

Professor, dr.jur. Peter Mortensen
Stubbedamsvej 107 – 3000 Helsingør
e-mail: peter.mortensen@pejus.dk
Tlf./fax: 49 21 21 59
cvr.nr.: 26 36 15 75

Responsum

Skærpelse af ammoniakreduktionskravet

- Udløser skærpelsen erstatning efter naturbeskyttelseslovens regler om Natura 2000-planerne?

29. oktober 2010

Indholdsfortegnelse

1. Opdraget	3
2. Generelle forudsætninger for og afgrænsning af opdragets udførelse	3
3. Det skærpede ammoniakreduktionskrav i forhold til naturbeskyttelseslovens regler.....	4
3.1. Regelgrundlaget.....	4
3.1.1. Natura 2000	4
3.1.2. Forslag til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug	5
3.1.3. Naturbeskyttelseslovens Natura 2000-bestemmelser	8
3.1.3.1. Implementering af habitatdirektivet	8
3.1.3.2. Nye aktiviteter, som skal anmeldes, eller som kræver tilladelse m.v. efter andre regler	10
3.1.3.3. Igangværende aktiviteter	12
3.2. Analyse af det skærpede ammoniakreduktionskrav i forhold til Natura 2000-bestemmelserne	13
3.2.1. Indledning – det overordnede samspil mellem reglerne.....	13
3.2.2. Nyetablering og udvidelse af husdyrbrug.....	19
3.2.2.1. Det generelle ammoniakreduktionskrav	19
3.2.2.2. Den specifikke ammoniakregulering	20
3.2.2.3. Driftsændringer, der ikke indebærer en udvidelse af husdyrholdet.....	23
3.2.3. Revurdering af uændrede husdyrbrug ved udløbet af den 8-årige fredningsperiode	24
3.2.4. Direkte indgreb over for eksisterende husdyrbrug	28
4. Sammenfatning	28
Anvendte forkortelser	30

1. Opdraget

Ved e-mail af 9. august 2010, notat af 12. juli 2010: »Afklaring om nye regler i lov om ændring af lov om miljøgodkendelse bør udløse erstatning efter Naturbeskyttelseslovens § 19g i forbindelse med revurderinger af husdyrbrug« samt møde den 19. august 2010 med opfølgning har Landbrug & Fødevarer givet mig i opdrag at foretage en juridisk vurdering af visse konsekvenser af foreslåede skærper af ammoniakreduktionskravene i lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug. Opdraget omfatter følgende problemstilling: *Er det i overensstemmelse med reglerne i naturbeskyttelsesloven om erstatning ved afgørelser til opfyldelse af Natura 2000-planerne, at de skærpede ammoniakreduktionskrav i lovforslaget forudsættes at kunne ske uden erstatning til berørte landmænd?* Herunder ønskes en vurdering af, om det er korrekt, at der ikke ydes erstatning efter naturbeskyttelseslovens § 19 g, hvis aktiviteterne i forvejen er omfattet af vurderings- eller tilladelsesordning i henhold til miljø- og planlovgivningen. Det ønskes belyst om dette i givet fald omfatter a) ansøgninger om udvidelse eller etablering af husdyrbrug og b) eventuelle udgifter, som pålægges ejeren af en ejendom i forbindelse med revurderinger af godkendelser (husdyrgodkendelseslovens § 41), hvis der i forbindelse hermed ikke sker nogen ændringer i antallet af dyreenheder.

2. Generelle forudsætninger for og afgrænsning af opdragets udførelse

Følgende generelle forudsætninger ligger til grund for mine analyser i det følgende:

- a) Det specielle ammoniakkrav i lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug¹ (herefter: Husdyrgodkendelsesloven) § 7 opdeles i områder inden for henholdsvis uden for internationale naturbeskyttelsesområder. Da opdraget vedrører forholdet til Natura 2000, begrænses min beskrivelse af første del af opdraget til områder, der falder *inden for* internationale naturbeskyttelsesområder.
- b) Alene husdyrbrug med mere end 15 dyreenheder behandles, idet disse vil være omfattet af tilladelsesordningerne i husdyrgodkendelseslovens §§ 10-12.
- c) Det forudsættes, at lovforslaget om ændring af husdyrgodkendelsesloven vedtages i den form, som det har været forelagt mig. Til grund for min vurdering ligger således lovforslag nr. 12, 2010-2011 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, fremsat den 6. oktober 2010, og som ikke indeholder regler, der tager stilling til, om naturbeskyttelseslovens² § 19 g om billighedserstatning gælder.

1. Lovbekendtgørelse nr. 1486 af 4. december 2009.

2. Jf. Lovbekendtgørelse nr. 933 af 24. september 2009.

d) Betingelserne for, at der skal betales billighedserstatning efter naturbeskyttelseslovens § 19 g – herunder navnlig, at der skal være lidt et tab – samt udmålingen af erstatningens størrelse (til tabet i ejendommens handelsværdi eller et andet tab) behandles ikke.

3. Det skærpede ammoniakreduktionskrav i forhold til naturbeskyttelseslovens regler

3.1. Regelgrundlaget

3.1.1. Natura 2000

Ved »Natura 2000« forstås almindeligvis de to EU-direktiver: Habitatdirektivet og Fuglebeskyttelsesdirektivet.³ Habitatdirektivet beskytter udvalgte naturtyper, planter og dyr med undtagelse af fugle, der beskyttes af fuglebeskyttelsesdirektivet. Natura 2000 udgør således summen af udpegede beskyttelsesområder samt nogle generelle regler om områdernes administration. I forhold til ammoniakkravene er det navnlig habitatdirektivet, som er relevant. Efter direktiverne skal medlemsstaterne bl.a. udpege og forvalte Natura 2000-områder, der beskytter særligt værdifulde naturområder. Forvaltningen sker især på grundlag af miljømålsloven,⁴ skovloven⁵ og naturbeskyttelsesloven.

Staten udarbejder Natura 2000-planer, jf. miljømålslovens § 37, stk. 1, mens kommunerne udarbejder en handleplan til gennemførelse af Natura 2000-planerne inden for kommunens område, jf. miljømålslovens § 37 a. Gennemførelsen af handleplanerne sker med hjemmel i den almindelige arealanvendelseslovgivning – herunder bl.a. naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, jf. nedenfor afsnit 3.1.3.⁶

Afgrænsningen af de udpegede Natura 2000-områder er fastlagt i bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 med senere ændringer om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen). Bekendtgørelsen indeholder endvidere visse bestemmelser om administration af godkendelser m.v. i områderne. Således fremgår det bl.a. af bekendtgørelsens § 7, jf. § 8, stk. 6, nr. 2, at der ved tilladelse eller godkendelse af husdyrbrug efter husdyrgodkendelseslovens §§ 10, 11 og 12 skal foretages en vurdering af, om projektet kan påvirke et Natura 2000-område, samt at tilladelse, godkendelse eller dispensation til det ansøgte ikke kan meddeles, hvis projektet vil skade området.

3. Dvs. Rådets direktiv 92/43 henholdsvis Rådets direktiv 79/409 med senere ændringer. Omfattet er endvidere Ramsarområder, der i Danmark imidlertid tillige er udpeget som fuglebeskyttelsesområder.

4. Jf. lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder.

5. Jf. lovbekendtgørelse nr. 945 af 24. september 2009 om skove.

6. Om Natura 2000-planer se nærmere *Helle Tegner Anker* i *Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 2 - Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse* (2. udg. 2006) s. 454 ff.

3.1.2. Forslag til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug

Husdyrgodkendelsesloven indeholder regler, der medfører, at etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug kræver tilladelse eller godkendelse. For husdyrbrug med mere end 15 og op til 75 dyreenheder, kræver etablering, udvidelse eller ændring en tilladelse, jf. lovens § 10. For husdyrbrug med mere end 75 dyreenheder kræves en godkendelse efter lovens § 11 (op til 250 dyreenheder) eller § 12 (mere end 250 dyreenheder). For husdyrbrug, som ikke udvides eller ændres, gælder der i husdyrgodkendelseslovens §§ 39-43 regler om revurdering af vilkårene for en godkendelse efter §§ 11 eller 12 efter en fredningsperiode på 8 år (retsbeskyttelsesperioden). Under visse særlige omstændigheder kan der dog foretages revurdering og meddeles påbud i fredningsperioden, jf. lovens § 40, stk. 2, og §§ 42-43.

Reglerne i husdyrgodkendelseslovens §§ 10-12 og §§ 39-43 er en – i det væsentlige – uændret videreførelse af reglerne om godkendelse, revurdering m.v. af listevirksomheder i miljøbeskyttelseslovens⁷ kapitel 5, der tidligere også omfattede husdyrbrugene. Husdyrgodkendelseslovens regler udgør dermed også en implementering af IPPC-direktivet.⁸

Husdyrgodkendelsesloven hjemler bl.a. regler, der har til hensigt at reducere ammoniakbelastningen af visse naturområder ved hjælp af et *generelt* ammoniakreduktionskrav, der berører husdyrbrug på 75 DE eller mere, henholdsvis et *specifikt* ammoniakkrav, der skal beskytte naturen nær husdyrbruget, og som derfor afhænger af husdyrbrugets beliggenhed, bl.a. i forhold til andre husdyrbrug.

Det generelle ammoniakreduktionskrav fastsætter det maksimale ammoniaktab fra nye staldanlæg eller udvidelser for husdyrbrug, der skal have en miljøgodkendelse efter husdyrgodkendelseslovens § 11 eller § 12. Kravet fremgår af bekendtgørelse nr. 294 af 31. marts 2009 om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug (herefter: Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen) bilag 3. Af bilag 3 fremgår bl.a., at der ved udvidelser, nyetableringer og ændringer af husdyrbrug for mere end 75 dyreenheder, jf. lovens § 11 og § 12, stilles krav om reduktion af ammoniakemissionen fra stald og lager i forhold til bedste staldsystem med normtal 2005/2006 med 25 pct. pr. 1. januar 2009. Kravet om reduktion af ammoniakemissionen gælder for udvidelser samt for stalde, der renoveres, men det kan gennemføres som et krav til reduktion af ammoniaktabet for både det eksisterende og det nye anlæg. Endvidere fremgår det, at »Når vand- og Natura 2000 planerne efter miljømålsloven foreligger, erstatter disse beskyttelsesniveauer fastsat i dette bilag.«

7. Jf. lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010.

8. Se således bl.a. afsnit 2.1. og afsnit 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 55 af 26. oktober 2006 til husdyrgodkendelsesloven af 2006 samt de specielle bemærkninger til §§ 39-43. IPPC-direktivet er Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

I aftalen om Grøn Vækst⁹ er der lagt op til en skærpelse af det generelle ammoniakreduktionskrav fra 25 pct. til 30 pct. pr. 1. januar 2011. Dette søges gennemført ved lovforslag nr. 12, 2010-2011 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrgødning. Ifølge afsnit 2¹⁰ i de almindelige bemærkninger til forslaget om ændring af husdyrgodkendelsesloven vil ændringerne af det generelle ammoniakkrav dog blive gennemført ved en ændring af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, uden at en ændring af loven er nødvendig, jf. lovens § 34, stk. 3.

