Syddjurs Kommune
Lundbergsvej 2
8400 Ebeltoft

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 C
7100 Vejle

21. april 2026

Journalnr.: 235511

Advokat:
Mads Kobberø
mko@codexlaw.dk

Sekretær:
Lene Fjord Serup
lfh@codexlaw.dk
Direkte: +45 7643 5352

Råderum i forhold til husdyrgodkendelsessager

1. Indledning

Syddjurs Kommune har bedt mig udarbejde et notat, der grundlæggende går på, hvad det politiske råderum er i forhold til husdyrgodkendelsessager.

Jeg har ikke fået nogen dokumenter udleveret i den forbindelse og er således ikke bekendt med, hvilke konkrete sager der har givet anledning til, at kommunen beder om min vurdering af retsstillingen på området. Det ligger heri, at jeg heller ikke er bekendt med, hvad det er for nogle underliggende problemstillinger, som kunne få politikerne til i konkrete sager at træffe en anden afgørelse end forvaltningens indstilling, men qua mit kendskab til området har jeg et kvalificeret gæt på, hvad det kan være for temaer.

2. Generelt om råderum/skøn

Hvorvidt, og i hvilket omfang, der er et politisk råderum inden for et konkret afgørelsesområde, definerer det regelsæt, der regulerer det pågældende område. Inden for miljø-/naturområdet findes der regler med betydeligt råderum, og regler, hvor råderummet er meget begrænset.

På områder, hvor noget kræver en tilladelse/godkendelse, er der traditionelt et relativt betydeligt råderum for, om det vurderes at være miljømæssigt forsvarligt at give en tilladelse og i givet fald på hvilke vilkår.

På de områder, hvor der således er et råderum, er det også legitimt, at et politisk udvalg finder, at der godt kan gives en miljøgodkendelse på trods af en indstilling fra forvaltningen om det modsatte, eller omvendt at politikerne ikke finder det miljømæssigt forsvarligt at give en godkendelse, som forvaltningen ellers har fundet, at det var forsvarligt at give.

Det er klart i den forbindelse, at en politisk beslutning om ikke at følge forvaltningens indstilling skal være båret af saglige hensyn, hvilket på området groft sagt kan koges ned til, at det skal være båret af miljø-/naturmæssige grunde.

I en højesteretsdom fra januar 2024 var forvaltningens indstilling, at der godt kunne gives tilladelse til en for råstofindvinding nødvendig grundvandssænkning. Denne indstilling var det politiske flertal ikke enig i og meddelte derfor afslag på tilladelse til grundvandssænkning, hvilket reelt gjorde, at råstofindvindingen det pågældende sted ikke kunne finde sted.

Man kunne mene, at de natur- og miljøfaglige vurderinger, der var i spil i denne sag, ikke med rette ville kunne udfordres af politikere, der rimeligvis ikke har den samme miljø-/naturfaglige indsigt som forvaltningen, men Højesteret fandt på linje med landsretten, at afgørelsen var gyldig. Højesteret anførte:

> *"Afslaget blev begrundet med, at "Faxe Kommune ønsker at bevare den nuværende tilstand for hydrologi og kvalitet af grundvand. Kommunen vil derfor ikke tillade aktiviteter, der indebærer en risiko for hydrologien og kvaliteten af grundvandet". …*
>
> *Højesteret finder, at de anførte hensyn er saglige, idet hensynet til miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse skal indgå ved administration af vandforsyningsloven …"*

Så det hensyn, som det politiske flertal anførte for at give et afslag, var altså sagligt.

Højesteret "testede" imidlertid også, om det politiske flertal havde et grundlag for – i dette tilfælde – at lægge vægt på, at der var en risiko for hydrologien eller for grundvandets kvalitet. Højesteret anførte:

> *"Det fremgik af det materiale, der forelå, da kommunen traf afgørelse i sagen, at X Mose er et særligt naturområde, der er følsomt over for ændringer i hydrologien. Endvidere fulgte det af materialet, at en råstofindvinding i*

landsby 1 … indebar en vis risiko for hydrologien og kvaliteten af grundvandet i X Mose.

