



NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

24. november 2011 • J.nr.: NMK-133-00068 • Ref.: MSA

AFGØRELSE

efter § 16 i husdyrbrugloven¹.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 5. maj 2010 om godkendelse til udbringning af husdyrgødning på ejendommen Højbyvej 3, 6900 Skjern, med følgende ændring:

Som vilkår nr. 7 a indsættes:

"Ansøger skal inden den 1. februar 2012 tilsende kommunen en redegørelse for, hvordan udvaskningen af kvælstof fra rodzonen nedbringes til maksimalt 62,3 kg N/ha/år. Kommunen træffer herefter afgørelse om fastsættelse af vilkår, der sikrer en sådan nedbringelse af kvælstofudvaskningen."

Afgørelsen er truffet af næstformand, cand.jur. Mikkel Schaldemose, ph.d. seniorrådgiver Gitte Blicher-Mathiesen², gårdejer Sejer Grimstrup, cand.scient. i biologi Signe Nepper Larsen og cand.agro. Arne Munk, jf. § 5, stk. 1, nr. 1, og § 8 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet³.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. husdyrbruglovens § 90.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1486 af 4. december 2009 om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug med senere ændringer.

² Gitte Blicher-Mathiesen indtrådte primo september 2011 som nævnsmedlem i stedet for cand.agro. Anita Carøe Henningsen.

³ Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet med senere ændringer.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Ringkøbing-Skjern Kommune har den 5. maj 2010 truffet afgørelse efter husdyrbruglovens § 16 om godkendelse til udbringning af husdyrgødning på arealer tilhørende ejendommen Højbyvej 3, 6900 Skjern.

Afgørelsen er påklaget til Miljøklagenævnet af Det Økologiske Råd. Sagen er pr. 1. januar 2011 overført til Natur- og Miljøklagenævnet, som færdigbehandler sagen efter de hidtil gældende regler⁴.

Det Økologiske Råd har bl.a. anført, at kommunen ikke har foretaget en konkret vurdering af, om kvælstofudvaskningen fra arealerne vil medføre en væsentlig påvirkning af Ringkøbing Fjord, der er et kvælstofsårbart Natura 2000-område. Det Økologiske Råd finder endvidere, at der ikke bør tillades et fosforoverskud på 13,8 kg P/ha/år fra svinegylle i oplandet til et Natura 2000-område, uanset at arealerne ligger i fosforklasse 0.

Sagens oplysninger

Der er søgt om godkendelse til udbringning af husdyrgødning og dybstrøelse fra 548,38 dyreenheder (DE) på 391,73 ha af arealerne tilhørende ejendommen Højbyvej 3, 6900 Skjern. Husdyrgødningen og dybstrøelsen vil blive modtaget fra svinebrugene på ejendommene Højbyvej 3, 6900 Skjern – som drives under et andet CVR-nr. end ejendommens arealer – og FASTERLUNDVEJ 2, 6900 Skjern.

Natur- og Miljøklagenævnet har konstateret, at alle udbringningsarealerne afvander via Skjern Å til det internationale naturbeskyttelsesområde nr. 69, Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen. Det fremgår af såvel basisanalysen for Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen⁵ som Miljøministeriets forslag til vandplan for Hovedvandopland 1.8 Ringkøbing Fjord⁶, at miljømålslovens miljømål "god tilstand" – bl.a. på grund af udvaskningen af kvælstof fra landbrug i oplandet – ikke er opfyldt i området.

Af kommunens afgørelse af 5. maj 2010 fremgår bl.a. følgende:

"Ifølge ansøgningen ligger 390,59 ha af udbringningsarealerne i "P-klasse 0". Disse arealer udløser derfor ikke skærpede krav til ejendommens fosforoverskud, idet de generelle harmoniarealer anses tilstrækkelige til beskyttelse af Natura 2000-området mod fosfortilførsel fra arealerne.

Det fosforoverskud, som kan tillades på udbringningsarealerne, skal regnes på bedriftsniveau. Dette niveau overholder ansøgte projekt ifølge ansøgningen. Det er derfor vurderet, at ejendommens arealdrift ikke vil medføre en væsentlig fosforpåvirkning af Natura 2000-området Ringkøbing Fjord.

[...]

Da afstanden fra de internationale beskyttede områder til udbringningsarealerne er over 1000 m og lovpligtige krav til fosfor og nitrat er overholdt vurderes det, at de internationale beskyttede områder ikke vil blive væsentligt påvirket af ammoniak, fosfor og nitrat som følge af driften af udbringningsarealerne.

⁴ Jf. § 28, stk. 4, i lov nr. 484 af 11. maj 2010 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love og § 3, stk. 2, i lov nr. 1608 af 22. december 2010 om ændring af lov om Natur- og Miljøklagenævnet og lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love.

⁵ Tilgængelig på <http://www.vandognatur.dk/Emner/Naturplaner/Naturomraader/>

⁶ Tilgængelig på http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/05924F65-58C0-44F9-8D26-F76B230587B8/114458/18_RingkøbingFjord.pdf

På baggrund af ansøgningen vurderes det, at driften af udbringningsarealerne ikke ændres væsentligt i forhold til den hidtidige drift. Markdrift i form af omlægning, gødsning, sprøjtning og andre jordbrugsaktiviteter vurderes ikke at give anledning til væsentlig merbelastning af den internationale natur.

Ringkøbing-Skjern Kommune vurderer på dette grundlag, at ansøgte projekt ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af den internationale natur.

[...]

Den ansøgte drift af arealerne overholder de lovpligtige beskyttelsesniveauer for fosfor- og nitratudvaskning. De generelle reduktionskrav gældende for husdyrbrug, der miljøgodkendes, anses som tilstrækkelig til beskyttelse af § 7-naturområder og andre naturområder mod ammoniakdeposition. Det er derfor vurderet, at den ansøgte arealdrift ikke vil have væsentlig virkning på naturområder omfattet af § 7 i loven, § 3-områder eller andre naturområder, som er beskyttet mod tilstandsændring, fredet, udpeget som internationalt naturbeskyttelsesområde eller særlig sårbare overfor næringsstofpåvirkning. Det er endvidere vurderet, at arealdriften ikke vil have væsentlig virkning på de bestande af vilde planter, dyr (herunder Bilag IV-arter) eller deres levesteder, som de ovennævnte områder er udpeget på baggrund af."

Kommunen har bl.a. afgivet følgende bemærkninger til klagen:

"Kvælstofafstrømningen fra marker afhænger af vandafstrømningen og dermed af nedbørsmængderne. Når der korrigeres for variationen i afstrømningen, er det sket et tydeligt fald i kvælstoftilførslen til Ringkøbing Fjord siden 1992, hvilket må tilskrives effekten af tiltag til nedbringelse af kvælstofbelastningen fra især landbruget. Effekten af tiltagene er dog ikke større end, at de senere års generelle tendens til en stigning i nedbørsmængderne og dermed ferskvandafstrømningen delvist modvirker effekten af tiltagene til reduktion af kvælstofbelastningen.

[...]

Særskilt vurdering af nitratbeskyttelsen for overfladevand/nærmere konsekvensvurdering

I hele oplandet og dermed indenfor kommunens grænse er husdyrintensiteten i perioden fra 2001 til 2007 i oplandet til Ringkøbing Fjord uændret (jf. Oplysninger fra Conterra). En etablering/udvidelse af en husdyrproduktion i oplandet til Ringkøbing Fjord vil i sin væsentlighed derfor generelt være modregnet af en nedlæggelse/reduktion af husdyrproduktionen et andet sted i oplandet.

Husdyrbruget har 391,73 ha udbringningsareal beliggende i oplandet til Ringkøbing Fjord.

Ca. 2/3 del af oplandet til Ringkøbing Fjord er landbrugsareal, hvilket svarer til ca. 229.482 ha landbrugsareal i oplandet til Ringkøbing Fjord. Udbringningsarealet i denne sag udgør ca. 1,7 promille af det samlede landbrugsareal i oplandet til Ringkøbing Fjord. Den årlige tilførsel af kvælstof fra landbruget til Ringkøbing Fjord er ifølge basisanalysen Ringkøbing Fjord anslået til 2752 tons/år.

Ifølge ansøgningen vil der være en udvaskning til overfladevandet (DE-reel) på 67,60 kg N/ha/år. Ringkøbing-Skjern Kommune vurderer, at reduktionspotentialet i området ligger på mindst 51 % på 173,2 ha og på mindst 76 % på 218,5 ha, da udbringningsarealer ligger henholdsvis i nitratklasse II og nitratklasse 0. Det giver en kvælstoftilførsel i fjorden på henholdsvis 33,1 kg N/ha på de 173,2 ha i nitratklasse II og 16,2 kg N/ha på de 218,5 ha i nitratklasse 0. Det svarer til en samlet kvælstoftilførsel i fjorden på 9272,6 kg kvælstof/år fra areaerne. Nitratudvaskningen fra den udbragte husdyrgødning svarer derved til 0,34 procent af den samlede husdyrgødningsbetingede kvælstofudvaskning til Ringkøbing Fjord.

Miljøstyrelsen har udarbejdet et notat (dateret d. 24. juni 2010). Det fremgår af notatet, at udbragt husdyrgødning der bidrager med mindre end 1 % af den samlede kvælstofbelastning fra oplandet til et lukket bassin, ikke vurderes at medføre en væsentlig virkning på Natura 2000-området under forudsætning af, at dyretrykket i oplandet er uændret. Det er også en forudsætning at der ikke er andre kilder til nitratudvaskningen end husdyrproduktionen, der har givet anledning til en øget nitratudvaskning fra oplandet siden 2007. Ringkøbing-Skjern Kommune kender ikke til andre kilder, der har givet anledning til en øget forurening siden 2007.

Ringkøbing-Skjern Kommune vurderer på ovenstående grundlag, at et kvælstofbidrag i størrelsesordenen 0,34 procent til Ringkøbing Fjord ikke vil påvirke Natura 2000-området Ringkøbing Fjord væsentligt.