Det generelle ammoniakreduktionskrav skal som hidtil beregnes i forhold til ammoniakemissionen fra »bedste staldsystem« i 2005/2006 baseret på de daværende normer, dog korrigeret for nyere viden om ammoniaktabet fra disse staldsystemer.

Den specifikke ammoniakregulering omfatter de naturtyper, der er nævnt i husdyrgodkendelseslovens § 7, der suppleres af områder, som kommunalbestyrelserne ved en konkret vurdering lader være omfattet af reguleringen, jf. f.eks. lovens § 19, nr. 2, og § 23, nr. 2. I en zone på 300 meter (bufferzone I) fra de af § 7 omfattede områder, må ammoniakemissionen ikke øges. I en zone på 300-1.000 m (bufferzone II) fra § 7-områder må merbelastningen i naturområdet ikke overskride et nærmere fastlagt beskyttelsesniveau, der afhænger af antallet af øvrige ejendomme, hvor et eller flere anlæg har en samlet husdyrproduktion større end 75 DE, og hvor disse anlæg er placeret i samme bufferzone (både bufferzone I og II) nærmere end 1.000 meter fra dele af staldanlæggene på det husdyrbrug, der skal have en miljøgodkendelse. Ifølge bilag 3 til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen gælder følgende grænser for merdeposition:

- 0,3 kg N/ha ved mere end 2 brug (mere end 1 ejendom udover det husdyrbrug, der ansøger),
- 0,5 kg N/ha ved 2 brug (1 ejendom udover husdyrbruget der ansøger) og
- 0,7 kg N/ha ved 1 brug (husdyrbruget der ansøger).

I lovforslag nr. 12, 2010-2011 om ændring af husdyrgodkendelsesloven lægges der (side 6) op til en opdeling af § 7-områderne i ammoniakfølsomme naturtyper, der ligger inden for henholdsvis uden for internationale naturbeskyttelsesområder. Den nuværende bufferzone I erstattes af en 10 meters *forbudszone*, hvor der ikke må ske etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug.¹¹ I stedet må der fra 10-300 meter fra et beskyttet naturområde etableres og udvides husdyrbrug, hvis grænserne for totaldeposition tillader det.

9. Aftale om Grøn Vækst juni 2009 mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

10. Lovforslag nr. 12, 2010-2011, side 4, 2. spalte.

11. Se lovforslag nr. 12, 2010-2011, side 8, 2. spalte (afsnit 3.1.2.3.).

Endvidere skærpes beskyttelsesniveauet for den specifikke ammoniakregulering betydeligt, ved at kravet ændres fra et krav om maksimal *merdeposition* til et krav om maksimal *totaldeposition*.¹² Ved *totaldeposition* forstås depositionen – dvs. afsætningen af ammoniak på naturområdet – fra hele husdyrbruget, mens der ved *merdeposition* forstås forøgelsen af depositionen som følge af ændringen eller udvidelsen. Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen vil blive ændret tilsvarende, således at beskyttelsesniveauet også relaterer sig til den maksimale totaldeposition. Der vil blive fastsat et krav til den maksimale totaldeposition på ammoniakfølsomme naturtyper i internationale naturbeskyttelsesområder på 0,2-0,7 kg N/ha pr. år afhængig af antallet af husdyrbrug i nærheden.

Ifølge afsnit 1, side 4, 1. spalte, i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 12, 2010-2011 om ændring af husdyrgodkendelsesloven er baggrunden for de skærpede ammoniakreduktionskrav følgende:

»Initiativerne vedrørende ammoniakbelastningen vurderes at kræve en hurtig gennemførelse for at kunne støtte op om Natura 2000-planen efter lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven) og lov om skove. Natura 2000-planen fastsætter mål for naturtilstanden i de udpegede Natura 2000-områder (EU-fuglebeskyttelsesområder og EU-habitatområder) og giver retningslinjer for indsatsen for at opnå habitatdirektivets krav om gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, der er omfattet af direktivet.

Natura 2000-planen er bindende for myndighederne. Den foreslåede regulering vil bidrage til en øget beskyttelse af ammoniakfølsom natur, ikke mindst i Natura 2000-områderne, og dermed bidrage til at opfylde Natura 2000-planens bevaringsmålsætning. Initiativerne vedrørende ammoniakbelastning skal endvidere imødegå en mulig lokalt øget ammoniakemission fra store husdyrproduktioner, som er en konsekvens af moderniseringen af landbrugsloven. En tilstrækkelig skærpelse af de fælles nationalt fastsatte krav vurderes endvidere at kunne bidrage til at forenkle sagsbehandlingen og dermed forkorte sagsbehandlingstiden for miljøgodkendelser af husdyrbrug, da kommunerne alternativt skal fastsætte individuelle krav til ammoniakdepositionen i forhold til hver enkelt Natura 2000-delplan.«

Ifølge afsnit 2, side 5, 1. spalte i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 12, 2010-2011 fremgår endvidere følgende:

»Efter miljømålslovens § 48 er den endeligt vedtagne Natura 2000-plan bindende for myndighederne ved udøvelse af deres beføjelser efter anden lovgivning. Det indebærer, at husdyrgodkendelsesloven, når planen er endeligt vedtaget, herefter skal administreres i overensstemmelse med planen.

De foreslåede skærpselser medfører, at der i den kommende Natura 2000-plan vil blive henvist til det nye beskyttelsesniveau, for så vidt angår kravene til ammoniakpåvirkningen fra

12. Se lovforslag nr. 12, 2010-2011, side 7, 1. spalte, øverst samt side 19, 2. spalte.

husdyrbrug i forbindelse med miljøgodkendelsen af disse. Beskyttelsesniveauet agtes nærmere fastlagt i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen. Udmøntningen vil bidrage til at reducere ammoniakbelastningen i de ammoniakfølsomme naturområder og dermed sikre en bedre beskyttelse af sårbar natur og styrke den biologiske mangfoldighed.«

Endelig fremgår det af afsnit 3.1.2.5., side 9, 1. spalte i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 12, 2010-2011:

»3.1.2.5. *Forholdet til Natura 2000-planen*

Den foreslåede regulering vil bidrage til en øget beskyttelse af ammoniakfølsom natur ikke mindst i Natura 2000-områderne og dermed bidrage til at opfylde Natura 2000-planens bevaringsmålsætning for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for at beskytte. Lovforslaget har til hensigt at ensarte reguleringen, således at der i den kommende Natura 2000-plan vil blive henvist til det fastlagte beskyttelsesniveau i husdyrgodkendelsesloven.

Den foreslåede skærpelse af ammoniakudledningen i forhold til § 7-områderne vil forenkle kommunernes sagsbehandling, idet der normalt ikke vil være et behov for at udarbejde individuelle beregninger af, hvorvidt etablering, udvidelse eller ændring af et husdyrbrug på mere end 15 DE i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

Det foreslåede skærpede beskyttelsesniveau vil således som altovervejende hovedregel være tilstrækkeligt til at undgå væsentlige miljøpåvirkninger med ammoniak. Der kan dog i konkrete tilfælde forekomme atypiske forhold. Hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at de fastsatte beskyttelsesniveauer i sådanne tilfælde ikke er tilstrækkelige til at udelukke væsentlige miljøpåvirkninger af ammoniakfølsomme Natura 2000-naturtyper, skal kommunalbestyrelsen foretage en nærmere konsekvensvurdering efter reglerne i bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen).

Kommunalbestyrelsen skal meddele afslag på ansøgningen, hvis den nærmere konsekvensvurdering viser, at det under hensyn til bevaringsmålsætningen for Natura 2000-området ikke kan udelukkes, at det ansøgte vil skade områdets udpegningsgrundlag. Det er hensigten at fastsætte i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, at der i disse tilfælde ikke skal foretages en vurdering af, om skærpede vilkår ville kunne sikre, at områdets udpegningsgrundlag ikke skades, men at der i alle disse tilfælde skal meddeles afslag. Dette skyldes et ønske om forenkling samt det forhold, at såfremt ammoniakpåvirkningen overholder det fastlagte beskyttelsesniveau, er det på et videnskabeligt grundlag normalt ikke muligt med rimelig sikkerhed at fastsætte et andet skærpet beskyttelsesniveau. Det skal dog understreges, at der netop med det nye beskyttelsesniveau er taget højde for bevaringsmålsætningerne i den kommende Natura 2000-plan, som derfor henviser til det beskyttelsesniveau, der foreslås med denne lovændring.«

3.1.3. Naturbeskyttelseslovens Natura 2000-bestemmelser

3.1.3.1. Implementering af habitatdirektivet

I naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a (§ 19 a-§ 19 h) er der ved lov nr. 454 af 9. juni 2004 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven indsat bestemmelser om bevaringsforanstaltninger m.v., som er nødvendige for at implementere EU-regler

om internationale naturbeskyttelsesområder. Af naturbeskyttelseslovens § 19 a følger, at kommunalbestyrelsen skal iværksætte de foranstaltninger, som fremgår af handleplanen til gennemførelse af Natura 2000-planen efter lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder. Bestemmelsen indebærer – sammen med miljømålslovens § 46 a, stk. 4, hvorefter kommunalbestyrelsen skal sikre gennemførelsen af en vedtaget handleplan – at kommunerne har pligt til *at* gennemføre de foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arter, som området er udpeget for, *at* undgå betydelig forstyrrelse af arter, som området er udpeget for, *eller at* sikre eller genoprette naturtypernes eller arternes bevaringsstatus.¹³

Kommunalbestyrelsens forpligtelser i henhold til naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a er forskellige i forhold til iværksættelse af nye aktiviteter henholdsvis igangværende aktiviteter. Sondringen bygger på habitatdirektivets art. 6, stk. 2 og 3, der har følgende indhold:

»**Art. 6.** For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

Stk. 2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

Stk. 3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.«

Bestemmelsen indebærer en sondring mellem projekter, der forudsætter en konsekvensvurdering, inden de iværksættes (art. 6, stk. 3) og igangværende aktiviteter, hvor der skal iværksættes foranstaltninger for at undgå forstyrrelser eller forringelser af områdets natur (art. 6, stk. 2). Om sondringen anføres bl.a. i bemærkningerne til naturbeskyttelseslovens § 19 b:¹⁴

»Begrebet »projekter« er ikke nærmere defineret i habitatdirektivet. Det kan være vanskeligt at definere en præcis grænse mellem projekter, der forudsætter konsekvensvurdering efter ar-

13. Om retsvirkningerne se nærmere *Veit Koester: Naturbeskyttelsesloven med kommentarer* (2009) s. 444 ff.

14. Se specielle bemærkninger til § 1 nr. 11 (vedrørende naturbeskyttelseslovens § 19 a) i lovforslag nr. 146 af 28. januar 2004.

tikel 6, stk. 3, og igangværende aktiviteter, der forudsætter iværksættelse af foranstaltninger for at undgå forstyrrelser eller forringelser efter artikel 6, stk. 2. F.eks. vil visse former for almindelig landbrugsmæssig drift, som i dag ikke kræver forudgående tilladelse, formentlig falde ind under direktivets projektbegreb (eksempelvis skift fra etårige til flerårige afgrøder), mens andre former for landbrugsmæssig drift (eksempelvis gradvis intensivning i græsningsintensitet) vil være igangværende aktiviteter, der – hvis de forringer eller forstyrrer i områderne – skal gøres op med på grundlag af artikel 6, stk. 2.

