UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Retlige rammer for forskellige lovgivningsmodeller

miljøregulering af landbrugets husdyrproduktion og tilhørende arealanvendelse

Anker, Helle Tegner

Publication date:
2004

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Anker, H. T. (2004). *Retlige rammer for forskellige lovgivningsmodeller: miljøregulering af landbrugets husdyrproduktion og tilhørende arealanvendelse*. Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, Fødevareøkonimisk Institut. Samfundsvidenskabelige Serie Nr. No. 12/2004

Download date: 11. okt.. 2026

SKRIFTER
FRA
Sektion for Økonomi

SAMFUNDSVIDENSKABELIGE SERIE 12
2004

MILJØREGULERING AF LANDBRUGETS HUSDYRPRODUKTION OG TILHØRENDE AREALANVENDELSE

- RETLIGE RAMMER FOR FORSKELLIGE LOVGIVNINGSMODELLER

Helle T. Anker

SOCIAL SCIENCE SERIES

Papers from Unit of Economics
Danish Research Institute of Food Economics
Royal Veterinary and Agricultural University, Denmark
Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole

Miljøregulering af landbrugets husdyrproduktion og tilhørende arealanvendelse

- retlige rammer for forskellige lovgivningsmodeller

Helle Tegner Anker

Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, Skrifter fra Sektion for Økonomi
Samfundsvidenskabelig Serie nr. 12, 2004

FORORD

Nærværende rapport er udarbejdet for Landsplanafdelingen, Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet. Projektet har til formål at belyse, hvorledes det – juridisk set – vil være muligt at forenkle og udvikle den regulering af navnlig landbrugets husdyrproduktion og gødningsanvendelse, der hører under Miljøministeriet. Projektet indeholder en juridisk analyse af overordnede retlige rammer for regulering, af særlige problemer i den eksisterende lovgivning og af udvalgte lovgivningsmodeller/skitser.

I forbindelse med projektet er der gennemført samtaler med en række centrale aktører på området: Dansk Landbrug, Danmarks Naturfredningsforening, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen samt Skov- og Naturstyrelsen. Sigtet med samtalerne har været at få belyst, dels hvilke problemer der er i den eksisterende lovgivning, dels hvilke lovgivningsmodeller der kan være aktuelle.

De i rapporten fremkomne vurderinger og antagelser udtrykker forfatterens opfattelse i de nævnte forhold. Ligeledes er evt. fejl og udeladelser forfatterens ansvar.

Frederiksberg, marts 2004
Helle T. Anker

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 INDLEDNING 1

1.1 Projektets formål, baggrund og afgrænsning 1
1.1.2 Projektets analyseparametre 3
1.1.3 Begreber 5

1.2 Reguleringsformer 8

1.3 Retlige rammer i øvrigt 11
1.3.1 Forvaltnings- og forfatningsretlige grundsætninger 11
1.3.1.1 Saglige hensyn, lighedsbetragtninger mv. 11
1.3.1.2 Ejendomsretten og Grundlovens § 73 13
1.3.2 EU-retlige rammer 14
1.3.2.1 VVM-direktivet 14
1.3.2.1 IPPC-direktivet 17
1.3.2.3 Nitratdirektivet 19
1.3.2.4 Øvrige krav 20

2 EKSISTERENDE LOVGIVNING – OG DE RETLIGE PROBLEMER HERI 22

2.1 Planloven 23
2.1.1 Planlægning 23
2.1.2 VVM 24
2.1.3 Landzonebestemmelserne 29

2.2 Miljøbeskyttelsesloven 30
2.2.1. Beskyttelse af jord, grundvand og overfladevand – mbl. kap. 3 og 4. 30
2.2.2 Miljøgodkendelse – kapitel 5 32
2.2.3 Husdyrgødningsbekendtgørelsen 36

2.3 Naturbeskyttelsesloven 37

2.4 Gødningsloven 40

2.5 Kompetencefordeling i den eksisterende lovgivning 41

3. MULIGE LOVGIVNINGSMODELLER 44

3.1 Tidligere forslag 45
3.1.1 Differentieret miljøregulering – landbrugsorganisationerne og de kommunale organisationer, oktober 2000 45
3.1.2 Individuel miljøgodkendelse – Amtsrådsforeningen, juni 2000 48
3.1.3 Mere natur til flere – forslag til folketingsbeslutning B146, april 2003 50

3.2 Alternative forslag 52
3.2.1 Kompetenceændringer inden for den eksisterende lovgivning 52

3.2.1.1 Hel eller delvis VVM-kompetence til kommunerne 53
3.2.1.2 Miljøgodkendelseskompetence til amterne/regionplanmyndigheden 54
3.2.2. VVM indarbejdes i miljøbeskyttelsesloven 55
3.2.3 Særlig lov om husdyrbrug og gødningsanvendelse 58
3.2.4 Særskilt regulering vedr. anlæg og arealanvendelse 61

4 SAMMENFATNING 64

REFERENCER 71

1 Indledning

1.1 Projektets formål, baggrund og afgrænsning

Dette projekt, der er iværksat af Landsplanafdelingen, har til formål belyse juridiske aspekter vedrørende forskellige lovgivningsmodeller for regulering af landbrugets husdyrproduktion, dvs. de hertil knyttede anlæg og arealanvendelse. Projektet skal bidrage til en analyse af, hvorledes det – juridisk set – vil være muligt at forenkle og udvikle den regulering af landbruget, der hører under Miljøministeriet.

I projektet redegøres for de retlige rammer og for særlige problemer i den eksisterende lovgivning. Der er ikke tale om en gennemgang af den samlede lovgivning på området. Endvidere gennemgås en række løsningsforslag, der tidligere har været fremsat:

- Differentieret miljøregulering – landbrugsorganisationerne og de kommunale organisationer, oktober 2000
- Individuel miljøgodkendelse – Amtsrådsforeningen, juni 2000
- Mere natur til flere – forslag til folketingsbeslutning B146, april 2003

Endvidere skitseres yderligere modeller:

- Kompetenceændringer inden for eksisterende lovgivning
  - Hel eller delvis VVM-kompetence til kommunerne
  - Miljøgodkendelseskompetence til amterne/regionplanmyndigheden
- VVM indarbejdes i miljøbeskyttelsesloven
- Særlig lov om husdyrbrug og gødningsanvendelse
- Særskilt regulering af anlæg henholdsvis arealanvendelse

Baggrunden for projektet er bl.a. Regionplanudvalgets arbejde om forenkling og udvikling af regionplanlægningen, herunder regionplanens rolle i VVM-processen. Landbruget – nærmere bestemt husdyrproduktionen – indtager en dominerende rolle i VVM-sammenhæng i Danmark. En række problemer vedrørende regulering af husdyrbrug gennem VVM, miljøgodkendelser mv. har afstedkommet forskellige løsningsforslag fra organisationer og politikere. Problemerne skyldes ikke nødvendigvis VVM-proceduren i sig selv, men i lige så høj grad den komplekse og til dels uafklarede sammenhæng med den øvrige miljøregulering af landbruget. Landsplanafdelingen har derfor fundet behov for at iværksætte en analyse af, hvorledes det – juridisk set – vil være muligt at forenkle den under Miljøministeriet hørende regulering af landbruget.

