige tilfælde helt op til 30 år efter staldanlæggene er etableret."

Af miljøministerens svar af 27. april 2021 på spørgsmål nr. 1170 fremgår blandt andet:

"Totaldepositionskravet blev indført med den ændring af lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug, der trådte i kraft i 2011 (lovforslaget L12 Folketinget 2010-11 (1. samling). Husdyrbrug, der på dette tidspunkt ikke overholdt kravene, kunne fortsætte den hidtidige, lovlige drift. Såfremt husdyrbruget udvides eller ændres efter lovens ikrafttræden, skal kravet overholdes, evt. over en årrække. Totaldepositionskravene til kategori 1- og 2-natur skal også iagttages ved revurdering af godkendelser. Den regelmæssige revurdering skal ske første gang efter 8 år og herefter hvert 10. år. I situationer, hvor der

ikke kan peges på proportionale krav om ammoniakreducerende teknologi, kan der gives en frist for kravets overholdelse under hensyn til den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg.

I betænkningen til L12 Folketinget 2010-11 (1. samling) afsnit 3.3, blev det i forhold til staldenes levetid angivet, at den typiske levetid for et staldanlæg er 15-20 år, men at det i den konkrete situation vil blive overvejet, om den typiske levetid i visse situationer bør forlænges op til 25-30 år, efter staldanlæggene er etableret, for at tage hensyn til allerede foretagne investeringer på tidspunktet for lovens ikrafttrædelse. Dette er indarbejdet i Miljøstyrelsens vejledning på området. Der kan således gå op til 30 år fra anlægstidspunktet af stalden, inden husdyrproduktionen skal overholde totaldepositionskravet.

Baggrunden for, at totaldepositionskravet skal overholdes i revurderingssager, skal bl.a. findes i habitatdirektivet. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 vedrører eksisterende aktiviteter og forpligter medlemsstaterne til at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i Natura område 1, samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget. Dermed følger en forpligtelse til at undgå forringelser, herunder i forhold til evt. eksisterende belastning.

...

Et bærende princip ved indførelse af totaldispositionskravet var, at man ønskede en strukturudvikling, hvor udviklingen sker i områder, hvor der er bedre plads til husdyrproduktion, idet man herved over tid sikrer, at de u hensigtsmæssigt placerede husdyrbrug nedlægges. Der står et bredt flertal bag reglerne, og jeg mener, at reglerne som de ser ud nu sikrer, at vi både overholder vores direktivforpligtelser samtidig med, at der tages hensyn til landmandens retssikkerhed via revurderingsreglerne, som beskrevet ovenfor."

Anbringender

A har gjort gældende, at klagenævnets afgørelse reelt medfører en tvangsmæssig nedlukning af husdyrbruget på ejendommen Vej 1 i Nibe ved udgangen af 2021. Der er tale om et meget intensivt indgreb, og der må derfor stilles betydelige krav til hjemlens klarhed.

Fastsættelsen af fristen for overholdelse af kravet om maksimal totaldeposition for ammoniak skal ske med udgangspunkt i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 39, stk. 7, som efter en almindelig sproglig fortolkning må forstås således, at skønnet over den forventede restlevetid skal omfatte den tid, som staldanlægget faktisk har tilbage på tidspunktet for revurderingen. Det følger desuden af ordene "under hensyn til", at restlevetiden ikke er det eneste relevante kriterie ved fastsættelsen af fristen, og at der skal foretages en konkret og individuel vurdering ud fra relevante saglige hensyn i det enkelte tilfælde. Det fremgår tilsvarende klart af forarbejderne til lov nr. 122 af 23. februar 2011, at der altid skal foretages en konkret og individuel vurdering ved fastlæggelse af fristen,

hvor proportionalitet skal inddrages. Dette er yderligere understreget i høringsnotatet til lovforslaget og ministerens svar på spørgsmål 6, 47, 49 og 50 som led i det lovforberedende arbejde.