Ringkøbing-Skjern Kommune vurderer, at den generelle lovgivning er tilstrækkelig til at beskytte Ringkøbing Fjord mod en væsentlig påvirkning med kvælstof fra husdyrbrugets drift. I den konkrete sag vurderer Ringkø-

bing-Skjern Kommune, at der ikke er særlige forhold, der kan begrunde en yderligere fravigelse af det generelle beskyttelsesniveau i husdyrloven i forhold til kvælstof, idet det og de stillede vilkår vurderes tilstrækkelige til at sikre at husdyrbruget i sig selv samt i sammenhæng med andre projekter ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af det internationale naturbeskyttelsesområde Ringkøbing Fjord.

Ringkøbing-Skjern Kommune finder det på denne baggrund ikke nødvendigt med et skærpet beskyttelsesniveau for Ringkøbing Fjord.

Idet de lovpligtige beskyttelsesniveauer er overholdt (jf. gennemgang af klagepunkt 3 og 4), vurderer Ringkøbing-Skjern Kommune derfor at afsætningen af husdyrgødning på udbringningsarealerne, som hører under ejendommen Højbyvej 3, 6900 Skjern, kan tillades, idet afsætningen ikke vurderes at ville medføre en væsentlig påvirkning af Natura-2000 områder overbelastet med fosfor (Ringkøbing Fjord) samt kvælstofsårbare Natura 2000-områder (Ringkøbing Fjord)."

Under sagens behandling i Natur- og Miljøklagenævnet er bl.a. fremkommet følgende dokumenter, der er bilag til nævnets afgørelse:

- Notat af 3. marts 2011 fra virksomheden ConTerra, "Kommentarer til Miljøstyrelsens vejledning om kommunernes opgørelse af husdyrtryk" (bilag 1)
- Brev af 3. marts 2011 fra Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet (DJF), til Miljøstyrelsen (bilag 2)
- Brev af 6. maj 2011 fra DJF til Natur- og Miljøklagenævnet (bilag 3)
- Notat af 9. maj 2011 fra Miljøstyrelsen (bilag 4)

Bilag 3 og 4 indeholder svar på en række spørgsmål fra Natur- og Miljøklagenævnet. Spørgsmålene er gengivet i de to besvarelser i nødvendigt omfang.

Et udkast til nævnsafgørelse har været sendt i høring i perioden 2.-31. august 2011. Nævnet har modtaget bemærkninger til afgørelsesudkastet fra DJF, Det Økologiske Råd, Ringkøbing-Skjern Kommune, Heden & Fjorden (ansøgers konsulent) samt Miljøstyrelsen. I forbindelse med et nævnsmøde den 21. september 2011 har Miljøstyrelsen haft lejlighed til direkte over for nævnets medlemmer at uddybe det afgivne høringsvar.

DJF har bekræftet, at brevene af 3. marts 2011 og 6. maj 2011 (bilag 2 og 3) er korrekt citeret i afgørelsesudkastet.

Det Økologiske Råd har i hovedsagen tiltrådt afgørelsesudkastet.

Kommunen, Heden & Fjorden og Miljøstyrelsen har protesteret mod den del af afgørelsesudkastet, der indeholder nævnets (flertallets) betragtninger vedrørende den kumulative vurdering af kvælstofudvaskningen fra udbringningsarealerne (se nedenfor i afsnittet *Grænsen på 5 %*).

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Det ansøgte forudsætter en godkendelse efter husdyrbruglovens § 16, hvorefter kommunen kan godkende arealer, der ikke er omfattet af en tilladelse eller godkendelse efter lovens §§ 10-12, og som anvendes til afsætning af husdyrgødning fra husdyrbrug omfattet af en tilladelse eller godkendelse efter loven.

Ifølge husdyrbruglovens § 19 skal kommunen ved vurderingen af en ansøgning om godkendelse efter lovens § 16 sikre, at ansøgeren har truffet de nødvendige foranstaltninger for at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT), og at husdyrbruget i øvrigt kan drives på stedet uden at påvirke omgivelserne på en måde, som er uforenelig med hensynet til omgivelserne.

Kommunen skal meddele afslag på en ansøgning om godkendelse efter husdyrbruglovens § 16, hvis lovens § 19 ikke er opfyldt, jf. lovens § 31.

1. Kvælstof til overfladevande

Nævnet bemærker indledningsvis, at husdyrlovgivningens beskyttelsesniveau for nitratudvaskning til overfladevand er af midlertidig karakter. Af bemærkningerne til forslaget til lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (husdyrbrugloven) fremgår således bl.a. følgende⁷:

"Med hjemmel i lovens § 34, stk. 2 fastsætter miljøministeren i godkendelsesbekendtgørelsen og vejledningen om miljøgodkendelse af husdyrbrug regler for påvirkningen af vandområder med nitrat fra husdyrbruget. Beskyttelsesniveauet baseres på en forenklet model, der tager sigte på at beskytte de mest sårbare recipienter i områder med et højt husdyrtryk. Modellen skal sikre, at der frem imod indsatsen for at udmønte vand- og naturplanerne fra 2010, sker en forsats reduktion i nitratudvaskningen til vandløb, søer og kystvand generelt set. Dermed lægger modellen sig i klar forlængelse af intentionerne bag VMP III-aftalen. Fra 2010 vil der skulle ske en aktiv indsats for at ekstensivere landbrugsdriften i oplande til sårbare recipienter for at opnå vandramme- og Natura 2000-direktivernes miljømål. Dette vil ske ved anvendelse af omkostningseffektive virkemidler som for eksempel etablering af vådområder i ådale.

Beskyttelsen af vandområder mod nitratbelastning fokuseres i interimperioden på de mest sårbare områder, der afvander til Natura 2000 områder."

Efter § 9, stk. 1, jf. stk. 3, i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen⁸ skal der meddeles afslag på en ansøgning om godkendelse efter husdyrbruglovens § 16, hvis skærpelsen af harmonikravene efter bekendtgørelsens bilag 3, afsnit D, ikke kan overholdes (det generelle beskyttelsesniveau for nitratudvaskning til overfladevand). Beskyttelsesniveauet for nitrat i forhold til overfladevand, som angivet i bilag 3, fokuserer på de oplande, der afvander til de mest sårbare internationale naturbeskyttelsesområder, samt på reduktionspotentialen i disse oplande. Der er udarbejdet kortmateriale, der angiver, hvilke oplande der afvander til de mest sårbare områder (nitratklassekortet). Kortmaterialet bliver løbende opdateret med henblik på at sikre, at godkendelsessager behandles på baggrund af den bedste, tilgængelige viden. Verserende godkendelses- og klagesager skal behandles i overensstemmelse med det nyeste kortmateriale.

Før der træffes afgørelse om tilladelse eller godkendelse efter husdyrbruglovens §§ 10, 11, 12 eller 16 skal der foretages en vurdering af, om det ansøgte projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, jf. § 7, stk. 1, jf. § 8, stk. 6, i habitatbekendtgørelsen⁹; vurderingen skal fremgå af afgørelsen, jf. bekendtgørelsens

⁷ L 55 i samlingen 2006-2007, særtrykket, s. 39.

⁸ Bekendtgørelse nr. 294 af 31. marts 2009 om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug med senere ændringer.

⁹ Bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter med senere ændringer.

§ 7, stk. 4. I bekræftende fald skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på det pågældende område under hensyn til bevaringsmålsætningen for området, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2; konsekvensvurderingen skal fremgå af afgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 4. Viser konsekvensvurderingen, at projektet vil skade området, må der efter habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, ikke gives tilladelse eller godkendelse til det ansøgte.

Kommunen kan således først give sin tilslutning til projektet, når kommunen på baggrund af konsekvensvurderingen vedrørende projektets virkninger på det berørte internationale naturbeskyttelsesområde har sikret sig, at projektet faktisk ikke vil skade lokalitetens integritet.

Det følger i denne henseende af EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag nr. C-127/02 ("Waddenzee-dommen"), at udtrykket "sikret sig" i habitatdirektivets¹⁰ artikel 6, stk. 3, indebærer, at det uden rimelig tvivl og ud fra et videnskabeligt synspunkt skal kunne fastslås, at den pågældende aktivitet ikke har skadelige virkninger for det særligt beskyttede områdes integritet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne¹¹.

Af Miljøstyrelsens digitale vejledning om miljøgodkendelse af husdyrbrug¹² fremgår bl.a.:

"Miljøstyrelsen har fastlagt følgende afskæringskriterium for skadesvirkning af nitratudvaskning til overfladevande:

Et projekt for husdyrbrug kan ikke medføre en skadevirkning på overfladevande, herunder Natura 2000-områder samt yngle- eller rasteområder for beskyttede arter som følge af nitratudvaskning, hvis følgende punkter alle er opfyldt:

(afskæringskriteriet for så vidt angår påvirkning fra projektet i kumulation med andre planer og projekter)

Pkt. 1: Antal dyreenheder (DE) i det aktuelle opland, hvor projektet agtes gennemført, har ikke været stigende siden 1. januar 2007. Hvis der er andre kilder til nitratudvaskning, fx ny bebyggelse end den samlede husdyrproduktion, der har givet anledning til en øget nitratudvaskning fra det aktuelle opland siden 1. januar 2007, skal dette inddrages i vurderingen således, at en eventuel øget nitratudvaskning fra andre kilder end den samlede husdyrproduktion kan medføre et skærpet krav i godkendelsen, der modsvarer miljøeffekten af den øgede nitratudvaskning i det aktuelle opland. Gennemførte initiativer, fx etablering af vådområder, som reducerer nitratudvaskningen fra det aktuelle opland, kan ikke anvendes til at tillade et øget dyretryk i det aktuelle opland.

(afskæringskriteriet for så vidt angår påvirkning fra projektet i sig selv)

Pkt. 2A: Nitratudvaskningen fra den eksisterende og den ansøgte husdyrproduktion er mindre end 5 pct. af den samlede nitratudvaskning fra alle kilder fra det aktuelle opland, hvor projektet agtes gennemført, dog således, at

Pkt. 2B: nitratudvaskningen fra den eksisterende og den ansøgte husdyrproduktion er mindre end 1 pct. af den samlede nitratudvaskning fra alle kilder fra det aktuelle opland, hvor projektet agtes gennemført, hvis udvaskningen sker til et vandområde, der er karakteriseret som et lukket bassin og/eller er et meget lidt eutrofieret vandområde.

