



Kammeradvokaten

Vester Farimagsgade 23
DK-1606 København V

Telefon: 33 15 20 10
Telefax: 33 15 61 15

mail@kammeradvokaten.dk
www.kammeradvokaten.dk

Dato: 5. juli 2010

J.nr.: 40-2287 SFS/JKA

**Notat til Husdyrreguleringsudvalget
om Kammeradvokatens erfaringer
med husdyrgodkendelsesloven**



Indhold

1.	INDLEDNING OG SAMMENFATNING.....	3
1.1	Baggrunden for og formålet med notatet	3
1.2	Resumé af de væsentligste konklusioner	7
2.	HUSDYRGODKENDELSESLOVENS OPBYGNING.....	14
2.1	Indledning og oversigt	14
2.2	Problemstillingerne	15
2.3	Generelle overvejelser og forslag	22
2.4	Overvejelser vedrørende standardisering af vilkårsfastsættelsen	24
3.	ANVENDELSE AF BEDSTE TILGÆNGELIGE TEKNIK (BAT)	26
3.1	Problemstillingen	26
3.2	Forslag vedrørende bedste, tilgængelige teknik	35
4.	NATURVURDERINGER.....	37
4.1	Indledning	37
4.2	Normering af habitatvurderingerne i forhold til udledning af næringsstoffer til "store" overfladevande i Natura 2000-områder	38
4.3	Påvirkning af ammoniakfølsom natur	46
4.4	Naturvurderinger i øvrigt.....	49
5.	VURDERING AF LANDSKABSPÅVIRKNINGEN	50
5.1	Problemstillingerne	50
5.2	Forslag om landskab.....	53
6.	ANDRE LOVTEKNISKE FORBEDRINGER	55
6.1	Sammenskrivning af bagatelgrænsen.....	55
6.2	Forenkling af arealreglerne.....	56
6.3	Revision af offentlighedsbestemmelsen	58



1. INDLEDNING OG SAMMENFATNING

1.1 Baggrunden for og formålet med notatet

1.1.1. Formålet med dette notat er i samlet og bearbejdet form at stille Kammeradvokatens erfaringer og overvejelser om husdyrgodkendelsesloven til rådighed for husdyrreguleringsudvalgets arbejde med at anbefale mulige områder, hvor loven kan forbedres og gøres lettere at anvende for kommunerne.

Kammeradvokaten har i efteråret 2008 og i 2009 ydet konkret sagsbehandlingsbistand til Miljøklagenævnet til behandling af godt 100 husdyrbrugssager, der skulle afgøres efter de tidligere gældende regler i miljøbeskyttelsesloven mv. Miljøministeriet bad i den forbindelse Kammeradvokaten udarbejde en afrapportering¹, der bl.a. havde til formål at vurdere, om det nye husdyrgodkendelsesregelsæt i tilstrækkelig grad adresserede de udfordringer, som de tidligere gældende regler gav anledning til.

Af Kammeradvokatens afrapportering fremgik bl.a. følgende:

"Selvom husdyrgodkendelsesloven med tilhørende bekendtgørelser som nævnt har skabt grundlag for at lette den administrative byrde med behandling af sagerne - set i forhold til det tidligere gældende regelsæt - er der dog stadig en række punkter, hvor sagsbehandlingen vil kunne lettes i det fortsatte arbejde med regelsættet.

Eksempelvis er der fortsat ikke retningslinjer for en række af de vurderinger, der forudsættes foretaget efter loven. De retningslinjer, der er, indeholder herudover ofte adgang til at fravige udgangspunktet. Er muligheden for sådanne fravigelser for bred, indebærer det, at sagsbehandleren i næsten alle sager vil være tvunget til at vurdere konkret, om fravigelse er relevant. [...]

Reguleringens karakter (rammeloven med beregningsmodeller og grænseværdier i et bilag til godkendelsesbekendtgørelsen) gør den vanskelig at håndtere [...]

Loven fordrer et ganske indgående kendskab til reglernes baggrund, opbygning mv. Da reguleringen og udmøntning af husdyrgodkendelsesloven i vidt omfang er sket administrativt, er der endvidere til en del bestemmelser ikke sædvanlige fortolkningsbidrag, herunder lovbemærkninger, bidrag fra Folketingets udvalgsbehandling mv., til rådighed til afklaring af loven. Det kan også være en vanskelig opgave forvaltningsretligt at skulle forklare og begrunde afgørelser om afslag mv., hvis baggrund er en regel i en bilagstekst."

På baggrund heraf bistod Kammeradvokaten i foråret 2009 Miljøstyrelsen og Miljøministeriet i forbindelse med overvejelser om mulighederne for en tættere udmøntning af godkendelsesreglerne. Overvejelserne afdækkede et behov for en nærmere undersøgelse af

¹ Kammeradvokatens afrapportering af 3. december 2008.



mulighederne for en forenkling af godkendelsesreglerne - enten administrativt i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen² eller gennem en lovrevision.

Miljøstyrelsen bad derfor Kammeradvokaten om i første omgang at gennemgå husdyrgodkendelseslovens talrige bemyndigelsesbestemmelser for derigennem at vurdere, på hvilke områder der konkret var mulighed for en yderligere administrativ normering af lovens brede rammebestemmelser på bekendtgørelsesniveau. To specifikke fokusområder - habitatvurderinger og de øvrige naturvurderinger - blev udvalgt som genstand for denne undersøgelse. Der henvises nærmere om resultaterne heraf til afsnit 4.1 nedenfor.

I forlængelse af det ovennævnte samarbejde om habitat- og naturvurderingerne bad Miljøstyrelsen i foråret 2010 Kammeradvokaten om mere generelt at overveje, om der eventuelt gennem en lovteknisk revision af husdyrgodkendelseslovens regler kan tilvejebringes et klarere og mere sammenhængende administrationsgrundlag med udgangspunkt i Kammeradvokatens erfaringer med og indtryk af regelsættet.

Det er disse overvejelser og erfaringer, der i samlet og bearbejdet form indgår i dette notat. Kammeradvokaten yder derudover i 2010 sagsbehandlingsbistand til Miljøklagenævnet i forhold til sager om klager over miljøgodkendelser af husdyrbrug, der behandles efter husdyrgodkendelsesloven, og notatet bygger derfor uundgåeligt på de generelle erfaringer Kammeradvokaten har gjort sig med klagesagsbehandlingen.

1.1.2. Formålet med analysen til brug for notatet har været at afdække, hvordan husdyrgodkendelseslovens affattelse, systematik og opbygning vil kunne bidrage til at husdyrgodkendelsessagerne kan behandles både lovligt, miljøfagligt korrekt og på kortest mulig tid i kommunerne.

Notatet tager alene sigte på at afklare, om lovens opbygning og systematik er hensigtsmæssig set ud fra et juridisk, administrativt perspektiv; dvs. hvordan der gennem lovtekniske forenklinger kan tilvejebringes et klarere grundlag for en mere effektiv administration af det allerede eksisterende regelsæt.

Notatet tager hverken miljøfaglige eller tekniske vurderinger i betragtning, ligesom der ved vurderingen af reglernes indretning ikke i notatet peges på løsningsmodeller, der

² Bekendtgørelse nr. 294 af 31. marts 2009 om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug.



skønnes at ville indebære, at lovens nuværende balance mellem miljø- og erhvervsinteresser skal forrykkes. Hvis den nuværende balance i loven mellem de bagvedliggende interesser skal ændres for at skabe et bedre administrationsgrundlag, overlades dette til Husdyrreguleringsudvalget. I givet fald bør udvalget dog ved valg af den konkrete løsning efter min mening søge at tage hensyn til de lovtekniske problemstillinger, der rejses i notatet, således at den valgte, nye løsning ikke giver anledning til de samme udfordringer.

Endelig bemærkes, at analysen primært tager sigte på selve lovens bestemmelser og opbygning, men at den også forsøger at inddrage husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen i behørigt omfang, hvor dette er illustrativt.

Jeg finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at jeg er opmærksom på, at der for en række af de spørgsmål og problemstillinger som notatet peger på og rejser, findes konkrete anvisninger i bilagene til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen eller i det meget omfattende vejledende materiale, der er knyttet til loven (bl.a. Miljøstyrelsens to vejledninger, Miljøstyrelsens FAQ'er, HelpDesk-svar mv.). Tilsvarende er jeg bekendt med, at der f.eks. gennem rejseholdets aktiviteter, undervisning og telefonisk besvarelse af spørgsmål mv. er taget en række initiativer og gjort en kraftig indsats for at forbedre og lette sagsgangene for kommunerne.

Disse initiativer har for mig at se den positive virkning i denne sammenhæng - ud over deres effekt i sig selv - at der i tiden efter lovens vedtagelse er tilvejebragt et velfunderet, fagligt vidensgrundlag at tage udgangspunkt i, hvis de lovtekniske anbefalinger i dette notat ønskes taget i betragtning ved en eventuel revision af lovens bestemmelser.

Om det konkrete forhold mellem indholdet i vejledninger mv. og loven, henvises der dog til omtalen i afsnit 2.2, pkt. 2.1.3.

1.1.3. Under hensyn til rammerne for notatet indeholder dette ikke abstrakte beskrivelser af gældende ret eller en udtømmende redegørelse for Miljøklagenævnets praksis på de

omhandlede punkter³. Disse kilder inddrages således kun i det omfang, det skønnes nødvendigt til illustration af de overvejelser og vurderinger, der indeholdes i notatet.

Husdyrgodkendelsesloven gennemfører herudover bl.a. IPPC-⁴ og VVM-direktivet⁵ og har sammenhæng med habitatdirektivet⁶ og vandrammedirektivet⁷ mv. De pågældende direktiver stiller vidt forskellige krav til de vurderinger, der skal foretages i de konkrete husdyrgodkendelsessager.

Inden for rammerne af IPPC- og VVM-direktivet kan der i vidt omfang ske en standardisering af vurderingerne, medens det omvendte i vidt omfang gør sig gældende i forhold til habitatdirektivet. Dette notat indeholder ikke en udtømmende beskrivelse af, hvordan de enkelte forslag skal gennemføres inden for rammerne af de respektive direktiver. Efter min vurdering er direktiverne dog ikke til hinder for, at der arbejdes videre ud fra de forslag, der er indeholdt i notatet.

Det vil nok under alle omstændigheder være udtryk for god lov kvalitet ved gennemførelse af de pågældende direktiver, at der i lovtekst eller forarbejderne tages stilling til de uklarheder, der naturligt er, når direktiver af den type skal omsættes til dansk ret. Det er i hvert fald for mig at se centralt, at disse uklarheder ikke bliver overladt til de administrerende myndigheder gennem åbne, skønspregede bestemmelser uden angivelse af, hvordan vurderinger skal udøves i det konkrete tilfælde.

Miljøstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen har i efteråret 2009 og foråret 2010 forsøgt at fastlægge nogle af grænserne for normering af visse af de vanskelige naturvurderinger, herunder særligt i forhold til habitat- og VVM-direktivet. Der henvises om erfaringerne fra dette arbejde til det anførte i afsnit 4.2 nedenfor.

³ Miljøstyrelsen har med bistand fra Kammeradvokaten udarbejdet et notat om Miljøklagenævnets retningsgivende afgørelser (praksisnotatet), der senest er opdateret til og med december 2009. Notatet er tilgængeligt via Miljøstyrelsens hjemmeside.

⁴ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af 15. januar 2008 (2008/1/EF) om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

⁵ Rådets direktiv nr. 337 af 27. maj 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (85/337/EF) med senere ændringer.

⁶ Rådets direktiv af 21. maj 1992 (92/43/EF) om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter som gennemført ved bekendtgørelse nr. 408 af 5. januar 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (benævnt habitatbekendtgørelsen).

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (2000/60) med senere ændringer.



1.2 Resumé af de væsentligste konklusioner

Nedenfor findes et sammendrag af de enkelte tekstafsnit med de væsentligste konklusioner i notatet:

Generelle overvejelser om lovens opbygning

- Husdyrgodkendelsesloven samlede flere forskellige regelsæt i én lov: VVM-reglerne, miljøbeskyttelsesloven, lokaliseringsgodkendelsesreglerne og landzonereglerne. De fire regelsæt blev imidlertid ikke i den forbindelse integreret med hinanden, men blev i stedet indsat sideordnet (parallelt) i lovens godkendelseskapitel. Det betyder, at der i husdyrgodkendelsesloven findes bestemmelser, der hver for sig nøje svarer til de tidligere gældende regelsæt.
- Lovens godkendelseskapitel indeholder derfor fire forskellige vurderingsregler med et varierende indhold: Miljøbeskyttelseslovsreglerne i lovens § 19, jf. § 31, de tidligere lokaliseringsregler fra husdyrgødningsbekendtgørelsen i § 20, landzonereglerne fra planloven i § 22, VVM-reglerne i § 23. Disse fire bestemmelser er til tider overlappende, og sammenhængen mellem dem kan være uklar.
- Efter lovens § 23 (VVM-reglen) skal en række forskellige brede hensyn således "*varetages*" af kommunerne i godkendelsesprocessen, uden der er knyttet en egentlig afslagsmulighed hertil. Efter § 19, nr. 2, jf. § 31, (miljøbeskyttelseslovsreglerne) kan nogle af de samme forhold, som er reguleret i § 23, i et vist omfang danne grundlag for et afslag. Det er uklart, om afslagsbestemmelserne i § 19, nr. 2, skal forstås sådan, at enhver virkning på miljøet, der i VVM-sammenhæng (efter § 23) må betragtes som "væsentlig", også skal føre til afslag på miljøgodkendelse.
- Denne uklarhed stammer i nogen grad fra de tidligere gældende regler: På grund af amternes særlige miljøfaglige ekspertise var der i den hidtil gældende praksis en vis usikkerhed om, i hvilket omfang amternes VVM-vurderinger skulle indgå i kommunernes miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven. Tendensen var, at kommunerne var meget tilbageholdende med selvstændige naturvurderinger.
- VVM-direktivets regler stiller imidlertid ikke indholdsmæssige krav til et bestemt projekt, uanset at projektet efter en vurdering kan medføre "væsentlige virkninger" på miljøet. Det var derfor efter de hidtil gældende regler principielt muligt at gen-



nemføre etableringer, udvidelser eller ændringer, der kunne medføre en eller flere "væsentlige virkninger" på miljøet dog med forudgående VVM-redegørelse og regionplanretningslinjer.

- De to regelsæt - VVM og miljøbeskyttelse - er som nævnt videreført uændret i husdyrgodkendelsesloven, og det er min fornemmelse, at en del af usikkerheden i forholdet mellem VVM-regler og miljøbeskyttelsesreglerne også er videreført i den nuværende administrationspraksis.
- En anden udfordring med de parallelle regelsæt er, at samme emne (f.eks. bedste, tilgængelige teknik, natur eller landskab) er temaet for flere forskellige enkeltbestemmelser i loven - i flere tilfælde med et forskelligt indhold. Samtidig er nogle regler (f.eks. om lokalisering i § 20) i praksis uden selvstændigt indhold, fordi de hensyn der varetages af bestemmelsen, i forvejen varetages af andre bestemmelser.
- Dette kan give grundlag for, at der i en given situation som regel findes et antal forskellige og hver for sig lovlige fortolkningsløsninger med udgangspunkt i forskellige bestemmelser i lov- eller bekendtgørelse. Dette er med til at svække forudberegneligheden og anvendeligheden i reglerne, og det kan gøre det vanskeligt gennem en vejledningsindsats at afklare en bestemt fortolkningstvivl eller at bilægge en miljøfaglig uenighed om, hvordan et bestemt forhold skal håndteres.

Anbefalinger og forslag

- Det foreslås, at bestemmelserne i godkendelseskapitlet bliver integreret, således at de ændres fra at afspejle de tidligere gældende fire regelsæt (VVM-, landzone-, miljø- og lokaliseringsgodkendelse) til fremover mere direkte at regulere hvert af de emner, kommunerne skal vurdere som led i en miljøgodkendelsessag. Der kan i den forbindelse naturligt tages skridt at ophæve de regler, som kun har vist sig at have begrænset selvstændig betydning ved godkendelser.
- Det vil set fra et administrativt perspektiv også være et fremskridt, hvis kommunernes adgang og pligt til at meddele afslag samt betingelserne herfor optages mere direkte i lovteksten. Det vil også være en fordel, hvis det er muligt i lovtekst, forar-



bejder eller via målrettede bemyndigelser til Miljøstyrelsen at skabe klarere rammer for definition af vurderingsmetoder og standarder mv. for de miljøfaglige skøn som uundgåeligt skal foretages i enkeltsagerne, jf. nedenfor.

Anvendelse af obligatoriske standardvilkår

- Husdyrgodkendelseslovens § 27 og bekendtgørelsens § 11 indeholder en lang række punkter, som kommunerne skal regulere gennem vilkår i en miljøgodkendelse til et husdyrbrug i næsten alle godkendelsessagerne.
- I praksis opstilles der imidlertid standardprægede vilkår for en stor del af de pågældende punkters vedkommende (for støj, fluer, affald, spildevand, energi- og vandforbrug, uheld, unormal drift, ophør mv.).
- Det er mit indtryk, at det vil være en administrativ lettelse, hvis der kunne skabes mere automatik og legitimitet i vilkårsfastsættelsen på dette punkt, således at de pågældende (standardmæssige) vilkår ikke over for naboer, ansøgere mv. fremstår som fastsat efter en nærmere konkret afvejning af disses respektive interesser, men følger mere direkte af f.eks. et bilag til en bekendtgørelse e.l.

Anbefalinger og forslag

- Det foreslås, at de forskellige muligheder for at bruge standardvilkår til dele af vilkårsfastsættelsen kunne undersøges nærmere, og at der eventuelt fastsættes regler - ligesom for andre industrivirksomheder - om, at kommunerne i visse situationer skal fastsætte standardvilkår vedrørende de dele af godkendelsen, der ikke i realiteten afhænger af en konkret vurdering. Der kan i behørigt omfang gives mulighed for, at vilkårene kan fraviges ved dispensation e.l., ligesom det er muligt i dag i forhold til lovens § 8, jf. § 9.

Krav om anvendelse af bedste, tilgængelige teknik

- Husdyrgodkendelsesloven viderefører miljøbeskyttelseslovens regler om anvendelse af bedste, tilgængelige teknik (BAT) i næsten uændret form, dvs. uden der er gennemført en - for mig at se - nødvendig tilpasning af de enkelte krav til de særlige



forhold, der gør sig gældende på husdyrbrugområdet. En tilpasning kunne ske ved at der fastsættes regler om, hvordan princippet skal anvendes på de forskellige typer af husdyrbrug.

