

# Punkt 15: Vedrørende revurdering af to kvægbrug

00.01.10-P20-1-25

## Resumé

*Byrådet besluttede på byrådsmødet den 16. december 2024 at udsætte afgørelserne i to sager om revurdering af miljøgodkendelser af to kvægbrug på ubestemt tid.*

*Efter reglerne i husdyrbruglovgivningen skal miljøgodkendelser af kvægbrug imidlertid revurderes, hvis kvægbrugene medfører for høj belastning med ammoniak på følsomme naturområder. Der er ikke adgang til at fravige denne regel.*

*Forvaltningen bemærker, at kvægbrugene overskrider gældende kravværdier for udledning af ammoniak til relevante naturområder, og da byrådets tidligere beslutning om at udsætte revurderingerne ikke er lovmedholdelige, indstiller forvaltningen derfor, at byrådet træffer afgørelse om revurdering af miljøgodkendelserne.*

## Indstilling

Forvaltningen indstiller til byrådet via miljø- og teknikudvalget og økonomiudvalget,

1. at der træffes afgørelse om revurdering af kvægbrugenes miljøgodkendelser i overensstemmelse med lovgivningen, og
2. at det tages til efterretning, at forvaltningen vil sende sagen til vurdering og udtalelse ved relevant tilsynsførende myndighed, hvis byrådet ikke træffer beslutning om revurdering af miljøgodkendelserne.

## Sagsfremstilling

### Opsummering

Byrådet besluttede på byrådsmødet den 16. december 2024 at udsætte afgørelserne i to sager om revurdering af miljøgodkendelser af to kvægbrug på ubestemt tid.

Forvaltningen bemærker imidlertid, at kvægbrugene overskrider gældende kravværdier for udledning af ammoniak til relevante naturområder, og at byrådets tidligere beslutning om at udsætte revurderingerne ikke er lovmedholdelige.

De to kvægbrug, som sagen vedrører, udleder hver især mere ammoniak til sårbare naturområder, end hvad der er tilladt ifølge lovgivningen. Miljøgodkendelserne skal derfor revurderes med nye grænser for, hvor meget ammoniak kvægbrugene hver især må udlede, samt tidspunkter for, hvornår disse grænser træder i kraft. Der er ikke adgang til at fravige lovens krav herom. I tiden fra, der er opnået kendskab til overskridelse af ammoniakkrav, og til, der sker revurdering af miljøgodkendelser, foreligger principielt ulovlige tilstande, som ikke kan lovliggøres på anden måde end ved revurdering.

Kommunen har pligt til at reagere på den ulovlige tilstand, i dette tilfælde ved at meddele afgørelser om revurdering af miljøgodkendelserne, og der foreligger ikke lovlig begrundelse for ikke at reagere eller for at udskyde revurderingerne.

I det følgende gennemgås det relevante retsgrundlag på området.

### **Juridisk grundlag for krav om revurderinger**

Det følger af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 48, at husdyrbrug, der er godkendt efter § 12 i lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, skal revurderes, såfremt husdyrbruget ikke lever op til grænseværdierne for udledning af ammoniak efter §§ 27 og 28.

Der kan ikke ske frafald af kravet om revurdering, hvis et husdyrbrug ikke overholder grænseværdierne i §§ 27 og 28.

For så vidt angår de to kvægbrug, indtræder kravene om revurdering, da kvægbrugene ligger i nærheden af kategori 1-natur, som kun må belastes med 0,2 / 0,4 / 0,7 kg ammoniak /ha/år, afhængig af placering ift. andre husdyrbrug.

Det ene af husdyrbrugene belaster med 1,1 kg, hvor kravet er 0,2 kg.

Det andet husdyrbrug belaster med 1,1 kg., hvor kravet er kravet 0,4 kg.

Kravet om revurdering træder dermed i kraft, jf. husdyrbekendtgørelsens § 48, jf. §§ 27 og 28. Dette følger også eksplicit af Miljøstyrelsens husdyrvejledning, hvorefter miljøgodkendelserne af husdyrbrug skal revurderes, hvis de ikke lever op til kravene for udledning af ammoniak.

Ofte vil det ikke være proportionalt at kræve grænseværdierne for ammoniak overholdt med det samme, hvorfor der kan udskydes til et senere tidspunkt. Det er i 2023 stadfæstet ved Højesteret, at fristen for kravets overholdelse kan fastsættes under hensyn til den forventede restlevetid for det pågældende husdyrbrug. Ved samme sag er stadfæstet, at der ved restlevetiden skal regnes fra husdyranlæggets etablering, medmindre der er gennemført renovering, der kan sidestilles med nyetablering. Forvaltningen har for de to kvægbrug fastsat videst mulige tidsfrister i overensstemmelse med Højesterets dom.

Der er til sagen vedlagt en oversigt over relevante bestemmelser om revurdering af kvægbrug.

### **Generelt om mulighed for udsættelse af afgørelser**

Der findes ikke hjemmel til at frafalde kravet om revurdering, når først det er konstateret, at kravværdierne ikke er overholdt.

Ifølge den almindelige forvaltningsret kan offentlige myndigheder dog i særlige tilfælde vente med at træffe en afgørelse, hvis en sag ikke er tilstrækkeligt oplyst, herunder hvis sagens udfald afventer kommende lovgivning, praksis fra domstolene eller relevante administrative nævn. Der vil altid skulle foretages en konkret hensynsafvejning.

I sagerne om kvægbrugene har forvaltningen ventet med at træffe afgørelser om revurdering på grund af mangelfuld vejledning fra Miljøstyrelsen, og fordi ovennævnte sag ved Højesteret ikke var afgjort. Disse forhold har legitimeret at vente med at træffe afgørelse.