Projektet fokuserer på de anlæg og den arealanvendelse, der er forbundet med landbrugets husdyrproduktion og dertil hørende næringsstofhåndtering og -anvendelse. Derimod vil landbrugets arealanvendelse i øvrigt ikke blive nærmere berørt. Reguleringen vedrørende landbrugsbygninger, der ikke er knyttet til husdyrproduktion eller andre anlæg, der etableres i tilknytning til landbruget, f.eks. vindmøller, vandindvindingsanlæg mv., vil heller ikke blive behandlet. Der fokuseres navnlig på reguleringen gennem VVM og miljøgodkendelse, men også på den øvrige regulering i miljøbeskyttelsesloven. Derudover inddrages den relevante regulering i naturbeskyttelsesloven og gødningsloven.

At der i projektet er fremhævet såvel *anlæg*, dvs. navnlig driftsbygninger og –anlæg med den dertil hørende miljøbelastning fra bl.a. næringsstoffer (”gårdbidrag”), som *arealanvendelse*, dvs. miljøbelastningen navnlig med næringsstoffer som følge af anvendelsen af arealerne (”markbidrag”),[1] skyldes at anlæg og arealanvendelse i den danske lovgivning ofte reguleres på forskellig måde – enten ved særskilt lovgivning eller ved forskellige virkemidler. Arealanvendelsen eller markbidraget reguleres traditionelt ved generelle krav i medfør af bl.a. miljøbeskyttelsesloven, naturbeskyttelsesloven og gødningsloven og ved konkrete aftale- og indgrebsmuligheder, mens anlægget eller gårdbidraget typisk er reguleret ved generelle regler og konkrete godkendelser i medfør af planloven og miljøbeskyttelsesloven. Der kan dog også være et sammenfald mellem regulering af anlæg og arealanvendelse. I nogle tilfælde kan der imidlertid ske det, at de arealrelaterede miljøproblemer søges løst gennem den konkrete anlægsrelaterede lovgivning, hvilket kan give anledning til en række problemer. Problemer som bl.a. skyldes, at gødnings- eller arealanvendelsen ikke nødvendigvis er afhængig af anlæggets størrelse eller karakter, f.eks. om det er et husdyrbrug af en vis størrelse. Desuden kan andre anlæg end husdyrbrug håndtere husdyrgødning, f.eks. gyllebehandlingsanlæg. Arealanvendelsen eller gødningsanvendelsen er således ikke nødvendigvis knyttet til selve produktionsanlægget og vil i sådanne tilfælde ikke kunne reguleres gennem en anlægsrelateret lovgivning.

Landbrugets miljøproblemer er komplekse og landbrugets husdyrproduktion reguleres på mange forskellige måder, bl.a. som et resultat af vandmiljøhandlingsplaner og EU-retlige forpligtelser. I den eksisterende lovgivning er forholdet mellem de forskellige reguleringsformer ikke klart. Det er f.eks. uklart, i hvilket omfang den primært anlægsorienterede miljøgodkendelse kan regulere arealrelaterede forhold knyttet til gødningsanvendelsen og arealernes miljøfølsomhed. Der er behov for, at afgrænsningen mellem anlægsorienterede og arealorienterede virkemidler, f.eks. konkrete aftale- og indgrebsmuligheder og generelle krav differentieret ud fra arealernes følsomhed, overvejes.

Problemerne illustreres bl.a. i forbindelse med VVM-vurderinger i henhold til planloven, idet VVM-instrumentet lægger op til en samlet vurdering af såvel anlæg som arealanvendelse, hvorimod den efterfølgende miljøgodkendelse først og fremmest vedrører anlægget. Hertil kommer, at der i planloven anvendes et bredere miljøbegreb - omfattende bl.a. landskabsforhold - end det miljøbegreb, der anvendes i miljøbeskyttelsesloven. Disse forhold indebærer, at miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning ikke umiddelbart er egnet som en tilladelse, der ”omsætter” VVM-retningslinierne til en afgørelse med umiddelbar retsvirkning for den berørte landmand. Endelig er der tale om forskellige myndigheder i 1. instans, hvor det er henholdsvis amter og kommuner, der har ansvaret for VVM og miljøgodkendelse. Tilsvarende gør sig gældende mht. klageinstans, hvor kompetencen er hos henholdsvis Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet/Skov- og Naturstyrelsen. Også tilsynskompetencerne er på landbrugsområdet spredt mellem kommuner, amter og Plantedirektoratet.

De miljømæssige gener, der er forbundet med landbrugets husdyrproduktion, omfatter såvel næringsstofbelastning af natur og vandmiljø som lugt- og luftforureningsgener for naboer. Sidstnævnte reguleres ikke alene gennem den offentligretlige lovgivning, men kan – formentlig i begrænset omfang – være genstand for naboretlige søgsmål i det omfang generne

[1] Begrebet markbidrag anvendes i andre sammenhænge i betydningen udvasking fra dyrket areal, se bl.a. Arbejdsgruppernes fælles afrapportering vedr. Vandmiljøplan III, Del 1, s. 13. I denne rapport anvendes begrebet om næringsstofbelastningen fra arealerne generelt.

overstiger, hvad der må forventes i forhold til områdets beskaffenhed. Sidstnævnte vil ikke blive nærmere berørt i dette projekt.

Projektet har en række berøringsflader til igangværende politiske initiativer, herunder forberedelsen af Vandmiljøplan III og opfølgningen på Strukturkommissionens rapport. Udfaldet af disse initiativer vil naturligvis have stor betydning for miljøreguleringen af landbruget – dels med hensyn til valget af virkemidler dels med hensyn til valget af myndigheder. Hertil kommer en række foreslåede lovændringer på såvel miljø- som landbrugsområdet. Disse lovinitiativer er ikke nærmere gennemgået i rapporten, men må naturligvis tages i betragtning ved en ændret miljøregulering af landbruget. Nærværende rapport tager udgangspunkt i de juridiske problemer i den eksisterende lovgivning – navnlig VVM og miljøgodkendelse – samt forskellige muligheder for at ændre den eksisterende lovgivning set i lyset af mere overordnede retlige rammer.