- Der er f.eks. ikke i husdyrgodkendelseslovens bestemmelser eller forarbejder i nævneværdig grad taget stilling til, i hvilket omfang de fem centrale elementer i BAT-begrebet allerede må betragtes som opfyldt, hvis husdyrbruget overholder de almindelige regler i husdyrgødningsbekendtgørelsen mv. Nogle elementer i BAT-begrebet (såsom vurderingen af husdyrbrugen energi- og råvareforbrug) er herudover ikke underlagt en standard, som kommunerne kan vurdere de enkelte brug ud fra.
- Det væsentligste punkt i BAT-vurderingen er stillingtagen til husdyrbrugets indretning af staldene og ammoniakemissionen fra disse. Hvad der udgør et acceptabelt BAT-emissionsniveau for ammoniak i forhold til staldindretning, herunder hvilket niveau der skal gælde for allerede eksisterende stalde, er ikke klart beskrevet i hverken lovtæksten eller bekendtgørelsen.
- Det har ført til, at der i praksis er en vis usikkerhed om, hvad det acceptable BAT-emissionsniveau i forhold til vurderingen af et husdyrbrugets staldindretning udgør. Der er også usikkerhed om, hvordan indfasning af kravet om anvendelse af BAT skal gennemføres i forhold til de allerede eksisterende stalde.

Anbefalinger og forslag

- Det foreslås på den baggrund, at regelsættets forskellige BAT-bestemmelser samles, og at nye bestemmelser om BAT fremover tager mere klart stilling til - eller bemyndiger miljøministeren til at klargøre - hvordan de fem centrale BAT-elementer, som kommunerne efter EU-reglerne skal inddrage, konkret skal forstås i forhold til de forskellige typer husdyrbrug.
- I den forbindelse vil det være nærliggende at præcisere, om nogle af de pågældende BAT-elementer (såsom management, foder, husdyrgødning mv.) er tilfredsstillende iagttaget, hvis blot husdyrbruget overholder de generelle regler.



- Ud fra et administrativt perspektiv vil det være en fordel, at nye BAT-bestemmelser kan give adgang til, at der kan fastlægges et bestemt ammoniakemissionsniveau, som er bindende for vurderingen af, om et givent husdyrbrugs staldindretning lever op til kravet om anvendelse af BAT. Det kunne f.eks. være i form af en bemyndigelse til, at Miljøstyrelsens BAT-standardvilkår gøres bindende.
- Derudover er der en række fortolkningsproblemer som med fordel kan afklares, hvis der fastsættes nye regler. Det drejer sig f.eks. om, hvornår BAT-emissionsniveauet skal være opfyldt i eksisterende stalde. Hvis der fastsættes en tidsfrist, må det indtænkes, hvordan en sådan tidsfrist hænger sammen med godkendelsessystemets opbygning og f.eks. den 8-årige retsbeskyttelsesperiode.

Habitatvurderingerne i forhold til overfladevand

- Det har i praksis vist sig meget vanskeligt at gennemføre de habitatvurderinger, der kræves efter de generelle regler i habitatbekendtgørelsen, når vurderingen angår et givent husdyrbrugs næringsstofudledning til større overfladevande (fjorde, søer mv.) i Natura 2000-områder. Samtidig synes der at være en vis uenighed om, hvilken sammenhæng der er mellem beskyttelsesniveauet i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen og kravet om en konkret væsentligheds- og konsekvensvurdering efter § 7, stk. 1, i habitatbekendtgørelsen.
- Miljøklagenævnet har hjemvist et antal sager med henvisning til, at kommunen ikke har gennemført den påkrævede vurdering efter § 7, stk. 1, i habitatbekendtgørelsen. Dette skyldes ikke efter min vurdering kun manglende "prosa" i de kommunale afgørelser, men også at nævnet generelt set ikke finder det dokumenteret, at husdyrgodkendelseslovens system i tilstrækkelig grad kan sikre, at de store vandområder ikke udsættes for en væsentlig (negativ) påvirkning.
- Jeg er bekendt med, at der allerede er igangsat et arbejde, der skal klargøre denne problemstilling i forhold til den nugældende arealregulering, og afklaringen vil i givet fald afhjælpe problemet.



Anbefalinger og forslag

- Det er meget vigtigt, at der tages højde for de nævnte vanskeligheder, når udformningen af en anden arealregulering end den foreliggende overvejes og fastlægges. Det ligger uden for dette notat at pege på en konkret løsningsmodel i så henseende, men det vil i hvert fald fra et administrativt synspunkt være hensigtsmæssigt, hvis udvaskning af næringsstoffer til overfladevande kan undergives en mere samlet regulering for det enkelte opland. Derved kan man i de fleste tilfælde undgå, at kommunerne skal foretage de vanskelige vurderinger og afvejninger i forbindelse med godkendelser af husdyrbrug i et stort opland.
- Sammenhængen mellem husdyrgodkendelsesreglerne og de andre regelsæt af betydning for den ovennævnte problemstilling, såsom miljømålsloven, kan i øvrigt med fordel beskrives tydeligere i forarbejderne til eventuelle nye regler.

Retningslinjer for naturvurderinger i øvrigt

- En række andre naturvurderinger, der efter fast praksis fra Miljøklagenævnet skal foretages af kommunerne, er ikke i dag underlagt en bestemt bedømmelsesstandard eller metode hverken i loven eller bekendtgørelsen.
- Det drejer sig for det første om, hvilke miljøparametre, metoder og hvilken grad af frihed, der gælder i kommunernes vurdering af et anlægs ammoniakpåvirkning af omkringliggende § 3-natur eller anden lokal, ammoniakfølsom natur (uden for Natura 2000-områderne). Nogle af disse lovtekniske udfordringer må forventes løst, hvis det lovforslag, der blev sendt i høring i januar 2010, vedtages.
- Efter praksis skal kommunerne vurdere markudvaskningen og afdampningen af ammoniak fra udbringning af husdyrgødning til sårbare lokale naturområder (f.eks. omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 e.l.), der ligger tæt på udbringningsarealet. Problemet er, at der ikke i loven eller bekendtgørelsen angives nogle standarder eller metoder, som kan danne grundlag for en sådan vurdering.

Anbefalinger og forslag



- Det foreslås på den baggrund, at der i lovteksten indføres nærmere bestemmelser herom, eller at der indføres bemyndigelser til Miljøstyrelsen til at fastsætte nærmere regler.

Landskabelige værdier

- De nugældende regler om landskabelige værdier viderefører dels landzonereglerne fra planloven og VVM-reglerne om vurdering af landskabspåvirkningen i forbindelse med en VVM-vurdering. I modsætning til VVM-reglerne er der i husdyrbrugloven afslagspligt, hvis det ansøgte medfører væsentlig negativ landskabspåvirkning, jf. § 19, nr. 2.
- Sammenhængen mellem de to regelsæt er ikke klarlagt i husdyrgodkendelsesloven, der i stedet indeholder to for så vidt separate og ikke-afstemte regler (§ 19, nr. 2, og § 22). Kun den ene af disse bestemmelser kan (tilsyneladende) føre til afslag (jf. § 31), i situationer hvor det - som det i praksis oftest gør - drejer sig om en vurdering af erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri for husdyrbruget (f.eks. stalde).
- Loven tager herudover ikke helt stilling til, hvad der indholdsmæssigt ligger i landskabsvurderingerne, herunder hvordan sammenhængen skal være mellem på den ene side husdyrgodkendelsesloven og på den anden side plan- og naturbeskyttelseslovens bygge- og beskyttelseslinjer, retningslinjerne i de respektive kommuneplaner og lokalt udpegede naturkulturmiljøer mv.

Anbefalinger og forslag

- Det anbefales derfor, at reglerne om landskabspåvirkning samles, og at det overvejes, om det er muligt at fastlægge sammenhængen mellem de mange forskellige regelsæt, der varetager hensynene til landskabet, på en mere klar måde.
- Det ville også være hensigtsmæssigt, og det vil kunne styrke ansøgernes retssikkerhed, hvis landskabsvurderingen gøres mere gennemskuelig og forudberegnelig end i dag. Dette kunne f.eks. gøres ved, at kommuneplanerne bliver det centrale redskab for den indholdsmæssige vurdering.



Andre lovtekniske forbedringer

- Miljøklagenævnet har i sin praksis udviklet en bagatelgrænse for godkendelsespligt, som hviler på temmelig elastiske kriterier. Det er dog ikke mit indtryk, at dette nødvendigvis opleves som problematisk af kommunerne. Omvendt er der temmelig store omkostninger for ansøgerne forbundet med at udarbejde en ansøgning om miljøgodkendelse, og en manglende ansøgning om godkendelse på et punkt, hvor der er godkendelsespligt, kan i princippet udløse straf.

Anbefalinger og forslag

- På den baggrund forekommer det nærliggende at overveje, om det er muligt at indføje kriterierne for godkendelsespligt til lov- eller bekendtgørelsestekst, herunder f.eks. i form af en supplerende positivliste e.l.
- Efter min opfattelse er reglerne om, hvilke arealer der skal indgå i en godkendelse, endvidere unødvendigt komplicerede, og de giver i praksis anledning til en række afgrænsnings- og forståelsesmæssige vanskeligheder både i relation til håndteringen § 10-tilladelsers arealer og hvis flere forskellige husdyrbrug i en bedrift har aftalearealer.
- Hvis Husdyrreguleringsudvalget overvejer en revision af den nugældende arealregulering, vil jeg anbefale, at nogle af disse forhold adresseres, eller at det i hvert fald sikres, at nye regler ikke på tilsvarende vis giver anledning til tvivl.
- Offentlighedsbestemmelsen (i husdyrgodkendelseslovens § 55) kan med fordel præciseres på en række punkter.

2. HUSDYRGODKENDELSESLOVENS OPBYGNING

2.1 Indledning og oversigt

Formålet med dette afsnit er mere overordnet at beskrive, hvilke generelle overvejelser husdyrgodkendelseslovens opbygning og reguleringsform giver anledning til. Nedenfor i afsnit 2.3 redegøres for en mulig anden opbygning af reglerne i husdyrgodkendelseslovens kapitel 3.

Nedenfor i afsnit 3-5 beskrives en række problemstillinger, der knytter sig til de specifikke emner, som kommunerne skal lade indgå i en miljøgodkendelse samt en række løsningsforslag til disse problemstillinger. De pågældende emner er BAT (afsnit 3), naturvurderingerne (afsnit 4) og landskabspåvirkning (afsnit 5).

Selvom disse problemstillinger beskrives separat og for så vidt kan anskues som særlige problemstillinger, kan de imidlertid efter min vurdering anskues som værende udslag af nogle overordnede forhold, som forsøges beskrevet i dette afsnit, og der er derfor en naturlig sammenhæng mellem de følgende delafsnit afsnittet her.

I afsnit 6 beskrives en række lovtekniske forbedringer på andre områder end de i afsnit 3-5 nævnte, og som ikke i samme grad har sammenhæng med de overordnede problemstillinger, der omtales i dette afsnit. Disse er medtaget, fordi de volder problemer i praksis og berører de emner, der skønnes at være relevante for Husdyrreguleringsudvalgets arbejde.

2.2 Problemstillingerne

Godkendelsesregler findes i husdyrgodkendelseslovens kapitel 3, der samler VVM-, landzone-, miljøgodkendelses- og lokaliseringsreglerne i et kapitel. Husdyrgodkendelsesloven introducerede samtidig med denne samling af regelsættet i en enkelt lov en betragtelig organisatorisk forenkling ved også at samle behandlingen af sagerne hos én myndighed (kommunerne).

Ved udformningen af de enkelte bestemmelser i kapitel 3 er der imidlertid ikke efter min opfattelse gennemført den fornødne integration af de fire hidtil gældende, omfattende regelsæt - landzone, VVM og miljøgodkendelse/lokaliseringsgodkendelse - således at disse indgår i én sammenhængende lov⁸. Husdyrgodkendelsesloven er i stedet udformet ved, at de tidligere gældende bestemmelser er indføjet *sideordnet* (parallelt) i den forstand, at de centrale bestemmelser i hvert af de tidligere regelsæt er optaget i en eller flere enkeltbestemmelser i - stort set - uændret form i husdyrgodkendelsesloven.⁹

⁸ Jf. afsnit 8 i alm. bem. til L 55, samlingen 2006-2007, og svar på spm. 31 fra FMPU.

⁹ Miljøbeskyttelseslovens godkendelsesregler er således indføjet i lovens §§ 19 og 31, lokaliseringsreglerne i § 20, landzonereglerne i § 22 og VVM-reglerne i bl.a. § 23.



Husdyrgodkendelseslovens § 19 svarer således ordret til listebekendtgørelsens¹⁰ § 13, stk. 1, lovens § 20 svarer til husdyrgødningsbekendtgørelsens¹¹ § 4, lovens § 22 svarer til den regulering, der fulgte af planlovens¹² §§ 35 og 36 for landbrug, og lovens § 23 udgør i vidt omfang en sammenskrivning af screeningskriterier og krav til en VVM-redegørelses indhold, således som de følger af VVM-reglerne¹³.

Denne lovgivningsteknik sikrede en vis kontinuitet - dvs. sikrede at hidtidig praksis kunne videreføres - hvilket der formentlig var gode grunde til i 2007, hvor loven samtidig skulle tage højde for en ny myndighedsstruktur efter kommunalreformen mv.

Lovgivningsteknikken har imidlertid en række indbyggede uhensigtsmæssige konsekvenser, se nedenfor. Der kan i øvrigt samtidig stilles spørgsmål ved, om kontinuitetsfordelen stadig består, når kommunerne har overtaget alle amternes opgaver i forhold til husdyrbrug indenfor VVM-regelsættet. Kommunerne kan således ikke nødvendigvis drage den store nytte af, at loven tilsigter at videreføre den hidtidige praksis.

De uhensigtsmæssige konsekvenser af den parallelle regulering i kapitel 3 er især følgende:

2.1.1. De tre regelsæt (VVM, landzone og miljøgodkendelse) er i vidt omfang overlappende i den forstand, at de hver for sig stiller krav om en række vurderinger, der er ens eller i realiteten vedrører det samme emne. For eksempel stiller VVM-reglerne og miljøbeskyttelsesreglerne således begge grundlæggende krav om, at husdyrbrugets påvirkning af såvel naboer som omkringliggende natur skal vurderes, ligesom landzonereglerne og VVM-reglerne varetager nogle af de samme hensyn til landskabet.

De overlappende regelsæt - dvs. forskellige regler om det samme emne eller begreb - giver bl.a. anledning til nogle usikkerheder, der i et vist omfang hidrører fra tiden før husdyrgodkendelsesloven.

¹⁰ Bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006 om godkendelse af listevirksomhed med senere ændringer. Bekendtgørelsen indeholder godkendelsesbetingelserne for miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

¹¹ Bekendtgørelse nr. 1695 af 19. december 2006 om husdyrbrug og dyrehold for mere end 3 dyreenheder, husdyrgødning, ensilage m.v. med senere ændringer.

¹² Lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009 om planlægning.

¹³ Se nu bekendtgørelse nr. 1335 af 6. december 2006 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning

Efter de tidligere gældende regler var der en vis usikkerhed om forholdet mellem henholdsvis naturvurderingerne i forbindelse med VVM sagsbehandlingen og den miljøvurdering, der skulle foretages af kommunerne efter miljøbeskyttelsesloven. Denne usikkerhed er så at sige "arvet" af husdyrgodkendelsesloven.

Usikkerheden skyldtes bl.a., at VVM-reglerne ikke indeholder materielle krav (kun procedurekrav), hvilket betyder, at anlæg, der blev vurderet til at have væsentlig virkning på miljøet, kunne accepteres (tillades), hvis der blev udarbejdet et regionplantillæg og en VVM-redegørelse, der beskrev effekterne af projektet¹⁴. Samtidig gav VVM-reglerne ikke mulighed for vilkårsstillelse i tilfælde, hvor en VVM-screening under nærmere angivne forudsætninger førte til, at der ikke var fuld VVM-pligt. Det modsatte forhold gjorde sig gældende for reguleringen i miljøbeskyttelsesloven, hvor der kunne meddeles afslag og stilles vilkår eller meddeles påbud under hensyn til den omkringliggende natur.

Situationen var imidlertid den, at amterne besad en sådan miljøfaglig ekspertise og erfaring i forhold til at kunne beskrive og vurdere de miljømæssige effekter af et givent projekt, at der i praksis ikke i forbindelse med kommunernes administration af miljøbeskyttelsesloven blev foretaget selvstændige naturvurderinger i tilfælde, hvor der allerede gennem amternes administration af VVM-reglerne var foretaget vurderinger af sårbar natur.

Miljøklagenævnet har udtrykt dette forhold således i en række afgørelser¹⁵:

"På husdyrbrugområdet har der indtil husdyrbruglovens gennemførelse i 2007 været praksis for, at vurderinger af projekters påvirkning af naturbeskyttelsesområder, Natura 2000-områder, vandområder og grundvand mv. før etablering, udvidelse eller ændringer af husdyrbrug blev foretaget i tilknytning til de såkaldte VVM-screeninger af projekterne, som amtsrådene foretog i henhold til planlægningslovgivningen. Denne praksis kan ses i lyset af de overordnede og tværgående opgaver på miljøområdet, som amtsrådene varetog, og den miljøfaglige ekspertise, som amtskommunerne besad med henblik på løsningen af disse opgaver.

[...] Denne praksis har medført, at der ikke i forbindelse med kommunernes administration af miljøgodkendelsesordningen i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 er blevet foretaget selvstændige habitatvurderinger i tilfælde, hvor der allerede gennem amtsrådets - og i givet fald Naturklagenævnets - administration af VVM-reglerne er foretaget habitatvurdering i henhold til gældende regler."

¹⁴ Adgangen til at tillade projektet var dog i princippet begrænset af reglerne i habitatbekendtgørelsen.

¹⁵ Denne passus er gentaget i en række sager, der er afgjort efter miljøbeskyttelsesloven, se f.eks. Miljøklagenævnets afgørelse af 22. april 2009, j.nr. MKN-104-00052 (Bolsvej).