På den anførte baggrund tiltræder Højesteret, at Faxe Kommunes afgørelse af 27. november 2019 ikke er usaglig."

Så det forhold, at politikerne er uenige med forvaltningen i en faglig vurdering, herunder hvor forsigtig – eller det modsatte – man skal være i en konkret sag, er altså legitimt, blot det politiske flertals begrundelser:

1. Er motiveret i saglige hensyn, det vil sige hensyn, som den pågældende lovgivning varetager. Det vil fx ikke være sagligt at træffe en afgørelse imod forvaltningens indstilling begrundet i kommunens økonomi, arbejdspladser eller lignende, idet disse hensyn ikke varetages af fx husdyrgodkendelsesloven,

   og

2. det saglige hensyn, afgørelsen begrundes i, skal være reelt. Henvises der således til en risiko for fx grundvandet, skal der være momenter, der tilsiger, at der kan være en sådan risiko.

3. Specifikt om husdyrgodkendelseslovgivningen og råderum

Indtil 2007 var husdyrområdet reguleret i miljøbeskyttelsesloven. I 2007 kom der så en specifik lovgivning, der førte husdyrbrugene over i et regelsæt baseret på husdyrgodkendelsesloven og den med hjemmel heri udstedte husdyrgodkendelsesbekendtgørelse.

Der blev i den forbindelse indført et relativt særegent reguleringssystem, hvor der på en række centrale punkter blev fastsat bindende og eksakte krav. Krav, der skal være opfyldt, før end en godkendelse kan meddeles. Det gælder fx totaldepositionskrav i forhold til BAT, kategori 1- og kategori 2-naturområder og lugt. Jeg vil nedenfor tage afsæt i regelsættet om lugt, som er nok det isolerede område, som giver anledning til mest debat i forbindelse med lokalisering/udvidelse af husdyrbrug.

Den grundlæggende bestemmelse findes i husdyrgodkendelsens § 25, stk. 1, hvor det fremgår, at et projekt ikke kan godkendes, hvis det vil indebære "væsentlig indvirkning på miljøet". Det er en klassisk skønspræget bestemmelse, der – hvis der ikke var andre bestemmelser – ville tillade kommunen et betydeligt råderum. Bestemmelsen suppleres dog så i stk. 2 med følgende bestemmelse:

"Virkningen anses i alle tilfælde for væsentlig, hvis … beskyttelsesniveauet for lugt, jf. §§ 32-34 og bilag 3, pkt. B, ikke kan overholdes."

I denne bestemmelse anføres det altså, at hvis nogle eksakte bestemmelser, herunder som det centrale nogle grænseværdier i bekendtgørelsens § 32, ikke er overholdt, så kan der ikke gives en godkendelse. Jeg vil ikke her gå i detaljer med regelsættet, 50 %-regel, beregningsmetoder og lignende, men blot anføre den konsekvens, der ligger heri, altså at det er ufravigeligt, at der ikke kan gives en tilladelse, hvis nogle eksakte lugtgrænseværdier ikke kan overholdes. Der er ikke noget råderum til at give en godkendelse alligevel i den situation.

Så er spørgsmålet, hvad der gælder i den spejlvendte situation, altså den situation, at lugtgrænseværdierne overholdes. Kan en kommune i den situation alligevel give et afslag ud fra fx en subjektiv vurdering af, at der vurderes at være lugtgener?

En sådan mulighed har klagepraksis vist, at der ikke er. Er de fastsatte lugtgrænseværdier, som disse nu engang er defineret i regelsættet, overholdt, er der ikke væsentlige lugtgener pr. definition efter nævnets praksis, og derfor vil der ikke kunne gives afslag med den begrundelse. Jeg kan fx henvise til en ny afgørelse af 26. marts 2026, hvor nævnet konstaterede, at regelsættets lugtgrænseværdier var overholdt, hvorefter nævnet anførte:

"Nævnet finder på den baggrund, at den ansøgte produktion ikke vil medføre væsentlige lugtgener …, og at der således ikke er grundlag for at stille vilkår om yderligere lugtreducerende tiltag."