Efter forslaget præciseres nærmere i bilag 2 [til naturbeskyttelsesloven] en række aktiviteter, som konkret vurderes at kunne falde ind under begrebet »projekter«, og som efter gældende lovgivning kan iværksættes uden forudgående tilladelse m.v., men som efter direktivet skal kunne gøres til genstand for en konsekvensvurdering. Baggrunden for udvælgelse af de konkrete aktiviteter er, at netop de vurderes at kunne medføre væsentlig påvirkning af arter eller naturtyper. ...

Sammenholdt med de ovennævnte betragtninger om dels afgrænsning af områderne, dels væsentligheden af påvirkningen fra ændrede aktiviteter inden for områderne foreslås det derfor at begrænse bestemmelsen [§ 19 b] til at stille krav om anmeldelse af de i bilag 2 nævnte aktiviteter inden for de internationale naturbeskyttelsesområder med henblik på en nærmere konsekvensvurdering. ...

Efter forslaget er det kun de aktiviteter (projekter) i et beskyttelsesområde, der i dag ikke kræver forudgående tilladelse el.lign., som skal anmeldes til amtsrådet. De aktiviteter, der hermed er undtaget fra bestemmelsen, omfatter bl.a. alle de aktiviteter, der er opregnet i § 4, stk. 3,¹⁵ i bekendtgørelsen om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder og dermed i forvejen er omfattet af kravet om konsekvensvurdering.«

Af bemærkningerne fremgår således, at habitatdirektivets sondring mellem projekter, der kræver forhåndsvurdering, og igangværende aktiviteter i naturbeskyttelsesloven er blevet udlagt som en sondring mellem *på den ene side* aktiviteter, som nævnt i bilag 2 til naturbeskyttelsesloven (nye aktiviteter, som skal anmeldes) samt aktiviteter som efter øvrige regler kræver forudgående tilladelse m.v. – se herom afsnit 3.1.3.2. – og *på den anden side* alle andre aktiviteter (igangværende aktiviteter) – se herom afsnit 3.1.3.3.

3.1.3.2. Nye aktiviteter, som skal anmeldes, eller som kræver tilladelse m.v. efter andre regler

For så vidt angår *iværksættelse af nye aktiviteter* er der i naturbeskyttelseslovens § 19 b fastsat en anmelderordning, hvor grundejere m.v., inden iværksættelse af de aktiviteter, der er nævnt i bilag 2 til naturbeskyttelsesloven, skal indgive skriftlig meddelelse herom til kommunalbestyrelsen med henblik på en vurdering af virkningen på området under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger.

15. Bekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 11, henviste til miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, samt §§ 38 og 39 om listevirksomhed, der bl.a. omfattede husdyrproduktion.

Bilag 2 indeholder følgende anmeldelsespligtige aktiviteter:

- 1) Tilplantning med juletræer og skov, flerårige energiafgrøder, levende hegn og lignende i fuglebeskyttelsesområder.
- 2) Rydning af samt træartsskifte og plantning i løvskov.
- 3) Ændring i tilstanden af søer, heder, moser og lignende, strandenge, strandsumpe, ferske enge og overdrev, der ikke opfylder størrelseskravet i § 3.
- 4) Ændring i tilstanden af indlandssaltenge, kilder og væld samt vandløb, der ikke er udpeget efter § 3.
- 5) Opdyrkning af vedvarende græsarealer i fuglebeskyttelsesområder.
- 6) Opdyrkning, tilplantning og sandflugtsdæmpning på klitter.
- 7) Rydning af krat af havtorn, gråris og enebær samt skov af skovfyr på klitter.
- 8) Rydning af krat af enebær på overdrev, der ikke er omfattet af § 3.
- 9) Væsentlig ændring inden for kort tid i græsningsintensitet, herunder ophør med græsning eller høslet.
- 10) Væsentlig ændring i anvendelsen af husdyrgødning, herunder ændret gødskning fra handelsgødning til husdyrgødning.
- 11) Etablering af anlæg, der er nødvendige for erhvervet, herunder veje.
- 12) Etablering af ikkegodkendelsespligtige virksomheder i områderne, der kan medføre betydelige forstyrrelser (eksempelvis støj).

Listen er – som det fremgår af de ovenfor citerede bemærkninger til § 19 b – principielt udtømmende, men det følger udtrykkeligt af naturbeskyttelseslovens § 19 b, stk. 3, 2. pkt., (og af forarbejderne), at anmelderordningen ikke gælder aktiviteter, som i øvrigt kræver tilladelse efter naturbeskyttelses-, miljø- eller planlovgivningen, eller hvis konsekvenser efter den nævnte lovgivning er vurderet eller skal vurderes forud for iværksættelsen. Undtagelsen er helt generel – i bemærkningerne til bestemmelsen er således anført: »[Anmelder]ordningen skal kun gælde aktiviteter, der ikke kræver tilladelse eller i øvrigt skal forelægges myndighederne.«

Nye aktiviteter, som ikke er omfattet af anmelderordningen, fordi de ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, eller fordi de kræver tilladelse efter anden lovgivning, er heller ikke omfattet af reglen om billighedserstatning i naturbeskyttelseslovens § 19 g, stk. 1, jf. nærmere herom nedenfor. Det fremgår således af § 19 g, stk. 1, at erstatning ydes for tab som *en afgørelse* efter § 19 b (eller §§ 19 d-19 f) påfører en ejer m.v. Efter § 19 b kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om, at en anmeldt aktivitet skal underkastes en nærmere vurdering, inden den iværksættes. Sådanne afgørelser efter § 19 b – og den tilknyttede erstatningsordning – kan således ikke omfatte aktiviteter, der ikke er omfattet af anmelderordningen, da sådanne aktiviteter kan iværksættes frit, medmindre de er undergivet regulering i anden lovgivning. Endvidere følger det af bemærkningerne, jf. ovenfor afsnit 3.1.3.1. med petit, at aktiviteter, der efter anden lovgivning kræver tilladelse,

ikke er omfattet.¹⁶ Som anført i afsnit 3.1.1. fremgår det af habitatbekendtgørelsens § 7, jf. § 8, stk. 6, nr. 2, at der bl.a. ved tilladelse eller godkendelse af husdyrbrug efter husdyrgodkendelseslovens §§ 10, 11 og 12 skal foretages en vurdering af, om projektet kan påvirke et Natura 2000-område, samt at tilladelse, godkendelse eller dispensation til det ansøgte ikke kan meddeles, hvis projektet vil skade området. Sådanne tilladelser/godkendelser er dermed ikke omfattet af anmelderordningen.

Det bemærkes dog, at der i medfør af naturbeskyttelseslovens § 19 d vil kunne udstedes påbud om, at der ikke må iværksættes bestemte nye eller ændrede aktiviteter, der kan være i strid med Natura 2000-planernes bevaringsmålsætninger. Sådanne påbud vil udløse krav på billighedserstatning efter § 19 g.¹⁷

3.1.3.3. Igangværende aktiviteter

For så vidt angår *igangværende aktiviteter* (som defineret ovenfor i afsnit 3.1.3.2.) følger det af naturbeskyttelseslovens § 19 c, at kommunalbestyrelsen kan indgå aftale med ejeren eller brugeren om ændring af driften eller andre foranstaltninger, der kan realisere Natura 2000-planen. Der kan således indgås aftale om ændringer i en igangværende drift af en ejendom. Hvis aftale ikke kan opnås på rimelige vilkår, eller hvis en indgået aftale ikke overholdes, kan og skal kommunalbestyrelsen i medfør af naturbeskyttelseslovens § 19 d, stk. 1, pålægge ejeren den ændrede drift eller de andre foranstaltninger, som er nødvendige for at realisere Natura 2000-planen. Hvis afgørelser om pålæggelse af en bestemt driftsform eller andre foranstaltninger påfører en ejer, bruger eller andre rettighedshavere et tab, skal der ydes erstatning i medfør af naturbeskyttelseslovens § 19 g, stk. 1.

§ 19 g, stk. 1, betegnes i bemærkningerne¹⁸ som en regel om *billighedserstatning*. Billighed anvendes sædvanligvis som betegnelse for tilfælde, hvor en retsafgørelse ikke kan træffes på grundlag af regler, der indeholder bestemte, klart angivne og udtømmende betingelser, således at afgørelsen i stedet baseres på et friere skøn over omstændighederne i det konkrete tilfælde, således at der opnås et resultat, der kan anses for konkret rimeligt. I de specielle bemærkninger til § 19 g anføres følgende om billighed:

16. Se også *Helle Tegner Anker* i Festskrift til Orla Friis Jensen – Fast Ejendoms Ret, synsvinkler & synspunkter (2007) s. 46: »Det særlige er imidlertid, at driftsændringer m.v., der kan påvirke området, skal imødegås ved anvendelse af Natura 2000-reglernes aftale- og påbudsbeføjelser, *medmindre anden lovgivning kan finde anvendelse*. Er det nødvendigt at anvende påbudsbeføjelsen, ... vil det hermed forbundne tab udløse erstatning efter naturbeskyttelseslovens § 19g...« (fremhævet her). Se også *Helle Tegner Anker* i *Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 2 - Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse* (2. udg. 2006) s. 460: »Aktiviteter, der ... kræver tilladelse iht. anden lovgivning er ikke omfattet af anmeldeordningen. ... Det er bl.a. afgørende ift. muligheden for at få erstatning ...«.

17. Jf. *Helle Tegner Anker* i Festskrift til Orla Friis Jensen – Fast Ejendoms Ret, synsvinkler & synspunkter (2007) s. 56 f.

18. Se de specielle bemærkninger til § 1, nr. 11 (vedrørende naturbeskyttelseslovens § 19 g) i lovforslag nr. 146 af 28. januar 2004.

»De krav, som stilles fra amtsrådets side, [i afgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og § 19 d-19 f] vil ikke altid have karakter af ekspropriation i Grundlovens forstand, men ud fra en billighedsbetragtning vil indgreb, der forårsager tab, altid udløse erstatning. Tilsvarende gælder for krav stillet efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a til opfyldelse af indsatsplaner i forbindelse med drikkevandsbeskyttelsen.