1.1.2 Projektets analyseparametre

Projektets udgangspunkt er en juridisk analyse ud fra tre grundlæggende hensyn. Det drejer sig om:

- retssikkerhed
- en enklere eller rimelig administrerbar lovgivning, og
- fortsat varetagelse af miljøhensyn.

Der lægges i analysen først og fremmest vægt på retssikkerhedshensyn og de hertil knyttede krav om en overskuelig – og dermed administrerbar – regulering. Hertil kommer, at lovgivningen naturligvis må være i overensstemmelse med de retlige rammer, der er fastsat bl.a. i EU.

Retssikkerhed

Hensynet til den enkelte borgers *retssikkerhed* kan opdeles i de tre hovedgrupper: *materiel retssikkerhed* i form af en beskyttelse mod uretmæssige og vilkårlige indgreb, *forudseelighedsretssikkerhed* med krav om forudberegnelighed og overskuelighed samt *processuel retssikkerhed* i form af adgang til at varetage sine interesser under sagsbehandlingen.[2] Det traditionelle retssikkerhedsbegreb, som anvendes i dette projekt, beskytter den, der er adressat for regulering. Inden for bl.a. miljøområdet kan der dog også tales om retsssikkerhedshensyn i forhold til naboer, en bredere kreds af borgere og miljøet som sådant.[3] Også for offentligheden er det vigtigt, at der er tale om relativt klare og overskuelige regler. Der er tillige i stigende omfang fastsat krav om forudgående offentlighed mv.

Den gældende miljøregulering på landbrugsområdet rummer visse *retssikkerhedsmæssige problemer*. Der er navnlig problemer med forudseelighedsretssikkerheden. Den eksisterende lovgivning er i dag så kompleks, at det er vanskeligt for den enkelte borger at forstå, hvilke regler og procedurer der gælder. Der er tillige en vis sandsynlighed for, at dette også gælder for myndighederne, hvorved risikoen for at der materielt set skabes en vilkårlig eller

[2] Nordskov Nielsen, 1991, s. 350.
[3] Se bl.a. Basse, E.M., 1994.

uretmæssig retstilstand er til stede. Ligeledes er den procesuelle retssikkerhed ikke optimal i VVM-sager med enkeltsagsbehandling i en regionplanprocedure, der i princippet ikke har den enkelte borger som adressat, men derimod de (amts)kommunale myndigheder. Vedtagelse af et regionplantillæg er således ikke en konkret forvaltningsafgørelse i traditionel forstand med de dertil hørende retssikkerhedsgarantier. Det må dog antages, at de, der alligevel kan betegnes som parter i sagen, har krav på partshøring mv. i overensstemmelse med forvaltningsloven. Naturklagenævnet har fastslået, at en beslutning om et anlæg er VVM-pligtigt eller ej er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.[4]

Administrerbar lovgivning
Hensynet til en *enklere eller administrerbar lovgivning* relaterer sig på sin vis også til retssikkerhedsproblematikken. Hvis det selv for myndighederne er uklart, hvorledes lovgivningen hænger sammen og skal administreres kan det medføre en stor usikkerhed i retsanvendelsen. Dette synes faktisk at gøre sig gældende navnlig i relation til VVM-bestemmelserne – herunder sammenhængen med miljøgodkendelse. Myndighederne bevæger sig i høj grad på usikker grund ved administrationen af disse bestemmelser. Et eksempel er den ganske udbredte praksis med projekttilpasninger i screeningsfasen.[5]

Projekttilpasninger kan anses som værende helt i overensstemmelse med tanken bag VVM om at opnå miljømæssigt tilpassede projekter. Det har dog ikke i lovgrundlaget været afklaret, hvorledes projekttilpasninger skal håndteres. Projekttilpasninger foregår derfor mere eller mindre ulovreguleret og uden nogen klar afgrænsning af, hvilke krav der kan stilles i screeningsfasen. Dette kan være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, da det er vanskeligt for ansøgeren at vurdere, om han rent faktisk kunne blive pålagt sådanne krav i forbindelse med en VVM-tilladelse eller en miljøgodkendelse. Eksempelvis kunne man forestille sig betingelser eller "vilkår" om, at et areal helt undlades dyrket eller om udarbejdelse af en naturplan.

Miljøhensyn
Effektivitetshensyn og ressourcehensyn er naturligvis også stærkt fremherskende i en vurdering af, hvilken reguleringsform der er mest egnet på et givet område. Der er dog i denne juridiske analyse ikke grundlag for nærmere overvejelser vedrørende effektivitetshensyn og ressourcehensyn udover de nedenfor angivne generelle betragtninger om regulering. Det må imidlertid erindres, at effektivitetshensyn ikke alene rummer økonomiske betragtninger men også miljøbeskyttelseshensyn. Det er således en grundlæggende forudsætning i projektet, at forenkling eller ændring af reglerne ikke må føre til en ringere miljøbeskyttelse.

En særlig effektivitetsbetragtning knytter sig til det forhold, at behovet for miljøbeskyttelse kan variere alt afhængig af områdernes sårbarhed. En regulering med ensartede krav over hele landet vil derfor kunne indebære "overregulering" i visse områder og "underregulering" i andre områder alt afhængig af, hvor højt et beskyttelsesniveau der sigtes mod.[6] Ud fra såvel en økonomisk som en miljømæssig effektivitetsbetragtning kan der derfor være behov for at *målrette eller differentiere* reguleringen, således at reguleringen tilpasses miljøets varierende

[4] MAD 2001.779.
[5] En sådan praksis er dokumenteret i Christensen et.al, 2003, s. 57 og 64.
[6] Se bl.a. VMPIII arbejdsgruppernes fælles afrapportering, Del I, s. 33, hvor en differentiering af emissionskravene anses for hensigtsmæssig for at undgå overregulering.

sårbarhed. Ikke mindst i en sådan situation er det en forudsætning, at reguleringen hviler på den nødvendige faglige viden, hvilket stiller krav til plangrundlaget og de ressourcer, der er til rådighed i forvaltningen. Både vandrammedirektivet og habitatdirektivet forudsætter en målrettet miljøindsats med henblik på at realisere de fastsatte miljømål.