[...]

Et projekt for husdyrbrug skal overholde de samlede afskæringskriterier nævnt ovenfor for ikke at kunne have en skadevirkning. Afskæringskriteriets pkt. 1 omfatter en vurdering af, om det ansøgte i forbindelse med andre

¹⁰ Rådets direktiv af 21. maj 1992 (92/43/EØF) om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer. Habitatbekendtgørelsens § 7 gennemfører direktivets artikel 6, stk. 3, i dansk ret.

¹¹ Jf. dommens præmis 59. Se endvidere EU-Domstolens dom i sag C 239/04 Kommissionen mod Portugal, præmis 19, sag nr. C-418/04 Kommissionen mod Irland, præmis 226 ff., og sag C 304/05 Kommissionen mod Italien, præmis 60 f.

¹² Miljøstyrelsens digitale vejledning om godkendelse af husdyrbrug bliver løbende revideret. Nævnets praksis vedrører den version af vejledningen, der var tilgængelig på www.mst.dk/Virksomhed_og_myndighed/Landbrug/Husdyrgodkendelser i begyndelsen af 2011. I nærværende sag er det ligeledes denne version af vejledningen, der er omtalt og gengivet. Se også note 15.

planer og projekter vil kunne have en skadevirkning. Afskæringskriteriets pkt. 2A / 2B omfatter en vurdering af, om det ansøgte i sig selv vil kunne have en skadevirkning.

Er antal dyreenheder (DE) i oplandet således stigende i det aktuelle opland (inkl. det ansøgte), og beregninger viser, at det ansøgte herefter vil øge kvælstofudvaskningen, uanset, at den enkelte ansøgning overholder det fastlagte beskyttelsesniveau for nitratudvaskningen til overfladevande, vil det ansøgte medføre en øget udvaskning. Det vil i givet fald betyde, at det ansøgte i kumulation med andre husdyrbrug vil have en skadevirkning, og det ansøgte derfor ikke kan godkendes.

Er der andre kilder til nitratudvaskningen i det aktuelle opland end husdyrproduktionen, som har medført en øget nitratudvaskning, skal dette medregnes i den samlede kumulationsberegning."

Det følger af nævnets praksis, at vurderingen af den mulige påvirkning af et internationalt naturbeskyttelsesområde, der hidrører fra kvælstofudvaskning, bør foretages efter de retningslinjer i Miljøstyrelsens digitale vejledning, der er gengivet ovenfor. Nævnet (Miljøklagenævnet) har i afgørelse af 3. november 2010 (i MKN-130-00166) tiltrådt afskæringskriterierne, der oprindeligt fremgik af Miljøstyrelsens notat af 24. juni 2010 ("Vejledende notat om afskæringskriterier for udvaskning af nitrat til overfladevande ved vurdering af ansøgninger efter husdyrgodkendelsesloven") og efterfølgende blev indarbejdet i den digitale vejledning. Af nævnets afgørelse af 3. november 2010 fremgår bl.a.:

"Miljømålslovens miljømål "god tilstand" i Vadehavet er ifølge de foreliggende Basisanalyser og Miljøministeriets udkast og forslag til Vandplan for Vadehavet, herunder Grådyb ikke opfyldt. Nævnet finder derfor, at enhver yderligere tilførsel af næringssalte vil forringe mulighederne for at opnå denne målsætning [fodnote: Jf. Effekten af øgede kvælstoftilførsler på miljøet i danske fjorde. Faglig rapport fra DMU nr. 787, 2010] og bidrage til, at den kumulative påvirkning øges i negativ retning.

Det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning af 24. juni 2010, at afskæringskriteriet, for hvornår et projekt om udvidelse af et husdyrbrug ikke kan medføre en skadevirkning på overfladevande – herunder Natura 2000-områder og levesteder og yngle- og rastepladser for beskyttede arter – som følge af nitratudvaskningen, blandt andet er, at dyretrykket i det aktuelle opland ikke har været stigende siden 1. januar 2007. Ifølge Miljøstyrelsens og By- og Landskabsstyrelsens bemærkninger af 10. september 2010 følger det heraf:

"at hvis der på tidspunktet for afgørelsen konstateres en stigning i husdyrtrykket [...] i det opland til et Natura 2000-område, hvori det aktuelle husdyrbrug indgår, kan der alene af denne grund som udgangspunkt ikke meddeles godkendelse."

Et yderligere kriterium er ifølge vejledningen, at nitratudvaskningen fra det samlede husdyrbrug, der ansøges om, ikke må udgøre 5 pct. eller mere af den samlede nitratudvaskning til det aktuelle område, dog 1 pct. eller mere af den samlede nitratudvaskning, hvis udvaskningen sker til et vandområde, der er karakteriseret som et lukket bassin og/eller er meget lidt eutrofieret. Miljøklagenævnet har forstået, at begge kriterier skal være opfyldt, således at de 5 pct. henholdsvis 1 pct., ansøgningen vedrører, ikke må føre til en merudvaskning af næringssalte til det pågældende opland.

Der foreligger ikke i sagen data om udviklingen af dyretrykket i oplandet til Grådyb. Varde Kommune har om spørgsmålet i sit høringssvar af 12. august 2010 oplyst, at det, når det gælder udviklingen i husdyrtrykket, er vanskeligt for kommunen at sige noget sikkert.

[...]

Miljøklagenævnet finder herefter, at sagen må hjemvises til fornyet behandling i Varde Kommune i overensstemmelse med retningslinjerne i Miljøstyrelsens vejledning – herunder, at der til brug for sagens behandling indhentes konkrete data for udviklingen af dyretrykket i oplandet til Grådyb."

Miljøstyrelsen har den 4. marts 2011 offentliggjort en korttjeneste¹³, der viser udviklingen i antallet af dyr ifølge Det Centrale HusdyrbrugsRegister (CHR) fordelt på de enkelte kystoplande, således som disse er afgrænset i forbindelse med det forberedende arbejde i relation til vandplanlægningen efter miljømålslo-

¹³ <http://www.jordbrugsanalyser.dk/webgis/kort.htm>. Jf. Miljøstyrelsens nyhedsbrev nr. 15 af 4. marts 2011, der er tilgængeligt på www.mst.dk.

ven¹⁴. I forbindelse med offentliggørelsen af oversigten har Miljøstyrelsen udsendt et notat af 14. marts 2011 ("Supplement til den digitale husdyrvejledning om kommunernes opgørelse af dyretryk")¹⁵, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

"2.2 Hvordan skal kommunen vurdere udviklingen i dyretrykket?"

Miljøstyrelsens oversigt over dyretrykket viser den hidtidige udvikling i dyretrykket i de enkelte oplande fra 1. januar 2007 og frem til seneste indberetning til CHR.

Kommunen trækker de relevante tal ud af oversigten. Kommunen kan som udgangspunkt se bort fra dyretryks-tallet, hvis udviklingen er under en 5 pct. stigning sammenlignet med 2007.

Årsagen til, at stigninger under 5 pct. ikke bør medtages, er, at Miljøstyrelsen vurderer, at usikkerheden i CHR-dataene er på 5 - 10 pct. Usikkerheden dækker som udgangspunkt over, at CHR-dataene angiver flere dyr, end der reelt er til stede, primært fordi der figurerer nedlagte brug i dataene. Dvs. at der i praksis er færre dyr end angivet i CHR.

Miljøstyrelsens vurdering skal også ses på baggrund af, at en stigning under 5 pct. i dyretrykket, ikke vurderes at være problematisk i forhold til Habitatdirektivet. Det skyldes, at en så lille forøgelse i mængden af dyreenheder og dermed husdyrgødning til markerne ikke vil give en merbelastning i vandområdet på over 1 pct. i den periode, hvor dette øgede dyretryk er til stede, jf. vejledningens afskæringskriterium for, hvor stor en påvirkning der skal til for at konstatere skade på et kystvand.

Årsagen til, at merudvaskningen ved en stigning i dyretrykket på under 5 pct. ikke overstiger 1 pct. er, at anvendelse af husdyrgødning generelt set kun kan øge udvaskningen med ca. 10 kg N/ha ud af en samlet udvaskning på i gennemsnit ca. 60 kg N/ha ud af rodzonen. En stigning på 5 pct. i forhold til de 10 kg N/ha vil derfor maksimalt på oplandsniveau kunne øge udvaskningen med 0,5 kg N/ha, svarende til under 1 pct. af den samlede udvaskning. Vurderingen skal også ses i lyset af de øvrige naturlige udsving, der er i udvaskningen fra oplandene.

[...]

3. Projekter der kan godkendes uanset, der er sket stigning i dyretrykket i oplandet

Kommunen kan uanset en eventuel stigning i husdyrtrykket godkende ansøgninger, hvor nitratudvaskningen er reduceret så meget, at den ikke overstiger en nitratudvaskning, der svarer til planteavlbrug. Det kan gøres på flere måder. Det kan ske ved brug af reducerede gødningsnormer, flere efterafgrøder, eller ændret sædskifte. Det vil sige, at en landmand, der gerne vil have udvidet sit brug i et område, hvor dyretrykket er steget, udformer en ansøgning, hvor der vælges en eller flere af disse muligheder, så det fremgår af ansøgningen, at fra de arealer, som anvendes til udspreddning af husdyrgødning, ikke vil være en større nitratudvaskning i det pågældende opland, end hvis der kun anvendes handelsgødning."