Uanset den afsluttende formulering ("*habitatvurderinger*") lagde kommunerne efter min opfattelse utvivlsomt amtets naturvurderinger i det hele taget til grund, således at der kun meget sjældent blev gennemført en selvstændig naturvurdering i forbindelse med udstedelse af en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.

I husdyrgodkendelsesloven er miljøgodkendelsesreglerne og VVM-reglerne som nævnt indføjet sideordnet (bl.a. § 19 og § 23) uden nærmere stillingtagen til sammenhængen mellem de to. Det er imidlertid efter loven kun miljøbeskyttelsesreglerne (i lovens § 19), hvorefter standarden for afslag efter § 19, nr. 2, er, at "*husdyrbruget i øvrigt kan drives på stedet uden at påvirke omgivelserne på en måde, som er uforenelig med hensynet til omgivelserne*", der udgør et grundlag for afslag, jf. lovens § 31.

VVM-reglen i husdyrgodkendelseslovens § 23 angiver derimod principielt set blot en række hensyn, som kommunerne efter bestemmelsen skal "*varetage*" i forbindelse med miljøgodkendelse. I tillæg hertil bestemmer husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 1, jf. lovens § 34, stk. 2, imidlertid, at der også skal meddeles afslag på det ansøgte, hvis det ansøgte (i øvrigt)¹⁶ har "*væsentlig virkning på miljøet*".

Den usikkerhed, der var efter de hidtil gældende regler om, hvordan VVM-vurderingen og de kriterier, der indgår heri, passede ind i miljøgodkendelsesordningen, er derfor bibeholdt i husdyrgodkendelsesloven. Det er således usikkert, om husdyrgodkendelseslovens afslagsstandard i § 19, nr. 2, jf. § 31, svarer til VVM-direktivets standard for, hvornår der foreligger "*væsentlig virkning*", dvs. at loven og husdyrbekendtgørelsens¹⁷ afslagsmuligheder skal forstås i overensstemmelse med VVM-direktivets miljøbegreb og bedømmelsesstandard, eller om der f.eks. på nogle punkter er tale om en selvstændig miljøstandard.¹⁸

Selvom husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 1 og 3, og bilag 3 og 4 - det såkaldte beskyttelsesniveau - for væsentlige dele må siges at have afklaret godkendelsesstandard, er der dels en række naturvurderinger, der slet ikke er omfattet af beskyttelsesniveauet (se afsnit 4.3.-4.4.), og dels skal det efter bekendtgørelsen altid som supplement overvejes konkret af kommunerne, om beskyttelsesniveauet skal skærpes for at undgå de væsentlige virkninger på miljøet.

¹⁶ Ud over bekendtgørelsens beskyttelsesniveau, jf. bekendtgørelsens bilag 3 og 4.

¹⁷ § 9, stk. 1, jf. stk. 3.

¹⁸ I samme retning Tegner Anker i MAD 2009.15. Se også forarbejderne til f.eks. § 55, stk. 1, hvor det anføres, at godkendelsesbehandlingen "i de fleste tilfælde" sikrer, at der ikke er væsentlig virkning i VVM-direktivets forstand.



Loven indeholder derfor uanset reglerne i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen en række uklarheder omkring forholdet mellem de tidligere miljøbeskyttelseslovsregler i nu lovens § 19, jf. § 31, og VVM-reglerne i § 23. Disse uklarheder "smitter af" både i de enkelte konkrete vurderinger kommunerne skal foretage for at vurdere ansøgningerne, og når der i forbindelse med en godkendelse skal opstilles vilkår (f.eks. i forhold til lokal natur) samt i relation til lovens øvrige bestemmelser (f.eks. om høring og offentliggørelse, se herom nedenfor afsnit 6.3).

Et andet eksempel på ulemperne, der hidrører fra det forhold, at der er overlappende regelsæt i loven, findes i forhold til kommunernes vurdering af det ansøgt påvirkning af landskabet. Husdyrgodkendelseslovens § 22 (landzonereglerne) og § 23 (VVM-reglerne) indeholder forskellige regler for vurderingen af f.eks. et byggeris betydning for det omkringliggende landskab.

Landszonereglerne (nu i § 22) medfører kort sagt, at ethvert erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri skal tillades, men at der dog skal tages stilling til den konkrete placering, som i udgangspunktet skal være i tilknytning til det eksisterende byggeri.

I medfør af VVM-direktivet skal landskabspåvirkningen at et projekt beskrives, men der er som nævnt ikke i VVM-reglerne knyttet et obligatorisk afslag til det forhold, at der måtte foreligge en væsentlig negativ landskabspåvirkning. Husdyrgodkendelsesloven indeholder imidlertid, som noget nyt, at kommunerne efter lovens § 19, nr. 2, mere generelt har en adgang til at meddele afslag med henvisning til landskabspåvirkningen¹⁹.

Det er derfor uklart, hvordan de to regler skal afstemmes i forhold til hinanden, herunder hvornår der skal gives afslag under henvisning til landskabspåvirkningen. Der henvises nærmere til afsnittet om landskabspåvirkning pkt. 5.1 nedenfor.

2.1.2. De fire - til dels overlappende - parallelle regelsæt, der i dag findes i husdyrgodkendelseslovens kapitel 3, fører samtidig til, at der i loven med tilhørende bekendtgørelse findes en dobbeltregulering af en række af centrale spørgsmål.

¹⁹ Se bemærkningerne til bestemmelsen i forslag (L 55) af 26. oktober 2006 til lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug.

Vurdering og vilkårsstillelse af hensyn til emner som BAT, landskab, forskellige typer natur og gener er således alle reguleret flere forskellige steder i loven og i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen med et til tider varierende indhold såvel sprogligt som indholdsmæssigt. Dobbeltreguleringen af forskellige emner har et sådant omfang, at der vel nok kan stilles spørgsmålstegn ved, om lovens § 20 (lokaliseringsreglen) har et selvstændigt indhold, når der henses til de vidtgående vilkårsbeføjelser, som kommunerne indrømmes efter lovens og bekendtgørelsens øvrige bestemmelser.

Dobbeltregulering er ikke et problem i sig selv, men hvis der findes en dobbeltregulering af begreber, har det den betydelige ulempe, at der - hvis de sproglige affattelser ikke er meget konsekvente - let kan opstå tvivl om, hvorvidt der i realiteten er forskel på et bestemt begrebs anvendelse i givne sammenhænge. Dette giver anledning til unødvendig uklarhed.

2.1.3. Det forhold, at man uændret har videreført de hidtil gældende meget generelle bestemmelser i VVM-reglerne og miljøbeskyttelsesloven direkte i husdyrgodkendelsesloven, bevirker endelig, at husdyrgodkendelseslovens godkendelsesregler - ligesom de tidligere regler - er formuleret meget generelt (åbent), og at disse derfor naturligt nok ikke tager højde for de talrige særlige problematikker, der gør sig gældende ved godkendelse af et husdyrbrug²⁰.

Særligt på nogle dele af miljøområdet er det mit indtryk, at der synes at være tradition for at benytte en rammelovgivning, der efterlader et betragteligt skøn til kommunerne, således at skønnet gradvist kan udmøntes gennem vejledninger og administrativ praksis. Denne måde at regulere på kan give en fordel særligt på de områder, hvor viden om det, der reguleres, er begrænset, eller hvor lovgivningen skal passe til mange, meget forskelligartede forhold. Hertil kommer, at mange af de bagvedliggende EU-direktiver på miljøområdet - også de, der ligger bag husdyrgodkendelsesloven - af samme grunde i et vist omfang lægger op til, at der i enkeltager skal udøves et skøn.

Fremgangsmåden med anvendelse af åbne bestemmelser har imidlertid en række ulemper:

²⁰ Se f.eks. Miljøministerens svar på spm. 48 til lovforslaget (L 55 saml. 2006-2007).

De åbne bestemmelser fører bl.a. til, at en meget væsentlig del af de indholdsmæssige svar ved administrationen af loven skal findes i bilagstekster, vejledninger, notater, FAQ'er, svar fra Miljøstyrelsens HelpDesk mv. Sådanne vejledninger, notater og FAQ'er er udtryk for ikke-bindende fortolkninger²¹ af loven, og eftersom indholdet i de pågældende dokumenter ikke er affattet i lovsform, er præcisionen og gennemslagskraften i dokumenterne ikke lige så høj, som hvis indholdet havde været indføjet i bindende bestemmelser i lovsform.

Eftersom husdyrgodkendelseslovens brede rammebestemmelser ofte giver fuld tilstrækkelig dækning for andre fortolkninger end den, der er angivet i diverse vejledninger eller FAQ'er, vil der ofte for kommunerne være mulighed for lovligt at afvige fra indholdet i de pågældende dokumenter. Det kan føre til, at enkelte kommuner eller sagsbehandlere danner egen praksis, hvis det vejledende materiale angiver løsninger som forekommer uønskkelige, hvis teksterne deri forekommer uklare eller hvis den enkelte sagsbehandler simpelthen ikke er opmærksom på det vejledende materiale.

I den forbindelse er den vanskelige praksis i forhold til vurderingen af § 3-natur (se afsnit 4.3 nedenfor) et klart eksempel på, at de forskellige syn på de miljøfaglige standarder, vurderingsmetoder og virkemidler, der naturligt findes, medvirker til at gøre sagsbehandlingen i kommunerne uensartet og ressourcetung, hvis ikke uenighederne kan afgøres gennem en autoritativ fortolkning af retsgrundlaget. Det er således mit indtryk, at det omfattende vejledningsarbejde, som Miljøstyrelsen har gennemført i tiden efter husdyrgodkendelseslovens ikrafttræden, ikke er slået helt igennem i praksis.

Hertil kommer, at det for eksempel i de situationer, hvor der på biologisk eller miljøfagligt niveau er uenighed, kan være særdeles vanskeligt at opnå en bestemt administrativ praksis. Hvis man ønsker at udbrede en bestemt administrativ praksis, er det således nødvendigt med en klar hjemmel til den valgte løsning, men også at der ikke er hjemmelsmæssige holdepunkter for det modsatte.

Af det notat om Miljøklagenævnets praksis²², som Kammeradvokaten har udarbejdet i samarbejde med Miljøstyrelsen, fremgår det - særligt i de ledsagende bilag²³ - at praksis

²¹ Normalt kan kommunerne - under hensyn til den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning - ikke uden saglig grund fravige en vejledning fra Miljøstyrelsen i det omfang, vejledningen er lovlig og praksisdannende.

²² Det såkaldte "praksisnotatet", 2. udg. (dec. 2009).

²³ Bilag 1-3 til praksisnotatet.



fra Miljøklagenævnet ikke på alle punkter er sammenfaldende med den forståelse af reglerne, som Miljøstyrelsen lægger til grund og finder mest hensigtsmæssig set i forhold til den overordnede administration af husdyrbrugreglerne. I nogle tilfælde drejer det sig om spørgsmål, der samtidig er af central betydning for godkendelsesbehandlingen i kommunerne.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er den praksis, som Miljøklagenævnet anlægger, som endelig administrativ rekursinstans, der er gældende for kommunerne, når denne praksis ligger inden for rammerne af det skøn, som myndighederne indrømmes efter reglerne. Miljøklagenævnets praksis er således bindende for kommunerne i sammenlignelige sager, men opstår der en uenighed om forståelsen af reglerne mellem den vejledende myndighed (Miljøstyrelsen) og nævnet, skabes der en betydelig usikkerhed i kommunerne, hos ansøgere og interesserede parter om den fremtidige lovlige praksis.

Denne usikkerhed foranlediger klagesager, unødvendige hjemvisninger og en ressource-tung sagsbehandling.

2.3 Generelle overvejelser og forslag

Uanset, at det kan forekomme at være en rent redaktionel og lovteknisk præget problemstilling, er det vigtigt at være opmærksom på, at de ovennævnte forhold, dvs. dobbeltregulering, overlappende regler og de meget åbne, brede skønsmæssige bestemmelser, fører til betydelige ulemper, når lovens bestemmelser skal anvendes i den konkrete sagsbehandling i kommunerne eller hos Miljøklagenævnet.

Denne reguleringsform kan bl.a. udgøre grobund for tvivl og uenighed om fortolkningen og forståelsen af centrale regler i godkendelsesprocessen, uden det gennem en entydig fortolkning af de pågældende bestemmelser kan afklares, hvilken løsning der er den rette. Når der ikke eksisterer en faglig konsensus om sådanne tvivlsspørgsmål trods den betydelige vejledningsindsats, er det efter min opfattelse en nærliggende mulighed i stedet at søge tvivlen klarlagt gennem stillingtagen i bindende regler, der klart anviser, hvordan vurdering og afvejning af de enkelte hensyn ønskes udmøntet i de typiske enkeltsager.²⁴

²⁴ Afklaring i forhold til § 3-natur tilvejebringes i et vist omfang, hvis det lovforslag om gennemførelse af grøn vækst, som Miljøstyrelsen har sendt i høring, vedtages i Folketinget.



Der vil naturligvis fortsat være atypiske sager, som reglerne ikke kan tage højde for, og som må bero på en konkret vurdering og fortolkning, men det er efter min opfattelse muligt gennem en ny opbygning at skabe grundlag for et sikrere administrationsgrundlag for de typiske sager.

Det foreslås, at de nuværende bestemmelser opsplittes og integreres med udgangspunkt i en række emneopdelte bestemmelser om BAT, habitatnatur, anden natur mv., således at de bliver til én samlet regulering af hvert emne. I stedet for at lade de enkelte bestemmelser svare til, hvad der gjaldt efter de tidligere gældende regelsæt, vil det således være hensigtsmæssigt fremover at lade reglerne regulere de specifikke emner, der er genstand for miljøgodkendelserne, mere direkte.

Ved en mere "direkte regulering" forstås, at en ny emneopdelt struktur vil give mulighed for, at rammerne for kommunernes vurderinger, afslagsbeføjelserne og vilkårsstillelsen kan tilpasses til det konkrete indhold og betingelser inden for de enkelte emner. I tillæg til affattelsen af de enkelte bestemmelser eller bemyndigelser, kan der til disse knyttes mere målrettede og instruktive forarbejder om hvert emne, der bidrager til at give de nødvendige fortolkningsbidrag til brug for fastlæggelse af f.eks. de korrekte vurderingsmetoder, tålegrænser, afskæringskriterier mv.

En række af de nugældende bilagsbestemmelser har så central betydning for tilladelses- eller godkendelsesprocessen, at bestemmelserne efter Kammeradvokatens mening bør flyttes fra bilag til lov- eller bekendtgørelsestekst og erstatte de brede rammebestemmelser, som loven anvender i dag.

I forarbejderne til de enkelte bestemmelser bør der i alle tilfælde, hvor det er relevant, tages nærmere stilling til sammenhængen med andre regler både i og uden for husdyrgodkendelsesloven, ligesom der i givet fald bør kunne fastsættes supplerende regler i bekendtgørelsesform om standardvilkår mv.

De emneopdelte bestemmelser skal - i modsætning til de nugældende - være rettet direkte mod husdyrbrugsområdet, således at de centrale begreber (f.eks. BAT) og vilkårselementer (f.eks. om forebyggelse af uheld, ophør, alternativer, energiforbrug) målrettes til



husdyrbrugsområdets forskellige sektorer (dyretyper) og tager højde for de særlige forhold, der gør sig gældende i disse.

Det skal understreges, at det vil være naturligt, at de meget tekniske og miljøfaglige elementer i regelsættet fortsat skal bevares i bilag, vejledningstekst mv. Der kan med fordel indsættes en række målrettede bemyndigelser til miljøministeren (konkret Miljøstyrelsen) med henblik på udmøntning af de meget tekniske dele af vurderingerne, men nye bestemmelser bør indeholde de centrale dele af reglerne - dvs. f.eks. betingelserne for at meddele et afslag og bestemmelser om, hvornår reglerne finder anvendelse.

2.4 Overvejelser vedrørende standardisering af vilkårsfastsættelsen

2.4.1 Problemstillingen

Husdyrgodkendelsesloven og den tilhørende bekendtgørelse stiller krav om vurdering og vilkårsfastsættelse i relation til en række emner, hvorom der i praksis benyttes standardprægede vilkår.

I forhold til støj²⁵ stilles der f.eks. efter fast praksis et bestemt vilkår, der stammer fra Miljøstyrelsens vejledning fra 1984 om støj²⁶. Tilsvarende gør sig i vidt omfang gældende f.eks. i forhold til vilkår om lysgener, fluegener, om hvordan husdyrbruget skal forholde sig i unormale driftssituationer, om nødvendige tiltag for at sikre, at husdyrbruget ikke påfører omgivelserne væsentlig forurening ved uheld, og at der ved ophør af driften skal træffes de nødvendige foranstaltninger for at undgå forureningsfare og for at bringe stedet tilbage i tilfredsstillende tilstand²⁷.

Derudover er en række af de krav, der stilles i loven og bekendtgørelsen sammenfaldende med en mere generel regulering, der varetager samme hensyn, og hvor der derfor ofte kan henvises til denne regulering. Det gælder f.eks. "*krav til håndtering og opbevaring af husdyrgødning på husdyrbruget*"²⁸ og "*krav til håndtering og opbevaring af affald*"²⁹, jf. § 11, stk. 1, nr. 9 og 10.

²⁵ Bekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 3.

²⁶ Vejledning nr. 5/1984 om beregning af eksternt støj fra virksomheder.

²⁷ Bekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 11-14.

²⁸ Se de almindelige regler i husdyrgødningsbekendtgørelsen.

²⁹ Affaldsreglerne i miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen.



Endelig er der en række vilkår, der udgør en forudsætning for anvendelse af lovens øvrige modelberegninger mv., og som derfor automatisk udløses som følge af anvendelse af de forskellige modeller. Det drejer sig f.eks. om forudsætningerne bag FMK-vejledningens genekriterier, herunder at der skal sikres renholdelse og god staldhygiejne mv.

Disse punkter i godkendelserne er i realiteten standardmæssige, men retsgrundlaget overlader det i dag til de kommunale sagsbehandlere at finde de rigtige løsninger og at formulere de enkelte vilkår. Reglerne har i den forbindelse et ukorrekt præg af, at kommunerne derved udøver et konkret skøn, hvilket kan få nogle ansøgere og navnlig naboer til at reagere negativt på vilkårsfastsættelsen i den specifikke situation, uanset at den i realiteten er standardmæssig.