Klagenævnet har anvendt den normale afskrivningsperiode fra tidspunktet for staldenes etablering som en absolut tidsfrist, hvilket ikke har hjemmel i lovgivning, forarbejder eller bekendtgørelse. Indholdet af Miljøstyrelsens vejledning kan heller ikke føre til, at klagenævnet kan undlade at foretage en konkret og individuel vurdering med inddragelse af proportionalitetsprincippet. Hvis vejledningen skal fortolkes som indeholdende en absolut frist for opfyldelse af totaldepositionskravet på 15-20 år (og maksimalt 30 år) fra staldenes etableringstidspunkt, holder vejledningen sig ikke inden for de rammer, der er fastsat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen og forarbejderne til husdyrbrugloven. Det har heller ikke hjemmel i bekendtgørelse eller forarbejder, når det fremgår af vejledningen, at den normale afskrivningsperiode på 15-20 år alene kan fraviges i "helt særlige situationer".

Klagenævnet har ikke foretaget en proportionalitetsvurdering med inddragelse af blandt andet den gennemførte renovering af staldanlæggene og muligheden for implementering af tilgængelig ammoniakreducerende teknologi. Renoveringen må nødvendigvis indgå i den individuelle vurdering, idet løbende renovering har stor betydning for staldenes fysiske stand og dermed for staldanlæggenes faktiske restlevetid og økonomiske værdi. Det fremgår ikke af forarbejderne, at kravene til maksimal totaldeposition kan medføre lukning af husdyrbrug med staldanlæg, der er i god fysisk stand. Det er derimod forudsat, at proportionalitetsvurderingen vil værne imod dette.

A har ikke haft god tid og gode muligheder for at indrette sig på reglerne om maksimal totaldeposition for ammoniak. Han var ved overtagelsen af husdyrbruget og ved gennemførelsen af renoveringen af staldanlæggene ikke bekendt med, at der var kategori 1-natur på naboens grund.

Klagenævnet har gjort gældende, at afgørelsen af 18. december 2020 er lovlig og gyldig. Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med mangler, som medfører ugyldighed.

Totaldepositionskravet for ammoniak til visse naturkategorier blev indført i husdyrbrugloven i 2011 med henblik på blandt andet opfyldelse af Danmarks forpligtelser efter habitatdirektivet. Kravet skulle indføres på eksisterende husdyrbrug over en årrække i forbindelse med tilladelser, godkendelser og revurderinger.

En almindelig sproglig fortolkning af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens §

39, stk. 7, kan ikke føre til, at myndigheden ved fastsættelse af fristen for opfyldelse af totaldispositionskravet skal tage hensyn til den levetid, som staldanlægget havde tilbage ud fra anlæggets tilstand på tidspunktet for revurderingen. Der er ikke i bekendtgørelsen holdepunkter for, at den forventede restlevetid skal forstås på anden måde end forudsat i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 122 af 23. februar 2011. Staldanlæggenes restlevetid skal således vurderes ud fra deres etableringstidspunkter, medmindre der er gennemført en renovering, som kan sidestilles med en nyetablering, hvor selve renoveringen er godkendelsespligtig.

Miljøstyrelsens vejledning holder sig indenfor de rammer, der er givet i husdyrbekendtgørelsen og forarbejderne til husdyrbrugloven. ^A

er i øvrigt reelt blevet stillet bedre, end vejledningen indikerer, idet staldanlæggene ved klagenævnets afgørelse var henholdsvis 48 år og 28 år.

Fristen for overholdelse af kravet om maksimal totaldeposition for ammoniak til kategori 1-natur er fastsat ud fra en konkret vurdering af den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg. Restlevetiden af ^A

s husdyrbrug skal regnes fra etableringen af staldene, da der ikke siden er gennemført godkendelsespligtige renoveringer. Da levetiden for staldanlæggene regnet fra etableringen kan fastsættes til 15-20 år, og da staldanlæggene dermed i husdyrbruglovens forstand var udtjente på tidspunktet for klagenævnets afgørelse, har klagenævnet med rette bestemt, at kravet om maksimal totaldeposition for ammoniak skal overholdes ved udgangen af 2021. Afgørelsen er udtryk for, at klagenævnet konkret ikke fandt grundlag for at forlænge fristen for at efterkomme totaldepositionskravet ud over den normale afskrivningsperiode.