Ifølge miljømålsloven skal der for hvert vanddistrikt – inden for nærmere angivne tidsrammer – bl.a. udarbejdes en basisanalyse, en statslig vandplan med tilhørende indsatsprogram samt kommunale handleplaner med en nærmere beskrivelse af, hvordan vandplanen og indsatsprogrammet vil blive realiseret. Forslag til vandplaner blev den 4. oktober 2010 sendt i 6 måneders offentlig høring. Efter høringen udarbejder Naturstyrelsen de endelige vandplaner. Herefter har kommunerne 6 måneder til at udarbejde forslag til handleplaner. På nuværende tidspunkt er vandplanerne med tilhørende kommunale handleplaner ikke endeligt vedtaget.

Kommunens vurdering af kvælstofudvaskningen til Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen

Udbringningsarealerne ligger i oplandet til det internationale naturbeskyttelsesområde nr. 69, Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen. Ifølge såvel basisanalysen som Miljøministeriets forslag til vandplan for Hovedvandopland 1.8 Ringkøbing Fjord er miljømålslovens miljømål "god tilstand" – bl.a. på grund af udvaskningen af kvælstof fra landbrug i oplandet – ikke opfyldt i området. Nævnet finder,

¹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder med senere ændringer.

¹⁵ Notatet af 14. marts 2011 er efterfølgende blevet indarbejdet i Miljøstyrelsens digitale vejledning om godkendelse af husdyrbrug og udgør således i dag en integreret del af vejledningen. Se også note 12.

at enhver yderligere tilførsel af næringsstoffer reelt vil forringe mulighederne for at opnå denne målsætning¹⁶.

Efter nævnets opfattelse er der ikke i kommunens afgørelse af 5. maj 2010 foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af, om kvælstofudvaskningen fra udbringningsarealerne vil kunne modvirke opfyldelsen af bevaringsmålsætningen for Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 1 og 2. Kommunen har heller ikke i tilstrækkelig grad dokumenteret, at der ikke vil være en skade på området. Afgørelsen er derfor behæftet med en væsentlig mangel, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 4, jf. stk. 1 og 2.

Spørgsmål, der herefter foreligger for nævnet

Nævnet har i nærværende sag taget udgangspunkt i, at nævnet (Miljøklagenævnet) i afgørelsen af 3. november 2010 tiltrådte de afskæringskriterier, der var angivet i Miljøstyrelsens notat af 24. juni 2010 ("Vejledende notat om afskæringskriterier for udvaskning af nitrat til overfladevande ved vurdering af ansøgninger efter husdyrgodkendelsesloven").

Som det fremgår af afgørelsen af 3. november 2010, fandt nævnet, at enhver yderligere tilførsel af kvælstof til det internationale naturbeskyttelsesområde nr. 89, Vadehavet, herunder delområdet Grådyb, vil forringe muligheden for at opnå målsætningen om "god tilstand" i området. På den baggrund tiltrådte nævnet afskæringskriterium 2 (påvirkning fra det ansøgte i sig selv), idet afskæringskriterium 1 (kumulation med andre planer og projekter) sikrede, at der samlet set ikke ville forekomme en yderligere kvælstoftilførsel til det internationale naturbeskyttelsesområde – betinget af udbringning af husdyrgødning i oplandet.

På den baggrund må nævnet nu vurdere, om Miljøstyrelsens notat af 14. marts 2011 ("Supplement til den digitale husdyrvejledning om kommunernes opgørelse af dyretryk") er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af habitatdirektivet og -bekendtgørelsen. For god ordens skyld bemærkes det, at nævnet ikke har fundet anledning til på ny at vurdere afskæringskriterium 2 i Miljøstyrelsens digitale vejledning om miljøgodkendelse af husdyrbrug (andel af den samlede belastning i oplandet; kriteriet vedrørende projektet i sig selv).

Nævnets vurdering af kvælstofudvaskningen til Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen

Nævnet har i overensstemmelse med nævnets praksis foretaget en vurdering af den mulige påvirkning af Ringkøbing Fjord, der hidrører fra kvælstofudvaskning, efter retningslinjerne i Miljøstyrelsens digitale vejledning om miljøgodkendelse af husdyrbrug.

Kvælstofudvaskningen vil ifølge ansøgningen udgøre 67,6 kg N/ha/år. Det fremgår af forslaget til vandplan for Hovedvandopland 1.8 Ringkøbing Fjord, at fjorden årligt tilføres 4.938 t kvælstof. Nævnet har udført beregninger efter retningslinjerne i vejledningen, dvs. ved opgørelse af forskellen mellem kvælstofudvaskningen i ansøgt drift og kvælstofudvaskningen i en drift uden brug af husdyrgødning. Der henvises i den forbindelse til nævnets bemærkninger nedenfor i afsnittet *Skærpede vilkår vedrørende kvælstof (plantebrug)*. Nævnets beregninger viser, at det ansøgte projekt vil medføre en kvælstoftilførsel, der udgør væsentligt mindre end 1 % af den årlige tilførsel på 4.938 t. Udbringning af husdyrgødning på arealerne vil derfor ifølge vejledningen ikke i sig selv kunne medføre målbare skadevirkninger i fjorden.

¹⁶ Jf. Effekten af øgede kvælstoftilførsler på miljøet i danske fjorde. Faglig rapport fra DMU nr. 787, 2010.

Nævnet må herefter tage stilling til, om udvaskningen af kvælstof fra udbringningsarealerne – set i sammenhæng med andre kilder til kvælstofudledning i oplandet, dvs. kumulativt – alligevel forringer tilstanden i fjorden.

Ifølge vejledningen skal der ved en sådan kumulativ vurdering inddrages oplysninger fra CHR om antallet af dyr i det pågældende opland. Nævnet bemærker hertil, at selvom antallet af dyr på bedrifterne i et opland nødvendigvis vil have en sammenhæng med den udbragte gødningsmængde i oplandet, kan andre forhold også have betydning for gødningsmængden. Der er f.eks. mulighed for, at husdyrgødning udbringes i et andet opland end det opland, hvor dyrene (DE) er registreret i CHR.

Under hensyn til størrelsen af oplandet til Ringkøbing Fjord og den usikkerhed, der uundgåeligt vil være forbundet med en vurdering af udviklingen i mængden af udbragt husdyrgødning i et opland, finder nævnet imidlertid, at oplysningerne i CHR om antallet af dyr – der fremstår som de mest pålidelige og opdaterede oplysninger, der er tilgængelige for tiden – giver en forholdsvis pålidelig indikation af, om mængden af udbragt husdyrgødning i oplandet samlet set må antages at være stigende.

Ifølge det digitale kort offentliggjort af Miljøstyrelsen har udviklingen i antal DE i oplandet til Ringkøbing Fjord været således:

År	Antal DE
2007	233.248 DE
2008	237.674 DE
2009	236.559 DE
2010	239.135 DE

Fra 2007 til 2010 har der således været en stigning på 5.887 DE, svarende til 2,52 %. Ved en opgørelse under anvendelse af lineær regression udgør stigningen efter nævnets beregninger 2,12 % for samme periode.

Grænsen på 5 %

Ifølge Miljøstyrelsens notat af 14. marts 2011 kan kommunen som udgangspunkt se bort fra DE-tallene i oversigten, hvis udviklingen i oplandet (som i nærværende sag) viser en stigning på mindre end 5 % sammenlignet med niveauet i 2007. Dette er for det første begrundet med den usikkerhed, der er forbundet med registreringen af data i CHR. For det andet er det styrelsens vurdering, at en så begrænset forøgelse i antal DE – og dermed husdyrgødning udbragt på markerne i oplandet – ikke vil give en mertilførsel til det pågældende vandområde på mere end 1 % i den periode, hvor dette øgede antal DE er til stede; styrelsen har herved henvist til vejledningens afskæringskriterium 2 (andel af den samlede belastning i oplandet; kriteriet vedrørende projektet i sig selv).

I forbindelse med nævnets behandling af sagen har Miljøstyrelsen uddybet de betragtninger vedrørende grænsen på 5 %, der ligger til grund for notatet af 14. marts 2011. Af styrelsens brev af 5. september 2011 til nævnet fremgår således bl.a.:

"Natur- og Miljøklagenævnet har med mail af 2. august 2011 fremsendt sit udkast til ovennævnte afgørelse i høring i blandt andet Miljøstyrelsen (MST) frem til den 31. august 2011. Nævnet har efterfølgende forlænget høringsfristen til den 6. september 2011.

MST har gennemgået nævnets udkast og drøftet det med Naturstyrelsen (NST). På det grundlag har MST og NST følgende bemærkninger til udkastet til afgørelsen:

Sagen omhandler en klage over Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 5. maj 2010 om godkendelse til udbringning af husdyrgødning på ovennævnte ejendom, hvor udbringningsarealerne ligger i oplandet til det internationale naturbeskyttelsesområde Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen. I udkastet til nævnsafgørelse lægges der op til at stadfæste kommunens afgørelse med skærpet krav til nitratudvaskningen.

MST har noteret sig, at nævnet i høringsudkastet lægger op til at stadfæste MST's vejledning på en række områder.

[...]

Nævnet finder imidlertid ifølge afgørelsesudkastet, at kommunen i den konkrete sag ikke i tilstrækkelig grad har dokumenteret, at der ikke vil være skade på området.

Baggrunden herfor er, at nævnet finder, at der i habitatvurderingen af den kumulative effekt ikke kan ses bort fra en potentiel forøgelse af nitratudvaskningen, der er forbundet med en stigning i dyreholdet på under 5 pct. i oplandet til Ringkøbing Fjord siden udgangsåret 2007 (opgjort som lineær regression), men at dette må vurderes nærmere, før det kan afgøres, om dette kan have en skadesvirkning, hvis der som her er tale om et opland med mere end 10.000 DE. I høringsudkastet foretager nævnet selvstændigt denne vurdering.

Nævnet har beregnet, at der i oplandet har været en stigning i dyreholdet på 2,12 pct. fra udgangsåret 2007 til 2010 (beregnet som lineær regression) ud fra MST's offentliggjorte oversigt over CHR-data, og finder at projektet kun kan godkendes, hvis de anvisninger om reduktion af udvaskningen svarende til et plantebrug, der er beskrevet i MST's notat af 14. marts 2011, overholdes.

MST er ikke enig i nævnets vurdering af, at der er behov for at fastsætte vilkår med mere skærpede krav til nitratudvaskningen.