Det er min oplevelse i forbindelse med den konkrete klagesagsbehandlingsbistand for Miljøklagenævnet, at en del af klagerne fra navnlig naboer til større husdyrbrug reelt vedrører forhold, der kunne afgøres af standardprægede vilkår og et efterfølgende tilsyn.

2.4.2 Forslag til øget brug af standardvilkår

Det er mit indtryk, at der på andre industriområder i vidt omfang benyttes standardiserede vilkår, som i et vist omfang er obligatoriske, frem for et frit skøn. Under hensyn til husdyrbrugenes relative ensartethed er det nærliggende at overveje, om et tilsvarende redskab kunne benyttes på husdyrbrugsområdet. Dette ville i hvert fald af de ovennævnte grunde samtidig være en ressourcemæssig lettelse for myndighederne.

Sådanne standardvilkår kunne udformes i overensstemmelse med "*best practice*" for den pågældende dyretype. Reglerne kunne indrettes på den måde, at vilkåret f.eks. kun skal fastsættes under visse betingelser, eller at der er mulighed for fravigelse heraf. I de tilfælde, hvor sådanne standardvilkår regulerer et forhold, som også er undergivet andre regler - i f.eks. husdyrgødningsbekendtgørelsen, affaldsbekendtgørelsen eller spildevandsreguleringen - må der nødvendigvis tages højde for dette i forbindelse med vilkårsfastsættelsen.

Det kunne derfor overvejes i første omgang at igangsætte et arbejde med at kortlægge de områder, hvor standardvilkår med fordel kan anvendes, og der kunne herefter tages



initiativ til få udformet forslag til standardvilkår på de enkelte områder i første omgang på vejledningsniveau.

I den forbindelse er jeg opmærksom på, at der for tiden udvikles et elektronisk sagsbehandlings- og afgørelsesmodul, som skal anvendes af kommunerne ved sagsbehandling af husdyrbrugsager. Det vil kunne føre til en administrativ lettelse, hvis de foreliggende standardvilkår bliver indlejret i modulet efter en kritisk revision.

I husdyrgodkendelsesloven kan der efterfølgende i forbindelse med en lovrevision indsættes en bemyndigelse til Miljøstyrelsen til at bestemme, hvornår og i hvilke tilfælde et givent standardvilkår skal træde i stedet for en konkret vurdering af det pågældende emne. De obligatoriske standardvilkår må herunder inddrage de tidligere erfaringer på området og må også integreres i IT-hjælperedskaber for sagerne.

3. ANVENDELSE AF BEDSTE TILGÆNGELIGE TEKNIK (BAT)

3.1 Problemstillingen

3.1.1 Den generelle vurdering af, om et husdyrbrug anvender BAT

Efter husdyrgodkendelseslovens § 19, nr. 1, skal kommunalbestyrelsen ved vurderingen af en ansøgning om tilladelse og godkendelse bl.a. sikre sig, at ansøgeren har truffet "*de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik*". Der kan gives afslag, hvis ansøgningen ikke lever op til kravet om anvendelse af BAT, jf. lovens § 31. Bestemmelsen i § 19 er en ordret videreførelse af listegodkendelsesbekendtgørelsens³⁰ § 13, stk. 1, nr. 1, og gennemfører for § 12-godkendelsernes vedkommende³¹ IPPC-direktivet³².

Efter lovens § 23, nr. 1, skal kommunalbestyrelsen endvidere "*varetage*" hensynet til BAT i forbindelse med en miljøgodkendelsessag. Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 8 fastlægger tilsvarende en række parametre (f.eks. "bedste rensningsteknik", "forebyggelse af uheld"), som kommunen skal sikre, at ansøgeren iagttager, "*ved vurderingen af en*

³⁰ Bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006 om godkendelse af listevirksomhed med senere ændringer.

³¹ Dog kun for fjerkræ og svin. BAT-princippet finder efter husdyrgodkendelsesloven også anvendelse på § 10-tilladelser og § 11-godkendelser.

³² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (2008/1) med senere ændring.



ansøgning". Bestemmelsen i bekendtgørelsens § 8 er en ordret videreførelse af listegodkendelsesbekendtgørelsens § 13, stk. 3.

Hverken lovens § 23, nr. 1, (hvorefter kommunen skal "*varetage*" hensynet til BAT) eller bekendtgørelsens § 8 (hvorefter kommunen skal "*sikre sig*" at bestemte teknikker og parametre er til stede) er underlagt en mulighed for afslag. Sammenhængen mellem husdyrgodkendelseslovens § 23, nr. 1, samt husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 8 og husdyrgodkendelseslovens § 19, nr. 1, er heller ikke klargjort - hverken i lovteksten eller i lovens forarbejder.

Fælles for alle tre bestemmelser er imidlertid, at de er åbne og skønspregede, og at de lægger op til, at der i hver enkelt sag og dermed for hvert husdyrbrug skal gennemføres en individuel og konkret vurdering af, om netop dette husdyrbrug overholder kravet om at anvende BAT.

Efter Miljøklagenævnets faste praksis skal følgende fem elementer, der hidrører fra Europa-Kommissionens BAT-reference-dokument (BREF)³³, indgå i vurderingen efter husdyrgodkendelsesloven af, om et givent husdyrbrug anvender bedste tilgængelige teknik: 1) management, 2) foder, 3) staldindretning, 4) forbrug af råstoffer, vand og energi, 5) opbevaring, behandling og udbringning af husdyrgødning.

Med udgangspunkt i disse fem BAT-elementer har Miljøklagenævnet hjemvist en lang række sager til fornyet behandling i vedkommende kommune med henvisning til, at kommunen ikke i den konkrete sag har gennemført en tilstrækkelig individuel vurdering af, hvad der - med nævnets ord - er "*BAT-standard*" for det foreliggende projekt³⁴.

Ud over de særlige problemer, der specifikt knytter sig til BAT-vurderingen af staldindretningen, og som omtales i afsnittet umiddelbart nedenfor, er der to mere generelle vanskeligheder ved at inddrage de fem BAT-elementer i vurderingen af et husdyrbrug:

Der synes for det første ikke i forbindelse med udformningen af husdyrgodkendelsesloven at være sket en bearbejdning af de bredt formulerede BAT-krav, der er udformet til at skulle gælde for alle industrivirksomheder, i forbindelse med indarbejdelsen i husdyrre-

³³ "Reference Document on Best Available Techniques for Intensive Rearing of Poultry and Pigs" (juli 2003).

³⁴ , jf. f.eks. Miljøklagenævnets afgørelse af 26. juni 2009 (j.nr. 130-00338), Miljøklagenævnets afgørelse af 10. september 2009 (j.nr. 130-00482) og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. juni 2009 (j.nr. 130-00338).

gelsættet, herunder f.eks. ved, at der specifikt i reglerne tages stilling til de enkelte BAT-punkters relevans og betydning for husdyrbrug.

Der er således f.eks. ikke klare anvisninger i retsgrundlaget - herunder i vejledningerne fra Miljøstyrelsen - på, hvordan kommunerne konkret skal sikre sig ved godkendelsen af et givent husdyrbrug, at "*mulighederne for at substituere særligt skadelige eller betænkelige stoffer med mindre skadelige eller betænkelige stoffer er udnyttet*" eller "*at energi- og råvareforbruget udnyttes mest effektivt*"³⁵. Tilsvarende gælder for vurderingen af husdyrbrugets foderforbrug eller det management, som også er uomtalt i reglerne.

Det er indtrykket, at disse punkter i godkendelserne - hvis de overhovedet er inkluderet - ofte er indskrænket til en meget overordnet beskrivelse af, hvilke energi- og/eller vandbesparende tiltag ansøgeren senest har gennemført på husdyrbruget, eller et vilkår om, at ansøgeren er for så vidt "*interesseret i at overholde*" eller skal overholde bedste tilgængelige teknik ved at udvise godt "*landmandskab*".

Dette viser, at når indholdet i en vurdering ikke er knyttet til en bestemt målestok, dvs. hvis der ikke findes en beskrivelse eller definition af, hvad der på det enkelte punkt udgør BAT i forhold til et husdyrbrug, vil der i realiteten ikke blive tale om en retlig bedømmelse, men en bedømmelse der i værste fald kan blive tilfældig.

Den anden generelle problemstilling knyttet til de fem BAT-krav er, at det er uafklaret, i hvilket omfang de generelle regler, der gælder ud over reglerne om miljøgodkendelse, i nogle tilfælde er fuldstændig dækkende for en anvendelse af BAT.

Det gælder f.eks. i relation til udbringning og behandling/opbevaring af husdyrgødning. Det er ikke klart i dag ud fra loven og Miljøklagenævnets praksis, om BAT-vurderingen i forhold til opbevaring og udbringning af husdyrgødning kan reserveres til blot at konstatere, at de generelle regler i bl.a. husdyrgødningsbekendtgørelsen kan forventes overholdt. Miljøklagenævnet fastholder således også i sin praksis de fem BAT-krav uden at nævnet forholder sig til, om overholdelse af reglerne i f.eks. husdyrgødningsbekendtgørelsen er dækkende.

³⁵ Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 8, nr. 1 og 2.



3.1.2 Særligt om BAT-vurderingen af staldindretningen (staldsystem)

Som nævnt ovenfor er et af de mest centrale elementer i BAT-vurderingen af et husdyrbrug i praksis, at kommunerne skal vurdere om staldindretning (staldsystemet) i projekterede nye og i de eksisterende stalde lever op til BAT-standarden.

BAT-kravet i IPPC-direktivet indebærer overordnet set i så henseende, at der i udgangspunktet skal fastlægges en acceptabel emissionsgrænse for de mest almindelige forureningsparametre fra en given industrivirksomhed, og at denne grænse skal kunne opnås gennem en teknik, der er økonomisk tilgængelig for den pågældende industrisektor set på sektorniveau³⁶. I forhold til anlæg til husdyrproduktion er det primært ammoniakemissionen, der er det relevante forureningsparameter i forhold til at fastlægge niveauet for BAT.

Husdyrgodkendelsesloven og bekendtgørelsen indeholder ikke specifikke bestemmelser om vurderingen af staldsystemerne i nye eller eksisterende staldanlæg, herunder hvilken emissionsgrænse for ammoniak, der kan tages udgangspunkt i. Ved loven vedtagelse forudsatte miljøministeren³⁷, at

"Som det har været hidtidig praksis i miljøbeskyttelsesloven og dennes implementering af IPPC-direktivet, er det op til kommunalbestyrelsen, som godkendelsesmyndighed, på baggrund af gældende vejledninger at foretage afvejningen af niveauet for vilkår om BAT i den enkelte sag."

Det følger imidlertid af retsgrundlaget³⁸, at nye stalde samt eksisterende stalde, der renoveres, skal overholde et bestemt ammoniakreduktionskrav i forhold til et referencestaldsystem. Det er i den forbindelse ikke klart, om disse emissionsgrænseværdier for ammoniak (det såkaldt generelle ammoniakreduktionskrav) på op til 25 pct., er udtryk for et fastlagt BAT-niveau, eller om emissionsniveauet for ammoniak, der skal opnås ved anvendelse af BAT, kan betegnes som mere restriktivt og i givet fald, på hvilke punkter³⁹.

Af forarbejderne⁴⁰ til loven fremgår følgende om forbindelsen mellem de to:

³⁶ IPPC-direktivets 9, stk. 4, jf. artikel 2, pkt. 12, præambelbetragtning nr. 18, artikel 3, stk. 1, litra a, og artikel 10.

³⁷ Svar på spm. nr. 48 vedrørende lovforslaget (L 55, samling 2006-2007)

³⁸ husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 1, jf. stk. 3, jf. bilag 3.

³⁹ Svaret på spm. nr. 25 til lovforslaget synes at indikere, at ammoniakreduktionskravet muligvis var udtryk for en sådan BAT-standard.

⁴⁰ Afsnit 4.5. i forslag (L 55) af 26. oktober 2006 til lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug.



"Endelig indebærer lovforslaget, at der skal gælde et krav for alle ejendomme, der skal miljøgodkendes, om at der skal ske en reduktion i udledningen af ammoniak som et led i udvidelsen af produktionen. Der skal desuden tages hensyn til afstanden til ammoniakfølsomme naturområder. Dette generelle ammoniakkrav er et minimumskrav og indebærer ikke, at kommunernes vurdering af og fastsættelse af krav om BAT nødvendigt er udtømt." [U. hér.]

Det følger af Miljøklagenævnets praksis, at det ikke er tilstrækkeligt at konstatere, at ammoniakreduktionskravet (det generelle ammoniakkrav) er opfyldt som led i BAT-vurderingen af staldindretningen, jf. f.eks. nævnets afgørelse af 29. juni 2009. Nævnet fortolker således BAT-niveauet for ammoniakemissionen, som værende på et niveau, der er mere restriktivt end det niveau for emissionen, der skal overholdes ifølge generelle ammoniakreduktionskrav i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3.

Det er som følge heraf uklart, hvad det relevante BAT-emissionsniveau for anlæggene - set som branchestandard for de enkelte sektorer af husdyrbrug - udgør, dvs. det niveau ansøgeren skal overholde ved valg af teknologier til staldindretningen. Det vejledende materiale og praksis synes i stedet at tage udgangspunkt i, at selv grænseværdien for den acceptable ammoniakemission, der skal opnås gennem ansøgers valg af teknologi, beror på en helt konkret vurdering af det enkelte husdyrbrugs forhold⁴¹.

Miljøstyrelsen har i efteråret 2009 udarbejdet en række såkaldte BAT-standardvilkår, der er en række vejledende dokumenter, som bl.a. har til formål at fastlægge et bestemt BAT-emissionsniveau samt anviser de konkrete virkemidler, der kan anvendes til at opnå dette niveau.

Jeg er enig i, at disse vilkår vil kunne føre til en betragtelig administrativ forenkling, hvis de kan lægges til grund uden videre i godkendelsessagerne. Det må imidlertid efter min opfattelse betragtes som ganske usikkert, om Miljøklagenævnet med sin nuværende praksis vil acceptere, at kommunerne bruger BAT-standardvilkårene uden at ledsage dette af en specifik stillingtagen til, om de valgte teknikker efter en helhedsvurdering også er udtryk for BAT med nævnets ord for "*det foreliggende projekt*".

Der henvises til bemærkningerne ovenfor i afsnit 2.2 om ulemperne ved lovens nuværende åbenstående BAT-bestemmelser.

⁴¹ Vurderingen kan blive meget omfattende, når Miljøstyrelsen i praksisnotatet anfører, at kommunerne i BAT-vurderingerne skal inddrage, at "_landmandmandens valg af visse typer af teknologier samlet set kan medføre en betydelig øget udledning af klimagasser opgjort som CO₂-ækvivalenter"

Selv, hvis standardvilkårene kan betragtes som en vejledning til kommunerne, er det derfor ikke sikkert, at disse vil føre til den ønskede klarhed i relation til BAT for staldindretningen. Derudover bør regulering af denne karakter, der kan være af stor betydning for husdyrbrugets økonomi og udvidelsesmuligheder, efter min opfattelse af retssikkerhedsmæssige grunde forankres tættere i lovteksten eller i en bekendtgørelse udstedt efter en konkret bemyndigelse hertil i loven frem for en række vejledende dokumenter.

Det er samtidig også væsentligt ud fra en juridisk, administrativ betragtning, at BAT-kravene i relation til staldindretningen forankres i et vist omfang i klare hjemmelsbestemmelser, fordi disse krav kan have meget store økonomiske implikationer for de ansøgende husdyrbrug, og fordi kommunerne i deres tilgang til kravene derfor også udviser en forsigtighed med at pålægge husdyrbrugene krav, som efter kommunens skøn er byrdefulde.

BAT-niveauet for husdyrbrug skal heller ikke efter IPPC-direktivets ordning i udgangspunktet fastlægges i forhold til det enkelte husdyrbrug efter en helt konkret vurdering af husdyrbruget. Direktivet åbner mulighed for, at BAT-niveauet for emission kan fastlægges som en standard for den relevante sektor (med mulighed for at *skærpe* niveauet i individuelle tilfælde)⁴². Det er derfor også efter min opfattelse den korrekte tilgang, når det i Skov- og Naturstyrelsens vejledning (2006) om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug, side 112, anføres:

"Når der skal tages stilling til, hvorvidt der er proportionalitet mellem omkostningerne ved etablering af en teknik, og den miljøeffekt man får ud af det, er det IKKE den enkelte landmands private økonomiske forhold, der skal ses på. De økonomiske betragtninger skal foretages ud fra en betragtning af branchens økonomiske formåen. Et husdyrbrug kan principielt ikke undskylde sig med, at en given teknologi er for dyr, idet der allerede er taget hensyn til økonomien ved fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik i det pågældende BREF-dokument eller BAT-byggeblad."

Det vil set fra et administrativt perspektiv være særdeles vanskeligt, dersom vurderingen af, hvilken teknologi ansøgeren skal pålægges, knyttes til helt konkrete og meget individuelle forhold hos husdyrbruget, såsom f.eks. virksomhedens (husdyrbrugets) lønsomhed, driftsresultat, likviditet eller regnskabsbalance. Formålet med den måde kravet om anvendelse af BAT er indrettet på i IPPC-direktivet er således bl.a., at der derved bibringes

⁴² IPPC-direktivets 9, stk. 4, jf. artikel 2, pkt. 12, præambelbetragtning nr. 18, artikel 3, stk. 1, litra a, og artikel 10. Se øvrigt den korrekte beskrivelse af BAT-kravet i Skov- og Naturstyrelsens vejledning (2006) om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug, side 88 ff.

sektoren ensartede miljøkrav, som er opnåelige ved anvendelse af bedste, tilgængelige teknik, således at sektoren som sådan fortsat har ensartede konkurrencevilkår.

BAT-vurderingen inkluderer derimod ikke, at myndighederne skal tage stilling til og have medansvar for det enkelte husdyrbrugs drift og økonomiske betingelser. Derfor er det også vanskeligt at forene med forståelsen af BAT-princippet, når Miljøklagenævnet f.eks. i sagen "Åbenråvej"⁴³ anfører (dog i forhold til eksisterende stalde):

"Ansøger har endvidere fravalgt præfabrikerede, drænede gulve, fordi ansøger efter det oplyste mener, at det er for omkostningskrævende at etablere denne gulvtype i eksisterende bygninger.