1.1.3 Begreber

Ud over mere traditionelle juridiske begreber, som behandles kort nedenfor, er der navnlig et begreb, der er vigtigt i miljøreguleringen af landbruget – nemlig anlægsbegrebet. Det er ikke givet, at det er det samme anlægsbegreb, der anvendes i de forskellige sammenhænge, hvori landbruget reguleres. En forskellig begrebsanvendelse kan skyldes, at der er tale om forskellige udgangspunkter for regulering, hvorved reguleringens genstand ikke nødvendigvis er den samme.

Landbrugsejendom og landbrugsbedrift

For landbruget er det i relation til anlægsbegrebet navnlig interessant, hvorvidt en eller flere ejendomme kan anses som ét samlet anlæg, dvs. i hvilket omfang anlægsbegrebet adskiller sig fra ejendomsbegrebet og evt. nærmer sig bedriftsbegrebet. Indledningsvist kan det derfor være hensigtsmæssigt at klarlægge begreberne landbrugsejendom og landbrugsbedrift, der har deres oprindelse i landbrugslovgivningen. Ved en *landbrugsejendom* forstås en selvstændigt noteret landbrugsejendom i landbrugslovens forstand, jf. landbrugslovens § 2. Forpagtede arealer henregnes ikke til en landbrugsejendom, men de kan derimod indgå i en bedrift. En *landbrugsbedrift* kan bestå af flere selvstændigt noterede landbrugsejendomme samt evt. forpagtede arealer og ejendomme som drives af den samme fysiske eller juridiske person.Bygninger og husdyrhold på fremmed grund kan også indgå i en bedrift. Det afgørende for bedriftsbegrebet er således den økonomiske driftsenhed, jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 824 af 2. oktober 2002 om husdyrhold og arealkrav. I forslaget til ny landbrugslov er bedriftsbegrebet defineret i loven.[7] Landbrugsbedrift er også defineret i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 2, nr. 12 som driftsenheden.

Fælles anlægsbegreb?

Inden for miljølovgivningen er der lagt op til, at et *fælles anlægsbegreb* skal anvendes i relation til planlovens VVM- og landzonebestemmelser og miljøbeskyttelseslovens bestemmelser. Fødevareministeriet og Miljø- og Energiministeriet har i 1999 tilkendegivet, at der i de fleste tilfælde vil være et sammenfald mellem ejendom og anlæg, dvs. at selvstændige landbrugsejendomme som udgangspunkt bedømmes som selvstændige anlæg.[8] I det omfang, der mellem flere ejendomme er etableret et fællesskab omkring driften, således at husdyrproduktionen må betrages som et samlet teknisk anlæg på samme lokalitet, må husdyrproduktionen imidlertid betragtes som ét anlæg. Tilstedeværelsen af fællesanlæg, f.eks. foderanlæg, kan være et indicium for, at der er tale om ét anlæg. Derimod er fælles gylleanlæg, rørforbindelse mellem ejendommene eller overflytning af f.eks. smågrise ifølge redegørelsen ikke i sig selv udtryk for, at der er tale om et samlet teknisk anlæg.

[7] L 113, FT A 2003-04.

[8] Miljø- og Energiministeriets og Fødevareministeriets redegørelse for begrebet anlæg/projekt i relation til VVM-reglerne, planlovens regler om landzonetilladelse og IPPC-direktivet for så vidt angår husdyrproduktion, se bilag 23 til L 161 1998/99.

Naturklagenævnet har i en sag bedømt produktionsudvidelser på to landbrugsejendomme ejet af to ægtefæller som ét anlæg, da der var tale om en så omfattende samdrift at udskillelse ikke var mulig.[9] Staldene på de to ejendomme var opført med en indbyrdes afstand på 8 m på hver side af det fælles skel og der var opført en gennemgangsbygning. Desuden var der fælles anlæg, fælles gødningsregnskaber og overflytning af dyr mellem ejendommene. I en anden sag fandt Naturklagenævnet ligeledes, at to svineproduktionsanlæg beliggende på to særskilte ejendomme skulle betragtes som et samlet teknisk anlæg.[10] Ejendommene var ejet af samme ejer og driftsbygningerne var etableret i umiddelbar tilknytning af hinanden, bl.a. med fælles gyllebeholder og overflytning af smågrise.

Naturklagenævnet har i en ny sag fra december 2003[11] anset udvidelse af to kvægproduktioner til henholdsvis 221 DE og 68 DE (omlægning) som værende ét anlæg i VVM-sammenhæng, da der var tale om fælles udbringningsarealer uanset de to produktioner ikke i enhver henseende fungerede som et samlet produktionsanlæg. De to anlæg var beliggende ca. 1,2 km fra hinanden og ville indgå et interessentskab omfattende driften af udbringningsarealerne og husdyrholdet. Naturklagenævnet lagde vægt på, at udbringningen af husdyrgødning måtte anses som den væsentligste kilde til miljøpåvirkninger fra husdyrproduktion og at der på de fælles udbringningsarealer ville være tale om en samlet øget udbringning fra ca. 221 DE til 290 DE, som det ikke ville være muligt at bedømme adskilt.

Afgørelsen synes klart at illustrere problematikken vedrørende regulering af anlæg henholdsvis arealanvendelse. Det kan således anføres – som også amtet gjorde – at ansøgerne i stedet for at angive fælles udbringningsarealer indbyrdes kunne have lavet gylleaftaler. Tilsvarende kunne man forestille sig, at der for udbringningsarealer kunne være indgået gylleaftaler med andre produktioner, som normalt ikke vil blive taget i betragtning ved en vurdering af husdyrholdets størrelse i en VVM-sag. Naturklagenævnets argumentation synes derfor at kunne få den konsekvens, at der fremover ved en opgørelse af antallet af DE i relation til VVM-pligt skal "medtælles" husdyrgødning fra evt. gylleaftaler på de samme udbringningsarealer. Dette forekommer ikke hensigtsmæssigt – derimod skal evt. aftaler naturligvis medgå i en screeningsvurdering som kumulative virkninger. Derfor vil det formentlig være mest hensigtsmæssigt i henseende til opgørelsen af antallet af dyreenheder at fastholde fokuseringen på, om der er tale om et samlet teknisk anlæg. Er det ikke tilfældet må produktionerne vurderes hver for sig under hensyntagen til kumulative virkninger, f.eks. anden udbringning af husdyrgødning på de samme arealer - uanset om der er et vist produktionsfællesskab - og naturligvis under hensyntagen til arealernes sårbarhed. Således som sagen er præsenteret havde amtet mht. natur foretaget en samordnet (kumulativ) screeningsvurdering af den samlede belastning og havde her vurderet, at der under hensyntagen til de angivne projekttilpasninger ikke ville ske en øget belastning.