Det er i lyset af MST's vejledning vurderingen, at en eventuel stigning i husdyrholdet på op til 5 pct. i et opland som det aktuelle ikke ændrer ved grundlaget for at vurdere den kumulative effekt (se også nærmere nedenfor).

I lyset af disse principper for opgørelse af udviklingen i dyreholdet er der ikke grundlag for at antage, at den merudvaskning af nitrat, som måtte følge af en stigning i dyreholdet, vil give anledning til målbare ændringer i tilstanden af vandområdet, jf. de principper i MST's vejledning, som nævnet tidligere har tiltrådt kan anvendes i vurdering af en eventuel skade på vandområder ved mindre merbelastninger.

Dette bekræftes i den konkrete sag. MST har således skønnet den potentielle effekt på nitratudvaskningen til Ringkøbing Fjord på baggrund af nævnets egne beregninger af udviklingen i dyreholdet.

MST skønner, at en stigning i dyreholdet i oplandet til Ringkøbing Fjord på 2,12 pct. giver en merudvaskning på omkring 0,4 pct. fra udbragt husdyrgødning.

Skønnet er foretaget ud fra den værst tænkelige situation. Det vil for det første sige, at stigningen i dyreholdet har indebåret, at harmonikravet er fuldt udnyttet i hele oplandet. For det andet vil det sige, at der i skønnet er taget udgangspunkt i, at husdyrgødningen udgør den maksimale andel af en samlet gennemsnitlig udvaskning på ca. 60 kg N/ha/år. Det skal dog understreges, at da bl.a. harmonikravet næppe er fuldt udnyttet i oplandet til Ringkøbing Fjord, jf. også data herom på www.jordbrugsanalyser.dk, og den gennemsnitlige samlede udvaskning er større end ca. 60 kg N/ha/år i oplandet vil der formentlig være tale om en merudvaskning, der ligger under 0,4 pct.

MST vurderer alene på den baggrund, at en sådan eventuel mindre merbelastning på 0,4 pct. – eller mindre – i den konkrete sag ikke kan skade Ringkøbing Fjord eller Nymindestrømmens integritet, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Denne vurdering er foretaget ud fra, at en merudvaskning på under 1 pct. ikke kan medføre biologiske ændringer, selv ikke i de mest sårbare vandområder, jf. DMU's analyse for MST, som nævnet også selv henviser til, der kan registreres i praksis med de nuværende målemetoder.

Desuden skal vurderingen ses på baggrund af, at der sker en skærpelse af de generelle harmonikrav ved tilladelser og godkendelser af husdyrbrug med udspretningsarealer beliggende i nitratklasser, der generelt sikrer,

at belastningen pr. DE mindskes i takt med, at husdyrproduktioner omfattes af en tilladelse eller godkendelse, samt at nitratudvaskningen generelt er faldende.

Vurderingen skal også ses i lyset af, at nævnet har hjemvist miljøgodkendelser til kommunens fornyede behandling i overensstemmelse med MST's vejledning, jf. herunder nævnets j.nr. MKN-130-00166.

Der skal i øvrigt også henvises til, at en vurdering af, om et husdyrprojekt kan være til skade for et Natura 2000-område, også på andre områder foretages ud fra hvilke niveauer, hvorefter der ikke kan registreres biologiske ændringer med nuværende målemetoder. Det gælder fx de niveauer for ammoniakpåvirkning af naturområder, der er fastsat, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.

[...]

Betydningen af nye oplysninger omkring usikkerhed i CHR data

Nævnet har dog fundet, at hvis data viser en forøgelse af dyreholdet i et givent opland i perioden fra 2007, herunder også stigninger under 5 pct., er det sandsynligt, at dyreholdet og den udbragte mængde husdyrgødning i oplandet også rent faktisk har været stigende i perioden.

I forbindelse med udformningen af vejledningen til opgørelsesmetoden over dyreholdet på oplandsniveau vurderede MST på baggrund af oplysninger fra DJF, at der var en usikkerhed i opgørelsen af udviklingen i dyreholdet baseret på CHR-data. På baggrund af de oplysninger, som DJF har afgivet til nævnet i sagen, er det MST's opfattelse, at CHR-data kan tillægges større sikkerhed, end styrelsens første vurdering tilsiger, når der tages udgangspunkt i den tendens, dataene viser målt som lineær regression.

Dette ændrer dog ikke på, at MST finder, at der uden at tilsidesætte kravene til en habitatvurdering af den kumulative effekt kan ses bort fra stigninger under 5 pct. af dyreholdet i oplande.

MST vil gerne understrege, at i forbindelse med præciseringen af vejledningen, lagde MST også vægt på, at tilkendegivelsen hviler på en vurdering af, hvad en faktisk stigning i dyreholdet på 5 pct. i det værst tænkelige tilfælde vil kunne indebære for effekten af nitratudvaskningen.

MST vurderede således, at hvis der reelt er sket en stigning i dyreholdet på 5 pct. vil det aldrig kunne indebære en merudvaskning, der overstiger 1 pct. Som det også fremgår af ovenstående er det vurderingen, at en sådan merudvaskning ikke vil kunne være til skade for et Natura 2000-område.

[...]

Sammenhængen mellem Miljøstyrelsens to afskæringskriterier

Det fremgår også af nævnets høringsudkast, at nævnet finder, at en stigning i dyreholdet på under 5 pct. i et opland vil medføre en øget nitratudvaskning, der ikke overstiger 1 pct. af den samlede udvaskning i oplandet, og at det svarer til den del af afskæringskriteriet i MST's vejledning, der vedrører vurdering af den påvirkning et projekt i sig selv kan medføre. Det fremgår ikke af høringsudkastet, hvad det efter nævnets mening nærmere indebærer.

MST skal understrege, at resultatet af vurderingen af de to elementer i MST's afskæringskriterium ikke kan lægges sammen. Der er tale om to adskilte dele af afskæringskriteriet, som begge hver for sig skal overholdes, for at det kan vurderes, at projektet ikke kan være til skade for et Natura 2000-område.

Begge dele af kriteriet baseres naturligvis på samme faglige grundlag, nemlig at en påvirkning på under 1 pct. af totalbelastningen til et vandområde ikke kan medføre en skade.

Afskæringskriteriets del for vurderingen af projektet i sig selv sikrer, at det samlede husdyrbrug (både nudrift og udvidelse/ændring) fremover ikke kommer til at udgøre en større andel af den samlede udvaskning end maksimalt 1 pct. henholdsvis 5 pct. Beregningen af det enkelte brugs andel af udvaskningen omfatter således både eksisterende og ny produktion. Andelen indgår derfor også allerede i den grundlæggende husdyrproduktion, der vurderes på i kumulationsberegningen.

Afskæringskriteriets del for den kumulative vurdering gennemføres derimod ud fra historiske data, hvor hele puljen af nye udvidelser indgår sammen med alle oplysninger om ophør og reduktioner af husdyrproduktionen. Hvis fx et husdyrbrug får meddelt godkendelse til en udvidelse af husdyrproduktionen på næsten op til grænsen på de 1 pct./5 pct., vil denne udvidelse, såfremt den udnyttes, jo også indgå i den kumulative vurdering af, om husdyrholdet samlet set har oversteget 5 pct. Der er derfor ingen risiko for, at de to dele af afskæringskriteriet tilsammen kan medføre en samlet påvirkning på over 1 pct.

Så uanset om der er tale om et uændret dyrehold på oplandsniveau eller om et stigende husdyrhold, kan den procentvise andel af nitratudvaskningen for det enkelte husdyrbrug ikke opnå at udgøre en større faktisk andel af udvaskningen, end det der beregnes i den anden del af afskæringskriteriet."

Miljøstyrelsen har desuden mundtligt over for nævnets medlemmer tilkendegivet, at den del af afgørelsesudkastet, der angår grænsen på 5 %, ikke stemmer overens med Natur- og Miljøklagenævnets tidligere afgørelser i en række sager om genopdyrkning af MVJ-arealer i oplandet til et internationalt naturbeskyttelsesområde.

Nævnet bemærker indledningsvis, at indberetningerne til CHR skal foretages i overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelse om registrering af besætninger i CHR¹⁷. Det påhviler ejeren af en besætning at sikre, at besætningen er registreret korrekt i CHR, og at oplysningerne i CHR holdes ajour, jf. bekendtgørelsens § 6 og § 9, stk. 1. Oplysningerne i CHR ajourføres årligt i forbindelse med ejerens modtagelse af et såkaldt indkaldelsesbrev, som udsendes af Fødevarestyrelsen, jf. herved bekendtgørelsens § 9, stk. 2. Bekendtgørelsen indeholder en skærpet indberetningspligt for visse svinebesætninger og ved ophør af en besætning, jf. § 9, stk. 4 og 5, og § 11, stk. 1. Ved manglende indberetning eller ved afgivelse af forkerte oplysninger til CHR kan ejeren straffes med bøde, jf. bekendtgørelsens § 17.

DJF har i brev af 3. marts 2011 (bilag 2) anført, at opgørelsen i Miljøstyrelsens oversigt over antallet af DE pr. opland er "meget robust med hensyn til at vise udviklingen i de områder, hvor dyreholdet er på over ca. 10.000 dyreenheder". I forlængelse heraf har DJF i brev af 6. maj 2011 (bilag 3) bl.a. oplyst følgende:

"Med robust menes, at et konstant stigende eller faldende antal DE med stor sandsynlighed afspejler de faktiske forhold. Når oplysningerne for det enkelte opland vurderes over en 4-årig periode, vil en evt. forsinket indberetning afspejle sig i opgørelsen for det følgende år. En stigning i et enkelt år kan i uheldige tilfælde være forårsaget af, at en besætning ikke er anmeldt ophørt, mens en anden er etableret. Dette kan give et relativt stort udslag i et område med et lille dyrehold."