Efter nævnets opfattelse burde ansøger som begrundelse for sit fravalg have redegjort for etablerings- og driftsomkostningerne forbundet med en ombygning af den eksisterende kostald nr. 1 til hhv. præfabrikerede, drænede gulve, gylleforsuring eller anden BAT-teknologi set i forhold til bedriftens samlede driftsomkostninger og for mulighederne for på sigt at indføre en af de nævnte metoder og tidshorisonten herfor."

Tilsvarende, når Miljøstyrelsen anfører i f.eks. FAQ nr. 69:

"Hensyn til dyrevelfærd varetages af anden lovgivning, således at alle lovlige staldsystemer og produktionsformer kan anvendes på lige fod i relation til miljøgodkendelserne. I forbindelse med redegørelsen for BAT kan hensyn til dyrevelfærd dog godt anvendes som argument til f.eks. at fravælge bestemte staldtyper." [u. her].

Som udgangspunkt har ansøgeren som nævnt netop et frit valg af teknologier, når blot det dokumenteres, at disse fører til at emissionsniveauet fastsat i overensstemmelse med BAT, er overholdt⁴⁴. Den enkelte ansøgers eller kommunes overvejelser om en teknologisk overensstemmelse med dyrevelfærden, med økologisk drift e.l., kan derfor i udgangspunktet ikke føre til en fravigelse af niveauet, fordi det fastlagte niveau for den pågældende sektor gerne allerede skulle tage højde for denne type hensyn.

Udgangspunktet, hvorefter BAT-niveauet kan fastlægges for de relevante sektorer, fremgår ikke så udtrykkeligt af loven eller forarbejderne, som man kunne ønske sig. Dette udgangspunkt er således en meget vigtig forudsætning for forenkling af BAT-vurderingerne, hvilket taler for det kommer til at fremgå af enten lovteksten eller forarbejderne i forbindelse med eventuelle nye bestemmelser.

⁴³ Miljøklagenævnets afgørelse i sagen j.nr. 130-00464.

⁴⁴ Dette udgangspunkt stammer som nævnt fra IPPC-direktivet, indgår i forarbejderne til loven, jf. spm. nr. 64, anerkendes af både Miljøklagenævnet i en række afgørelser og Miljøstyrelsen i vejledningen om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug (2006), side 88.

Ud over, at det kan volde kommunerne vanskeligheder at fastlægge emissionsniveauet og vurdere ansøgers valg af teknologi, er der også mere lovteknisk prægede problemstillinger knyttet til BAT-reglerne:

I praksis rejses der ofte spørgsmål ved, om det fastlagte BAT-niveau skal knytte sig til hver enkelt af staldene i et givent anlæg, eller om niveauet i stedet skal beregnes som et samlet niveau for "anlægget" - dvs. for alle bygningerne som sådan, hvilket indebærer, at der er fleksibilitet i teknologivalget inden for anlægget. Miljøklagenævnets praksis må indtil videre læses sådan, at kravet om anvendelse af bestemte teknologier gælder for alle nybyggede stalde, og at der ikke er mulighed for at tilrettelægge reduktionen af ammoniakemissionen således, at der tages udgangspunkt i et gennemsnit målt på anlægsniveau.

Vurderingen af, om staldindretningen lever op til BAT, giver derudover anledning til tvivl i forhold til anlæg, hvor der i forvejen benyttes eksisterende stalde, hvilket udgør langt hovedparten af sagerne.

Efter forarbejderne⁴⁵ skal BAT-kravet opfyldes for både de eksisterende og nyetablerede dele af anlægget, fra det tidspunkt, hvor der søges om godkendelse af en ændring eller udvidelse. For krav til eksisterende dele af et anlæg forudsættes det dog, at der indrømmes virksomheden en "*rimelig frist*" til at imødekomme de nye krav.

Miljøklagenævnet lægger som nævnt tilsvarende i sin praksis op til, at kommunerne skal gennemføre en individuel teknologivurdering af hver enkelt stald, og derfor rejser spørgsmålet sig; hvad der udgør en rimelig frist for indførelse af BAT-teknologi i eksisterende stalde? Praksis synes i dag at have lagt sig fast på, at BAT-niveauet skal introduceres i forbindelse med en såkaldt "*naturlig renovation*" af de eksisterende stalde⁴⁶. Dette er dog en ganske vanskelig og elastisk standard.

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg spurgte i forbindelse med lovforslagets behandling til de tidsmæssige rammer for udskiftning af staldanlæg med henblik på opgradering til den relevante BAT-teknologi. Miljøministeren svarede i den forbindelse følgende⁴⁷:

⁴⁵ Lovforslagets alm. bem., pkt. 4.5.

⁴⁶ Jf. f.eks. Miljøklagenævnets afgørelse af 15. september 2009.

⁴⁷ Svar på spm. nr. 54. Se også f.eks. svar på spm. nr. 28.



"En rimelig frist vil som oftest betyde, at fristen stilles ud fra det tidspunkt, hvor de eksisterende staldanlæg næste gang skal gennemgribende renoveres. I den forbindelse er gennemsnitslevetiden på et staldanlæg 15-20 år, hvorefter dette skal renoveres gennemgribende."

For stalde, der ikke ændres i forbindelse med en ansøgning om f.eks. en udvidelse, giver udsagnet anledning til tvivl om, hvorvidt disse skal kræves ombygget til BAT-teknologi, hvis stalden f.eks. allerede er mellem 15 og 20 år gammel. Tilsvarende giver det anledning til tvivl, hvis stalden er f.eks. er 8 eller 10 år gammel, om der skal stilles vilkår om ombygning ved 15-20 års grænsen i forbindelse med en miljøgodkendelse af en udvidelse. Praksis lægger ikke op til nogle af disse løsninger, men en konkret stillingtagen til den pågældende stalds restlevetid.

Begrebet "naturlig renovation" giver herudover endelig anledning til en del forvirring i sager, hvor ansøgeren kun justerer eller ændrer i en del af staldanlægget, herunder hvor ansøgeren f.eks. laver en tilbygning eller ombygger et enkelt staldafsnit i en stor stald. Det er uklart, om tilbygningen eller afsnittet skal leve op til BAT, om resten af stalden skal eller om ingen af de to skal leve op til BAT.

Som nævnt ovenfor er BAT-niveauet ikke sammenfaldende med det generelle ammoniakreduktionskrav, men der fremgår følgende om begrebet "renovering" i bilag 3, som er udløsende for, hvornår dette krav gælder for eksisterende stalde:

"[...] Begrebet renovering er i denne sammenhæng identisk med godkendelsespligtige ændringer af staldanlægget. Dette vil sige renoveringer, der kan sidestilles med en nyetablering. Dette vil omfatte ændringer i dyretyper eller staldsystemer. Derimod vil udskiftning af inventar uden samtidige ændringer i gødningsanlæg m.v. ikke være godkendelsespligtige og dermed heller ikke omfattet af det generelle ammoniakkrav. Hvis udvidelsen kan foretages i et eksisterende uændret staldanlæg vil ammoniakkravet kun omfatte udvidelsen." [u. hér].

Som citatet indikerer, skal der (i relation til det generelle ammoniakreduktionskrav) lægges vægt på, om der foretages godkendelsespligtige ændringer i stalden.

Dette er i sig selv vanskeligt, fordi grænsen for godkendelsespligt er ganske restriktiv. I FAQ nr. 57 fra Miljøstyrelsen og i Miljøklagenævnets praksis synes det imidlertid også at fremgå, at der ved stillingtagen til, hvornår stalden skal leve op til ammoniakreduktionsniveauet, skal lægges vægt på, hvornår staldene næste gang undergår en "*gennemgri-*



bende" renovation⁴⁸. Det er usikkert, om udtrykkene "*naturlig*" (BAT) og "*gennemgribende*" (generel ammoniak) er sammenfaldende, således at der kan stilles krav om begge i givet fald. Det er også usikkert, om det anførte i bilag 3 fortsat er gældende, således at der kun skal foretages godkendelsespligtige ændringer i stalden (en tilbygning/ombygning), førend både BAT-kravene og de generelle ammoniakreduktionsregler finder anvendelse på stalden.

Hvis der skal stilles et krav om ombygning af en eksisterende stald, vil det ofte være særdeles omkostningskrævende for det pågældende husdyrbrug. Derfor vil dette ofte give kommunerne anledning til vanskelige overvejelser i forhold til, om et sådant krav i den givne situation er proportionalt i forhold til husdyrbrugets økonomiske situation mv. Uden et sikkert hjemmelsmæssigt grundlag for det modsatte må det forventes, at kommunerne og Miljøklagenævnet vil være tilbageholdende med konkret at stille vilkår om, at en eksisterende stald skal ombygges for at opfylde gældende BAT-krav, jf. f.eks. nævnets afgørelse af 19. april 2010 (j.nr. 130-00464).

3.2 Forslag vedrørende bedste, tilgængelige teknik

Det var bevidst, at husdyrgodkendelsesloven ikke udmøntede BAT nærmere i lovteksten, fordi lovgiver ønskede at bibeholde de hidtil gældende regler, der gav mulighed for en konkret vurdering⁴⁹. Som nævnt ovenfor har dette imidlertid vist sig at medføre dels nogle mere generelle usikkerheder om kravenes tilpasning til husdyrbrugsområdet og dels at der skal gennemføres en vanskelig og ressourcekrævende vurdering af staldteknologierne i hver enkelt sag både for de nye og de eksisterende staldanlæg.

Det kunne overvejes, om reglerne om BAT - i stedet for at være undergivet spredt regulering forskellige steder i loven og bekendtgørelsen - kunne samles, og optages i en eller flere bestemmelser direkte i husdyrgodkendelseslovens kapitel 3, jf. oven for om forslag til emneopdelte bestemmelser. Det vil således set fra et lovteknisk perspektiv være hensigtsmæssigt, at der findes bestemmelser i loven eller i bekendtgørelse, der entydigt eller i hvert fald retningsgivende tager stilling til; hvordan kommunerne som led i godkendelsesprocessen skal undersøge og sikre sig, at husdyrbruget lever op til kravet om anven-

⁴⁸ Se endvidere Miljøstyrelsens FAQ nr. 13 "Hvad forstås præcist ved en renovering og udvidelser, der er godkendelsespligtig og som dermed også bliver omfattet af krav om reduktion af ammoniakemissionen (det generelle ammoniakkrav)?"

⁴⁹ Se f.eks. Miljøministerens svar på spm. 48 til lovforslaget (L 55 saml. 2006-2007).



delse af BAT, hvad indholdet er i de fem respektive BAT-vurderinger samt hvornår og hvordan de forskellige BAT-krav kan kræves opfyldt.

Bestemmelserne kan med fordel omsætte de nugældende (generelt formulerede) krav, der er videreført fra miljøbeskyttelsesloven, til regler, der er rettet specifikt til husdyrbrugsområdet og som derfor tager højde for de særlige forhold, der gør sig gældende i denne sektor.

I den forbindelse må der fra lovgivers side tages klarere stilling til, hvordan de enkelte BAT-krav i IPPC-direktivet og Europa-Kommissionens BAT-reference-dokument konkret skal forstås i forhold til de procedurer, der anvendes i de forskellige sektorer på husdyrbrugsområdet. Dele af BAT-kravet vil muligvis allerede kunne betragtes som overholdt, hvis husdyrbruget blot iagttager husdyrgødningsbekendtgørelsens regler (management, opbevaring og udbringning af husdyrgødning). Dette bør i givet fald fremgå udtrykkeligt af retsgrundlaget (f.eks. i forarbejderne mv.), og det pågældende BAT-krav bør formentlig slet ikke indgå i miljøvurderingen i forbindelse med godkendelsessagen.

Lovbestemmelserne om BAT bør endvidere indeholde en tydeligere adgang for Miljøstyrelsen til i bekendtgørelsesform at bestemme et maksimalt emissionsniveau fra anlægget, som er opnåeligt ved hjælp af BAT. Der bør således skabes udtrykkelig hjemmel til at vurderingen af staldindretningen fremover tager udgangspunkt i en fast emissionsgrænse. Grænseværdierne skal kunne bestemmes så klart, at det fremover allerede gennem den elektroniske ansøgningsprocedure på forhånd kan afklares, om virksomheden lever op til BAT i relation til staldindretning.

I retsgrundlaget kunne det herefter tydeligt fremgå, at yderligere vurdering i forhold til staldindretningen i udgangspunktet⁵⁰ ikke er påkrævet, hvis ansøgeren anvender teknologi, der svarer til emissionsniveauet.

Det må endvidere fremgå tydeligere af retsgrundlaget (lovtekst eller forarbejder), at proportionalitetsvurderingen (dvs. den økonomiske vurdering) i forhold til BAT *ikke* skal gennemføres i forhold til det enkelte husdyrbrug - hverken i relation til nye stalde eller eksisterende stalde. Tilsvarende bør gælde andre "makro"-hensyn, såsom dyrevelfærd, øko-

⁵⁰ Der skal fortsat foretages en vurdering af, om emissionen skal nedbringes under hensyn til den omkringliggende lokale natur.



logi e.l. Det vil således fra et administrativt synspunkt være det mest hensigtsmæssige, om systemet kunne indrettes sådan, at der én gang for alle blev taget hensyn til sådanne faktorer ved fastlæggelsen af niveauet, der er opnåeligt gennem anvendelse af bedste, tilgængelige teknik.

Endelig bør lovbestemmelserne i det hele taget mere udtrykkeligt tage stilling til, om og i hvilket omfang BAT-kravene skal gælde i forhold til eksisterende stalde, herunder hvad tidsfristen for opgradering af eksisterende stalde til BAT skal være. Jeg har i den forbindelse noteret mig, at der i de udsendte udkast til BAT-standardvilkår anføres følgende om standardvilkårenes anvendelse for eksisterende stalde⁵¹:

"Projektgruppen finder det væsentligt, at der udarbejdes vejledningsmateriale, som kan støtte kommuner og ansøgere i forbindelse med at vurdere, hvilke teknikker det vil være teknisk muligt og proportionalt at indføre i eksisterende anlæg."

Jeg er - som det fremgår - enig heri, og hvis reglerne herom skal gøres administrativt effektive, må der også fastsættes en klarere tidsfrist, der er uafhængig af den enkelte virksomheds driftsforhold, men som på den anden side er af en sådan varighed, at virksomhederne generelt som branche kan indrette sig og planlægge efter den.

Hvis tidsfristen for, hvornår eksisterende stalde skal leve op til BAT, skal være længere end de 8 år, som godkendelsen er undergivet retsbeskyttelse i⁵², bør en sådan frists forhold til godkendelsessystemet beskrives nærmere. Det bør bl.a. fremgå, om tidsfristen i givet fald skal indføres i et godkendelsesvilkår eller blot skal iagttages ved en revurdering af godkendelse. Det bør også fremgå, hvad virkningen af, at husdyrbruget ikke overholder tidsfristen, skal være.

4. NATURVURDERINGER

4.1 Indledning

I løbet af 2009 har Kammeradvokaten i samarbejde med Miljøstyrelsen gennemgået to centrale fokusområder i relation til kommunernes vurdering af husdyrbrugenes påvirkning af den omkringliggende natur.

⁵¹ Pilotprojekt om BAT-standardvilkår for mellemstore slagtesvine- og minkbrug.

⁵² Jf. husdyrgodkendelseslovens § 40.

Gennemgangen havde bl.a. til formål at afdække muligheden for inden for regler at gennemføre en yderligere standardisering og forenkling af kommunernes vurderinger af disse forhold inden for habitat- og VVM-direktivets regler.

De to fokusområder var

- 1) Forholdet mellem husdyrgodkendelsesloven og de vurderinger, der skal gennemføres af kommunerne efter habitatreglerne⁵³.
- 2) Kommunernes vurdering af natur, der ikke er omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 7 (bufferzonerne), herunder navnlig § 3-natur, ammoniakfølsomme skove og eventuelle øvrige områder af naturmæssig eller kulturel værdi.

Nedenfor i afsnit 4.2. og 4.3. redegøres for de nævnte problemstillinger, samt forslag til løsninger. Miljøstyrelsen er allerede opmærksom på de angivne problemstillinger, og arbejder efter det oplyste med forskellige løsninger på disse.

Problemstillingerne er imidlertid medtaget i nærværende notat, fordi de pågældende vurderinger er centrale i husdyrgodkendelserne, og der derfor i normeringen heraf ligger et meget væsentligt regelforenklingspotentiale.

Selv om der således er løsninger på vej, er de pågældende emner og problematikker relevante også for Husdyrreguleringsudvalget, fordi der, hvis udvalget f.eks. anbefaler en anden model for arealregulering end den nugældende, må tages behørigt højde for de lovtekniske problematikker, der findes i de nugældende regler, når de nye regler skal udformes.

4.2 Normering af habitatvurderingerne i forhold til udledning af næringsstoffer til "store" overfladevande i Natura 2000-områder

4.2.1 Problemstillingen kort

Da husdyrgodkendelsesloven blev vedtaget, var det forudsat⁵⁴, at det generelle beskyttelsesniveau for nitrat og fosfor fastlagt i bekendtgørelsens bilag 3, jf. § 9, stk. 3, samlet

⁵³ Rådets direktiv af 21. maj 1992 (92/43/EF) om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter som gennemført ved bekendtgørelse nr. 408 af 5. januar 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (benævnt habitatbekendtgørelsen).

⁵⁴ Alm. bem. afsnit 4.8. (overfladevand), 2006-vejledningen, side 23 og 52.

set ville medføre en reduktion i næringsstofbelastningen af Natura 2000-vandområder, hvorfor en individuel vurdering af det enkelte husdyrbrug kun undtagelsesvist skulle munde ud i skærpede vilkår eller et afslag, når beskyttelsesniveauerne kunne konstateres overholdt⁵⁵.

Denne grundlæggende opfattelse er fastholdt af Miljøstyrelsen i forskellige faglige notater og vejledninger om gennemførelse af habitatvurderinger ved godkendelser af husdyrbrug. Af Miljøstyrelsens notat af 15. december 2009 fremgår f.eks. (vedrørende nitrat):

"Det er ikke hensigtsmæssigt, hvis beskyttelsesniveauerne for nitrat ved behandlingen af ansøgninger om miljøgodkendelse bliver suppleret med krav for [maksimal] merbelastningen til vandområderne. Når en vurdering baseres på merbelastning, vil den nuværende miljøbelastning i praksis komme til at fungere som en "forureningsret", som der bliver incitament for at fastholde. Samtidig giver merbelastningen fra det enkelte projekt ikke i sig selv et retvisende billede af, hvordan miljøet vil påvirkes som følge af projektets gennemførelse, idet nedlæggelsen af andre husdyrbrug ikke tages med i betragtning. [...]"