Det er allerede på baggrund af staldanlæggenes alder proportionalt at kræve opfyldelse af totaldepositionskravet ved udgangen af 2021. ^A

har haft god tid og gode muligheder for at indrette sig på de gældende regler. Det er ikke uproportionalt, at udtjente husdyrbrug må nedlægges af hensyn til naturen, ligesom det ikke er uproportionalt, at der ikke kan tages hensyn til investeringer, der er foretaget efter lovens ikrafttrædelse.

Landsrettens begrundelse og resultat

Da ^A i 2014 overtog husdyrbruget på ejendommen Vej 1 i Nibe, var bedriften omfattet af en miljøgodkendelse, som gav 8 års retsbeskyttelse fra meddelelsen den 24. oktober 2007. Der er enighed om, at husdyrbruget ikke overholdt de gældende krav om maksimal totaldeposition for ammoniak til kategori 1-natur på tidspunktet for kommunens første regelmæssige revurdering af miljøgodkendelsen den 16. august 2019. Sagen angår, om det er i strid med lovgivningen, at klagenævnet har fastsat fristen således, at husdyrbruget skal opfylde kravet til ammoniakdeposition

ved udgangen af 2021.

Totaldepositionskravet for ammoniak til visse naturkategorier blev indført ved lov nr. 122 af 23. februar 2011 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug. Ændringsloven trådte i kraft den 15. marts 2011 og dermed flere år inden ^A s overtagelse af husdyrbruget. Lovændringen medførte en betydelig skærpelse af beskyttelsesniveauet med hensyn til afsætning af ammoniak til blandt andet kategori 1-natur områder. Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at ændringen skete som led i udmøntningen af Aftale om Grøn Vækst og som bidrag til opfyldelsen af blandt andet dele af EF-habitatdirektivet, og af notat vedrørende hørings svar til lovforslaget, som blev sendt i høring ved brev af 7. december 2009, fremgår blandt andet, at det med totaldepositionskravene er Miljøministeriets hensigt at udfase husdyrproduktioner med eksisterende store negative påvirkninger af værdifuld sårbar natur, herunder naturtyper, som er omfattet af habitatdirektivet, og at producenterne alternativt må indføre den fornødne miljøteknologi. Det fremgår endvidere af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at totaldepositionskravet vil blive gennemført i forbindelse med godkendelser, tilladelser og revurderinger.

De nærmere regler om, hvordan sager om revurdering skal behandles, er fastsat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen og i Miljøstyrelsens vejledning. I betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 3. februar 2011 over forslag til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug er det forudsat, at de nærmere retningslinjer for, hvordan fristen for opfyldelse af totaldepositionskravet skal fastsættes ved revurderinger, vil blive fastsat i vejledningen.

Det fremgår af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 39, stk. 7 (nu stk. 8), at kravet om maksimal totaldeposition for ammoniak skal overholdes fra revurderingstidspunktet, men at der kan fastsættes en frist for kravets opfyldelse, såfremt kommunalbestyrelsen ikke finder grundlag for at påbyde totaldepositionskravet opfyldt på tidspunktet for revurderingen. I bestemmelsen er der således hjemmel til, at der kan træffes afgørelse om, at husdyrbruget skal overholde kravet til ammoniakdeposition allerede fra revurderingstidspunktet.

Det følger af Miljøstyrelsens vejledning, at der ved fristens fastsættelse skal tages udgangspunkt i den forventede levetid for staldanlæggene på normalt 15-20 år fra etableringstidspunktet, og at der i nogle få og helt særlige situationer kan ske forlængelse af fristen i op til 30 år, efter staldanlæggene er etableret.