Så i forhold til særligt temaerne lugt og ammoniakdeposition er der ikke noget råderum. Er de fastsatte grænser efterlevet, kan der ikke med henvisning til disse temaer gives et afslag, og omvendt hvis de pågældende grænseværdier ikke er overholdt.

Det er imidlertid ikke alle temaer, som skal vurderes i forbindelse med en husdyrgodkendelsessag, som der på denne vis er fastsat bindende grænser for. De to temaer, som, jeg oftest oplever, kan give anledning til diskussion, og hvor der ikke er faste afskæringskriterier i regelsættet, er projektets landskabelige påvirkning og til- og frakørselsgener. To temaer, hvor et husdyrbrug kan indebære en ikke ubetydelig påvirkning af omgivelserne, og hvor der altså ikke i regelsættet er eksakte grænser for, hvad omgivelserne må tåle. Her er der på mere traditionel vis et råderum og dermed også en mulighed for, at politikerne kan vurdere anderledes, end forvaltningen har gjort i forhold til disse temaer.

Det bemærkes for en ordens skyld, at et andet tema, der jævnligt giver problemer, er støj. Der er i regelsættet ikke eksakte støjgrænseværdier, men der er på området en vejledende støjgrænse, der har

en ret fast anvendelse. Det er ikke fuldstændig umuligt at fravige de vejledende støjgrænser, men der er klagenævnspraksis, der tilsiger, at der skal meget til, førend der kan lempes i forhold til de vejledende støjgrænser.

Det forhold, at der kommunalt er et begrænset råderum på husdyrgodkendelsesområdet, har været bragt politisk frem ad flere omgange. De sager, jeg har kendskab til, har det været ud fra vinklen om, at man kommunal politisk fandt det forkert, at kommunen kunne være nødsaget til at give en miljøgodkendelse til et husdyrbrug, som nærområdet var meget imod, og som man kommunalt, eventuelt kommunalt politisk, heller ikke ønskede at meddele. Der er søgt ministeriel opbakning til en ændring, der gav en kommune et større råderum til at give afslag, fx selv om lugtgrænseværdier blev overholdt, hvilket der imidlertid ikke har været ministeriel vilje til at imødekomme. Et ministerielt svar til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg af 31. august 2016 illustrerer dette:

> *"Ved sagens afgørelse skal kommunalbestyrelsen således vurdere hensynet til omgivelserne. Denne konkrete vurdering er i vid udstrækning normeret i … (husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen). Der er i denne bekendtgørelse fastsat faste grænser for, hvor stor påvirkningen må være (fx grænser for lugt …), og det er også i kraft af husdyrgodkendelsesloven og bekendtgørelsen fastlagt, hvilke metoder der skal bruges til at beregne disse påvirkningers omfang.*
>
> *Hvis et ansøgt projekt om husdyrbrug lever op til alle krav, er kommunens råderum for at træffe afgørelse om afslag begrænset.*
>
> *…*
>
> *Det er … Social og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse, der – i et tilfælde hvor det følger af sektorlovgivningen – at kommunen, hvis bestemte betingelser er opfyldt, er bundet til at træffe en bestemt afgørelse – går imod en indstilling fra forvaltningen og træffer en beslutning, som er i strid med sektorlovgivningen, efter omstændighederne vil kunne ifalde et erstatningsansvar, hvis kommunen derved er påført et tab."*

Og i et ministersvar af 9. maj 2018:

> *"Indledningsvis bemærkes, at husdyrbruglovgivningen på en del områder bygger på konkrete kommunale vurderinger på baggrund af de lokale forhold, herunder fx i forhold til landskabelige værdier.*
>
> *Det er dog også min opfattelse, at afskæringskriterier kan være et godt instrument til at ensrette og lette den kommunale sagsbehandling. De konkrete vurderinger i kommunerne*

kan derved fokuseres og give ansøgere og omboende stor grad af forudsigelighed i afgørelserne.