Vurderingen af betydningen af de konkrete krav og af størrelsen af det økonomiske tab som følge heraf kan være vanskelig, idet en række parametre vil indgå heri. Der vil endvidere kunne forekomme tilfælde, hvor det konkrete krav til driften kun indebærer en ubetydelig merudgift eller besvær ved driften, men som det vil være rimeligt at kompensere. Også i disse tilfælde foreslås det derfor, at konkret fastsatte krav efter en billighedsbetragtning altid udløser erstatning for dokumenterede tab på samme måde, som det er tilfældet efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a.«

Når § 19 g betegnes som en regel om billighedserstatning, skyldes det således, at der ydes erstatning, uanset om betingelserne for ekspropriation er opfyldt i det konkrete tilfælde, samt at der ydes erstatning, uanset afgørelsens konkrete indhold og størrelsen af grundejerens konkrete tab. Der er derimod ikke – i modsætning til den almindelige forståelse af begrebet billighed – tale om, at det ud fra et friere skøn skal afgøres, om der skal betales erstatning. Træffes der afgørelse efter de nævnte bestemmelser i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, skal der betales erstatning for det tab, som følger af afgørelsen.

3.2. Analyse af det skærpede ammoniakreduktionskrav i forhold til Natura 2000-bestemmelserne

3.2.1. Indledning – det overordnede samspil mellem reglerne

Når der overhovedet opstår spørgsmål om forholdet mellem de to regelsæt, skyldes det, at det i bemærkningerne til lovforslag nr. 12, 2010-2011 om ændring af husdyrgodkendelsesloven forudsættes, at skærpelsen af det generelle ammoniakreduktionskrav gælder ved udvidelser samt reovering af stalde.¹⁹ Endvidere følger det af husdyrgodkendelseslovens § 7, at den specifikke ammoniakregulering omfatter »etablering, udvidelse og ændring«.²⁰ Igangværende virksomhed omfattes således som udgangspunkt ikke af husdyrgodkendelsesloven og af de skærpede krav. Det fremgår dog også af bemærkningerne til lovforslag nr. 12, 2010-2011, side 7, 2. spalte og side 8, 1. spalte, at kravene også forudsættes gennemført ved revurderinger, selv om der ikke er foretaget godkendelsespligtige ændringer eller udvidelser i fredningsperioden. På samme måde sondres der – jf. ovenfor afsnit 3.1.3. – i Natura 2000-reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a mellem indgreb i forhold til

19. Se bilag 3 til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen omtalt ovenfor i afsnit 3.1.2.

20. Se også de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 12, 2010-2011, side 7, 2. spalte: »De nye krav vil blive gennemført i forbindelse med godkendelser og tilladelser samt revurderinger.«

igangværende aktiviteter (husdyrbrug) henholdsvis iværksættelse af nye aktiviteter, der kræver forudgående undersøgelse af konsekvenserne. Ved udvidelser, ændringer og nyetableringer af husdyrbrug gælder reglen om billighedserstatning i naturbeskyttelseslovens § 19 g som nævnt som udgangspunkt ikke, da sådanne aktiviteter forudsætter godkendelse efter husdyrgodkendelsesloven, jf. nærmere afsnit 3.1.3.2. Billighedserstatning gives derimod ved indgreb i igangværende virksomhed. Det må derfor afgøres, om gennemførelsen af ammoniakreduktionskravene som beskrevet i bemærkningerne til lovforslag nr. 12, 2010-2011, udgør eller kan sidestilles med indgreb i igangværende virksomhed, eller om kravene alene vedrører iværksættelse af nye aktiviteter, der ikke udløser erstatning. Det skal derfor i det følgende undersøges, *om og i givet fald hvornår de skærpede ammoniakreduktionskrav påvirker igangværende drift* på en sådan måde, at det udløser billighedserstatning. Bemærkningerne til lovforslag nr. 12, 2010-2011 om ændring af husdyrgodkendelsesloven forholder sig ikke til denne problemstilling. Ved analysen i det følgende af det skærpede ammoniakreduktionskrav i forhold til Natura 2000-bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven sondres der som følge af ovenstående mellem nyetablering og udvidelse af husdyrbrug (afsnit 3.2.2.), revurdering af husdyrbrug uden ændringer i besætningsstørrelsen (afsnit 3.2.3.) og eksisterende husdyrbrug (afsnit 3.2.4.). Som det fremgår, er revurdering af et godkendt husdyrbrug efter udløbet af den 8-årige fredningsperiode udskilt til et særligt afsnit. Dette skyldes, at det ikke er klart, om revurdering i forhold til spørgsmålet om billighedserstatning skal betragtes som ændringer i igangværende aktiviteter eller ej – se nærmere herom i afsnit 3.2.2.

I resten af dette afsnit skal der som indledning til den nærmere analyse i afsnit 3.2.2.-3.2.4. redegøres for, *hvordan husdyrgodkendelsesloven ifølge lovforarbejderne er afgrænset over for Natura 2000-reglerne* i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a.

Forholdet til Natura 2000-reglerne blev behandlet i forbindelse med vedtagelsen af husdyrgodkendelsesloven i 2006. I afsnit 3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 55 af 26. oktober 2006 (senere vedtaget som lov nr. 1572 af 20. december 2006 om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug) fremgår således følgende:

»3. *Miljømæssige udfordringer*

Habitatdirektivet forpligter medlemslandene til at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som omfattes af direktivet. ...

Den nuværende baggrundsbelastning med kvælstof fra atmosfæren er ca. 16 kg N/ha i Danmark, hvoraf 6,5 kg, som udgør næsten hele det indenlandske bidrag, kommer fra dansk landbrug. Baggrundsbelastningen er problematisk, da en stor del af de kvælstoffølsomme naturområder har tålegrænser i intervallet 10-15 kg N/ha, og visse naturtyper som f.eks. højmoser har tålegrænser ned til 5-10 kg N/ha. Af habitatdirektivets 59 naturtyper i Danmark er der

7 naturtyper, hvor tålegrænsen med sikkerhed er overskredet overalt i Danmark og 42 naturtyper, hvor tålegrænsen kan være overskredet. Samlet set er der i størrelsesordenen godt 90 habitatområder, hvor tålegrænsen er overskredet med den eksisterende baggrundsbelastning. Der er derfor behov for en indsats overfor baggrundsbelastningen.

Indsatsbehovet efter habitatdirektivet vil blive nærmere konkretiseret i forbindelse med Natura 2000-planlægningen. Natura 2000-planerne skal være færdige inden udgangen af 2009 og de kommunale handleplaner, der mere konkret udmønter indsatsplanlægning, skal foreligge i 2010.» (fremhævet her).

Det fremgår heraf, at det ved vedtagelsen af husdyrgodkendelsesloven klart var forudsat, at habitatdirektivets Natura 2000-regler ikke skulle implementeres i husdyrgodkendelsesloven, men at indsatsbehovet efter habitatdirektivet skulle konkretiseres i Natura 2000-planerne og udmøntes gennem den kommunale indsats.

Endvidere fremgår følgende af afsnit 4.4. og afsnit 9 i de almindelige bemærkninger til husdyrgodkendelsesloven af 2006:

»4.4. Miljøgodkendelsens indhold

...

Reglerne i dette lovforslag erstatter ikke regler i medfør af naturbeskyttelseslovgivningen, herunder miljømålsloven og naturbeskyttelsesloven. Når der i medfør af miljømålsloven og skovloven foreligger vand- og Natura 2000-planer og Natura 2000-skovplaner, der fastlægger specifikke bevaringsmålsætninger, og indsatsplaner i overensstemmelse med vandrammedirektivet og habitatdirektivet, skal disse lægges til grund for vilkårsfastsættelsen.

...

9. Forholdet til anden lovgivning

...

Med hjemmel i miljømålsloven er der udpeget internationale naturbeskyttelsesområder i Danmark. Desuden skal der udarbejdes vand- og natura 2000-planer.

Udpegningen er bindende for myndighederne, og der er i bl.a. miljømålsloven, naturbeskyttelsesloven og skovloven fastsat regler med henblik på – passivt og aktivt – at beskytte de internationale naturbeskyttelsesområder mod forringelser og væsentlige forstyrrelser samt skabe grundlag for at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger. Vandplanerne er ligeledes bindende for myndighederne i deres administration af andre regler. Der henvises særligt til miljømålslovens bestemmelser om vand- og natura 2000-planer, Natura 2000-skovplaner, naturbeskyttelseslovens kap. 2A, skovlovens kapitel 4 og bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder.

Denne lov erstatter ikke disse forskrifter eller regler udstedt i medfør af disse love, som derfor skal lægges til grund ved sagsbehandlingen efter denne lov.

Hvis der efter meddelelsen af miljøgodkendelse efter de foreslåede regler i dette lovforslag, skulle blive behov for indgreb af hensyn til Natura-2000 beskyttelsen, som ikke kan gennemføres efter dette lovforslag på grund af de foreslåede regler om retsbeskyttelse, vil indgreb kunne ske efter reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2a eller tilsvarende bestemmelser i skovloven.» (fremhævet her).

Af de fremhævede dele af citatet fremgår, at det tydeligt er forudsat, at husdyrgodkendelsesloven ikke tilsidesætter Natura 2000-reglerne i f.eks. naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, men at Natura 2000-reglerne og -planerne tværtimod skal lægges til grund ved administrationen af husdyrgodkendelsesloven. Ved fastsættelse af vilkår i husdyrgodkendelser var det forudsat, at de specifikke bevaringsmålsætninger i Natura 2000-planerne skulle lægges til grund.

Som anført i afsnit 3.1.3.1. skal kommunerne iværksætte foranstaltninger, som ifølge Natura 2000-planen er nødvendige for at undgå forringelse af naturtyper, levesteder m.v. Dette skal ske gennem bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, ved at træffe afgørelse om en nærmere vurdering af anmeldte aktiviteter, jf. lovens § 19 b, ved frivillige aftaler jf. lovens § 19 c eller om nødvendigt ved påbud, jf. lovens § 19 d.

Det har således – indtil lovforslag nr. 12, 2010-2011 om ændring af husdyrgodkendelsesloven – været forudsat, at Natura 2000-planerne skulle indeholde beskyttelsesniveauer for ammoniakemission. Af det nugældende bilag 3 til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen fremgår således, at Natura 2000-planerne vil træde i stedet for reglerne i bilaget, når planerne vedtages. Natura 2000-planerne vil imidlertid ifølge lovforslaget alligevel ikke komme til at indeholde konkrete bestemmelser om ammoniakemission, som kommunerne kan gennemføre ved afgørelser efter naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a. I bemærkningerne til lovforslag nr. 12, 2010-2011, side 9, 1. spalte er det således som noget nyt forudsat, at der i de kommende Natura 2000-planer blot vil blive *henvist* til de skærpede krav til ammoniakpåvirkningen – bl.a. i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3. I de foreliggende forslag til Natura 2000-planer for perioden 2009-2015 henvises i overensstemmelse hermed til, at »[r]eduktion af kvælstof-deposition på områdets habitatnaturtyper forventes at ske gennem en kommende ændring af husdyrgodkendelsesloven...«.