På nuværende tidspunkt foreligger dog klarhed med hensyn til begge forhold.

### **Mulighed for udsættelse i den konkrete sag - Trepartsaftalen**

På byrådsmødet den 16. december 2024 blev der lagt betydelig vægt på udmøntningen af Trepartsaftalen. Det blev drøftet at udskyde afgørelserne om revurdering til det tidspunkt, forventeligt i 2025, hvor man ved, hvilke landarealer der udtages for drift.

Udmøntningen af Trepartsaftalen er dog ikke en lovlig begrundelse for at udskyde afgørelserne om revurdering. Det skyldes, at der ikke er lovgivningsmæssig sammenhæng mellem de krav, der skal stilles til udledning af ammoniak, eller tidspunktet for kravenes indtræden og den politisk indgåede Trepartsaftale. En politisk indgået aftale i Folketinget kan således ikke begrunde ændringer af afgørelser efter allerede gældende lovgivning.

Det blev ligeledes i byrådet drøftet, at husdyrbrugene ville være nødt til at flytte eksisterende drift over på nye ejendomme, og gør de det inden udmøntningen af Trepartsaftalen, kan de risikere at flytte til ejendomme med dyrkningsarealer, der senere udtages.

Husdyrbrugene er imidlertid ikke nødt til at flytte hele deres drift i forbindelse med revurderingerne. Begge udkast til afgørelser om revurdering indeholder differentierede tidspunkter for, hvornår de nye ammoniakkrav skal overholdes. Som eksempel er det først i 2042, at de strengeste krav for det ene husdyrbrug træder i kraft. Husdyrbruget har indtil da til at finde en ny placering - altså mange år efter det er kendt, hvilke arealer Trepartsaftalen tager ud af landbrugsdrift. Det er derfor ikke et sagligt hensyn at varetage i afgørelserne om revurdering, hvorfor sagen ikke lovligt vil kunne udsættes med denne begrundelse.

På byrådsmødet i december blev også drøftet et notat fra et konsulentfirma, der går ind i konkrete forhold om beregning af afskrivningsperiode og valget mellem at tage udgangspunkt i enten etableringstidspunktet for nyeste eller ældste staldbygninger. Firmaet ønsker, at hele anlægget beregnes fra nyeste staldbygning, hvilket vil give længst mulig tid til staldejerne for at overholde nye krav til ammoniak, mens der i udkastene til afgørelse om revurderinger er arbejdet med differentierede tidspunkter per enkelt staldbygning.

Forvaltningens metode er i overensstemmelse med Højesterets seneste praksis på området, jf. også ovenfor om sagen om restlevetid for anlæg.

Desuden blev det på byrådsmødet drøftet, at andre kommuner har en anden praksis og har udsat revurderinger. Forvaltningen er ikke bekendt med kommuner, der følger en sådan praksis.

Samlet set er det således forvaltningens vurdering, at der ikke er lovlig begrundelse for yderligere udsættelse af afgørelserne om revurderinger i sagerne, hvor kommunen positivt ved, at gældende ammoniakkrav ikke er overholdt.

## **Videre proces**

Beslutter byrådet at træffe afgørelse om revurdering miljøgodkendelserne, hvilket på baggrund af lovgivningen er forvaltningens klare anbefaling, vil revurderingerne blive meddelt kvægbrugene.

Vælger byrådet at udsætte afgørelserne om revurdering, orienteres byrådet med denne sag om, at forvaltningen agter at sende sagen til vurdering ved relevant tilsynsførende myndighed.

Dette skyldes, at det som beskrevet er forvaltningens klare opfattelse, at en beslutning om at udsætte afgørelserne om revurdering er klart i uoverensstemmelse med lovgivningen.

I sådanne tilfælde gælder der en ulovfæstet pligt for forvaltningen til at gøre byrådet opmærksom på forholdet. Denne pligt er bl.a. beskrevet i en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 1999.170), som fastslår, at der gælder en almindeligt antaget pligt til at rådgive sine foresatte om ulovligheder eller sagligt set uforsvarlige forhold. Det er videre beskrevet i Forvaltningsret, 2. udgave, s. 192, af tidligere ombudsmand Hans Gammeltoft Hansen, at der for så vidt angår klart ulovlige ordrer, indtræder en pligt til ikke at udføre ordren.

Til illustration kan henvises til Farum-sagen, der blev stadfæstet af Østre Landsret i 2009, i hvilken forbindelse kommunaldirektør Leif Frimand Jensen blev idømt en betinget fængselsstraf for bl.a. ikke at have sagt fra over for borgmester Peter Brixtoftes ulovlige beslutninger og for at have tilsidesat sine pligter overfor Farum Kommune.

Desuden kan henvises til Moderniseringsstyrelsens, KL's og Danske Regioners kodeks om god adfærd i det offentlige (december 2017), s. 10, hvori det er beskrevet, at en medarbejder har både ret og pligt til at sige fra i tilfælde af klart ulovlige ordrer, herunder ordrer om at undlade at træffe en afgørelse, der efter lovgivningen er pligt til at træffe.

Til orientering har Danmarks Naturfredningsforenings afdeling i Randers klaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet over byrådets beslutning om at udsætte revurderingerne.

## **Bilag**

Oversigt over relevante bestemmelser om revurdering af kvægbrug

Udkast til revurdering - Volstrupvej 11

Udkast til revurdering - Østerkæret 10

Klage fra DN til Miljø- og Fødevareklagenævnet