Overordnet set mener jeg, at der i de gældende regler på husdyrområdet er en god balance mellem generelle, faste kriterier og regler og konkrete vurderinger …"

Så sammenfattende er det min vurdering, at der ikke er noget råderum i forhold til de temaer på husdyrlovens område, hvor der er fastsat bindende afskæringskriterier, som det fx er tilfældet i forhold til lugt. Er lugtgrænseværdierne overholdt, mener jeg, at kommunens/politikernes mulighed for at meddele et afslag er en variant af 0 og spejlvendt i de situationer, hvor grænseværdierne for lugt ikke er overholdt.

I forhold til de temaer, hvor der ikke er afskæringskriterier som fx i forhold til projektets landskabelige påvirkninger, er der et klassisk råderum til at vurdere projektets indvirkninger, og således at der vil kunne meddeles afslag begrundet heri, selv om projektet på de områder, hvor der er afskæringskriterier, lever op til disse.

Et eksempel på et politisk afslag på godkendelse, i strid med forvaltningens indstilling og begrundet i de landskabelige forhold, er Miljø- og Fødevareklagenævnets sag 23/12188 af 15. januar 2025, hvor nævnet ophævede kommunens (udvalgets) afslag:

"Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at vurderingen af, om det ansøgte kan indebære en væsentlig påvirkning af de landskabelige værdier … beror på et administrativt skøn. I den forbindelse er det nævnets vurdering, at X Kommune i begrundelsen for afslaget ikke i tilstrækkelig grad har angivet de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Ved vurderingen har nævnet lagt vægt på, at kommunen ikke konkret har begrundet, hvorfor det ansøgte vil have visuel betydning for landskabet … Nævnet bemærker i den sammenhæng, at det fremgår af sagens oplysninger, at kommunens forvaltning har vurderet, at det ansøgte staldanlæg ikke vil medføre en væsentlig påvirkning …
Videre har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at X Kommune ikke nærmere har begrundet, hvorfor det ansøgte staldanlæg ikke kan indpasses i landskabet med vilkår om eksempelvis farvevalg fra afskærmende beplantning."

Afgørelsen kan ikke tages til indtægt for, at politikerne ikke kan gå imod forvaltningens indstilling i forhold til en landskabelig vurdering, men kan tages til indtægt for, at der i så fald skal være en god begrundelse for, hvorfor projektet vurderes at have betydelige landskabelige indvirkninger. Det centrale i citatet fra klagenævnsafgørelsen er således henvisningen til "administrativt skøn", som netop skal ses til forskel fra områder, hvor der er eksakte grænseværdier.

4. De konkrete spørgsmål

I afsnittet ovenfor ligger min vurdering og konklusion. Altså at husdyrområdet er en kombination af klassisk råderum/skøn (fx landskab) og firkantede grænseværdier i forhold til de "tunge" temaer som fx lugt. Jeg vil nedenfor gentage dette i forbindelse med besvarelse af de 4 konkrete spørgsmål, som kommunen har stillet mig:

1. Hvad er det politiske råderum i husdyrsager?

   I modsætning til de fleste andre tilladelsesområder, der baserer sig på et klassisk forvaltningsretligt skøn, er der på en række af de centrale husdyrrelaterede temaer ikke noget skøn. Skønnet er erstattet af bindende regler/grænseværdier. Det gælder fx i forhold til lugt.

   I forhold til visse andre temaer, fx landskab, er der det, man kunne kalde et klassisk råderum/skøn.

2. Hvilke kriterier skal vurderes i forbindelse med en ansøgning om miljøgodkendelse/miljøtilladelse efter husdyrbruglovens §§ 16a/16b?

   De kriterier, der indgår i vurderingen, er de klassiske natur- og miljømæssige parametre, som skal indgå i alle tilladelsessager på miljøområdet, og dernæst de landskabelige/visuelle forhold, der normalt betragtes som hjemmehørende i planloven. På den vis er husdyrbruglovens miljøbegreb bredere end den klassiske miljørelaterede lov.

   Det er disse temaer, og kun disse temaer, der kan inddrages i forbindelse med, om der skal gives en tilladelse eller omvendt et afslag. Et hensyn som fx naboers værditab, hvis et projekt realiseres, vil ikke være et sagligt kriterie, der kan indgå i forbindelse med behandlingen af en sag efter husdyrbrugloven.