Reguleringsteknikken er således blevet ændret fra, at det var forudsat, at kommunerne skulle foretage en specifik implementering af Natura 2000-planer, der indeholdt konkrete ammoniakreduktionskrav, gennem reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a og ved meddelelse af godkendelse efter husdyrgodkendelsesloven, til at der i stedet skal ske en ensartet national regulering, der som udgangspunkt ikke kræver specifikke kommunale afgørelser.

Billighedserstatning efter naturbeskyttelseslovens § 19 g forudsætter en afgørelse efter (f.eks.) § 19 d. Som følge af den foreslåede ordning med henvisninger i Natura 2000-planerne til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen vil de skærpede ammoniakemissionskrav – i hvert fald formelt set – ikke blive gennemført ved afgørelser i medfør af naturbeskyttelseslovens § 19 d, men i forbindelse med afgørelser efter husdyrgodkendelsesloven – f.eks. ved besætningsudvidelser eller revurdering af

godkendelser. Naturbeskyttelseslovens § 19 g finder derfor – ligeledes formelt set – ikke anvendelse, selv om der ved afgørelser efter husdyrgodkendelseslovens skulle ske ændringer i igangværende drift.

At afgørelsen ikke formelt træffes i medfør af naturbeskyttelseslovens § 19 d kan dog imidlertid næppe udelukke billighedserstatning efter § 19 g. Det fremgår klart af bemærkningerne til lovforslag nr. 12, 2010-2011, at *formålet* med de reduktionskrav, der vil blive fastsat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, er at gennemføre Natura 2000-planerne med henblik på at undgå forringelse af naturtyper, levesteder m.v. Af bemærkningerne²¹ fremgår det således generelt, at »[i]nitiativerne vedrørende ammoniakbelastningen vurderes at kræve en hurtig gennemførelse for at kunne støtte op om Natura 2000-planen Den foreslåede regulering vil bidrage til en øget beskyttelse af ammoniakfølsom natur ikke mindst i Natura 2000-områderne og dermed bidrage til at opfylde Natura 2000-planens bevaringsmålsætning.«

Som anført ovenfor har det fra vedtagelsen af husdyrgodkendelsesloven i 2006 været en klar forudsætning, at Natura 2000-planerne – og herunder altså også ammoniakemissionskravene – i praksis skal gennemføres af kommunerne via reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a. Det har endvidere været klart forudsat, at de specifikke bevaringsmålsætninger i Natura 2000-planerne skulle lægges til grund ved afgørelser efter husdyrgodkendelsesloven.

Disse forudsætninger fremgår af forarbejderne til husdyrgodkendelsesloven og må derfor indgå som væsentlige momenter ved lovens fortolkning og anvendelse. Desuden er der i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a klar hjemmel til gennemførelsen af Natura 2000-planerne gennem aftaler eller påbud mod erstatning. En ændring af disse regler og forudsætninger må derfor forudsætte en lovregulering – f.eks. at det i husdyrgodkendelsesloven fastsættes, at naturbeskyttelseslovens regel om billighedserstatning ikke finder anvendelse ved indgreb i igangværende husdyrproduktion. Afskæring af adgangen til billighedserstatning bør ikke kunne ske alene ved en administrativ ændring af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3 sammen med de ligeledes administrativt fastsatte Natura 2000-planer, idet man derved administrativt og uden klar hjemmel fraviger de forudsætninger i forarbejderne, som Folketinget lagde til grund ved vedtagelsen af loven. Formålet med den ændrede reguleringsteknik synes da heller ikke at have været at ændre på husdyrproducenternes adgang til erstatning, men derimod alene at opnå *en forenklet sagsbehandling*. Det fremgår således af bemærkningerne²² til ændringsloven, at »[e]n tilstrækkelig skærpelse af de fælles nationalt fastsatte krav [til ammoniakemission] vurderes endvidere *at kunne bidrage til at forenkle sagsbehandlingen* og dermed forkorte sagsbehandlingstiden for miljøgodkendelser af husdyrbrug, *da kommunerne*

21. Lovforslag nr. 12, 2010-2011, side 4, 1. spalte.

22. Lovforslag nr. 12, 2010-2011, s. 4, 1. spalte.

alternativt skal fastsætte individuelle krav til ammoniakdepositionen i forhold til hver enkelt Natura 2000-delplan.« (fremhævet her). Endvidere fremgår det,²³ at »[l]ovforslaget har til hensigt at ensarte reguleringen, således at der i den kommende Natura 2000-plan vil blive henvist til det fastlagte beskyttelsesniveau i husdyrgodkendelsesloven. Den foreslåede skærpelse af ammoniakudledningen i forhold til § 7-områderne *vil forenkle kommunernes sagsbehandling, idet der normalt ikke vil være et behov for at udarbejde individuelle beregninger* af, hvorvidt etablering, udvidelse eller ændring af et husdyrbrug på mere end 15 DE i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil påvirke et Natura 2000-område væsentligt.« (fremhævet her).

Når fastsættelsen af en ensartet national regulering af ammoniakudledningen i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen således klart er sket for at lette kommunernes sagsbehandling efter naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, og når der ikke i øvrigt i forbindelse med skærpelsen af emissionskravene på lovniveau er ændret ved grundejernes eventuelle ret til billighedserstatning efter naturbeskyttelseslovens § 19 g, forekommer det ikke sandsynligt, at en domstol, der måtte få spørgsmålet forelagt, skulle nå frem til at afskære det *materielle* krav på billighedserstatning – (i tilfælde hvor de skærpede emissionskrav rammer igangværende drift) – som forarbejderne forudsætter, at en grundejer har, alene med henvisning til, at der *formelt* set ikke er truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 19 d, men efter husdyrgodkendelsesloven.²⁴

Noget tilsvarende synes forudsat af *Peter Pagh: Omsætning og regulering af fast ejendom* (2009) s. 457: »Et særskilt problem opstår, når der af hensyn til beskyttelsen af et Natura 2000-område meddeles påbud om forureningsbegrænsning efter ... husdyrbrugslovens § 39. Problemet er, at efter naturbeskyttelseslovens § 19g vil et påbud om ændret drift for at beskytte et Natura 2000 område efter naturbeskyttelseslovens §§ 19e og 19f give ejeren krav på erstatning, uanset om påbuddet anses som et ekspropriativt indgreb. Det er derfor nærliggende at antage, at hvis påbuddet om forureningsbegrænsning alene er begrundet i beskyttelse af Natura 2000 område, har ejeren krav på erstatning.« Forfatteren nævner kun påbud om nedbringelse af forureningen i medfør af husdyrgodkendelseslovens § 39, men det er nærliggende at tro, at tilsvarende synspunkter gælder i forhold til andre indgreb i bestående husdyrhold.

Endelig kan det anføres, at et tilsvarende eksempel på et ønske om at forenkle myndighedernes administration kendes fra miljøbeskyttelseslovens § 26 a, hvorefter kommunalbestyrelsen, hvis der

23. Lovforslag nr. 12, 2010-2011, s. 9, 1. spalte.

24. Se til sammenligning Miljøklagenævnets afgørelse i MAD 2005.211, hvor erstatning med hjemmel i én lov ikke kunne undgås ved at anvende en anden lov, der ikke hjemlede erstatning, til at fastsætte regler der havde samme formål som den førstnævnte lov.

ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning kan pålægge ejeren af en ejendom de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider. I bemærkningerne²⁵ til § 26 a anførtes: »At indgrebene foretages mod erstatning medfører endvidere, at det ikke er nødvendigt at påvise, hvor stor nitratudvaskning hver enkelt ejendom i et område bidrager med. Derimod skal den nødvendige dokumentation være til stede til påvisning af at området som helhed bidrager med en for stor belastning. Det vil således være muligt, hvis det konkret er mest hensigtsmæssigt, at fordele den nødvendige reduktion i kvælstofudledningen »skævt« mellem de forskellige ejendomme i området.« I miljøbeskyttelseslovens § 26 a, blev den administrative lettelse – ved at der ikke skulle foretages konkrete vurderinger af udledningen fra den enkelte ejendom – accepteret, fordi der samtidigt blev ydet billighedserstatning til grundejeren, selv om de måtte blive ramt skævt af den manglende konkrete vurdering. Da de skærpede ammoniakudledningskrav som nævnt er ændret fra at være konkrete vurderinger af de enkelte naturtyper i Natura 2000-planerne til at være generelle nationale niveauer, forekommer det nærliggende, at denne administrative lettelse, der fjerner fokus fra de konkrete forhold på den enkelte ejendom og den enkelte naturtype, således at reduktionskravene kan ramme skævt, imødegås ved at anvende naturbeskyttelseslovens § 19 g om billighedserstatning, der – som anført ovenfor – netop er forudsat anvendt ved indgreb i bestående drift.

3.2.2. Nyetablering og udvidelse af husdyrbrug

3.2.2.1. Det generelle ammoniakreduktionskrav

Ifølge bemærkningerne til forslaget om ændring af husdyrgodkendelsesloven, jf. ovenfor først i afsnit 3.2.1., vil de skærpede ammoniakreduktionskrav først og fremmest have betydning ved etablering af nye husdyrbrug og ved ændringer og udvidelse af eksisterende husdyrbrug. Det fremgår således af bemærkningerne, at de nye krav vil blive gennemført i forbindelse med godkendelser og tilladelser samt revurderinger. I forhold til nyetablering og udvidelser er retsstillingen forholdsvis klar. Etablering og udvidelse af husdyrbrug med mere end 15 dyreenheder kræver tilladelse/godkendelse efter husdyrgodkendelseslovens §§ 10, 11 eller 12. Ifølge naturbeskyttelseslovens § 19 b, stk. 3, 2. pkt., og bilag 2 til loven, er sådanne nyetableringer og udvidelser ikke omfattet af anmelderordningen i naturbeskyttelseslovens § 19 b. Det følger ligeledes heraf, at sådanne nyetable-

25. De specielle bemærkninger til ændringslovens § 2, nr. 2, lovforslag nr. 56 af 16. april 1998.

ringer og udvidelser ikke er omfattet af reglen om billighedserstatning i naturbeskyttelseslovens § 19 g. Se nærmere herom ovenfor afsnit 3.1.3.2.

Da det således i lovteksten og forarbejderne er forudsat, at billighedserstatningen ikke skal omfatte nye aktiviteter – herunder udvidelse af eksisterende drift, når der ikke som følge af udvidelsen tillige stilles krav til den allerede eksisterende drift, sammenlign nedenfor afsnit 3.2.2.2. om totaldepositionsprincippet²⁶ – der kræver tilladelse efter anden lovgivning, vil de krav til driften, som kommer til at følge af de skærpede ammoniakreduktionskrav ved nyetablering og udvidelser af husdyrbrug, højst sandsynligt ikke udløse billighedserstatning.