Det fælles anlægsbegreb kan bl.a. i lyset af Naturklagenævnets seneste afgørelse forekomme problematisk i relation til VVM. Der må imidlertid lægges vægt på forskellen mellem det (fælles) anlægsbegreb i relation til opgørelsen af antallet af husdyr og det bredere anlægs- eller projektbegreb i relation til vurderingen af påvirkningen af miljøet. Umiddelbart anvender Miljøministeriets VVM-vejledning det fælles anlægsbegreb navnlig i relation til spørgsmålet om, hvornår der indtræder VVM-pligt, dvs. først og fremmest i relation til opgørelsen af antallet af husdyr.[12] Men det fremgår tillige af VVM-vejledningen, at begrebet anlæg ikke er umiddelbart knyttet til ejendommen eller bedriften, men derimod til det enkelte produktionsanlæg og dets anvendelse, herunder de tilknyttede udbringningsarealer for husdyrgødningen. Dette må imidlertid antages først og fremmest at knytte sig til screeningssituationen og til selve VVM-vurderingen, se nedenfor.

[9] Naturklagenævnets afgørelse af 17. september 2002, j.nr. 97-33/420-0375.
[10] NKO 277D.
[11] J.nr. 03-33/300-0073 og 03-33/300-0074.
[12] VVM-vejledning, 2001, s. 23f.

Det fælles anlægsbegreb synes uproblematisk i relation til planlovens landzonebestemmelser, der anvender ejendomsbegrebet,[13] og umiddelbart også i relation til miljøbeskyttelseslovens bestemmelser. I miljøbeskyttelseslovens godkendelsesbestemmelser anvendes et virksomhedsbegreb. Udgangspunktet er her, at selvstændige virksomheder som udgangspunkt skal bedømmes for sig, medmindre det er praktisk umuligt at adskille forureningen fra virksomhederne.[14]

Ud fra det foreliggende bør der, når der er tale om anlæg på mere end én ejendom, lægges vægt på ovennævnte kriterium – om der teknisk set er tale om et samlet anlæg og ikke om der økonomisk set er tale om en samlet bedrift. Det er derfor ikke alene afgørende, om der er tale om samme ejer af flere ejendomme eller produktionsanlæg. Hverken IPPC-direktivet eller VVM-direktivet giver grundlag for en anden forståelse.

IPPC- og VVM-direktiverne

IPPC-direktivet lægger således vægt på den tekniske enhed i sin definition af anlægsbegrebet , jf. artikel 2, nr. 3. VVM-direktivet anvender ikke begrebet anlæg, men derimod begrebet "projekt", hvorved forstås anlægsarbejder, andre installationer eller arbejder samt andre indgreb i det naturlige miljø eller landskaber, jf. artikel 1, stk. 2.[15] Det er ikke i overenstemmelse med VVM-direktivet at foretage en opdeling af større projekter på mindre enheder for herved at undgå VVM-pligt. I sådanne tilfælde må der endvidere lægges vægt på kumulative virkninger. Det er derfor heller ikke de samme aktiviteter, der reguleres efter VVM-direktivet henholdsvis IPPC-direktivet, selvom der er et vist sammenfald. De to direktiver regulerer dels forskellige miljøpåvirkninger fra visse projekter dels forurening fra visse industrianlæg. IPPC-direktivet har derfor et snævrere anvendelsesområde end VVM-direktivet

Særligt om VVM

Det tilsyneladende anderledes anlægsbegreb i VVM-vejledningen skal formentlig læses på en sådan måde, at der efter ministeriets opfattelse både ved stillingtagen til VVM-pligt og ved selve VVM-vurderingen skal tages hensyn til arealanvendelsen. Dette hænger sammen med, at VVM forudsætter en helhedsvurdering. I relation til spørgsmålet om VVM-pligt for husdyrproduktion må det samlede husdyrholds størrelse opgøres ud fra det "fælles anlægsbegreb", dvs. på den tekniske enhed, jf. ovenfor. Udbringningsarealerne og deres beliggenhed kan imidlertid her være afgørende for, om der er VVM-pligt i bilag 2-situationen (screening). Det gælder også udbringningsarealer, der ikke ejes af den, der ejer anlægget, f.eks. udbringningsarealer, der drives sammen med den ejendom, hvorpå husdyrholdet er placeret, forpagtede arealer eller såkaldte aftalearealer. På samme måde må der, når VVM-pligt er fastslået, ske en samlet vurdering af det pågældende anlæg (husdyrholdet) og de til husdyrholdet knyttede aktiviteter, herunder udbringning af husdyrgødning.

Det er netop her der opstår en række problemer med sammenhængen mellem VVM og den øvrige lovgivning, idet de vurderinger, der fremkommer enten i en screeningsfase eller i en VVM, kan vedrøre andet end det anlæg, der reguleres ved f.eks. en miljøgodkendelse.

[13] Naturklagenævnet synes at have forladt tidligere praksis, hvor der blev lagt vægt på ejerskab inden for den samme personkreds, og lægger i dag vægt på det fælles anlægsbegreb, se bl.a. NKO 154. Om Naturklagenævnets tidligere praksis se Anker, 1996, s. 262ff.

[14] Bjerring og Møller, 1998 s. 361 (om vilkårsfastsættelse).

[15] Om VVM-direktivets projektbegreb se bl.a. Kjellerup, 1998.

Spørgsmålet er, om sådanne forhold, f.eks. gødningsanvendelsen på aftalearealer, derfor skal reguleres på anden måde, f.eks. i en VVM-tilladelse. En sådan VVM-tilladelse må i givet fald rettes til den, der har rådighed over de pågældende arealer, dvs. typisk ejeren af aftalearealerne, hvilket ikke synes forudsat i lovgivningen, se nedenfor 2.1.2 om VVM-tilladelse. Dette ville tillige medvirke til at gøre reguleringen mere uigennemskuelig. Derfor er det vigtigt, at der i lovgivningen sker en afklaring af, på hvilken måde der kan ske en regulering af henholdsvis anlæg og arealanvendelse.

Endvidere må der gøres opmærksom på, at også andre ændringer end udvidelse af husdyrholdet for såvel bilag 1 som bilag 2-anlæg skal være genstand for VVM, såfremt det kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. samlebekendtgørelsens bilag 2 pkt. 13. Der kan her være tale om ændringer, der ligger ud over det, der omfattes af ovennævnte anlægsbegreb, f.eks. ændringer vedrørende udbringningsarealer, se nedenfor 2.1.2.