I brevet af 6. maj 2011 (bilag 3) har DJF endvidere oplyst, at der ikke er belæg for en konklusion, hvorefter oplysningerne i CHR altid angiver flere dyr, end der reelt er til stede. Det kan ifølge DJF ikke udelukkes, at antallet af DE i CHR stadig er for højt, men intet tyder på, at antallet af nedlagte besætninger, som indgår med dyr i CHR, er stigende. Der har i en periode specielt fra 2003-2006 været en ringe opdateringsfrekvens for svin, hvorfor antallet af svin i CHR steg mere end i en opgørelse fra Danmarks Statistik. Fra 2007 viser de to kilder dog ifølge DJF samme tendens.

Som gengivet ovenfor har Miljøstyrelsen i brevet af 5. september 2011 til nævnet modificeret den vurdering af usikkerheden i CHR-oplysningerne, der var en del af begrundelsen for anvisningen i styrelsens notat af 14. marts 2011 om at se bort fra stigninger i antal DE på under 5 %.

Et flertal på tre af nævnets medlemmer finder bl.a. på denne baggrund, at en i CHR registreret forøgelse af antal DE i et givent opland (med mere end 10.000 DE) i perioden fra 2007 – herunder stigninger på mindre end 5 % opgjort ved lineær regression fra udgangsåret – indebærer en betydelig sandsynlighed for, at antal DE og den udbragte mængde husdyrgødning i oplandet også rent faktisk har været stigende i perioden. Flertallet finder således ikke, at der er grundlag i de usikkerheder, der knytter sig til indberetningerne til CHR, for at bortse fra en stigning i antallet af DE i oplandet til Ringkøbing Fjord, selvom stigningen ifølge CHR er på under 5 % (opgjort ved lineær regression).

¹⁷ Bekendtgørelse nr. 973 af 30. september 2011, som trådte i kraft den 1. oktober 2011 og erstattede bekendtgørelse nr. 59 af 18. januar 2010, der indeholdt lignende bestemmelser om registrering af besætningsoplysninger i CHR.

Flertallet har dernæst taget stilling til, om der som led i den kumulative vurdering – som anført i Miljøstyrelsens notat af 14. marts 2011 – kan ses bort fra den potentielle forøgelse af kvælstoftilførslen, der er forbundet med en stigning i antal DE på under 5 % i oplandet til Ringkøbing Fjord.

Flertallet opfatter sammenhængen mellem vejledningens afskæringskriterier sådan, at afskæringskriterium 1 (ikke stigende antal DE; kumulationskriteriet) er en afgørende forudsætning for, efter habitatreglerne, at kunne acceptere den merbelastning af det internationale naturbeskyttelsesområde, som afskæringskriterium 2 (andel af den samlede belastning i oplandet; kriteriet vedrørende projektet i sig selv) isoleret set kan medføre. Opfyldelse af begge kriterier indebærer den fornødne vished for, at realisering af det pågældende husdyrprojekt ikke vil medføre skade på det internationale naturbeskyttelsesområde. Hvis afskæringskriterium 1 lempes som angivet i Miljøstyrelsens notat af 14. marts 2011, foreligger der efter flertallets opfattelse ikke længere den fornødne vished for, at projektet ikke vil medføre en skadevirkning.

Flertallet lægger dermed afgørende vægt på, at nævnets tidligere tiltrædelse af vejledningens afskæringskriterium 2 (andel af den samlede belastning i oplandet; kriteriet vedrørende projektet i sig selv) hvilede på den klare forudsætning, at den samlede kvælstoftilførsel til det internationale naturbeskyttelsesområde – betinget af udbringning af husdyrgødning i oplandet – ikke ville blive forøget. Flertallet bemærker i tilknytning hertil, at udgangspunktet for den kumulative vurdering er, at målsætningen om "god tilstand" ikke er opfyldt i Ringkøbing Fjord, og at enhver yderligere tilførsel af næringsstoffer reelt – målbart eller ej – vil forringe mulighederne for at opnå denne målsætning¹⁸.

Flertallet kan således ikke i den foreliggende sag tiltræde den lempelse af vejledningens afskæringskriterium 1 (ikke stigende antal DE; kumulationskriteriet), som Miljøstyrelsens notat af 14. marts 2011 er udtryk for. Der foreligger ikke konkrete oplysninger om udvaskningen af kvælstof fra andre kilder i oplandet til Ringkøbing Fjord, der kan føre til et andet resultat.

Mindretallet (Sejer Grimstrup og Arne Munk) finder, at der er rimelig sikkerhed for, at der ikke tilføres yderligere kvælstof til et område samlet set ved at følge Miljøstyrelsens notat af 14. marts 2011. Mindretallet hæfter sig navnlig ved: 1) at et ikke-stigende antal af dyr i oplandet kombineret med husdyrbrugsløvens beskyttelsesniveau netto fører til en reduktion af kvælstofudvaskningen, idet der bl.a. sker en skærpelse af de generelle harmonikrav ved tilladelser og godkendelser af husdyrbrug med udspretningsarealer beliggende i nitratklasser, 2) at selv i tilfælde af en stigning i dyreholdet på 5 % i oplandet vil den potentielle risiko for udvaskning i værst tænkelige situation højst kunne andrage 0,5 kg N i gennemsnit pr. ha. Mindretallet finder derfor, at det uden rimelig tvivl kan fastslås, at det ansøgte ikke vil medføre skade på Ringkøbing Fjord. Mindretallet bemærker endvidere, at antallet af DE i CHR ikke er et eksakt udtryk for antallet af dyreenheder i oplandet, og at anvendelse af vejledningens afskæringskriterium 1 derfor tilgodeser ansøgers retssikkerhed. Det er således mindretallets opfattelse, at det ansøgte kan godkendes uden fastsættelse af yderligere vilkår vedrørende kvælstofudvaskning.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser om genopdyrkning af MVJ-arealer

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelser i en række sager om genopdyrkning af MVJ-arealer i oplandet til det internationale naturbeskyttelsesområde nr. 66, Stadil Fjord og Vest Stadil Fjord. Afgørelserne

¹⁸ Jf. Effekten af øgede kvælstoftilførsler på miljøet i danske fjorde. Faglig rapport fra DMU nr. 787, 2010.

vedrører bekendtgørelse nr. 101 af 11. februar 2011 om anmeldelsesordningen efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17. Bekendtgørelsens §§ 1, 2 og 4, stk. 1 og 2, er sålydende:

§ 1. I medfør af naturbeskyttelseslovens § 19 b, stk. 1, skal der i internationale naturbeskyttelsesområder inden iværksættelse af de aktiviteter, der er nævnt i bilag 2 til naturbeskyttelsesloven, bortset fra de i naturbeskyttelseslovens § 19 b, stk. 3, nævnte tilfælde, gives skriftlig meddelelse herom til kommunalbestyrelsen med henblik på, at kommunalbestyrelsen foretager en vurdering af aktivitetens virkning på området under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger.

Stk. 2. Tilsvarende skal der i medfør af skovlovens § 17, stk. 1, i internationale naturbeskyttelsesområder gives skriftlig meddelelse til Naturstyrelsen inden iværksættelse af de aktiviteter, som er nævnt i bilag 1 i skovloven, bortset fra de i § 17, stk. 2, nævnte tilfælde, med henblik på, at Naturstyrelsen foretager en konsekvensvurdering af aktivitetens virkning på området under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger.

§ 2. Inden myndigheden beslutter om, der skal reageres på den modtagne meddelelse, jf. naturbeskyttelseslovens § 19 b, stk. 4, og skovlovens § 17, stk. 3, skal myndigheden foretage en vurdering af, om aktiviteten i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, vil kunne påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

Stk. 2. Hvis myndigheden vurderer, at den anmeldte aktivitet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af aktivitetens virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område.

Stk. 3. I perioden indtil endeligt vedtagne statslige Natura 2000-planer og vandplaner foreligger, skal myndigheden i sin vurdering efter stk. 2 af en anmeldt ændring af driften af et areal lægge til grund, at den ændrede arealdrifts eventuelle bidrag til den diffuse og indirekte nitratudvaskning til et nedstrøms liggende Natura 2000-vandområde opvejes af den generelle reduktion i nitratudvaskning, som følger af anden lovgivning og af konkrete projekter. Ved bidrag til en diffus og indirekte nitratudvaskning forstås, at udvaskningen fra arealet ikke i sig selv vil kunne medføre en målbar effekt i det pågældende Natura 2000-område.

Stk. 4. Når der foreligger endeligt vedtagne statslige Natura 2000-planer og vandplaner, skal myndigheden i sin vurdering efter stk. 2 af en anmeldt ændring af driften af et areal lægge til grund, at den ændrede arealdrifts eventuelle bidrag til den diffuse og indirekte nitratudvaskning til et nedstrøms liggende Natura 2000-vandområde opvejes af den reduktion i nitratudvaskning, som følger af indsatsen efter Natura 2000-planerne og vandplanerne, samt anden lovgivning og konkrete projekter. Ved bidrag til en diffus og indirekte nitratudvaskning forstås, at udvaskningen fra arealet ikke i sig selv vil kunne medføre en målbar effekt i det pågældende Natura 2000-område.

Stk. 5. Hvis myndigheden vurderer, at der er behov for at foretage en nærmere vurdering af aktiviteten, herunder at indhente yderligere oplysninger, inden myndigheden nærmere kan konsekvensvurdere den anmeldte aktivitet, træffer myndigheden afgørelse herom inden udløbet af den fastsatte 4 ugers frist, jf. naturbeskyttelseslovens § 19 b, stk. 4, og skovlovens § 17, stk. 3.

...

§ 4. Bekendtgørelsen træder i kraft den 16. februar 2011.

Stk. 2. Verserende sager i 1. instans behandles af kommunalbestyrelserne efter reglerne i denne bekendtgørelse. Klage over kommunalbestyrelsernes afgørelser efter denne bekendtgørelse samt verserende sager ved Naturklagenævnet eller Natur- og Miljøklagenævnet behandles efter reglerne i denne bekendtgørelse."