Situationen svarer i princippet til den, der blev behandlet i U 1995.952 Ø. Sagen vedrørte miljøbeskyttelseslovens § 24, der indeholder hjemmel til at nedlægge forbud mod anvendelse af gødning og bekæmpelsesmidler for at undgå fare for forurening af grundvandet. I miljøbeskyttelseslovens § 63 findes en bestemmelse om erstatning i forbindelse med pålæg eller forbud efter § 24. I sagen fandt landsretten, at miljøbeskyttelseslovens § 24 ikke var til hinder for, at en indvindingstilladelse i medfør af *råstofloven* betinges af tilsvarende vilkår vedrørende anvendelse af indvindingsarealet efter dets aflevering, såfremt sådanne vilkår antages at begrænse forureningsrisikoen ved fortsat landbrugsdrift som følge af det ved råstofindvindingen skete indgreb i jordbundsforholdene. Østre Landsret lagde bl.a. vægt på, at råstofloven indeholder hjemmel til i forhold til råstofudnyttelse at træffe afgørelse om en række miljømæssige forhold, som er undergivet generel regulering i anden lovgivning, herunder miljøbeskyttelsesloven, og på at bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 63 om erstatning efter sit indhold ikke gælder, hvor andet følger af andre lovbestemmelser. Noget tilsvarende fremgår af naturbeskyttelseslovens § 19 b, stk. 3, om aktiviteter, der kræver tilladelse efter anden lovgivning.

På baggrund af det anførte er det ikke nærliggende, at domstolene vil nå frem til en anvendelse af reglen om billighedserstatning i naturbeskyttelseslovens § 19 g, jf. § 19 b, når der er tale om nyetablering eller udvidelse af eksisterende husdyrbrug. Se dog næste afsnit om den *specifikke* ammoniakregulering.

3.2.2.2. Den specifikke ammoniakregulering

I forhold til udvidelser af husdyrbrug, der ligger i områder, som er omfattet af den specifikke ammoniakregulering, fremgår det af lovforslag nr. 12, 2010-2011 (side 7, 1. spalte øverst samt side 19,

26. Udgangspunktet er, at det generelle reduktionskrav ved udvidelser kun rammer selve udvidelsen og ikke det eksisterende anlæg. Af bilag 3 til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen fremgår dog: »Kravet om reduktion af ammoniakemissionen gælder for udvidelser samt for stalde der renoveres, men kan gennemføres som et krav til reduktion af ammoniaktabet for både det eksisterende og det nye anlæg«. Dette må formentlig forstås således, at udgangspunktet er, at reduktionskravet på 30 pct. beregnes på grundlag af udvidelsen alene, men husdyrproducenten kan vælge at fordele dette reduktionskrav på både udvidelsen og det eksisterende anlæg. Hvis kommunen derefter træffer afgørelse herom, vil der være tale om et frivilligt valg fra producenten, som næppe udløser billighedserstatning, selv om eksisterende drift berøres.

2. spalte) om ændring af husdyrgodkendelsesloven, at der ved udvidelsen af husdyrholdet skal lægges vægt på *totaldepositionen* – og ikke som hidtil alene på *merdepositionen*. I praksis kan dette betyde, at en meget lille besætningsudvidelse kan få betydelige konsekvenser for den bestående drift. Formelt set er udvidelser som nævnt i afsnit 3.2.2.1. omfattet af husdyrgodkendelseslovens regler om tilladelse og godkendelse, og derfor som ligeledes nævnt som udgangspunkt heller ikke omfattet af anmelderordning og billighedserstatning i naturbeskyttelsesloven.

Imidlertid må det tages i betragtning, at hvis der for et bestående, uændret husdyrbrug – for at opfylde Natura 2000-planerne – ud fra en konkret vurdering af husdyrproduktionens påvirkning af de beskyttede naturtyper var blevet foretaget en skærpelse af ammoniakemissionskravet af samme omfang som skiftet fra merdeposition til totaldeposition vil indebære ved udvidelser, er det utvivlsomt, at det ville have været et indgreb i igangværende aktiviteter, som skulle ske med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 19 d og med billighedserstatning efter § 19 g. Der er således en klar forudsætning bag Natura 2000-reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a om, at indgreb i igangværende drift, der er nødvendige for at gennemføre Natura 2000-reglerne, sker mod billighedserstatning. Endvidere er det som nævnt i afsnit 3.2.1. ifølge afsnit 9 i de almindelige bemærkninger til husdyrgodkendelsesloven af 2006 en klar forudsætning bag reglerne i husdyrgodkendelsesloven, at loven ikke erstatter Natura 2000-reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a.

Endvidere må det tages i betragtning, at husdyrbrugsbegrebet er knyttet til den enkelte ejendom, jf. husdyrgodkendelseslovens § 3, nr. 1. Dermed knyttes skiftet til totaldeposition også til en ejendom. Dette betyder, at en husdyrproducent – i hvert fald i teorien – kan vælge at drive sit bestående husdyrbrug (på én ejendom) videre uden skærpede krav (eller med skærpede krav mod billighedserstatning) og kan foretage en udvidelse af besætningen på en anden ejendom som et nyt selvstændigt husdyrbrug. Da godkendelse efter husdyrgodkendelsesloven omfatter det enkelte anlæg og ikke ansøgerens bedrift, vil udvidelsen således f.eks. kunne etableres på en anden ejendom inden for producentens bedrift, og i forhold til denne ejendom vil der være tale om nyetablering og ikke om udvidelse, hvorfor princippet om totaldeposition ikke skal anvendes. I så fald ville ammoniakreduktionskravet alene ramme udvidelsen, og ikke de igangværende aktiviteter på den første ejendom.

Udtrykt på en anden måde vil det kunne føre til *forskelsbehandling*, hvis reglen om billighedserstatning ikke anvendes på det skærpede krav, som på grund af totaldepositionsprincippet rammer den bestående del af bedriften. Hvis f.eks. landmand A og B har ens bedrifter, og begge foretager den samme besætningsudvidelse og dermed begge forøger ammoniakemissionen lige meget, vil landmand A – der udvider sin bestående ejendom – blive ramt af et langt hårdere reduktionskrav

end landmand B – der har mulighed for at foretage udvidelsen på en ny ejendom (eventuelt inden for sin bedrift). Hvis landmand B's anden ejendom også ligger tæt på en beskyttet naturtype, er det dog nærliggende, at kommunen – for at opfylde sin forpligtelse til at implementere Natura 2000-planerne – (i mangel af aftale) må påbyde landmand B at ændre sin drift, således at den opfylder ammoniakreduktionskravet i samme grad som landmand A. Men et sådant påbud over for landmand B vil skulle ske efter naturbeskyttelseslovens § 19 d, og vil udløses erstatning, jf. § 19 g. Som det fremgår, vil en antagelse om, at anvendelse af totaldepositionsprincippet ikke udløser billighedserstatning for den del, som rammer den bestående bedrift, stille to i øvrigt ligestillede borgere meget forskelligt.

Dette ses også af et andet eksempel: Hvis to identiske ejendomme, der begge er omfattet af den 8-årige fredningsperiode, jf. husdyrgodkendelseslovens § 40, stk. 1, og § 41, stk. 1, er beliggende i samme område og omfattet af samme Natura 2000-plan, vil den ejendom, som ikke foretager udvidelser, kun blive pålagt øgede restriktioner, hvis det sker ved et påbud mod erstatning i medfør af naturbeskyttelseslovens § 19 d, jf. § 19 g.²⁷ (Hvis der ikke sker indgreb i forhold til den ejendom, hvor driften ikke ændres, kan det være i strid med habitatdirektivet, da kommunen har pligt til at gribe ind). Den anden ejendom, som vælger at udvide bedriften, rammes derimod af øgede restriktioner også i forhold til den bestående drift. Hvis dette ikke udløser billighedserstatning, rammer implementering af Natura 2000-planerne tilfældigt og skævt, idet to ejendomme, der med samme bestående produktion belaster naturområdet lige meget, rammes helt forskelligt.

Det kan hævdes, at det er husdyrproducenten selv – og ikke et myndighedskrav i forhold til bestående drift – der udløser det skærpede krav ved, at producenten foretager udvidelsen, og at husdyrproducenten derfor selv må vælge, om han – uden erstatning – vil udvide under skærpede krav eller ej. Dette forhold kan dog næppe tillægges vægt. Formålet med ammoniakreduktionskravene er at sikre at målene i Natura 2000-planerne nås. Kravene skal derfor implementeres over for alle husdyrproducenter, uanset hvordan de vælger at indrette deres produktion (på en eller flere ejendomme). Når to producenter bidrager lige meget til ammoniakudledningen, bør forskelle i produktionsformer ikke være afgørende for, om der gives den billighedserstatning, der skal kompensere for nedbringelse af udledningen. Dette vil være i strid med lighedsprincippet, og indgrebet vil alt andet lige ikke være proportionalt i forhold til den producent, der ikke opnår erstatning, når den tilsvarende reduktion på den identiske naboejendom kan nås mod compensation. Efter omstændighederne kan en anvendelse af totaldepositionsprincippet uden erstatning føre til, at den producent, der udleder mest ammoniak, kommer til at bære den mindste økonomiske byrde ved de skærpede ammoni-

27. Der ses her bort fra muligheden for at tage en godkendelse op til revurdering i fredningsperioden ved væsentlige ændringer eller forurening og uhygiejniske forhold i medfør af husdyrgodkendelseslovens § 40, stk. 2, og §§ 42-43.

akreduktionskrav. Endelig vil en afskæring af erstatning være i strid med den udtrykkelige forudsætning i afsnit 9 i de almindelige bemærkninger til husdyrgodkendelsesloven af 2006 om, at loven ikke erstatter regler i medfør af naturbeskyttelsesloven – herunder i særdeleshed Natura 2000-reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, jf. afsnit 3.2.1.

På baggrund af det anførte, forekommer det ikke usandsynligt, at domstolene ved udvidelser af husdyrholdet vil fortolke bestemmelserne således, at den del af skærpelsen (anvendelsen af totaldepositionsprincippet), som rammer igangværende aktiviteter, må ske mod erstatning efter naturbeskyttelseslovens § 19 g.

3.2.2.3. Driftsændringer, der ikke indebærer en udvidelse af husdyrholdet

Ifølge husdyrgodkendelseslovens §§ 10-12 omfatter tilladelses- og godkendelsesordningerne ikke blot udvidelser, men også *ændringer af driften*, som ikke indebærer udvidelser af husdyrholdet. Som udgangspunkt falder sådanne ændringer – f.eks. reovering af en stald – derfor udenfor anmelderordningen i naturbeskyttelseslovens § 19 b og udenfor reglen om billighedserstatning.