Efter ordlyden af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 39, stk. 7 (nu stk. 8), sammenholdt med forarbejderne, betænkningen og miljøministerens svar af 10. december 2010 på spørgsmål 50 fra Miljø- og Planlægningsudvalget finder

landsretten, at de retningslinjer for fristens fastsættelse, som fremgår af Miljøstyrelsens vejledning, ikke går videre, end hvad der er hjemmel til. Det er således i overensstemmelse med lovens formål at lægge vægt på tidspunktet for etableringen af staldanlæggene. Landsretten har herved også lagt vægt på, at formålet med loven vil blive modvirket, hvis ikke-godkendelsespligtigt renoveringsarbejde, der er foretaget på staldanlæggene efter lovens ikrafttrædelse, skal føre til en længere frist og dermed bevirke, at driften kan fortsætte uændret, selvom kravet for maksimal totaldeposition ikke er opfyldt.

Der er derfor ikke grundlag for at fastslå, at klagenævnets afgørelse, som er truffet efter de retningslinjer, som fremgår af Miljøstyrelsens vejledning, ikke har hjemmel.

Landsretten finder heller ikke grundlag for at fastslå, at klagenævnet ikke har foretaget en konkret og individuel vurdering med inddragelse af proportionalitetsprincippet. Der er herved lagt vægt på blandt andet, at det fremgår af afgørelsen, at klagenævnet ud over staldanlæggenes alder har lagt vægt på oplysningerne om staldenes stand, størrelse, fleksibilitet, karakter og kvalitet, ligesom det fremgår, at oplysningerne om den gennemførte renovering er inddraget, men efter klagenævnets vurdering ikke kan føre til et andet resultat.

Herefter og da det, som A i øvrigt har anført, ikke kan medføre, at klagenævnets afgørelse af andre grunde skal ophæves, tager landsretten klagenævnets frifindelsespåstand til følge.

Efter sagens udfald skal Landbrug og Fødevarer F.m.b.A i sagsomkostninger betale 200.000 kr. til klagenævnet. Beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet taget hensyn til sagens betydning, omfang og forløb, herunder hovedforhandlingens varighed.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevarerklagenævnet frifindes.

I sagsomkostninger skal Landbrug og Fødevarer F.m.b.A som mandatar for A inden 14 dage betale 200.000 kr. til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.



HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 19. april 2023

Sag BS-26317/2022-HJR
(2. afdeling)

Landbrug & Fødevarer F.m.b.A. som mandatar for A
(advokat René Offersen)

mod

Miljø- og Fødevarerklagenævnet
(advokat Louise Solvang Rasmussen)

I tidligere instans er afsagt dom af Vestre Landsrets 3. afdeling den 28. juni 2022 (BS-42958/2021-VLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Hanne Schmidt, Oliver Talevski, Kurt Rasmussen, Jørgen Steen Sørensen og Julie Arnth Jørgensen.

Påstande

Parterne har gentaget deres påstande.

Anbringender

Landbrug & Fødevarer F.m.b.A. som mandatar for A har supplerende anført navnlig, at det følger af husdyrbruglovens § 103, stk. 3, at reglerne i loven og regler udstedt i medfør af loven først finder anvendelse på bestående husdyrbrug, som er omfattet af en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, fra det tidspunkt, hvor kommunalbestyrelsen finder grundlag for at revurdere husdyrbrugets godkendelse, jf. miljøbeskyttelseslovens § 41 a og § 41 b. Det indebærer, at husdyrbrugloven i denne sag først fandt anvendelse ved kommunens iværksættelse af revurdering den 6. juni 2016. Investeringerne i staldanlægget blev foretaget før dette tidspunkt, ligesom anskaffelsen af ejendommen og den ikke-godkendelsespligtige renovering altovervejende blev foretaget, før

Miljøstyrelsen i juni 2016 udgav kort, der viste de udpegede ammoniakfølsomme naturtyper. Han blev desuden først ved Aalborg Kommunes revurdering bekendt med det nærliggende Natura 2000-område og omfanget af udledning af ammoniak fra husdyrbruget hertil. Det generelle princip om forudsigelighed i retsanvendelsen er dermed blevet tilsidesat.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har supplerende anført navnlig, at overgangsreglerne i husdyrbrugloven ikke ændrer på forpligtelsen til på revurderingstidspunktet at opfylde totaldepositionskravet for husdyrbrug, der er godkendt efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