I overensstemmelse med bekendtgørelsens § 4, stk. 2, har nævnet i de pågældende afgørelser om genopdyrkning af MVJ-arealer fulgt de vurderingsnormeringer, der er fastsat i bekendtgørelsens § 2, stk. 3. Af nævnets afgørelse af 27. juni 2011 (i NMK-515-00002) fremgår således bl.a.:

"Nævnet skal først tage stilling til, om den anmeldte aktivitet i denne sag i sig selv vil kunne medføre en målbar effekt på det pågældende Natura 2000 område, jf. anmeldebekendtgørelsens § 2, stk. 3.

Nævnet må efter det i sagen oplyste lægge til grund, at det Natura 2000 vandområde, der afvandes til er særligt følsomt.

[...]

Et flertal af nævnets medlemmer finder, at det må lægges til grund, at den anmeldte aktivitet ikke i sig selv medfører en målbar merbelastning med nitrat. Flertallet har således ikke grundlag for at tilsidesætte Naturstyrelsens faglige vurdering, hvorefter en merbelastning med nitrat på under 1 % af Stadil Fjords totalbelastning er grænsen for, hvornår merbelastningen kan have skadelig virkning på Natura 2000 området. Den anmeldte aktivitet er derfor omfattet af anmeldebekendtgørelsens § 2, stk. 3, om diffus og indirekte nitratudvaskning.

Det følger af anmeldebekendtgørelsen, at den diffuse og indirekte merbelastning af Natura 2000 området som følge af den anmeldte ændring af arealanvendelsen opvejes af den generelle reduktion i nitratudvaskningen, som følger af anden lovgivning og af konkrete projekter, og ændringen kan derfor iværksættes.

Flertallet finder på den baggrund ikke, at der er grundlag for at opretholde Ringkøbing-Skjern Kommunes forbud mod igangsætning af den anmeldte aktivitet med henvisning til den merbelastning med nitrat, som aktiviteten medfører."

Nævnet har således i relation til såvel Miljøstyrelsens digitale vejledning om miljøgodkendelse af husdyrbrug som bekendtgørelsen om anmeldelser efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17 tiltrådt normeringerne af både den kumulative vurdering (vejledningens afskæringskriterium 1 og bekendtgørelsens § 2, stk. 3, 1. pkt.) og vurderingen af projektet i sig selv (vejledningens afskæringskriterium 2 og bekendtgørelsens § 2, stk. 3, 2. pkt.).

Det er nævnets opfattelse, at nævnets (flertallets) vurdering af den justering af afskæringskriterium 2 i Miljøstyrelsens digitale vejledning om miljøgodkendelse af husdyrbrug, der er indeholdt i Miljøstyrelsens notat af 14. marts 2011, ikke ændrer ved, at nævnets stillingtagen til vurderingsnormeringerne i de to nævnte regelsæt har været konsekvent.

Nævnet finder anledning til at bemærke, at normeringen af den kumulative vurdering ikke er fastsat på samme måde i de to regelsæt, og at det er indgået i grundlaget for nævnets tiltrædelse af bestemmelsen i § 2, stk. 3, 1. pkt., i bekendtgørelsen om anmeldelser efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17, at der er tale om en regulering i bekendtgørelsesform.

Skærpede vilkår vedrørende kvælstof (plantebrug)

Hvis der herefter – på baggrund af flertallets stillingtagen til spørgsmålet om anvendelsen af vejledningens afskæringskriterium 1 (ikke stigende antal DE; kumulationskriteriet) – skal meddeles godkendelse til udbringning af husdyrgødning på arealerne, må der stilles skærpede vilkår, der er tilstrækkelige til at sikre, at der ikke vil kunne være en skadevirkning i fjorden fra det ansøgte projekt, jf. husdyrbruglovens § 27, stk. 1, jf. § 19, nr. 2.

Det fremgår i den forbindelse af Miljøstyrelsens notater af 14. marts 2011 og 9. maj 2011 (bilag 4), at kommunen – uanset at der i et givent opland er registreret en stigning i antal DE – kan godkende ansøgninger, hvis kvælstofudvaskningen fra arealerne er reduceret til et niveau, hvor den ikke overstiger en udvaskning, der svarer til planteavlbrug. Med "planteavlbrug" menes, at den ekstra miljøpåvirkning, der i projektet kan henføres til udbringningen af husdyrgødning, skal fjernes. Beregningsmæssigt foretages dette ved at fjerne anvendelsen af husdyrgødning på udbringningsarealerne og tage udgangspunkt "i det referencesædskifte, som fastsættes på baggrund af husdyrproduktionen".

Miljøstyrelsen har i notatet af 9. maj 2011 (bilag 4) begrundet denne mulighed for godkendelse med, at kravet om en tilladelse eller godkendelse, jf. husdyrbruglovens § 10, 11 og 12, alene omfatter den påvirkning, der følger af husdyrbruget, og at det er vurderingen af denne påvirkning, der skal afklare, om bruget lovligt kan drives på stedet, jf. lovens § 19, nr. 2. Det er derfor kun den kvælstofudvaskning til overfladevande, der stammer fra husdyraktiviteten (husdyrgødningen), der efter loven skal vurderes.

Ansøgers konsulent har udført beregninger vedrørende udvaskningen fra det ansøgte projekt, som er baseret på, at ejendommens arealer drives som et plantebrug med anvendelse af handelsgødning i

stedet for husdyrgødning. Der er anvendt plantesædskifte med 10 % efterafgrøder. Desuden er der set bort fra ansøgers valg af supplerende virkemidler – i den aktuelle sag 2,1 % ekstra efterafgrøder og grundvandssædskifte på 17,15 ha af arealerne. Beregningerne viser en udvaskning fra rodzonen på 62,3 kg N/ha/år – dvs. en reduktion på 5,3 kg N/ha/år i forhold til det ansøgte projekt. Der vil således fortsat blive udvasket en betydelig mængde kvælstof fra arealerne til Ringkøbing Fjord, hvis der stilles vilkår om, at udvaskningen skal reduceres til et niveau, der svarer til planteavl med det af ansøger anvendte referencesædskifte.

Spørgsmålet er herefter, om vurderingen af et projekt efter habitatbekendtgørelsens § 7 – og dermed habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 – lovligt kan afgrænses til alene at angå den merudvaskning af kvælstof, som udbringning af husdyrgødning vil betyde, set i forhold til den udvaskning, der fremkommer ved dyrkning af jorden som planteavl under anvendelse af handelsgødning. Nævnet bemærker herved, at hverken husdyrbrugloven eller lovens forarbejder giver et sikkert grundlag for at fastslå, hvordan den potentielle kvælstofudvaskning skal opgøres.

Vurderingsforpligtelsen efter habitatbekendtgørelsens § 7 og habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, gælder for alle "planer eller projekter", der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for et internationalt naturbeskyttelsesområdes forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt. Habitatdirektivet definerer ikke, hvad der skal forstås som et "projekt" i denne forbindelse.

I EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag nr. C-127/02 ("Waddenzee-dommen") udtalte Domstolen, at der ved fastlæggelse af, hvad der i habitatdirektivets forstand udgør et projekt, kan tages udgangspunkt i de projekter, der er omfattet af VVM-direktivet¹⁹, jf. dommens præmis 26. Domstolen henviste i den forbindelse til, at VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, definerer projekter som gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder eller andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber.

VVM-direktivet definerer – ud over i artikel 1, stk. 2 – de af direktivet omfattede projekter i bilag I og II, jf. artikel 4, stk. 1 og 2. Efter direktivets bilag I og II er "anlæg til intensiv husdyravl" at betragte som projekter. EU-Domstolen har i den forbindelse flere gange udtalt, at myndigheder (også) skal tage hensyn til de indvirkninger på miljøet, der fremkaldes ved brugen og driften af de anlæg og arbejder, der er projekter ifølge direktivets bilag²⁰. Af EU-Domstolens dom i sag nr. C-121/03 Kommissionen mod Spanien fremgår²¹, at vurderingen efter reglerne i VVM-direktivet i forhold til et anlæg til intensiv husdyravl navnlig skal tage hensyn til sådanne anlægs indvirkning på vandkvaliteten i relevante overfladevandområder. En regelmæssig, tilbagevendende dyrkning af landbrugsjord udgør derimod ikke i sig selv et selvstændigt projekt efter VVM-direktivet, medmindre der i den forbindelse inddrages uopdyrket land eller delvise naturarealer til brug for intensiv landbrugsproduktion, jf. VVM-direktivets bilag II, punkt 1, litra b²².

¹⁹ Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet med senere ændringer.

²⁰ Jf. EU-Domstolens dom i sag nr. C-2/07, Abraham m.fl., præmis 43, samt dom i sag nr. sag C-142/07 Ecologistas en Acción-CODA, præmis 39.

²¹ Jf. præmis 88.

²² Se hertil planlovens § 11 g, stk. 4, og § 8, stk. 1, nr. 1, i habitatbekendtgørelsen samt bilag 2 til bekendtgørelse nr. 1510 af 15. december 2010 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning.

Pligten til at foretage en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, gælder kun for nye planer og projekter, hvorimod bestemmelsen ikke fordrer, at der skal foretages en vurdering af eksisterende forhold eller aktiviteter, der er tilladt eller iværksat, inden direktivets ikrafttræden. Af EU-Domstolens dom af 14. januar 2010 i sag nr. C-226/08 Stadt Papenburg følger således bl.a., at når en bestemt række af aktiviteter – bl.a. i lyset af deres tilbagevendende karakter eller betingelserne for deres udførelse – må anses for at udgøre én enkeltstående aktivitet, kan denne aktivitet anses for et og samme projekt i forhold til habitatdirektivets artikels 6, stk. 3. Hvis projektet samtidig er tilladt eller iværksat inden habitatdirektivets ikrafttræden, falder projektet herefter uden for pligten til at gennemføre en vurdering efter direktivets artikel 6, stk. 3²³.

Nævnet forstår Miljøstyrelsens notat af 14. marts 2011 sådan, at muligheden for at opnå en miljøgodkendelse ved at reducere udvaskningen til samme niveau som et plantebrug med det ansøgte referencesædskifte bygger på, at virkningen af udbringningen af husdyrgødningen derved neutraliseres, og at den tilbageværende udvaskning herefter alene skyldes den almindelige dyrkning af arealerne, der finder sted.