   På den vis er det de sædvanlige kriterier, der indgår i vurderingen af en sag på husdyrbruglovens område sammenholdt med andre miljørelaterede regelsæt med det lidt særlige, at det landskabelige er inddraget, og miljøbegrebet derfor bliver lidt bredere end traditionelt.

   Der, hvor husdyrbrugloven imidlertid for alvor adskiller sig fra de fleste andre tilladelseslovgivninger på området, er ved de bindende afskæringskriterier i forhold til fx lugt.

3. Har ansøgeren en berettiget forventning om at kunne udvide, såfremt afskæringskriterierne er overholdt?

   Det har ansøger ikke bare en berettiget forventning om, men et retskrav på, med den modifikation, som jeg har været inde på flere gange ovenfor, at der også er temaer i husdyrbruglovgivningen, som der ikke er afskæringskriterier for. Lige meget hvor meget et projekt således overholder afskæringskriterier i forhold til fx lugt, giver det ikke et retskrav, eller en berettiget forventning, om at få en tilladelse/godkendelse, hvis projektet har væsentlige landskabelige indvirkninger, herunder fx placeres i områder, der, i kommuneplanen er lagt op til, søges friholdt fra byggeri, herunder også landbrugsbyggeri.

4. Hvilke konsekvenser kan det få for kommunalpolitikerne, at de går imod forvaltningens indstilling?

   Den mest oplagte konsekvens er, at afgørelsen indbringes for Miljø- og Fødevareklagenævnet, der ophæver afgørelsen og altså er enig i forvaltningens indstilling. Det er en iboende risiko for alle afgørelser, som en kommune træffer på områder, hvor der er klageadgang, uanset om det er en afgørelse, der træffes af forvaltningen eller et politisk udvalg/kommunalbestyrelsen.

   Det centrale er, at det politiske niveau gøres opmærksom på, at der ikke kan træffes en afgørelse, der er i strid med forvaltningens indstilling på områder med eksakte grænseværdier. Det vil således være klart ulovligt fx at give en miljøgodkendelse, hvor husdyrbruglovgivningens afskæringskriterier i forhold til fx lugt ikke er overholdt. Gør en kommune alligevel det, det vil sige tiltager sig et råderum, som ikke findes på det pågældende felt, vurderer jeg, at kommunen vil være erstatningsansvarlig, jf. også følgende passus fra ministercitatet ovenfor:

   > *"Det er … Social og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse, der – i et tilfælde hvor det følger af sektorlovgivningen – at kommunen, hvis bestemte betingelser er opfyldt, er bundet til at træffe en bestemt afgørelse – går imod en indstilling fra forvaltningen og træffer en beslutning, som er i strid med sektorlovgivningen, efter omstændighederne vil kunne ifalde et erstatningsansvar, hvis kommunen derved er påført et tab."*

   Det bemærkes, at den erstatningsrisiko, som ministeriet her påpeger, gælder på de områder, hvor der netop er firkantede afskæringskriterier som fx på husdyrområdet vedrørende lugt. Jeg vurderer således ikke, at der er en særlig erstatningsrisiko på områder, hvor der er et råderum, og hvor den politiske udnyttelse af dette råderum er reelt og ikke dækker over en omgåelse af afskæringskriterierne.

Med de tidligere anførte eksempler med lugt og landskab i betragtning vurderer jeg således, at en kommune vil være erstatningsansvarlig, hvis den træffer en afgørelse, hvor den giver en tilladelse, selv om lugtkriterierne ikke er overholdt, eller giver et afslag begrundet i lugtforholdene i en situation, hvor afskæringskriterierne for lugt er overholdt, men jeg ser ikke den samme risiko i forhold til et afslag baseret på de landskabelige forhold under en præmis, at den landskabelige begrundelse er reel og ikke blot dækker over, at man af andre grunde helst ikke ser projektet realiseret.

Med venlig hilsen

Mads Kobberø