Hvis ordlyden af bilag 3 til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen – hvori det skærpede generelle ammoniakemissionskrav vil blive indsat – opretholdes, vil det heraf komme til at fremgå, at det nye krav om 30 pct. reduktion bl.a. vil gælde ved reovering af stalde, og at kravet kan gennemføres som et krav til reduktion af ammoniaktabet for både det eksisterende og det nye anlæg. Af bilag 3 fremgår endvidere:

»Kravet om reduktion af ammoniakemissionen gælder for udvidelser samt for stalde der reoveres

Begrebet reovering er i denne sammenhæng identisk med godkendelsespligtige ændringer af staldanlægget. Dette vil sige *reoveringer, der kan sidestilles med en nyetablering*. Dette vil omfatte ændringer i dyretyper eller staldsystemer. Derimod vil udskiftning af inventar uden samtidige ændringer i gødningsanlæg m.v. ikke være godkendelsespligtige og dermed heller ikke omfattet af det generelle ammoniakkrav.« (fremhævet her).

Som det ses er det alene hensigten, at reoveringer og lignende ændringer skal udløse det skærpede ammoniakemissionskrav, hvis reoveringen m.v. kan sidestilles med nyetablering og/eller omfatter ændringer i dyretyper og staldsystemer, hvilket må antages at ændre husdyrbrugets ammoniakudledning. For så vidt angår sådanne *driftsændringer, der kan sidestilles med nyetablering, og som medfører øget ammoniakudledning fra bedriften* (godkendelsespligtige ændringer), er der næppe tvivl om, at de må behandles på samme måde som nyetablering og udvidelse af husdyrbrug. Herom henvises der derfor til det ovenfor i afsnit 3.2.2.1. og 3.2.2.2. anførte.

For så vidt angår *andre driftsændringer, der ikke medfører øget ammoniakudledning fra bedriften* (ikke-godkendelsespligtige ændringer) må det på baggrund af ordlyden af bilag 3 til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen antages, at disse ikke vil føre til øgede krav om begrænsninger i ammoniakemissionen efter husdyrgodkendelsesloven. Hvis der i forbindelse med sådanne ændringer stilles krav om begrænsninger i udledningen, må det derfor ske med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 19 d mod erstatning i medfør af § 19 g.

3.2.3. Revurdering af uændrede husdyrbrug ved udløbet af den 8-årige fredningsperiode

I medfør af husdyrgodkendelsesloven § 41, stk. 1, kan der som udgangspunkt ikke meddeles påbud eller forbud vedrørende et husdyrbrug, der er godkendt efter lovens §§ 11 og 12, før der er forløbet 8 år efter godkendelsen. Efter meddelelse af en godkendelse har husdyrproducenten således en 8-årig fredningsperiode, hvor han kan fortsætte den godkendte drift uændret, uden at blive mødt med nye (skærpede) krav til driften. Hvis der i denne fredningsperiode skal ske en gennemførelse af de skærpede ammoniakudledningskrav over for et husdyrbrug, som ikke er ændret, kan det derfor kun ske med hjemmel i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a ved frivillig aftale eller ved påbud mod erstatning.²⁸ Dette fremgår også af afsnit 9 i de almindelige bemærkninger til husdyrgodkendelsesloven af 2006:

»Hvis der efter meddelelsen af miljøgodkendelse efter de foreslåede regler i dette lovforslag, skulle blive behov for indgreb af hensyn til Natura-2000 beskyttelsen, som ikke kan gennemføres efter dette lovforslag på grund af de foreslåede regler om retsbeskyttelse, vil indgreb kunne ske efter reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2a eller tilsvarende bestemmelser i skovloven.«

Når den 8-årige fredningsperiode er udløbet, følger det af husdyrgodkendelseslovens § 41, at kommunalbestyrelsen *kan* tage godkendelsen op til revurdering og eventuelt ændre vilkårene. Ifølge husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 17, stk. 1, *skal* sådanne godkendelser tages op til revurdering mindst hvert 10. år. Første revurdering skal ske 8 år efter godkendelsen blev meddelt.

I dette afsnit vurderes de *tilfælde, hvor der i fredningsperioden ikke er sket nogen godkendelsespligtige ændringer i driften og derfor heller ikke sket ændringer af den oprindelige godkendelse*. Hvis

28. Der ses her bort fra muligheden for revurdering i fredningsperioden i medfør af husdyrgodkendelseslovens § 40, stk. 2, på grund af væsentligt ændrede formål og påbud i medfør af lovens § 42 i forhold til et husdyrbrug, der medfører uhygiejniske forhold eller væsentlig forurening. Der ses endvidere bort fra muligheden for at nedlægge forbud mod fortsat drift, hvis forurening medfører overhængende, alvorlig fare for sundheden, jf. § 43.

der i forbindelse med revurderingen efter fredningsperiodens udløb ændres vilkår for godkendelsen opstår spørgsmålet, om dette udløser billighedserstatning efter naturbeskyttelseslovens § 19 g.²⁹

I medfør af husdyrgodkendelseslovens §§ 11 og 12 er det »etablering, udvidelse eller ændring« af husdyrbrug, som kræver godkendelse. Når det som nævnt forudsættes, at der ikke er ændrede forhold, kan en revurdering derfor ikke umiddelbart sidestilles med etablering, udvidelse eller ændring. Forhåndsvurderingen *er* allerede foretaget i forbindelse med den oprindelige godkendelse. Dette taler for, at revurderingen er omfattet af erstatningsordningen i naturbeskyttelseslovens § 19 g, jf. § 19 b, stk. 3, 2. pkt., der udelukker »...aktiviteter, som i øvrigt kræver tilladelse...«, hvilket en revurdering ikke umiddelbart gør.

På den anden side kan det anføres, at den godkendelse, der revurderes, er meddelt ud fra de på godkendelsestidspunktet gældende lovbestemmelser, hvoraf bl.a. følger, jf. husdyrgodkendelseslovens § 41, at der kan/skal ske revurdering efter en 8-årig henholdsvis 10-årig periode. På det grundlag kan det modsat gøres gældende, at den 8-årige fredningsperiode er et vilkår for den oprindelige godkendelse (eller at godkendelsen er tidsbegrænset til maksimalt 10 år), hvorfor revurderingen blot er et forventeligt led i den oprindelige godkendelse, med den virkning at også revurderingen – som andre aktiviteter (nyetablering eller ændringer), der kræver godkendelse – falder uden for ordningen med billighedserstatning.

Det må imidlertid tillægges væsentlig betydning, at det skærpede ammoniakreduktionskrav – som anført i afsnit 3.2.1. – er begrundet i, at dette er nødvendigt for at gennemføre Natura 2000-planerne. Kommunerne har i medfør af naturbeskyttelseslovens § 19 a pligt til at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå miljømålene i Natura 2000-planerne, når de er vedtaget. Når det forudsættes (i lovbemærkningerne), at de skærpede ammoniakreduktionskrav er nødvendige for at gennemføre Natura 2000-planerne, og når planerne (i de foreliggende udkast) direkte henviser til de reduktionskrav, der fastsættes i henhold til husdyrgodkendelsesloven, er kommunerne derfor – fra vedtagelsen af Natura 2000-planerne – principielt forpligtede til at gennemføre reduktionskravene i forhold til alle ejendomme.³⁰

For ejendomme, der er omfattet af en fredningsperiode, kan reduktionskravet i perioden – som nævnt i indledningen til dette afsnit – kun gennemføres ved påbud efter § 19 d og med billighedserstatning efter § 19 g. Der er ikke i husdyrgodkendelsesloven hjemmel til at foretage ændringer, før

29. I lovforslag nr. 12, 2010-2011, side 7, 2. spalte er det således forudsat, at de skærpede reduktionskrav vil blive gennemført i forbindelse med godkendelser og tilladelser samt revurderinger.

30. Det er dog ikke klart – og falder uden for mit opdrag at vurdere – om en vis frist til opfyldelse af Natur 2000-målene må accepteres.

der sker nyetablering, udvidelse, ændring eller revurdering. Der ses her bort fra muligheden for at gribe ind i fredningsperioden i særlige tilfælde i medfør af husdyrgodkendelseslovens § 40, stk. 2, og §§ 42-43.

For husdyrbrug, hvor 8-års-perioden er udløbet (eller vil udløbe kort efter) på tidspunktet for Natura 2000-planernes vedtagelse, kan reduktionskravene derimod gennemføres via revurderingsproceduren i husdyrgodkendelsesloven. Da påbud om reduktion i forbindelse med en revurdering – i hvert fald formelt set – er en afgørelse efter husdyrgodkendelsesloven og ikke efter naturbeskyttelsesloven, falder en sådan afgørelse udenfor ordlyden af reglen om billighedserstatning i naturbeskyttelseslovens § 19 g.

Da begge fremgangsmåder imidlertid klart har til formål at realisere målene i Natura 2000-planerne, *da* det forudsættes, at der ikke er sket ændringer i den bestående drift, *da* naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a derfor forudsætter, at der i forbindelse hermed ydes billighedserstatning, *og da* det af bemærkningerne til husdyrgodkendelsesloven fremgår, at denne ikke har til formål at erstatte bl.a. naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, *forekommer det nærliggende, at der i begge tilfælde må gives billighedserstatning efter § 19 g.* I modsat fald ville det for husdyrproducenter være vilkårligt, om de modtager erstatning eller ej for samme indgreb. Dette ville afhænge af, om kommunen tilfældigt eller bevidst vælger at foretage indgrebet i eller efter fredningsperioden. Endvidere ville identiske husdyrbrug kunne blive behandlet vidt forskelligt, hvis det for den ene ejendom er muligt at bruge revurderingsproceduren uden erstatning, mens den anden ejendom skal meddeles påbud efter naturbeskyttelseslovens § 19 d mod erstatning, alene fordi fredningsperioden var udløbet for den ene ejendom, men ikke for den anden, selv om hensynet bag indgrebet i begge tilfælde er opfyldelse af miljømålene i Natura 2000-planerne. Dette synes at stride mod den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.³¹

I øvrigt bemærkes, at selv om bemærkningerne til forslaget om ændring af husdyrgodkendelsesloven lægger op til det, kan kommunerne formentlig principielt ikke vente til udløbet af den 8-årige fredningsperiode og først implementere de skærmede ammoniakreduktionskrav i forbindelse med en revurdering af husdyrbruget, da kravene angives som nødvendige for at nå miljømålene i Natura 2000-planerne. At vente til revurderingen vil derfor antageligt udgøre en overtrædelse af pligten i naturbeskyttelseslovens § 19 a og § 19 d, og af miljømålsloven § 48. Det falder uden for mit opdrag nærmere at vurdere spørgsmålet om kommunernes eventuelle overtrædelse af § 19 a m.v., men forholdet må antages at kunne spille ind ved domstolenes vurdering af, om der skal betales billigheds-