Nævnet kan konstatere, at de godkendte arealer også inden kommunens afgørelse af 5. maj 2010 indgik i en sædvanlig landbrugsmæssig udnyttelse (omdrift).

Arealer, der dyrkes i almindelig omdrift, herunder med almindelig anvendelse af handelsgødning, kræver som udgangspunkt ikke, at der foretages en vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 7, jf. § 8. Gødningsanvendelsen for sådanne arealer reguleres således primært af reglerne i gødningsanvendelsesloven²⁴ og de i medfør heraf for hver planperiode udstedte bekendtgørelser²⁵. Efter de for nævnet foreliggende oplysninger udgør udvaskningen fra et plantebrug, der drives med et for plantebrug sædvanligt sædskifte, og hvis arealer ligger på sandjord i Jylland, i gennemsnit ca. 70 kg N/ha/år. Udvasningen fra plantebrug på landsplan udgør ca. 57,5 kg N/ha. Kvælstofudvaskningen fra arealerne i denne sag vil ifølge ansøgningen udgøre i alt 67,6 kg N/ha/år med anvendelse af husdyrgødning.

Nævnet har overvejet, om det er foreneligt med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at der godkendes udbringning af husdyrgødning på de ansøgte arealer, når der foreligger oplysninger om et stigende antal DE – og dermed en stigende mængde udbragt husdyrgødning – i oplandet til Ringkøbing Fjord. Da den af Miljøstyrelsen beskrevne metode til opgørelse af kvælstofudvaskningen fra et husdyrprojekt må siges at have støtte i den foreliggende EU-domspraksis, finder nævnet imidlertid ikke, at der er grundlag for at fastslå, at styrelsens supplerende vejledning på dette punkt strider mod rækkevidden af forpligtelserne efter habitatdirektivet og habitatbekendtgørelsen.

Flertallet finder herefter, at det ansøgte projekt kan godkendes, hvis de anvisninger om reducere af udvaskningen svarende til et plantebrug, der er beskrevet i Miljøstyrelsens notat af 14. marts 2011, overholdes. Kommunen må derfor på baggrund af en redegørelse fra ansøger om valg af virkemidler – såsom øget andel af efterafgrøder ud over de generelle krav, krav om reduceret kvælstofnorm eller krav om ændret standardsædskifte – sikre at udvaskningen fra rodzonen ved udbring-

²³ I Europa-Kommissionens vejledning "Forvaltning af Natura 2000-områder" (2000), side 28 til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, anføres, som et eksempel på et projekt, som skal vurderes; en "betydelig intensivisering af landbruget, som truer med at skade eller ødelægge et områdes semi-naturlige miljø".

²⁴ Lovbekendtgørelse nr. 18 af 8. januar 2010 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække.

²⁵ Se bekendtgørelse nr. 928 af 16. juli 2010 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2010/2011 og om plantedække.

ning af husdyrgødning på arealerne reduceres til maksimalt 62,3 kg N/ha/år, svarende til udvaskningen fra et plantebrug, der anvender det i ansøgningen angivne referencesædskifte.

Det er som nævnt mindretallets opfattelse, at det ansøgte kan godkendes uden fastsættelse af yderligere vilkår vedrørende kvælstofudvaskning.

2. Fosfor

Efter § 9, stk. 1, jf. stk. 3, i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen skal der meddeles afslag på en ansøgning om godkendelse efter husdyrbruglovens § 16, hvis skærpedelsen af harmonikravene efter bekendtgørelsens bilag 3, afsnit C (det generelle beskyttelsesniveau for fosforoverskud), ikke kan overholdes. Af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, afsnit C, fremgår bl.a.:

"Kravet til fosforoverskuddet vil afhænge af jordtype, dræningsforhold og fosfortal. Der stilles krav til fosforoverskud på drænedede lerjorder og lavbundsarealer, herunder drænedede og grøftede sandjorder, der afvander til Natura 2000 vandområder, der er overbelastet med fosfor.

Hvis der efter gennemførelsen af den ansøgte etablering, udvidelse eller ændring kan dokumenteres fosforbalance for husdyrbruget, stilles der ikke krav med hensyn til fosfor uanset bedriftens fosfortal.

I øvrige tilfælde stilles følgende krav til fosforoverskuddet på bedriften. Det skal dog understreges, at for alle 4 grupper gælder, at det kun omfatter udbringningsarealerne i oplande til Natura 2000 områder, der er overbelastet med fosfor. Der henvises til kortmateriale, hvoraf disse oplande fremgår:

- For arealer på drænedede lerjord med et fosfortal under Pt 4,0 stilles der ingen krav. Fosforoverskuddet må dog ikke være større end harmonireglerne giver mulighed for på det pågældende husdyrbrug (Fosforklasse 0).
- For arealer på drænedede lerjord hvor fosfortallet er mellem Pt 4,0-6,0 stilles krav om, at fosforoverskuddet maksimalt må øges med 4 kg P/ha/år. Fosforoverskuddet må dog ikke være større end harmonireglerne giver mulighed for på det pågældende husdyrbrug, og kravet til fosforoverskuddet vil altid være opfyldt hvis fosforoverskuddet ikke overstiger 4 kg P/ha/år i efter-situationen (Fosforklasse 1).
- På lavbundsarealer stilles krav om at fosforoverskuddet ikke må øges uanset fosfortal. Hvis fosforoverskuddet i før-situationen er negativ er der dog kun krav om fosforbalance i efter-situationen. Med lavbundsarealer menes lave arealer i forhold til recipient med permanent højtstående grundvand, som er detailafvandet ved dræning eller grøftning, og som ikke har et højt indhold af jern vurderet ud fra okkerklassificeringen dvs. er okkerklasse II eller derover (Fosforklasse 2).
- For arealer på drænedede lerjord, hvor fosfortallet er over Pt 6,0 stilles krav om fosforbalance på det pågældende udbringningsareal (Fosforklasse 3)."

Det generelle beskyttelsesniveau for fosforoverskud i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, afsnit C, suppleres af en adgang for kommunen til at stille skærpede vilkår efter bekendtgørelsens § 11, stk. 2-4, der dog ikke umiddelbart gælder i sager efter husdyrbruglovens § 16. Kriterierne for fastsættelse af skærpede vilkår vedrørende fosforoverskud fremgår af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 4, afsnit 2, der er sålydende:

"2. Kriterier for fosforoverskud

Vurderer kommunalbestyrelsen, at der skal stilles vilkår, der rækker ud over beskyttelsesniveauet for fosforoverskud som angivet i bilag 3, anvendes følgende kriterier:

- A. På andre drænedede lerjorde med lavere fosfortal end forudsat i de pågældende fosforklasser, jf. bilag 3, og som ligger i oplande til Natura 2000 vandområder overbelastet med fosfor, stilles vilkår om maksimal fosforoverskud.
- B. I oplande til mindre sårbare Natura 2000 vandområder stilles vilkår svarende til de vilkår for oplande til Natura 2000 vandområde overbelastet med fosfor og omfattet af krav i henhold til fosforklasse 1, 2 eller 3.
- C. Kommunalbestyrelsen skal beregne fosforoverskuddet og forøgelsen af fosforoverskuddet efter samme retningslinjer som i forbindelse med beskyttelsesniveauet for fosforoverskud angivet i bilag 3."

Det fremgår af kommunens afgørelse, at hovedparten af udbringingsarealerne (390,59 ha) ligger i fosforklasse 0, mens en mindre del af arealerne (1,14 ha) ligger i fosforklasse 2.

På baggrund af indplaceringen i fosforklasser har kommunen i overensstemmelse med husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, afsnit C, beregnet, at det gennemsnitlige fosforoverskud for arealerne ikke må overstige 13,8 kg P/ha/år. Det ansøgte projekt overholder det af kommunen beregnede niveau.

Nævnet finder ikke anledning til i den foreliggende sag at fastsætte yderligere vilkår vedrørende fosforoverskuddet.

På denne baggrund finder nævnets flertal, at kommunens afgørelse skal stadfæstes med tilføjelse af et vilkår vedrørende kvælstofudvaskning. Mindretallet (Sejer Grimstrup og Arne Munk) finder, at kommunens afgørelse skal stadfæstes uden ændringer.

I overensstemmelse med stemmeafgivningen går Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse herefter ud på, at Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 5. maj 2010 om godkendelse til udbringning af husdyrgødning på ejendommen Højbyvej 3, 6900 Skjern, stadfæstes med følgende ændring:

Som vilkår nr. 7a indsættes:

"Ansøger skal inden den 1. februar 2012 tilsende kommunen en redegørelse for, hvordan udvaskningen af kvælstof fra rodzonen nedbringes til maksimalt 62,3 kg N/ha/år. Kommunen træffer herefter afgørelse om fastsættelse af vilkår, der sikrer en sådan nedbringelse af kvælstofudvaskningen."

På Natur- og Miljøklagenævnets vegne



Mikkel Sandvad
Specialkonsulent

Bilagsoversigt:

- Bilag 1: Notat af 3. marts 2011 fra virksomheden ConTerra, "Kommentarer til Miljøstyrelsens vejledning om kommunernes opgørelse af husdyrtryk"
- Bilag 2: Brev af 3. marts 2011 fra Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet (DJF), til Miljøstyrelsen
- Bilag 3: Brev af 6. maj 2011 fra DJF til Natur- og Miljøklagenævnet
- Bilag 4: Notat af 9. maj 2011 fra Miljøstyrelsen

Denne afgørelse er sendt til:

- Brdr. Holk I/S, Højbyvej 3, 6900 Skjern, mjborris@mail.dk
- Heden & Fjorden, att.: Helle Borum, info@hflc.dk
- Det Økologiske Råd, info@ecocouncil.dk
- Ringkøbing-Skjern Kommune, post@rksk.dk
- Miljøstyrelsen, mst@mst.dk
- Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet (DJF), djf@agrsci.dk