Det omhandlede habitatnaturområde fremgår af offentligt tilgængelige oplysninger om Natura 2000-registreringer både før og efter ikrafttrædelsen af husdyrbrugloven af 2011.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Aalborg Kommune udstedte i oktober 2007 miljøgodkendelse til fortsat drift til husdyrbruget på ejendommen ...vej, Nibe. I marts 2014 købte As anpartsselskab, X ApS, husdyrbruget, der bl.a. omfattede to staldanlæg etableret i henholdsvis 1972 (stald 1) og 1992-93 (stald 2). I 2019 overtog A husdyrbruget fra anpartsselskabet.

Husdyrbruget ligger i nærheden af Natura 2000-område nr. ... og er omfattet af lovgivningens særlige krav til maksimal totaldeposition af ammoniak. I forbindelse med kommunens revurdering af miljøgodkendelsen i august 2019 blev det beregnet, at husdyrbruget ikke overholdt kravet til maksimal totaldeposition af ammoniak. Kommunen udstedte, bl.a. under hensyn til staldanlæggenes restlevetid regnet fra en række renoveringsarbejder foretaget i 2015, påbud om husdyrbrugets overholdelse af totaldepositionskravet senest ved udgangen af 2030.

A påklagede kommunens afgørelse til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klagenævnet ændrede påbuddet, således at husdyrbruget senest ved udgangen af 2021 skulle overholde totaldepositionskravet, og klagenævnet henviste i den forbindelse til, at staldanlæggenes restlevetid skulle regnes fra etableringen og dermed var udløbet på revurderingstidspunktet.

Sagen angår, om der er grundlag for at ophæve klagenævnets afgørelse og hjemvise sagen til fornyet behandling. Der er enighed om, at husdyrbruget på revurderingstidspunktet ikke overholdt kravet til maksimal totaldeposition af

ammoniak efter reglerne i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, og tvisten angår alene den frist, som klagenævnet fastsatte for husdyrbrugets overholdelse af totaldepositionskravet.

Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen

I kapitel 16 (§§ 39-41) i bekendtgørelse nr. 1261 af 29. november 2019 om godkendelse og tilladelse mv. af husdyrbrug (husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen) er der fastsat regler om revurdering af miljøgodkendelser.

Efter bekendtgørelsens § 39, stk. 7, 1. pkt., skal kommunalbestyrelsen sikre, at de nødvendige påbud meddeles et husdyrbrug, der på tidspunktet for revurderingen ikke lever op til kravene til maksimal totaldeposition af ammoniak, herunder ved påbud om anvendelse af den bedste tilgængelige teknik. Hvis kommunalbestyrelsen ikke finder grundlag for at påbyde totaldepositionskravet opfyldt på tidspunktet for revurderingen, skal der fastsættes en frist for kravets overholdelse under hensyn til den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg, jf. § 39, stk. 7, 2. pkt.

Efter Højesterets opfattelse følger det af sammenhængen mellem 1. og 2. pkt. i § 39, stk. 7, at der i almindelighed skal udstedes påbud om, at totaldepositionskravet skal opfyldes med det samme, jf. 1. pkt., hvis den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg må anses for udløbet på revurderingstidspunktet. Fastsættelse af en frist for opfyldelse af totaldepositionskravet efter 2. pkt. kommer således normalt kun på tale, hvis den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg ikke kan anses for udløbet på tidspunktet for revurderingen.

Spørgsmålet er herefter, hvad der forstås ved "den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg", jf. § 39, stk. 7, 2. pkt.

Klagenævnet har gjort gældende, at den forventede restlevetid må beregnes fra staldanlæggets etablering. Højesteret finder, at denne forståelse falder inden for den citerede formulering. Højesteret finder endvidere, at denne forståelse er i overensstemmelse med forarbejderne til lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug (husdyrbrugloven).

Om forarbejderne bemærkes følgende:

Kravet til maksimal totaldeposition af ammoniak fra husdyrbrug beliggende i nærheden af et Natura 2000-område blev indført ved lov nr. 122 af 23. februar 2011 om ændring af husdyrbrugloven.