Særligt om opgørelsesprincipper for husdyrgødningsmængden
Også i den generelle regulering er der forskel på begrebsanvendelsen – eller reguleringsgenstanden – i de forskellige love. Der er således forskellige opgørelsesmetoder for så vidt angår husdyrgødning efter henholdvis husdyrgødningsbekendtgørelsen og gødningsloven. Begge love opgør den producerede mængde husdyrgødning "ab lager", dvs. fra gødningsopbevaringsanlægget. Der er imidlertid tale om forskellige opgørelsesprincipper, som umiddelbart er vanskelige at forene. Efter husdyrgødningsbekendtgørelsen opgøres "ab lager" ud fra den staldtype med mindst kvælstoftab, mens "ab lager" efter gødningsloven opgøres under hensyntagen til den konkrete staldtype, fodertype mv.[16] Såvel husdyrgødningsbekendtgørelsen som gødningsloven opgør husdyrgødningsmængden på bedriftsniveau.

1.2 Reguleringsformer

En del af de problemer, der eksisterer i miljøreguleringen af landbruget, skyldes manglende sammenhæng - eller sammenstød - mellem forskellige reguleringsformer. Overordnet set kan der inden for de normative virkemidler sondres mellem generel regulering og konkret regulering.[17] I den fælles afrapportering vedr. Vandmiljøplan III sondres der mellem generel regulering og regional regulering set ud fra et geografisk synspunkt tillige sondres mellem økonomiske og administrative virkemidler. I nærværende rapport fokuseres der på de såkaldte "administrative virkemidler", der kan være af enten generel eller konkret karakter. Såvel generel som konkret regulering vil kunne "regionaliseres" eller differentieres, sidstnævnte er f.eks. tilfældet for så vidt angår VVM, hvor VVM-pligten for bilag 2-anlæg bl.a. er afhængig af arealernes sårbarhed. De administrative virkemidler kan naturligvis suppleres med eller evt. i et vist omfang erstattes af økonomiske styringsmidler - dog under iagttagelse af bl.a. EU-retlige forpligtelser.

[16] Se nærmere om de forskellige opgørelsesmåder og konsekvenser af at tilnærme opgørelsesmåderne i Afrapportering fra underarbejdsgruppen om gødningsplaner, Teknisk underarbejdsgruppe F5 vedrørende VMPIII, august 2003 s. 35ff.
[17] Se bl.a. Christensen, 1997 s. 15ff, Basse & Olsen, 2001, s. 300ff.

Det er ikke nødvendigvis sondringen generel-konkret, der er afgørende for miljøreguleringen af landbruget, men derimod snarere sondringen mellem de anlægs- henholdsvis arealrelaterede virkemidler. *Anlægsrelaterede virkemidler* er typisk rettet mod husdyrholdet og de umiddelbart hertil knyttede aktiviteter, dvs. stalde, opbevaringsanlæg, udbringningsudstyr m.v., i form af konkrete godkendelseskrav og generelle krav. *Arealrelaterede virkemidler* er knyttet til arealanvendelsen eller gødningsanvendelsen, dvs. dyrkningssituationen herunder sædskifte, plantedække mv. i form af generelle krav og konkrete indgrebs- og aftalemuligheder vedr. dyrkningsrestriktioner. Der er ikke tale om en klar sondring, f.eks. kan det diskuteres om udbringningskrav hører under de anlægs- eller arealrelaterede virkemidler. Ligeledes vedrørende harmonikravet. Harmonikravet synes at være mere knyttet til landbrugsbedriften end til arealerne som sådanne, idet harmonikravet ikke er et krav om en maksimal mængde husdyrgødning i forhold til det enkelte areal, men derimod et krav fastsat for den samlede bedrift. Der er behov for, at det i lovgivningen præciseres, om de enkelte virkemidler er rettet mod anlæg, arealer eller evt. begge dele.

Generel regulering

Generel regulering har karakter af generelle handlingsnormer eller kravregler, der gælder for en bredere kreds af adressater. Fordelene ved generel regulering er, at der herved kan fastsættes ensartede krav for en stor gruppe adressater på en mindre ressourcekrævende måde. Kontrol med efterlevelse af de generelle regler vil typisk være baseret på stikprøvekontrol, se dog nedenfor om landbrugstilsynet. Der kan evt. være tale om administrative sanktioner i form af bødeforlæg, hvorved domstolsbehandling af den enkelte sag kan undgås. Dette forudsætter dog, at domstolene forinden har fastlagt et bødeniveau og at den pågældende erklærer sig skyldig i overtrædelsen. Hjemmel til administrative sanktioner findes eksempelvis i gødningsloven § 30. Ulempen ved generelle regler kan være, at de som udgangspunkt ikke er tilpasset de konkrete produktions- og miljøforhold på den enkelte bedrift eller i det pågældende geografiske lokalområde.

En tilpasning kan dog ske ved en *differentiering af de generelle regler* – igen ud fra generelle kriterier, f.eks. afgrødevalg mv. som det i et vist omfang er tilfældet med kvælstofnormer for forskellige afgrøder. Tilpasning eller differentiering af generelle krav ud fra *miljøets sårbarhed* er derimod ikke brugt hidtil i de danske regler. Dette kan bl.a. skyldes retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, hvis der ikke der foreligger en tilstrækkelig identifikation af sårbarheden. En identifikation og prioritering af sårbare områder vil derfor være nødvendig og vil tillige kunne gøre reguleringen mere forudberegnelig for den enkelte borger. Den forskelsbehandling,en identifikation og prioritering af sårbare områder vil medføre, skal kunne begrundes sagligt og fagligt. Ligeledes må det overvejes, i hvilket omfang diffentiering af generelle regler, f.eks. af harmonikravet, kan indebære indgreb i den eksisterende arealanvendelse i strid med Grundlovens beskyttelse af ejendomsretten. Det forudsætter imidlertid, at der er tale om rådighedsindskrænkninger af en vis intensitet, se nedenfor 1.3.1.2.