Hvis vurderingen foretages på basis af merbelastning, kan det betyde så skrappe krav til de store husdyrbrug, at projekterne opgives, hvorved den fortsatte husdyrproduktion stadig vil foregå på de mindre og dårligere lokaliserede husdyrbrug"

I et bilag til Notat om Miljøklagenævnets praksis i sager om miljøgodkendelser af husdyrbrug af 6. juli 2009 (praksisnotatet) anføres tilsvarende:

"Det fastlagte beskyttelsesniveau i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen (bilag 3 punkt D) fastsætter krav til udvaskningen fra det ansøgte projekt i forskellige grad i en lang række oplande afhængig af Natura 2000-vandområders sårbarhed og udbringningsarealernes placering i forhold til vandområdet (N-reduktionspotentialitet).

Den samlede udvaskning fra oplandet vil derfor i disse oplande reduceres således som følge af sagsbehandlingen af "projektet i sammenhæng med øvrige projekter", hvis det er placeret i en nitratklasse."

Miljøklagenævnet har lagt sig fast på en praksis⁵⁶, hvorefter en konstatering af, at godkendelsesbekendtgørelsens beskyttelsesniveau i bilag 3 og 4 er overholdt, ikke i sig selv dokumenterer tilstrækkeligt, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning af Natura 2000-områderne, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Nævnet har formuleret dette således i nævnets principielle afgørelse af 10. september 2009 (j. nr. 130-00482), i sagen "Hattingvej":

⁵⁵ Se dog hertil forarbejderne til loven (særtrykket side 76-77) samt f.eks. miljøministerens besvarelse af spørgsmål 6 og 11 fra Miljø- og Planlægningsudvalget vedrørende lovforslaget (dvs. forslag nr. L 55 i saml. 2006-2007).

⁵⁶ Se hertil Miljøklagenævnets afgørelse af 30. marts 2009, (j.nr. 130-00223) og praksisnotatet, side 25-26.

"Miljøklagenævnet finder, at der ikke i Horsens Kommunes afgørelse er foretaget en tilstrækkelig vurdering af, i hvilket omfang udvidelsen og udbringning af husdyrgødning på de tilknyttede arealer vil medføre negative påvirkninger af beskyttede tørre, våde og marine naturtyper.

Nævnet har ... lagt vægt på, at de foreliggende oplysninger om udvaskningsniveauet pr. ha for udvaskningen af kvælstof og fosfor fra udspretningsarealerne [fra ansøgningssystemet] ikke er tilstrækkeligt fyldestgørende i forhold til kravet om, at det skal vurderes om projektet påvirker habitatområdet væsentligt og påvirker den gunstige bevaringsstatus. Hvis det er tilfældet skal kommunen tillige foretage en konsekvensvurdering."

Miljøklagenævnet har med tilsvarende begrundelse hjemvist en lang række sager, hvori kommunerne har henvist til, at husdyrgodkendelseslovens beskyttelsesniveau var overholdt.⁵⁷

Miljøklagenævnets afgørelser indtil nu på dette punkt betyder, at beskyttelsesniveauerne og beregningsmodellerne i husdyrgodkendelsesloven⁵⁸ må anses for ledsaget af en ret åben pligt til parallelt med husdyrgodkendelseslovens system at foretage en konkret habitatvurdering efter § 7, stk. 1, i habitatbekendtgørelsen. Det betyder bl.a., at kommunerne ikke - heller ikke i de typiske sager - kan nøjes med at anvende husdyrgodkendelsesloven, herunder beskyttelsesniveauerne, hvilket ellers som nævnt var forudsat ved vedtagelsen af loven⁵⁹, se Skov- og Naturstyrelsens vejledning (2006)⁶⁰, side 52.

Hovedproblemet ved dette krav er, at det ikke er klart - heller ikke ud fra Miljøklagenævnets praksis - hvilken vurdering der konkret skal foretages i forhold til vandområderne, førend kravet i habitatbekendtgørelsens anses for opfyldt.

Vanskelighederne er kort beskrevet, at det kan være nærmest umuligt at gennemføre en konkret vurdering med mening på enkeltsagsniveau i forhold til de meget store vandområder, såsom f.eks. Vadehavet, når disse vandområder modtager flere tusinde tons kvælstof, herunder fra andre lande og mange andre kilder end husdyrbrug. Herudover er arealreguleringen ikke sammenhængende i den forstand, at alle arealejere er underlagt sammentænkte restriktioner. Vurderingen af et husdyrprojekt "*i sammenhæng med andre*

⁵⁷ Nævnet har kun i ganske få tilfælde stadfæstet en habitatvurdering, jf. f.eks. Miljøklagenævnets afgørelse af 28. august 2009 i sagen "Toftumvej" (j.nr. MKN-130-00108).

⁵⁸ Se hertil Vejledning om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug, Skov- og Naturstyrelsen, 2006, side 66 (ammoniak) og side 84 (overfladevand).

⁵⁹ Se hertil husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 1, jf. stk. 3, gengivet ovenfor, samt forarbejderne til loven afsnit 8 i alm. bem. til L 55, FT.sml. 2006-2007 og svar på spm. 31 fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

⁶⁰ Vejledning om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug, SNS 2006.



projekter" - som kræves efter habitatbekendtgørelsen - er derfor meget vanskelig at gennemføre med mening på enkeltsagsniveau.

Hertil kommer, at en merudvaskning af nitrat fra et enkelt husdyrbrugs arealer i et givent opland til et Natura 2000-område - efter det oplyste fra Miljøstyrelsen - rent faktisk samtidig kan være med til at reducere udvaskningen fra oplandet samlet set, fordi husdyrproduktionen dermed gradvis kan overgå fra en række mindre ineffektive brug til større brug omfattet af husdyrgodkendelseslovens beskyttelsesniveau og dermed skærpede harmonikrav.

Miljøstyrelsen har med henvisning til Miljøklagenævnets praksis udarbejdet en række vejledninger for kommunernes habitatvurderinger, idet styrelsen samtidig har givet udtryk for, at det stadig kun i begrænset omfang er nødvendigt at stille skærpede vilkår i forhold til vandområder, når husdyrgodkendelseslovens beskyttelsesniveau i øvrigt er overholdt.

Miljøklagenævnet hjemviser imidlertid fortsat en stor mængde klagesager, fordi kommunerne ikke har dokumenteret, at de har foretaget en supplerende (og ikke nærmere bestemt) konkret habitatvurdering af de enkelte husdyrbrugs næringsstofudvaskning.

En væsentlig undtagelse er sagen "Toftumvej"⁶¹, hvor Miljøklagenævnet (med beskikkede medlemmer) stadfæstede en miljøgodkendelse af en udvidelse, jf. husdyrgodkendelseslovens § 12, stk. 2, til trods for, at husdyrbrugets udbringningsarealer afvandede til Hjarbæk Fjord (der er et nitratfølsomt Natura 2000-vandområde⁶²). Af Miljøklagenævnets bemærkninger i afgørelsen fremgår bl.a.:

"Der er ifølge regionplanen [for det pågældende amt] en målsætning for udledning af kvælstof fra landbrugsarealer til Limfjorden, hvorefter der højst må udledes 14 kg N/ha til Limfjorden og 10 kg N/ha i de indre dele af fjorden. [...]"

I husdyrgodkendelse.dk er beregnet en udvaskning på 82,9 kg N/ha fra udbringningsarealerne. [Kommunen] har skønnet en reduktionsprocent på 90 pct., hvilket giver en udvaskning på ca. 8 kg N/ha/år, svarende til en samlet udledning på ca. 4 tons kvælstof årligt fra udbringningsarealerne.

Merudledningen af kvælstof som følge af udvidelsen af produktionen på [ejendommen] med 137 DE, som udbringes på et udbringningsareal på ca. 100 ha, bliver ca. 6 kg N/ha/år, ...

⁶¹ Miljøklagenævnets afgørelse af 28. august 2009 (j.nr. 130-00108).

⁶² Habitatområde nr. "H30" Lovns Bredning, Hjarbæk Fjord og Skals, Simested og Nørre Ådal, samt Skravad Bæk, jf. bilag 6 til habitatbekendtgørelsen (bkg. nr. 408 af 1. maj 2007).

Nævnet vurderer på baggrund af ovenstående, at ... udvaskningen af kvælstof fra udbringningsarealerne vurderes ikke at kunne påvirke de naturtyper og arter, som indgår i udpegningsgrundlaget for de internationale naturbeskyttelsesområder." [U. hér]

Afgørelsen må formentlig læses således, at nævnet har anvendt den foreliggende målsætning i regionplanen som indikation for, hvornår nitratudvaskning vil føre til skade på lokalitetens integritet, jf. habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2. Afgørelsen er derved central, fordi nævnet derved kan siges at have accepteret, at der ved en habitatkonsekvensvurdering kan tages udgangspunkt i en fast udvaskningsgrænse pr. ha for et givent opland - dvs. i "Toftumvej" en grænseværdi, der hidrørte fra Regionplanen på 14 kg N/ha pr. år.

Uanset, at nævnet derved har accepteret, at helhedsbetragtninger (en udvaskningsgrænse fastsat på oplandsniveau) kan indgå ved vurderingen af, om der er risiko for skade for et givent Natura 2000-områdes bevaringsmålsætning, er der stadig ikke efter nævnets opfattelse dokumentation for, at husdyrgodkendelseslovens beskyttelsesniveau - skærpelse af harmoniarealet med op til 50 pct. - er tilstrækkeligt i så henseende.

Der er endnu ikke truffet andre afgørelser i nævnet, der kan belyse, hvorledes en habitatvurdering kan foretages konkret og herunder, hvilken udvaskningsgrænse der efter nævnets opfattelse skal overholdes i et givent opland.

Miljøklagenævnet har imidlertid i en sag om nyetablering af et husdyrbrug fastslået, at det pågældende husdyrbrug ikke efter etableringen måtte give anledning til en øget udvaskning af næringsstoffet i forhold til "nudrifts"-situationen, dvs. i forhold til et plantebrug med referencesædskifte S2, jf. sagen om Løjtved Gods⁶³.

4.2.2 Sammenhæng mellem naturvurderingerne efter husdyrgodkendelsesloven og habitatbekendtgørelsen og arbejdet med vand- og naturplanerne

Husdyrgodkendelsesregelsættet tager ikke stilling til, i hvilket omfang kommunerne skal inddrage og anvende reglerne i miljømålsloven⁶⁴ i forbindelse med vurdering af en husdyrgodkendelsessag, hvor husdyrbruget udleder næringsstoffer til et følsomt Natura 2000-vandområde.

⁶³ Miljøklagenævnets afgørelse af 11. maj 2010 i sagen j.nr. 130-00062.

⁶⁴ Lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder.

Af miljømålslovens § 3, stk. 2, fremgår bl.a., at de statslige myndigheder, regionsråd og kommunalbestyrelser ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen er bundet af de kommende vandplaner og de kommunale handleplaner udstedt efter loven, og disse skal herunder sikre gennemførelsen af indsatsprogrammet og den kommunale handleplan

Af forarbejderne⁶⁵ fremgår følgende:

"Alle kommunale og statslige myndigheder er bundet af vandplanen. Det indebærer, at de ved udøvelsen af deres beføjelser inden for lovgivningens rammer skal lægge planen til grund. F.eks. skal det ved meddelelse af udledningstilladelser sikres, at der ikke gives tilladelse til udledninger, som vil være uforenelige med opnåelse af de fastsatte miljømål, eller som i øvrigt er i strid med retningslinjerne i indsatsprogrammet."

Vand- og Natura 2000-planerne er endnu ikke vedtaget⁶⁶, men har været sendt i høring, ligesom der findes et omfattende analysearbejde til hvert udkast til vandplan. Om forholdet mellem vand- og Natura 2000-planerne og beskyttelsesniveauet i husdyrgodkendelsesloven er anført følgende i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 3:

"Når vand- og Natura 2000 planerne efter miljømålsloven foreligger, erstatter disse beskyttelsesniveauer fastsat i dette bilag.

I tiden, indtil planerne foreligger, inddrager kommunerne al tilgængelig viden om natur- og miljøtilstanden i sagsbehandlingen, herunder den viden, der på tidspunktet for godkendelsen er tilgængelig i forbindelse med udarbejdelse af vand- og naturplanerne og de opfølgende kommunale handleplaner, med henblik på at undgå, at etablering, udvidelse eller ændring af et husdyrbrug giver anledning til en miljøbelastning, der vil indebære en væsentlig risiko for, at natur- og miljømålene ikke kan sikres eller genoprettes i det pågældende område.

Anvendes der viden fra det forberedende arbejde omkring Natura 2000 planlægningen, som ikke fremgår af data på www.naturdata.dk, skal kommunen skønne, om den har en tilstrækkelig kvalitet. Anvendes der viden fra basisanalyser i vandplanlægningen efter miljømålsloven, der endnu ikke er kvalitetssikret, skal kommunen vurdere, om den aktuelle basisanalyse i det pågældende område kan inddrages i en miljøgodkendelse i medfør af husdyrgodkendelsesloven. [Understreget hér].

De citerede passager fra bilag 3 synes at indikere, at kommunerne, når de stiller krav i medfør af husdyrgodkendelsesloven, herunder vilkår i overensstemmelse med lovens bestemmelser, både kan og skal inddrage den tilgængelige, kvalitetssikrede viden fra f.eks. basisanalyserne om overfladevandområdernes sårbarhed i habitatvurderingen, uanset at vandplanerne ikke formelt er vedtaget endnu.

⁶⁵ Forslag (L 15) af 8. oktober 2003 til lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven), bemærkningerne til § 3.

⁶⁶ Høring over retsgrundlaget for målfastsættelsen udløb 10. marts 2010.



Miljøklagenævnet har - indtil nu - kun i enkelte tilfælde inddraget forberedelsesarbejdet til vandplanerne i nævnets analyse af et givent husdyrbrugs påvirkning af et Natura 2000-vandområder⁶⁷.

4.2.3 Forslag

Afklaring af, hvordan habitatvurderingerne skal gennemføres i forhold til vandområder, er en meget central del af husdyrgodkendelsesregelsættet og et af de centrale omdrejningspunkter i stort set alle klagesagerne, der verserer i Miljøklagenævnet. Disse må, hvis den foreliggende praksis fastholdes, forventes hjemvist til fornyet behandling.

Den foreliggende praksis rejser imidlertid det meget væsentlige spørgsmål, om en del af vanskelighederne med habitatvurderingerne - f.eks. i forhold til vandområder - i virkeligheden skyldes, at nogle af vurderingerne ikke med mening kan foretages på enkeltstatsniveau. Det kan i hvert fald konstateres, at kommunerne ikke, som praksis har udviklet sig, primært kan henholde sig til husdyrgodkendelseslovens beskyttelsesniveau i de "almindelige" sager, hvilket ellers i nogen grad var det, der blev forudsat ved vedtagelsen af husdyrgodkendelsesloven⁶⁸, og som ud fra et administrativt perspektiv er det mest hensigtsmæssige.

Nye regler om, hvordan kommunerne konkret skal gennemføre habitatvurderingerne, er derfor centrale, hvis de nuværende problemer med behandling af miljøgodkendelsessagerne i kommunerne skal afhjælpes. Miljøklagenævnets praksis giver ikke belæg for, at hjemvisningerne på grund af manglende habitatvurderinger (kun) skyldes manglende beskrivelse (prosa) i kommunernes afgørelser. Nævnet finder det således grundlæggende udokumenteret, at husdyrgodkendelseslovens beskyttelsesniveau og ansøgningssystemets udvaskningsberegninger (herunder skærpede vilkår efter bilag 4) i tilstrækkelig grad beskytter de sårbare Natura 2000-recipienter.

Der vil uundgåeligt skulle udøves et konkret miljøfagligt skøn i nogle sager, og godkendelsesreglerne må naturligt nok tage højde herfor, men der er mulighed - også inden for habitat- og VVM-direktivernes grænser - for gennem lovregulering at tage mere udtrykke-

⁶⁷ Miljøklagenævnets afgørelse af 11. maj 2010 i sagen j.nr. MKN-130-00062.

⁶⁸ Se hertil husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 1, jf. stk. 3, gengivet ovenfor, samt forarbejderne til loven afsnit 8 i alm. bem. til L 55, FT.sml. 2006-2007 og svar på spm. 31 fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

ligt stilling til, hvordan naturvurderingerne skal gennemføres i de typiske sager, hvor husdyrbruget afvander til en stor, kvælstoffølsom recipient, der er udpeget som Natura 2000-område.

I den forbindelse kan det oplyses, at Miljøstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen i efteråret 2009 og foråret 2010 har drøftet forskellige løsningsmodeller for ovenstående problemstilling, hvilket har ført til, at der den 24. juni 2010 er udsendt endnu et notat om vurderingen af nitrattilførslen til overfladevand.

Det kan overvejes, om løsningen på de anførte problemstillinger kan integreres i bestemmelser i husdyrgodkendelseslovens godkendelseskapitel, som har som ambition, klarere at fastlægge forholdet mellem lovens beskyttelsesniveauer og bedømmelsen efter habitatdirektivet. Der bør i sådanne nye bestemmelser bl.a. også tages nærmere stilling til husdyrgodkendelseslovens forhold til miljømålsloven, herunder hvordan de kommende endelige vandplaner og de målsætninger, der er indeholdt heri, skal indgå i kommunernes sagsbehandling efter loven.

Herudover skal den måde, der stilles vilkår i forhold til arealer, reguleres klarere. Der er i dag nogen uklarhed om, hvordan vilkår kan stilles så de tilsigtede næringsstofmålsætninger opnås, herunder om der f.eks. kan stilles udvaskningsvilkår til specifikke delarealer, udvaskningsgrænse på markniveau eller bedriftsniveau e.l.

Overvejelserne om forskellige løsningsmodeller for kommunernes habitatvurderinger i relation til næringsstoffer forudsætter, som nævnt flere gange, at der ved anvendelsen kan tilvejebringes den fornødne videnskabelige dokumentation for, at de enkelte miljøgodkendelser til husdyrbrug ikke i habitatdirektivets forstand - heller ikke i sammenhæng med andre projekter mv. - vil føre til skade i forhold til bevaringsmålsætningerne for de pågældende recipientområder, jf. direktivets artikel 6, stk. 3⁶⁹.