31. Om lighedsgrundsætningen og magtfordrejning se *Jens Garde m.fl.*: Forvaltningsret – Almindelige emner (5. udg. 2009) s. 252 ff.

erstatning. Den foreslåede ordning med generelle nationale reduktionskrav, der først skal gennemføres ved revurdering m.v., er – som nævnt i bl.a. afsnit 3.2.1. – etableret for at lette kommunernes sagsbehandling. At en sådan rent administrativ begrundelse (der i øvrigt ikke er lovfæstet, men forudsættes fastsat administrativt) skulle kunne føre til, at husdyrproducenter afskæres fra deres lov hjemlede ret til billighedserstatning, forekommer tvivlsomt. Dernæst forekommer det ikke nærliggende, at en kommune alene ved (bevidst eller af administrative grunde – og muligt i strid med dens forpligtelser efter naturbeskyttelseslovens § 19 a m.v.) at vente med at iværksætte reduktionskravene, skulle kunne afskære retten til billighedserstatning. Afhængig af de konkrete omstændigheder vil en kommunes afventning af fredningsperiodens udløb kunne fortolkes således, at kommunens kompetence til at iværksætte foranstaltninger, der gennemfører Natura 2000-planerne, i stedet anvendes til at undgå udbetaling af billighedserstatning; svarende til en form for magtfordrejning. I forvaltningsretlig forstand ville der i så fald foreligge såkaldt »kvalificeret forsinkelse«, idet formålet med at afvente fredningsperiodens udløb (trække tiden ud) ville være at undgå at skulle udbetale billighedserstatning.³² En sådan forsinkelse kan på selvstændigt grundlag medføre erstatningsansvar, jf. U 1992.567 H.

Problemstillingen har desuden væsentlige ligheder med den, som blev behandlet af Miljøklagenævnet i MAD 2005.914.

Sagen handlede om, hvorvidt der erstatningsfrit i medfør af vandforsyningslovens § 20 kunne fastsættes begrænsninger i en markvandingstilladelse for at reducere nitratudvaskning, når der samtidig i miljøbeskyttelseslovens § 26 a, findes en regel om, at restriktioner for almindelig landbrugsdrift, som ud over (den generelle) regulering af gødningsanvendelse er nødvendige med henblik på at beskytte grundvandet imod nitratudvaskning fra landbrugsjord, enten sker ad frivillighedens vej eller imod fuldstændig erstatning. Miljøklagenævnet bemærkede, at der hverken i vandforsyningsloven eller i motiverne hertil lå på nogen forudsætning om, at vandforsyningsloven skulle indeholde hjemmel til at nægte eller begrænse en markvandingstilladelse med det nævnte formål. Miljøklagenævnet anså det for betænkeligt at antage, at der gennem administrationen af vandforsyningslovens § 20 kan pålægges restriktioner i form af nægtelse eller begrænsning af adgangen til markvanding som led i almindelig landbrugsmæssig drift, når formålet hermed er at begrænse nitratudvaskningen til grundvandet.

Afgørelsen svarer i princippet til den her behandlede problemstilling, idet der i naturbeskyttelseslovens §§ 19 c, d og e er en klar regel om, at gennemførelse af Natura 2000-planerne sker enten ved frivillig aftale eller mod erstatning. Der foreligger ikke i husdyrgodkendelsesloven – ej heller efter den foreslåede lovændring – hjemmel til implementering af Natura 2000-planerne ved påbud uden

32. Se herom *Jens Garde m.fl.*: Forvaltningsret – Almindelige emner (5. udg. 2008) s. 240.

erstatning. Tværtimod er det i bemærkningerne til husdyrgodkendelsesloven af 2006 klart forudsat, at loven ikke erstatter naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a. Se også nærmere afsnit 3.2.1. om det overordnede samspil mellem reglerne.

Det forekommer derfor sandsynligt, at en domstol vil nå frem til, at der skal betales billighedserstatning, hvis der i forbindelse med en revurdering efter fredningsperiodens udløb ændres vilkår, således at de skærpede ammoniakreduktionskrav skal opfyldes.

3.2.4. Direkte indgreb over for eksisterende husdyrbrug

Som nævnt forudsættes implementering af de skærpede ammoniakreduktionskrav at ske ved nyetablering, udvidelse, ændring eller revurdering af husdyrbrug. I forhold til allerede eksisterende husdyrproduktioner, er der derfor som udgangspunkt ifølge lovforslag nr. 12, 2010-2011 om ændring af husdyrgodkendelsesloven ikke lagt op til ændringer. Se dog i de foregående afsnit om tilfælde, der må sidestilles med indgreb over for eksisterende drift. Der er ikke i husdyrgodkendelsesloven eller i den foreslåede ændring heraf hjemmel til, at kommunerne eller andre myndigheder kan foretage ændringer i eksisterende drift, hvor der ikke er sket ændringer i forhold til den meddelte godkendelse.³³ Såfremt et sådant indgreb lovligt skal kunne ske, kræves der således hjemmel i anden lovgivning. En sådan findes i naturbeskyttelseslovens § 19 d. Efter naturbeskyttelseslovens § 19 a og § 19 d er der endda pligt til at gennemføre foranstaltninger, hvis disse er nødvendige for at nå målene i Natura 2000-planerne. Såfremt der foretages indgreb med henblik på at gennemføre de skærpede ammoniakreduktionskrav over for igangværende husdyrbrug, der ikke ændres, og hvor den 8-årige fredningsperiode ikke er udløbet, kan det derfor kun ske ved frivillig aftale eller ved påbud mod billighedserstatning efter reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a.³⁴

4. Sammenfatning

Såvel naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a som husdyrgodkendelsesloven med tilhørende bekendtgørelse sonderer mellem indgreb i forhold til igangværende husdyrbrug henholdsvis nyetableringer, udvidelser og ændringer, der kræver forudgående undersøgelse af konsekvenserne. Ved nyetableringer, udvidelser og ændringer kræves godkendelse efter husdyrgodkendelsesloven, hvilket som

33. Der ses her bort fra revurderinger efter udløb af fredningsperioden, som er behandlet ovenfor i afsnit 3.2.3. Der ses endvidere bort fra muligheden for revurdering i fredningsperioden i medfør af husdyrgodkendelseslovens § 40, stk. 2, på grund af væsentligt ændrede formål og påbud i medfør af lovens § 42 i forhold til et husdyrbrug, der medfører uhygiejniske forhold eller væsentlig forurening. Der ses endvidere bort fra muligheden for at nedlægge forbud mod fortsat drift, hvis forurening medfører overhængende, alvorlig fare for sundheden, jf. § 43.

34. Se således også *Peter Pagh: Omsætning og regulering af fast ejendom* (2009) s. 457.

følge af reglen i naturbeskyttelseslovens § 19 b, stk. 3, har den konsekvens, at reglen om billighedserstatning i naturbeskyttelseslovens § 19 g som udgangspunkt ikke gælder, jf. *afsnit 3.1.3.2*. Billighedserstatning gives således ved indgreb i igangværende virksomhed.

Det følger heraf, at gennemførelse af de skærpede ammoniakreduktionskrav i forbindelse med *nyetableringer og udvidelse* af husdyrbrug – herunder godkendelsespligtige ændringer (renoveringer), der kan sidestilles med en nyetablering, fordi de omfatter ændringer i dyretyper eller staldsystemer – må forventes at kunne ske uden pligt til betaling af billighedserstatning. *Se nærmere afsnit 3.2.2.1. og til dels afsnit 3.2.2.3.*

Omvendt følger det af det anførte, at indgreb med henblik på at gennemføre de skærpede ammoniakreduktionskrav over for *igangværende husdyrbrug, der ikke ændres* for så vidt angår dyretyper eller staldsystemer, og *husdyrbrug hvor den 8-årige fredningsperiode ikke er udløbet*, kun kan ske ved frivillig aftale eller ved påbud og mod billighedserstatning efter reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a. *Se nærmere afsnit 3.2.4.*

I i hvert fald to tilfælde er det derimod ikke klart, om de skærpede ammoniakreduktionskrav kan gennemføres efter husdyrgodkendelsesloven uden billighedserstatning. *Det første tilfælde omhandler den specifikke ammoniakregulering.* Udgangspunktet er, at den skærpede specifikke regulering skal gennemføres i forbindelse med etablering, udvidelse og ændring af anlæg på husdyrbrug, jf. husdyrgodkendelseslovens § 7. Men, selv om kravene skærpes i forbindelse med en ændring/udvidelse af driften, kan kravet få betydning også i forhold til igangværende drift, idet der sker et skift i den måde, som kravet opgøres på, fra merdepositionsprincippet til totaldepositionsprincippet. Dermed rammer det skærpede udledningskrav også den bestående drift. Under hensyn til forudsætningen i bemærkningerne til husdyrgodkendelsesloven om, at denne ikke erstatter naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, samt under henvisning til ligheds- og proportionalitetsprincipperne, forekommer det ikke usandsynligt, at domstolene ved sådanne udvidelser af husdyrholdet vil fortolke bestemmelserne således, at den del af skærpelsen (anvendelsen af totaldepositionsprincippet), som rammer den bestående, men i øvrigt uændrede drift, ikke kan ske uden erstatning efter naturbeskyttelseslovens § 19 g. *Se nærmere afsnit 3.2.2.2.*

Det andet tilfælde omhandler revurdering af husdyrbrug, der ikke er ændret, mere end 8 år efter godkendelsen. Som udgangspunkt kan reduktionskravene vedrørende ammoniak gennemføres via revurderingsproceduren i husdyrgodkendelsesloven uden billighedserstatning efter naturbeskyttelsesloven. Det må dog tages i betragtning, at formålet med reduktionskravene imidlertid er at realisere målene i Natura 2000-planerne, at naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a fastslår, at der i forbindelse

hermed skal ydes billighedserstatning, *og at* det af bemærkningerne til husdyrgodkendelsesloven fremgår, at denne ikke har til formål at erstatte bl.a. naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a. Det må tillige indgå i vurderingen, at det efter omstændighederne vil kunne blive vilkårligt, om to husdyrproducenter med samme driftsform modtager erstatning eller ej for samme indgreb, og at producenternes retsstilling vil kunne blive afhængig af, om kommunerne får gennemført de skærpede krav før eller efter udløbet af fredningsperioden. Dette synes at stride mod den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Det forekommer derfor sandsynligt, at en domstol vil nå frem til, at der skal betales billighedserstatning, hvis der i forbindelse med en revurdering efter fredningsperiodens udløb ændres vilkår, således at de skærpede ammoniakreduktionskrav skal opfyldes i den efterfølgende nye fredningsperiode. *Se nærmere afsnit 3.2.3.*

Anvendte forkortelser

KFE	Kendelser om Fast Ejendom
MAD	Miljøretlige Afgørelser og Domme
TfL	Tidsskrift for Landbrugsret
U	Ugeskrift for Retsvæsen