Generel regulering i form af generelle handlingsnormer eller kravregler har siden midten af 80'erne haft en ganske fremtrædende rolle i miljøreguleringen af landbruget. NPO-handlingsplanen og de efterfølgende vandmiljøhandlingsplaner har introduceret forskellige generelle virkemidler, bl.a. harmonikrav, opbevarings- og udbringningskrav, gødningsplanlægning, kvælstofnormer, udnyttelseskrav, krav om plantedække mv. Disse generelle krav findes fortrinsvis i husdyrgødningsbekendtgørelsen og i gødningsloven. Også

EU's nitratdirektiv er baseret på sådanne generelle krav – dog med en mulighed for differentiering i forhold til arealernes miljøfølsomhed ved udpegning af nitratfølsomme områder. Denne differentieringsmulighed er ikke udnyttet i de danske regler, idet hele landet er udpeget som nitratfølsomt område i henhold til nitratdirektivet. Heller ikke for så vidt angår de øvrige generelle miljøkrav er der i dag differentiering efter arealernes sårbarhed. I forbindelse med Vandmiljøplan III er muligheden for differentiering af bl.a. gødningslovens krav, f.eks. kvælstofnormer, plantedækkekrav mv., dog nævnt.[18] En sådan differentiering angives at kunne ske på blok-niveau i forbindelse med en samordning af data i henhold til EU's hektarstøtteordning mv. Det vil dog næppe være muligt umiddelbart at kunne kontrollere eksempelvis den faktiske gødningsudbringning på mark- eller blokniveau, men alene bedriftens samlede gødningsforbrug gennem gødningsregnskaberne.

Grunden til at den generelle regulering har været fremherskende er bl.a., at den umiddelbart er egnet til at regulere *diffuse forureningsproblemer*, som stammer fra mange mindre, men ensartede kilder såsom landbrugets gødningshåndtering og -anvendelse.

Konkret regulering

Konkret regulering indebærer i modsætning til generel regulering en konkret stillingtagen til hver enkelt adressat, f.eks. i form af en godkendelsesbehandling eller et påbud. Der kan sondres mellem en *forebyggende (reaktiv) konkret regulering* gennem forudgående godkendelser mv. af nye anlæg eller udvidelser af eksisterende anlæg og en mere *behandlende (proaktiv) konkret regulering* f.eks. gennem konkrete aftale- eller indgrebsbeføjelser for arealer med et særligt beskyttelsesbehov. Der kan være såvel et frivilligt som et tvangsmæssigt element knyttet til den konkrete regulering. Den konkrete enkeltsagsbehandling betyder naturligvis, at den konkrete regulering ofte vil være mere ressourcekrævende end den generelle regulering. Ud fra retssikkerhedsmæssige betragtninger stilles der visse krav til den konkrete regulering med henblik på at sikre en materielt og processuelt korrekt sagsbehandling. Der kan normalt knyttes *vilkår* til konkrete skønsmæssige afgørelser såsom miljøgodkendelse mv. Vilkårene skal være saglige henset til lovens formål, proportionale og tilstrækkeligt præcise. Vilkår, der påfører betydelige ekstrabyrder i forhold til hovedindholdet af afgørelsen, kræver formentlig selvstændig hjemmel.[19] *Kontrol* med den enkelte virksomhed kan evt. være baseret på egenkontrol i form af kontrolindberetninger, der efterfølgende kontrolleres af myndigheden. Der kan dog også være tale om egentlige miljøtilsyn.

Et aktivt miljøtilsyn føres ikke alene med godkendelsespligtige landbrug, idet mindst 50 % af alle landbrug med erhvervsmæssigt dyrehold ifølge tilsynsaftalen skal være genstand for et såkaldt totaltilsyn inden for 3 år. For landbrug med 6-9 mdr.'s opbevaringskapacitet er kravet 100 %, dvs. at alle anlæg skal være tilset inden for 3 år.[20] Landbrugstilsynet fører ikke alene kontrol med konkret fastsatte vilkår mv. men også med overholdelse af de generelle regler i bl.a. husdyrgødningsbekendtgørelsen, spildevandsforhold mv. Det er kommunerne, der har ansvaret for miljøtilsyn med landbruget.

Konkret miljøregulering på landbrugsområdet i form af godkendelseskrav har gennem en årrække haft en begrænset betydning i takt med den generelle regulerings fremvækst. Imidlertid har gennemførelsen af VVM-direktivet og IPPC-direktivet medført en langt større

[18] Se Afrapportering fra underarbejdsgruppen om gødningsplaner, Teknisk underarbejdsgruppe F5 vedrørende VMPIII, august 2003.
[19] Gammeltoft-Hansen et al, 1994, s. 253
[20] Se Miljøstyrelsen, 2003 s. 30ff.

interesse for den konkrete regulering, herunder miljøgodkendelser. Resultatet er et sammenstød mellem de forskellige reguleringsformer.

Planlægning
Der findes også mellemformer mellem generel og konkret regulering, f.eks. planlægning. *Planlægning* har typisk ikke en individuel adressat men retter sig mod en bredere gruppe af borgere eller mod myndighederne. Dette gælder dog i mindre grad, når der planlægges for konkrete enkeltanlæg. Her vil planlægningen nærme sig konkret enkeltsagsbehandling, hvilket f.eks. sker i VVM-sager i Danmark. Ud fra ovennævnte sondringer vil VVM dog klart blive placeret i kategorien konkret regulering, hvilket er problematisk når VVM som i Danmark er placeret i regionplanlægningen, der ikke kan karakteriseres som en konkret reguleringsform.

1.3 Retlige rammer i øvrigt

Mere specifikke retlige rammer for regulering kan bl.a. afledes af ovennævnte retssikkerhedshensyn. Det er afgørende, at den enkelte borger i retssystemet beskyttes mod magtmisbrug og sikres en betryggende behandling under hensyntagen til den pågældendes materielle og processuelle rettigheder. Dette afspejles bl.a. i en række forvaltnings- og forfatningsretlige grundsætninger, herunder kravet om saglige hensyn og om beskyttelse af ejendomsretten. Enhver regulering må således respektere disse retlige rammer.

Også de retlige rammer, som er fastsat i EU, må naturligvis respekteres i den danske lovgivning. Danmark er – som andre Medlemsstater – forpligtet til at sikre en effektiv gennemførelse af EU's lovgivning i Danmark.

1.3.1 Forvaltnings- og forfatningsretlige grundsætninger

De forvaltningsretlige grundsætninger stiller en række krav til forvaltningsafgørelsers præmisser og indhold. Der er tale om uskrevne retsgrundsætninger omfattende bl.a. det såkaldte legalitetsprincip og princippet om saglige hensyn. Forfatningsretlige grundsætninger omfatter Grundlovens såkaldte frihedsrettigheder, der retter sig mod såvel lovgivningsvirksomhed som forvaltningsvirksomhed. I dette projekt omtales beskyttelsen af ejendomsretten i Grundlovens § 73.