⁶⁹ Se om vurderingen EU-domstolens (efter Lissabon-traktaten) dom i sag nr. C-127/02 (mekanisk muslingefiskeri i vadehavet), og om normering af habitatvurderingerne gennem objektive kriterier dom i sag C-256/98 Kommissionen mod Frankrig og sag C 98/03 Kommissionen mod Tyskland. Endvidere se Europa-Kommissionens udtalelse af 24. april 2003 om Trupbach samt Forvaltning af Natura 2000-områder – Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF”, Kommissionen april 2004, pkt. 4.4.2, side 32.

4.3 Påvirkning af ammoniakfølsom natur

4.3.1 Problemstillingen

Husdyrgodkendelsesloven indeholder forskellige spredte regler om vurderingen af husdyrbrugets ammoniakemission specifikt til ammoniakfølsom natur omkring staldanlægget (§§ 7, 19, nr. 2, 21, 23, nr. 2, 27, stk. 1, nr. 2, 29). Nogle regler vedrører de såkaldte bufferzoner (§§ 7, 21, 27, stk. 1, nr. 2), og er nærmere udmøntet i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 3. Det er indtrykket, at reglerne herom - om end de med fordel kunne samles og sammenskrives - ikke giver anledning til egentlige problemer i praksis.

Ud over påvirkningen af bufferzonenatur skal kommunerne imidlertid ved vurderingen af en ansøgning om godkendelse efter § 11 eller § 12 også efter husdyrbruglovens § 23, nr. 2, "*varetagelse*" hensynet til beskyttelse af natur, herunder områder, der er beskyttet mod tilstandsændringer eller fredet, er udpeget som internationalt naturbeskyttelsesområde eller som er "*særligt sårbart over for næringsstofpåvirkning*".

Efter Miljøklagenævnets praksis og Miljøstyrelsens vejledninger indebærer denne bestemmelse bl.a., at en række ammoniakfølsomme naturområder - ud over bufferzonenatur - skal indgå i kommunernes vurdering.

Det drejer sig efter praksis for det første om ammoniakfølsom natur i Natura 2000-områderne, der ikke nødvendigvis er omfattet af bufferzonereglerne eller naturbeskyttelsesloven. Vurderingen af den negative påvirkning af denne natur skal således underlægges en habitatvurdering, jf. habitatbekendtgørelsens⁷⁰ § 7, stk. 1, men kun hvis den ammoniakfølsomme natur indgår i Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. Tilsvarende gælder for bilag IV-arterne⁷¹ og disses raste- og ynglepladser.

Denne problemstilling er for så vidt ureguleret i loven og bekendtgørelsen inklusive bilag, idet man ved lovforslagets vedtagelse lagde vægt på, at denne problemstilling i stedet skulle håndteres af (de generelle) regler i habitatbekendtgørelsen⁷².

⁷⁰ Bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter med senere ændringer.

⁷¹ Arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV.

⁷² Se miljøministerens svar på spm. nr. 11 til lovforslaget (L 55, samling 2006-2007).

Herudover skal kommunerne efter Miljøklagenævnets faste praksis⁷³ vurdere om en etablering, ændring eller udvidelse af et husdyrbrug vil føre til tilstandsændringer i de naturområder, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens⁷⁴ § 3. Det er imidlertid lidt uklart, om dette støttes på naturbeskyttelsesloven eller husdyrgodkendelseslovens § 23, nr. 2. Det er derfor uklart, hvad rækkevidden af kommunernes forpligtelse er, og om kommunerne f.eks. kan meddele en dispensation, jf. naturbeskyttelseslovens § 65.

Problematikken omkring § 3-områderne skyldes, at det oprindeligt slet ikke var hensigten, at en vurdering af § 3-arealer, som ikke afkaster bufferzoner, håndfast skulle indgå i miljøgodkendelsesordningen⁷⁵. Under Folketingets behandling af husdyrgodkendelsesloven tilkendegav miljøministeren imidlertid på forespørgsel fra Miljø- og Planlægningsudvalget, at kommunerne dog også skulle iagttage naturbeskyttelseslovens § 3⁷⁶ i forbindelse med godkendelsesbehandlingen af et husdyrbrug.

I By- og Landskabsstyrelsens vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3 (fra 2009) gives følgende beskrivelse af retsstillingen:

" Der er således i et vist omfang mulighed for at inddrage de § 3 områder, der ikke er omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 7, når der er tale om en placering af et husdyrbrug i nærheden af bl.a. sårbar natur, eller hvis de f.eks. rummer særligt beskyttelseskrævende arter. Miljøgodkendelsen vil kunne indeholde vilkår, der sikrer, at naturbeskyttelsesloven er overholdt.

Det fremgår imidlertid også, at der uafhængigt af miljøgodkendelsesordningen fortsat vil skulle ske en håndhævelse af naturbeskyttelseslovens § 3, hvis der udføres aktiviteter, der vil føre til tilstandsændringer i et beskyttet område. Også foranstaltninger uden for det beskyttede område kan kræve dispensation efter § 3, jf. afsnit 3.4." [u. hér]

Problemstillingen er, at ingen af de nuværende⁷⁷ af lovens bestemmelser regulerer kommunernes konkrete vurdering af § 3-arealer eller andre lokale naturarealer. Der er derfor heller ikke i hverken lov, forarbejder eller bekendtgørelsen taget stilling til, hvordan kommunen konkret skal vurdere de berørte områders sårbarhed⁷⁸, hvilke specifikke måle-

⁷³ Se senest Miljøklagenævnets afgørelse af 28. maj 2010 i sagen "Håstrupvej" (j.nr. MKN-130-00512). Andre eksempler er Miljøklagenævnets afgørelse i sagen om mosen "Bromade" (j.nr. MKN-130-00282) og sagen med j.nr. MKN-130-00176.

⁷⁴ Lovbekendtgørelse nr. 933 af 24. september 2009 om naturbeskyttelse.

⁷⁵ Se bl.a. Miljøministerens svar på spm. nr. 4 til lovforslaget (a.st.).

⁷⁶ Se f.eks. svar på spm. nr. 5 og 59 vedrørende lovforslaget (a.st.).

⁷⁷ Om lovændring se nedenfor.

⁷⁸ Der synes f.eks. at være uklarhed om, hvorvidt vurderingen fordrer feltundersøgelser i naturområdet, jf. "Bromade"-sagen nævnt ovenfor. Herudover har f.eks. sæsonvariation været et tema, jf. Miljøklagenævnets afgørelse af 19. juni 2009 (j.nr. 130-00146).

metoder kommunen skal anvende samt hvilken type deposition, der skal indgå i kommunens vurdering (total- eller merdeposition).

Det står klart - også ud fra forløbet omkring lovens vedtagelse i Folketinget⁷⁹ - at § 3-natur ikke skal undergives en beskyttelse svarende til bufferzonenaturen (lovens § 7), men hvilken grad af vurdering der skal foretages er for nærværende uafklaret.

Dette har ført til en noget svingende praksis hos kommunerne omkring vurderingen af § 3-arealer, herunder omkring intensiteten og de oplysninger, der skal være til rådighed. Som konsekvens heraf hjemvises der en række sager fra Miljøklagenævnet med bemærkning om en manglende vurdering af anlæggets påvirkning af § 3 og anden staldnær, ammoniakfølsom natur.

4.3.2 Forslag til bestemmelser om ammoniak

Ud over, at regelsættet er noget fragmentarisk og derfor med fordel kunne samles, er hovedproblemet i forhold til lokal (dvs. staldnær) natur, at vurderingen af de ammoniakfølsomme naturområder, der ikke er omfattet af lovens § 7 er helt uomtalt i loven og heller ikke er reguleret i bekendtgørelsen. Der er derfor heller ikke taget stilling til, hvilken fremgangsmåde der skal anvendes, og hvilke grænseværdier der skal lægges grund. Bekendtgørelsens bilag 4 indeholder dog en række retningslinjer for, hvordan der skal stilles vilkår, hvis der er risiko for en skade, men ikke for selve vurderingen.

Et så centralt punkt som vurderingen af ammoniakfølsom natur, herunder navnlig § 3-arealer, som optræder i stort set alle husdyrgodkendelser, kan med fordel reguleres direkte i lovteksten - evt. således, at der samtidig gives bemyndigelser til at udstede regler om fremgangsmåden ved vurderingen i bekendtgørelsesform.

Det er af central betydning for en forenkling af de nugældende regler, at der i lovteksten indføres regler om påvirkningen af lokal natur med ammoniakafdampning fra anlægget. Reglerne bør indeholde anvisninger på, hvordan der kan udfindes en grænseværdi for den pågældende natur samt eventuelt mulighed for i bekendtgørelsesform at fastsætte regler om, hvordan en vurdering af en etablering, udvidelse eller ændrings konsekvenser

⁷⁹ Der blev stillet et ændringsforslag, der skulle sikre, at alle ammoniakfølsomme naturområder omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 blev omfattet af bufferzonereglerne, jf. Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 6. december 2006 over lovforslaget. Dette ændringsforslag blev forkastet ved 2. behandling.

skal gennemføres, herunder om det ansøgtes konsekvenser eller husdyrbrugets samlede deposition til området skal indgå og i givet fald med hvilken vægt.

Det bør dog sikres, at de nye bestemmelser i videst muligt omfang er udtømmende, således at der med udtrykkelig hjemmel kan bortses fra alt natur, der ikke er reguleret i de nye bestemmelser. I den forbindelse bemærkes, at det ikke er befordrende for en effektiv sagsbehandling, dersom kommunen konkret skal afgøre, om f.eks. natur i det enkelte tilfælde er inkluderet i beskyttelsen. Nogle kommuner har således praksis for kun at vurdere lokal natur under bestemte biologiske og vejrmæssige betingelser, og disse kommuner sætter derfor godkendelsessager i bero, indtil disse forhold er til stede i området.

Erfaringerne viser i den forbindelse, at det er vigtigt, at det - f.eks. når der skal fastsættes eventuelle nye regler i husdyrgodkendelseslovens godkendelseskapitel - skal sikres, at reglerne i videst muligt tager stilling til omfanget af kommunernes vurderingsforpligtelse i så henseende, herunder fastlægger grænser for, hvornår kommunen kan se bort fra bestemt natur.

Det må forventes, at en større afklaring i forhold til bl.a. § 3-natur bliver tilvejebragt, hvis det lovforslag om ændring af husdyrgodkendelsesloven⁸⁰, som Miljøstyrelsen sendte i høring med frist til januar 2010, fremsættes i næste samling (og vedtages). Det skal understreges, at jeg ikke har inddraget dette lovforslag nærmere i min analyse, og bemærkningerne ovenfor er derfor ikke møntet på dette.

4.4 Naturvurderinger i øvrigt

Husdyrgodkendelsesloven tager ikke konkret stilling til, hvordan og i hvilket omfang næringsstoffer, der stammer fra udbringning af husdyrgødning og som afsættes til lokal natur, skal vurderes. I den forbindelse er der hverken i loven eller forarbejderne taget stilling til, om beskyttelse af lokal natur mod følgerne af udbringning af husdyrgødning varetages i tilstrækkeligt omfang f.eks. allerede gennem reglerne i husdyrgødningsbekendtgørelsen, gennem BAT-vurderingen af husdyrbrugets udbringningsteknik e.l.

⁸⁰ Forslag til Lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (Ændring af reglerne om ammoniak og beholdere til opbevaring af flydende husdyrgødning, offentlighedsregler m.v.).



Efter Miljøklagenævnets faste praksis⁸¹ stilles der imidlertid krav om, at kommunerne skal foretage en form for vurdering af næringsstofforureningen gennem luften - også når den forurening stammer fra udbringningen af husdyrgødning⁸². Tilsvarende kræver nævnet, at udvaskningen af næringsstoffer fra udbringningsarealerne til nærliggende lokal natur, herunder mindre søer e.l., skal vurderes konkret.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke i øjeblikket findes pålidelige modeller for disse vurderinger, og det synes at være styrelsens overordnede holdning, at en vurdering heraf giver anledning til uforholdsmæssigt megen administration i forhold til den potentielle miljømæssigt gavnlige effekt.

Det falder uden for mit område at tage stilling til, om der er forholdsmæssighed mellem den ressourcemæssige byrde forbundet med disse vurderinger og den samtidige miljøgevinst, men jeg anbefaler, at der i hvert fald optages regler om de pågældende forhold bedre i lovteksten eller eventuelt i bekendtgørelse.

Det er muligt, at vurderingerne er meget ressourcekrævende eller vanskelige, men eftersom Miljøklagenævnets nugældende praksis er bindende for kommunernes administration, kan kommunerne ikke lovligt se bort fra vurderingsforpligtelsen.

5. VURDERING AF LANDSKABSPÅVIRKNINGEN

5.1 Problemstillingerne

Efter husdyrgodkendelsesloven § 19, nr. 2, skal kommunerne ved tilladelse eller godkendelse efter §§ 10-12 sikre, at husdyrbruget kan drives på stedet uden at påvirke omgivelserne på en måde, som er uforenelig med hensynet til omgivelserne. Af forarbejderne til § 19, nr. 2, fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelsen giver f.eks. kommunalbestyrelsen mulighed for at varetage hensynet til de landskabelige værdier, jf. § 1, stk. 2, nr. 7 og 8, ud fra eksempelvis et æstetisk, kulturhistorisk eller geologisk synspunkt. Kommunalbestyrelsen har efter planlovens § 12, stk. 1, pligt til at virke for kommuneplanens gennemførelse. Med henvisning til kommuneplanen kan kommunalbestyrelsen afslå ansøgninger om tilladelser eller godkendelser efter denne lov og fastsætte vilkår med henblik på kommuneplanens gennemførelse."

⁸¹ Se f.eks. Miljøklagenævnets afgørelse af 9. september 2009 i sag j.nr. 130-00282 ("Grønnegryden") og Miljøklagenævnets afgørelse af 27. juli 2009 (j.nr. 130-00054). Se endvidere Miljøstyrelsens supplerende vejledning fra 2007.

⁸² Se tilsvarende i miljøministerens svar på spm. nr. 60 til lovforslaget (L 55, samling 2006-2007)



Hvis § 19, nr. 2, ikke er opfyldt, skal der meddeles afslag, jf. § 31. Bestemmelsen indebærer derfor, at stillingtagen til de "*landskabelige værdier*" i forhold til nybygning, tilbygning og ombygning i alle tilfælde synes at være en godkendelsesbetingelse. Er de væsentlige virkninger på de landskabelige værdier til hinder for nybyggeri eller ændringer i eksisterende bebyggelse skal der - tilsyneladende - meddeles afslag, jf. § 31, jf. § 19, nr. 1.

Husdyrgodkendelseslovens § 22 bestemmer omvendt følgende:

§ 22. Ved opførelse af ny bebyggelse på et husdyrbrug uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer og opførelse af ny bebyggelse, der ikke er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugsejendom, skal kommunalbestyrelsen ved vurderingen af en ansøgning om tilladelse efter § 10 eller en godkendelse efter § 11 eller § 12 sikre sig, at de landskabelige værdier ikke tilsidesættes.

Stk. 2. For byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt, og som opføres uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer, skal kommunalbestyrelsen vurdere beliggenheden og udformningen af det ansøgte." [u. hér]

Bestemmelsens stk. 2 giver - modsat lovens § 19, nr. 2, samt forarbejderne hertil - det indtryk, at stillingtagen til de landskabelige værdier, herunder med mulighed for at meddele afslag, kun skal ske, når der er tale om ikke-erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri. I forarbejderne til bestemmelsen⁸³ fremgår i samme retning:

"[i § 22] videreføres planlovens § 36, stk. 2, med lovforslagets krav om vurdering af erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri, der opføres uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer. Kommunalbestyrelsen kan efter planlovens § 36, stk. 2, ikke nægte at meddele tilladelse til erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri, men alene stille vilkår om beliggenhed og udformningen af bygningerne." [u. hér]

Husdyrgodkendelseslovens § 23, nr. 4, bestemmer endelig i tillæg til begge ovennævnte bestemmelser, at kommunalbestyrelsen ved vurderingen af en ansøgning om godkendelse efter § 11 eller § 12 skal "*varetage*" hensynet til "*de landskabelige værdier*".

Om forholdet mellem § 19, nr. 2, § 23, nr. 4, og § 22 fremgår af forarbejderne til § 22:

"I de tilfælde, hvor det ansøgte byggeri skal gennemgå en fuld procedure efter VVM-reglerne, må det forventes, at virkningen på de landskabelige værdier, bliver belyst i forbindelse med denne miljøvurdering. Lovforslagets § 22 er således i praksis kun relevant for de ansøgninger, som ikke skal gennemgå en vurdering af virkninger på miljøet (VVM)."

⁸³ De specielle bemærkninger til § 22 i lovforslaget (L 55, samling 2006-2007).



Det citerede kan læses⁸⁴ på den måde, at § 22 kun finder anvendelse for § 10, § 11- og § 12, stk. 3-ansøgninger, idet § 12, stk. 2, ansøgninger (obligatorisk VVM) skal behandles efter § 19, nr. 2 og § 23, nr. 4. Det er næppe tilfældet. For det første kan både § 11- og § 12, stk. 3-ansøgninger også vise sig at være fuldt VVM-pligtige (hvis screeningen af ansøgningen fører til, at der kan være "*væsentlig virkning*" på miljøet), og for det andet er der ingen støtte i loven for en fortolkning, hvorefter § 19, nr. 2, og § 23, nr. 4, skal reserveres til behandlingen af § 12, stk. 2- ansøgninger.

Det er derfor ikke helt klart ud fra lovteksten, hvordan sammenhængen er mellem afslagsbeføjelsen i lovens § 19, nr. 2, jf. § 31, og den tidligere landzonepraksis, der tilsigtes videreført gennem loven § 22⁸⁵. Denne uklarhed viser sig navnlig i forhold til ansøgninger om erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri, der ikke skønnes at kunne opføres i nærheden af den eksisterende bebyggelse på ejendommen. Lovens § 22 giver som nævnt et indtryk af, at der ikke er mulighed for at afslå et sådant byggeri.

Ud over, at det er usikkert, hvordan og hvornår en vurdering af landskabspåvirkningen skal foretages, kan der derfor rejses spørgsmål ved, hvad der ligger i vurderingen, herunder i forhold til andre regelsæt uden for husdyrgodkendelsesloven, der varetager de samme hensyn. Hverken husdyrgodkendelseslovens § 19, nr. 2, § 22 eller § 23, nr. 4, tager således stilling til, hvad indholdet af vurderingen af en ansøgnings betydning for "de landskabelige værdier" konkret udgør.

