

Punkt 135: Vedrørende revurdering af to kvægbrug

00.01.10-P20-1-25

Resumé

Byrådet besluttede på byrådsmødet den 24. februar 2025 at sætte sagerne om revurdering af miljøgodkendelser af to kvægbrug i bero, indtil der forelå en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet i sag om klage fra Danmarks Naturfredningsforening.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 22. april 2025 afvist at behandle klagen, idet nævnet finder, at der ikke er truffet en afgørelse, der kan påklages.

Forvaltningen indstiller på denne baggrund, at byrådet træffer beslutning i sagen. Da der ikke er en adgang til at fravige reglen i husdyrbruglovgivningen om, at miljøgodkendelser af kvægbrug skal revurderes, hvis kvægbrugene medfører for høj belastning med ammoniak på følsomme naturområder, indstiller forvaltningen, at byrådet træffer afgørelse om revurdering af miljøgodkendelserne eller beslutter at sende sagen til Ankestyrelsen.

Indstilling

Forvaltningen indstiller til byrådet via økonomiudvalget,

1. at der træffes afgørelse om revurdering af kvægbrugenes miljøgodkendelser i overensstemmelse med lovgivningen, eller
2. at det besluttet at sende sagen til vurdering og udtalelse ved Ankestyrelsen.

Beslutning fra Økonomiudvalget, den 19. maj 2025, punkt 105:

1. at indstilles forkastet med 3 stemmer for og 4 stemmer imod. For stemte Torben Hansen (A), Christian Engelbrecht Pedersen (A) og Ellen Petersen (A). Bo Vestergaard (UP) og Socialistisk Folkeparti tog forbehold.
2. at indstilles godkendt.

Beslutning

Afvist fra dagsordenen.

Martin Minka Jensen (Æ) deltog som stedfortræder for Kasper Fuhr Christensen (Æ).

Mads Kirk (V) deltog som stedfortræder for Claus Berggren (V).

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.

De to kvægbrug 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.

Forvaltningen satte en ny sag på byrådets dagsorden for byrådsmødet den 24. februar 2025, idet kommunen har pligt til at reagere på ulovlige tilstande. I dette tilfælde foreligger en sådan ulovlig tilstand, da der ikke foreligger lovlig begrundelse for at udskyde revurderingerne yderligere.

Forvaltningen bad med sagen byrådet træffe afgørelse om revurdering, idet kvægbrugene overskrider gældende kravværdier for udledning af ammoniak til relevante naturområder. Forvaltningen bemærkede, at byrådets beslutning om at udsætte revurderingerne således ikke er lovmedholdelig.

Forud for byrådsmødet den 24. februar 2025 havde Danmarks Naturfredningsforening klaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet over beslutningen af 16. december 2024 om udsættelse. Byrådet besluttede derfor på mødet den 24. februar 2025 at sætte sagerne i bero og afvente klagenævnets stillingtagen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har herefter ved afgørelse af 22. april 2025 afvist at behandle klagen, idet nævnet finder, at der ikke er truffet en afgørelse, der kan påklages til nævnet. Nævnet vurderer, at beslutningen om ikke at revurdere miljøgodkendelserne udgør en procesledende beslutning, idet kommunen ikke herved har fastlagt, hvad der er eller skal være gældende ret i de foreliggende tilfælde. Hermed menes, at kommunen ikke har truffet endelig afgørelse om, hvorvidt miljøgodkendelserne skal revurderes eller ej, men alene udsat beslutningen om netop revurdering.

Nævnet bemærker i afgørelsen, at såfremt Danmarks Naturfredningsforening mener, at kommunen ikke har iagttaget sine pligter som tilsynsmyndighed, kan der klages til Ankestyrelsen.

Byrådet skal nu med denne sag tage stilling til, hvad der skal ske i de to sager om revurdering af kvægbrugene.

I det følgende gengives de informationer om retsgrundlaget på området, som tidligere er præsenteret for byrådet:

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 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.

Økonomi

Sagen har ingen økonomiske konsekvenser.

Videre proces

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

Alternativt beslutter byrådet at rette henvendelse til Ankestyrelsen med henblik på at få en vurdering af forholdene i sagen, herunder af om det er lovligt ikke at revurdere miljøgodkendelserne.

Bilag

Afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet - Afvisning af klage

Udkast til revurdering af miljøgodkendelse af kvægbrug beliggende Volstrupvej 11

Udkast til revurdering af miljøgodkendelse af kvægbrug beliggende Østerkæret 10

Oversigt over relevante bestemmelser om revurdering af kvægbrug