Det fremgår af betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 3. februar 2011, at der i forbindelse med udmøntning af loven ville blive iværksat et vejledningsarbejde, som bl.a. ville indeholde retningslinjer for, hvorledes fristen

for opfyldelse af totaldepositionskravet ville skulle fastsættes ved revurderinger. Det blev i den forbindelse angivet, at det ville blive overvejet, om den typiske levetid på 15-20 år for et staldanlæg i visse situationer burde forlænges op til 25-30 år efter staldanlæggenes etablering for at tage hensyn til allerede foretagne investeringer på tidspunktet for lovens ikrafttrædelse (Folketingstidende 2010-11, 1. samling, tillæg B, lovforslag nr. L 12, s. 2).

I overensstemmelse hermed fremgår det af forarbejderne til en senere ændring af husdyrbrugloven i 2017, at hvis totaldepositionskravet ikke kan kræves opfyldt på tidspunktet for revurderingen, kan der fastsættes en frist, der typisk sættes til 15 til 20 år, eller i særlige tilfælde helt op til 30 år, efter at staldanlæggen er etableret (Folketingstidende 2016-17, tillæg A, lovforslag nr. L 114, s. 71).

Højesteret tiltræder herefter, at den forventede restlevetid for husdyrbrugets staldanlæg, som anført i bekendtgørelsens § 39, stk. 7, 2. pkt., må forstås som staldanlæggets forventede restlevetid beregnet fra etableringstidspunktet.

Det tilføjes, at det er forudsat i forarbejderne til lovændringen i 2011, at der – ved at lægge vægt på anlæggets forventede levetid fra etableringen (typisk 15-20 år eller i særlige tilfælde op til 30 år) – i almindelighed er taget højde for princippet om proportionalitet og hensynet til forudsigelighed, jf. bl.a. miljøministerens svar af 10. december 2010 på spørgsmål 50 til lovforslag nr. L 12 af 6. oktober 2010 om ændring af lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

I den konkrete sag er der som nævnt enighed om, at husdyrbruget ikke overholdt totaldepositionskravet for ammoniak på revurderingstidspunktet. Klagenævnet lagde til grund, at husdyrbrugets staldanlæg på revurderingstidspunktet ikke havde nogen restlevetid. Klagenævnet lagde vægt på, at staldanlæggen var etableret i henholdsvis 1972 (stald 1) og 1992-93 (stald 2), og at der ikke var foretaget godkendelsespligtige renoveringer, der kunne sidestilles med en etablering. Klagenævnet vurderede, at der var tale om typiske og gennemsnitlige staldanlæg med en normal afskrivningsperiode på 15-20 år.

Klagenævnet fandt herefter, at husdyrbruget skulle overholde totaldepositionskravet allerede nu, dvs. fra tidspunktet for klagenævnets afgørelse, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 39, stk. 7, 1. pkt. Da Aalborg Kommune havde stillet husdyrbruget i udsigt, at totaldepositionskravet først skulle være opfyldt ved udgangen af 2030, fik bruget imidlertid frist til overholdelse af kravet til udgangen af 2021.

Højesteret har ikke grundlag for at tilsidesætte klagenævnets vurdering af staldanlæggenes forventede restlevetid regnet fra etableringstidspunkterne.

Herefter og efter det ovenfor anførte om forståelsen af bekendtgørelsens § 39, stk. 7, tiltræder Højesteret, at der ikke er grundlag for at ophæve klagenævnets afgørelse og hjemvise sagen til fornyet behandling. Det bemærkes herved, at afgørelsen er i overensstemmelse med det, som generelt er anført i forarbejderne om proportionalitet og forudsigelighed. Der foreligger endvidere ikke sådanne omstændigheder vedrørende husdyrbruget, at klagenævnets afgørelse må anses for uproportional eller uforudsigelig som anført af A.

Konklusion

Højesteret stadfæster landsrettens dom.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Landbrug & Fødevarer F.m.b.A. som mandatar for A betale 200.000 kr. til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.