Lovens definitionsbestemmelse fastslår, at der ved hensyntagen til landskabelige værdier efter § 1, stk. 2, nr. 7, skal forstås, at kommunen sørger for at "*skabe og bevare værdifulde bebyggelser, kultur- og bymiljøer samt landskaber*" og (efter nr. 8) sikrer, at "*de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource*". Til illustration fremgår bl.a. af forarbejderne til § 1, stk. 2, nr. 7, om begrebet landskabelige værdier, at dette:

"... omfatter en lang række af landskabselementer som terrænformer, vådområder, skove, enge, heder, levende hegn samt dyrkede arealer, bebyggelser og anlæg. De landskabelige værdier omfatter både naturværdier, kulturhistoriske, rekreative og geologiske værdier, samt landskabets æstetik og fortællerværdi." [Understreget her].

⁸⁴ Det bemærkes i den forbindelse, at VVM-proceduren for anlæg til intensiv husdyravl blev ophævet i sin helhed med husdyrgodkendelseslovens ikrafttræden, jf. § 14, stk. 3, idet vurderingen herefter foretages integreret i loven. Der skal stadig gennemføres en VVM-procedure for visse biaktiviteter.

⁸⁵ Se dog FAQ nr. 66 fra Miljøstyrelsen.

Som det fremgår, er der tale om et ganske bredt landskabeligt begreb, der skal indgå i kommunens vurdering. Loven og forarbejderne indeholder imidlertid næsten ingen anvisninger på, hvilke elementer der mere konkret skal indgå i vurderingen, og hvilken vægt de enkelte elementer skal inddrages med - ud over at tidligere landzonepraksis og VVM-praksis tilsigtes videreført.⁸⁶

Samtidig tager loven ikke klart stilling til forholdet mellem landzonereglerne (§ 22) og VVM-reglerne (§ 23, nr. 4). Der henvises herom til afsnit 2.2. ovenfor. Hertil kommer, at forholdet til f.eks. reglerne i naturbeskyttelsesloven og planloven om bygge- og beskyttelseslinjer ikke er behandlet.

Tilsvarende gælder vurderingen af såkaldte natur- og kulturmiljøer samt i forhold til landskabelige værdier, der udtrykkeligt er udpeget i kommuneplanerne. Det er således uklart, hvordan sammenhængen er mellem disse hensyn, jf. §§ 23, nr. 4, og § 19, nr. 2, hvorefter der kan gives afslag i alle situationer på grund af landskabelige hensyn, og f.eks. lovens § 22 og forarbejderne hertil, hvoraf det fremgår, at erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri ikke kan nægtes.

5.2 Forslag om landskab

Det er næppe i praksis muligt meningsfuldt at opretholde den nuværende sondring i reglerne mellem de to tidligere gældende regelsæt: VVM- og landzone. Det skyldes, at begge regelsæt i realiteten vedrører nogle af de samme hensyn: Beskyttelse af landskabet over for landbrugets udviklings- og byggemuligheder.

Det foreslås derfor, at der optages nye bestemmelser herom i loven, som integrerer de to regelsæt. Der bør bl.a. i den forbindelse tages klarere stilling til, hvornår og under hvilke betingelser hensynet til landskabet skal kunne føre til et afslag, herunder f.eks. i hvilket omfang en væsentlig landskabspåvirkning i VVM-direktivets forstand skal medføre et afslag, jf. den nugældende § 19, nr. 2.

Nye bestemmelser bør i givet fald indebære, at standarden for "landskabelige værdier" fastlægges nærmere og eventuelt "retliggøres", hvorved forstås, at det vil være hen-

⁸⁶ Bestemmelserne viderefører bl.a. VVM-reglernes landskabsdel, og der skal derfor principielt tages udgangspunkt i screeningskriterierne i bilag 4 til bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning, se hertil Miljøstyrelsens FAQ nr. 66.

sigtsmæssigt, at parametrene for bedømmelsen af de landskabelige værdier fremgår klart og tydeligt på en for borgerne og kommunerne forudberegnelig måde. Denne vurdering er allerede retlig i forvejen i den forstand, at afvejningen i forhold til f.eks. tilladelse til udflytning af nyt byggeri i det åbne land efterprøves af nævnet, jf. bl.a. senest nævnets afgørelse om Løjtved Gods⁸⁷.

Ved at præcisere landskabsvurderingen i retsgrundlaget kan det undgås, at en ressource- og potentielt konfliktskabende vurdering i enkeltsager skal foretages på det meget abstrakte grundlag, som reglerne i dag lægger op til.

En mulighed kunne være, at landskabsvurderingerne i (særligt i relation til afslagsbeføjelsen) knyttes til den planlægning, der finder sted gennem kommuneplanerne. Dette var muligvis også intentionen bag forarbejderne til den eksisterende § 19, nr. 2, men der er i givet fald behov for, at vurderingen rettes ind til et sådant fokus. I den forbindelse bemærkes, at kommunerne alligevel efter planloven er forpligtet til at udlægge rekreative områder mv. gennem kommuneplanerne, ligesom kommuner er forpligtet til at virke for kommuneplanernes gennemførelse, jf. planlovens § 12, stk. 1.

En model for retliggørelse af landskabsvurderingen kunne derfor være, at der fremover tages klarere udgangspunkt i kommuneplanerne til afklaring af, om der på det angivne sted er "landskabelige værdier", der skal tages højde for i godkendelsesprocessen.

I forhold til landzonedelen (i dag lovens § 22) foreslås det, at vurderingen integreres i VVM-landskabsvurderingen, idet de to vurderinger som nævnt reelt varetager samme hensyn og det i praksis vil være vanskeligt at adskille de to.

Samtidig vil det være hensigtsmæssigt, at reglerne i klarere vendinger beskriver, hvornår driftsbygninger kan udflyttes til det åbne land, herunder hvornår der kan og skal gives et afslag.

Det giver ofte anledning til tvivl, om andre hensyn end de landskabelige kan veje tungere, når det skal afgøres, om en driftsbygning kan udflyttes til det åbne land. I praksis har der været tvivl om, i hvilket omfang f.eks. staldnære naboer (lugt) eller sårbar natur (ammoniak) kan begrunde en udflytning af nye driftsbygninger til det åbne land (adskilt

⁸⁷ Miljøklagenævnets afgørelse af 11. maj 2010 i sagen j.nr. MKN-130-00062.



fra resten af matriklens bebyggelse). Det vil være hensigtsmæssigt, om dette også beskrives og afklares bedre i et nyt retsgrundlag.

6. ANDRE LOVTEKNISKE FORBEDRINGER

6.1 Sammenskrivning af bagatelgrænsen

Husdyrgodkendelsesloven indeholder ikke en egentlig bagatelregel for godkendelsespligten og efter forarbejderne udløses godkendelsespligten ved alle etableringer og udvidelser og ved stort set alle ændringer af husdyrbruget.

I Miljøklagenævnets praksis er der imidlertid udviklet en bagatelgrænse, der hviler på nogle ubestemte kriterier. Nævnet har formuleret bagatelgrænsen således⁸⁸:

"Miljøklagenævnet har for så vidt angår bygningsmæssige ændringer i afgørelse af 27. april 2009 j.nr. MKN-130-00161 fastslået, at alene markante bygningsmæssige ændringer af eksisterende eller allerede ansøgte projekter forudsætter godkendelse efter loven.

Miljøklagenævnet har udtalt, at for at en bygningsmæssig ændring ikke medfører godkendelsespligt skal følgende forhold være opfyldt:

- Ændringen skal være uden betydning for de landskabelige værdier. Ændringen må således alene have en ubetydelig påvirkning af omgivelserne i forhold til landskabelige værdier.

- Ændringen skal være uden betydning i forhold til forureningsmæssige forhold. Det betyder, at ændringen skal være uden betydning i forhold til ammoniakfordampning, lugt, støj, lys, fluegener og lignende.

- Ændringen må ikke have indflydelse på husdyrproduktionens størrelse og sammensætning, herunder husdyrproduktionens staldsystem, samt på husdyrbrugets gødningsopbevaringskapacitet."

Som det fremgår, er der tale om elastiske kriterier, der forudsættes omsat i forbindelse med en vurdering af det enkelte ansøgte byggeri. Miljøstyrelsen har dog i FAQ nr. 25 udarbejdet en vejledende liste over bygningsmæssige ændringer, der ikke efter styrelsens opfattelse er at betragte som godkendelsespligtige (bagatellisten).

Det kan på den baggrund overvejes, om der er grundlag for at skabe et klarere hjemmelsmæssigt grundlag for bagatellisten samt om kriterierne for bagatelgrænsen evt. undergives en revision og optages direkte i lovteksten. Det falder uden for mit område at undersøge, om kravet om godkendelsespligt er for restriktivt.

⁸⁸ Miljøklagenævnets afgørelse af 29. april 2010 (Vargårdevej), j.nr. 130-00137.

6.2 Forenkling af arealreglerne

6.2.1 Arealerne i § 10-tilladelser

I husdyrgodkendelsesloven forstås ved "*arealer*", jf. § 3, "*Ejede og forpagtede markarealer til ejendommen*". Lovens § 15, § 26, stk. 1, og § 103, stk. 2, har herudover følgende ordlyd:

§ 15. Godkendelse af husdyrbrug efter § 11 eller § 12, hvor ansøger har ejede eller forpagtede arealer, som drives under samme CVR-nummer, skal endvidere indeholde en godkendelse af bedriftens arealer."

§ 26. Kommunalbestyrelsen skal ved vurderingen af en ansøgning om etablering, udvidelse eller ændring medtage samtlige arealer, som drives under samme CVR-nummer.

§ 103. [...]

Stk. 2. Første gang der meddeles godkendelse efter § 11 eller § 12 i denne lov, skal godkendelsen omfatte hele anlægget og bedriftens arealer." [U. hér]

Det er ikke afklaret, hvordan ovennævnte regler skal forstås i forhold til tilladelser efter lovens § 10. Lovens § 15 og 103, stk. 2, finder således efter ordlyden ikke anvendelse på § 10-tilladelser, medens lovens § 26 ikke indeholder en tilsvarende begrænsning, jf. herved stk. 4 og forarbejderne til denne bestemmelse.

Herudover giver reglerne anledning til tvivl, når et areal overgår fra § 10-tilladelser til at være omfattet af en godkendelse og omvendt.

Hvis et areal indgår i en tilladelse (§ 10) eller en godkendelse (§ 11- og 12) må der som udgangspunkt også udbringes husdyrgødning fra tredjemand på arealet⁸⁹, idet lovens oprindelige system synes at være, at arealet da er "godkendt til udbringning". Beskyttelsesniveauet for udvaskning af næringsstoffer fra arealerne er imidlertid mindre restriktivt for § 10 tilladelser end for § 11 og § 12 godkendelser, jf. bilag 3 pkt. D og E, i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.

Det indebærer, at samme markareal i princippet kan anvendes til udbringning af en større mængde husdyrgødning, hvis det blot er omfattet af en § 10 tilladelse, fordi det indgår i en tilladelse til et mindre husdyrbrug, frem for hvis arealet indgik i f.eks. et plantebrug (§ 16). Ud over, at det som nævnt forekommer ulogisk, giver det bl.a. vanskeligheder i forhold til de tilfælde, hvor arealer omfattet af en § 16-godkendelse overgår til at være om-

⁸⁹, jf. § 16, stk. 1, mods.

fattet af en § 10-tilladelse. I sådanne tilfælde synes loven at føre til, at beskyttelsesniveauet dermed skal reduceres for det pågældende areal.

6.2.2 Godkendelse af ejendommens og bedriftens aftalearealer

Husdyrgodkendelseslovens §§ 15 og 26 bestemmer som nævnt ovenfor, at kommunalbestyrelsen ved vurderingen af en ansøgning om etablering, udvidelse eller ændring skal medtage samtlige arealer, som drives under samme CVR-nummer. Lovens § 26, stk. 3, bestemmer, at hvis der indgår afsætning af husdyrgødning på tredjemands bedrifter i *"ansøgningen om etablering, udvidelse eller ændring af"* et husdyrbrug, skal markarealerne på disse (tredjemands) bedrifter vurderes separat, jf. § 16.

Disse bestemmelser kan give anledning til tvivl, når der måtte ligge flere husdyrbrug (herunder nogle der f.eks. ikke er godkendte, eller som har tilladelse efter § 10) inden for bedriften som benytter bedriftens arealer, men som også har særskilte aftalearealer. Det er tilsyneladende hyppigt forekommende, at husdyrbrug inden for en bedrift er underlagt forskellige typer af tilladelser eller godkendelser (§§ 10-12), og samtidig hver for sig har flere forskellige aftalearealer.

Lovens bestemmelser og forarbejderne tyder på, at hensigten er, at kun husdyrbrugets aftalearealer og bedriftens ejede eller forpagtede arealer skal godkendes men ikke bedriftens øvrige aftalearealer.

Kommunerne har i forbindelse med arbejdet med en ny vejledning oplyst, at denne retsstilling er vanskeligt foreneligt med de aktuelle driftsforhold i erhvervet. F.eks. giver kravet om godkendelse sammen med anlægget anledning til særlige vanskeligheder, når flere arealer tilhørende flere forskellige husdyrbrug - herunder i flere forskellige kommuner - drives under et, samt når husdyrbrug i en bedrift ikke er omfattet af den pågældende tilladelse eller godkendelse (og dermed frit kan skifte arealer), jf. husdyrgodkendelsesloven § 103, stk. 1.

6.2.3 Overvejelser om arealgodkendelserne

Det er vanskeligt for mig at bedømme, om arealgodkendelsesreglerne er hensigtsmæssige, og om de svarer til det behov, som produktionsforholdene i erhvervet tilsiger. Det kan

imidlertid konstateres, at reglerne er ganske kompliceret indrettet og findes flere forskellige steder i loven med et til tider afvigende sprogligt indhold.

Reglerne forekommer desuden fra en juridisk synsvinkel ikke være helt sammentænkte, ligesom de respektive lovbestemmelser og forarbejderne ikke i tilstrækkelig grad adresserer de helt typiske situationer, som f.eks. opstår på grund af udskiftningen af udbringningsarealer eller godkendelse i bedrifter med flere forskellige husdyrbrug.

Det vil nok under alle omstændigheder kunne bidrage til afklaring, hvis reglerne underkastes et lovteknisk præget gennemsyn, herunder med stillingtagen til nogle af de ovennævnte forhold. Jeg er opmærksom på, at der i Husdyrreguleringsudvalget pågår overvejelser om en anden arealregulering mere generelt. Det vil være vigtigt set fra et administrativt perspektiv, at der i forbindelse med indretningen af en ny regulering tages højde for de rejste problemstillinger.

6.3 Revision af offentlighedsbestemmelsen

Reglerne om foroffentlighed (§ 55, stk. 2 og 3) i husdyrgodkendelsesloven gennemfører VVM-direktivets regler om foroffentlighed for VVM-pligtige anlæg samt for anlæg, der efter en nærmere vurdering (screening), vurderes at kunne have væsentlig virkning på miljøet. Husdyrgodkendelseslovens § 55, stk. 2, har følgende ordlyd:

"Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal inddrage offentligheden, før den træffer afgørelse om godkendelse af etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug omfattet af § 12, stk. 2, eller andre etableringer, udvidelser eller ændringer af husdyrbrug, der kan medføre en væsentlig påvirkning på miljøet." [understreget hér.]

Den sidstnævnte passus i bestemmelsen vedrører ifølge godkendelsesvejledningen⁹⁰ dels § 12, stk. 3-godkendelser og dels § 11-godkendelser, når det efter en nærmere vurdering af ansøgningen konstateres, at det, der ønskes godkendt, kan have "*væsentlig virkning på miljøet*", jf. vejledningen, side 125-126.

Dette er et paradoks, fordi etableringer, udvidelser eller ændringer efter bekendtgørelsens § 9, stk. 1, jf. stk. 3, ikke, hvis bestemmelsen skal tages for pålydende, kan godkendes, når der foreligger en væsentlig miljøpåvirkning. Samtidig er det vanskeligt på

⁹⁰ Vejledning om tilladelse og miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, Skov- og Naturstyrelsen (2006).

forhånd at bedømme, hvornår en ansøgning giver anledning til en væsentlig miljøpåvirkning uden at gennemføre en vis realitetsbehandling.

På den baggrund giver det anledning til tvivl, hvilke ansøgninger - ud over § 12, stk. 2-ansøgninger - der skal undergives forudgående offentlighed, jf. husdyrgodkendelseslovens § 55, stk. 2 og 3.

I vejledningen peges på, at der for § 11 og § 12, stk. 3, kan gennemføres en parallel høring over afgørelsesudkast mv. og offentlighedsprocedure, hvis sådanne ansøgninger skal i forudgående offentlighedsprocedure⁹¹. Det er uklart, om denne procedure er forenelig med VVM-direktivets krav i de tilfælde, hvor det ansøgte kan medføre væsentlig virkning på miljøet. Det synes samtidig i modstrid med det anførte i forarbejderne til offentlighedsbestemmelsen (§ 55, stk. 2), hvorefter kommentarer og spørgsmål fra offentlighedsproceduren skal medsendes i høringen.

I amternes praksis efter VVM-reglerne i planloven og samlebekendtgørelsen var det endvidere efter det oplyste udgangspunktet, at meget store udvidelser⁹² af VVM-pligtige husdyrbrug (nu omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 12, stk. 3) udløste fornyet VVM-pligt. Det er ud fra forarbejderne mv. til husdyrgodkendelseslovens § 55 uklart, om tilsvarende gør sig gældende efter loven.

Det foreslås, at reglerne om høring over ansøgningen (foroffentlighed) præciseres, således at det klargøres, hvilke ansøgninger der skal gennemgå foroffentlighed. Derudover kunne det med fordel overvejes om offentlighedsreglerne samlet set i større omfang end i dag kan benytte sig af elektronisk offentliggørelse på Internettet e.l.

⁹¹ a.st., side 125,

⁹² Udgangspunkt i, om udvidelsen kan sidestilles med en VVM-pligtig nyetablering, dvs. om udvidelsen i sig selv udgør mere end grænseværdien for VVM-pligt i VVM-direktivets bilag 1.