1.3.1.1 Saglige hensyn, lighedsbetragtninger mv.

Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger[21] må naturligvis respekteres i miljøreguleringen af landbruget. Det gælder det helt grundlæggende *legalitetsprincip,* som fastslår kravet om lovhjemmel med den tilføjelse, at jo mere bebyrdende indgreb der er tale om jo klarere skal hjemlen være. Nævnes bør naturligvis også *proportionalitetsprincippet* om, at indgreb overfor borgeren ikke må være mere vidtgående end formålet tilsiger.

Saglige hensyn
Også læren om *saglige hensyn* – også kaldet magtfordrejningslæren - er det værd at fremhæve. Det er en klar forudsætning for enhver forvaltningsakt, at den skal være baseret på et sagligt grundlag. Hvilke hensyn der er saglige vil ofte bero på en nærmere fortolkning af

[21] Se bl.a. Gammeltoft-Hansen, 1994, s. 209ff , Garde, 1997 s. 131ff samt Basse & Anker, 2001, s. 123ff.

den pågældende lov, herunder lovens formål, og af sammenhængen i den konkrete sag. En præcisering af magtfordrejningslæren findes i de såkaldte specialitetsprincipper. Ifølge det *organisatoriske specialitetsprincip* kan én myndighed ikke varetage hensyn, som det tilkommer en anden myndighed at varetage. Ifølge det *materielle specialitetsprincip* kan én myndighed ikke ved udøvelse af kompetence i henhold til et hjemmelsgrundlag varetage hensyn, som myndigheden har kompetence til at varetage i henhold til et andet hjemmelsgrundlag. Inden for miljøområdet indebærer lovenes brede formålsbestemmelser, krav om helhedsvurdering mv., at specialitetsprincippernes betydning er vigende. Der kan dog fortsat eksistere kompetenceafgrænsningsproblemer, som bør afklares i hjemmelsgrundlaget. Et eksempel er afgrænsningen mellem miljøbeskyttelseslovens anvendelsesområde set i forhold til gødningsloven for så vidt angår anvendelse af husdyrgødning.

Magtfordrejningslæren omfatter endvidere varianten *"skøn under regel"*, som giver borgeren ret til en konkret vurdering af sin sag og derfor begrænser myndighedernes mulighed for at afgøre sager ud fra "egne regler". Der er ikke noget i vejen for, at planlægning og interne retningslinier anvendes i sagsbehandlingen, men der må sikres en konkret, individuel vurdering af omstændighederne i den enkelte sag. Etablering eller udvidelse af husdyrbrug kan derfor ikke automatisk afvises med henvisning til beliggenhed i et nitratfølsomt område, men det må konkret vurderes om etableringen giver anledning til en forøget nitratbelastning i strid med planlægningen.

Lighedsgrundsætning

Endelig er der en vis forbindelse mellem læren om saglige hensyn og lighedsbetragtninger. *Lighedsgrundsætningen* siger som udgangspunkt, at lige forhold skal behandles lige – men dog med den væsentlige modifikation: medmindre saglige hensyn tilsiger andet. Saglige hensyn kan efter miljøbeskyttelsesloven eller planloven eksempelvis være beskyttelse af sårbare miljøområder. Det er således ikke i strid med lighedsprincippet, at der gives afslag til udvidelse af en svinefarm i et sårbart miljøområde, mens en tilsvarende udvidelse i et mindre sårbart område tillades. Ligeledes kan der tages hensyn til, at der i et sårbart område allerede er givet tilladelser og at området derfor er "fyldt op". Behandles to sager på samme tid i en situation, hvor kun tilladelse til den ene vil være miljømæssigt forsvarlig, kan myndigheden på grundlag af objektive kriterier – eksempelvis modtagelse af ansøgningen – give tilladelse til den ene men afslag på den anden.[22] Iagttagelse af kumulative hensyn er ikke i strid med lighedsprincippet. Men kumulative hensyn skal indgå som objektive kriterier og med en ensartet vægt i sagerne.

Bestemthed

Som et yderligere forvaltningsretligt princip kan nævnes *princippet om bestemthed*.[23] Princippet om bestemthed kræver, at myndighederne skal regulere borgernes retsstilling gennem præcise afgørelser, herunder navnlig præcise vilkår. Det skal således være klart, hvilke krav der skal opfyldes. I miljøgodkendelser kan vilkår formuleres som udledningskrav (emissionsnormer), hvorefter det er overladt til virksomheden selv at fastlægge, hvorledes disse krav opnås.

[22] Se bl.a. MAD 2000.441 om opstilling af vindmøller.
[23] Se Bjerring & Møller, 1998, s. 394.

1.3.1.2 Ejendomsretten og Grundlovens § 73

Grundlovens § 73 fastslår, at ejendomsretten er ukrænkelig og kun kan afstås med hjemmel i lov og mod fuldstændig erstatning. Som bekendt har dette udsagn en række modifikationer og der er ikke tale om nogen klar afgrænsning af, hvornår man befinder sig inden for § 73. Der er tale om en skønsmæssig afgrænsning, som må foretages ved en konkret vurdering af den enkelte situation.

Der er enighed om, at der kan lægges vægt på følgende elementer eller kriterier: om indgrebet er *generelt eller konkret* – herunder om det rammer mange eller få, hvorvidt indgrebet har en lav eller høj *intensitet* – herunder om der gribes ind i aktuel eller fremtidig arealanvendelse, samt hvilken *begrundelse* indgrebet er ledsaget af – herunder en samfundsmæssig begrundelse såsom miljøbeskyttelse.[24] Konkrete indgreb af en vis intensitet, f.eks. konkrete dyrkningsforbud, vil med en vis sandsynlighed være omfattet af § 73 og forudsætte erstatning, mens generelle indgreb af en lav intensitet næppe vil være omfattet af § 73. Sidstnævnte blev lagt til grund af Højesteret i sagen om vandløbslovens 2 m dyrkningsfrie bræmmer, hvor bræmmerne blev anset for at have et begrænset omfang og i øvrigt ifølge Højesteret var velbegrundet i hensynet til begrænsning af forureningsrisikoen, jf. U 1998.1669H. Det er dog ikke udelukket, at de generelle krav kan ramme enkelte særligt eller atypisk hårdt og derved have karakter af ekspropriation.[25]

I det omfang den generelle regulering differentieres f.eks. ud fra arealernes miljøfølsomhed er det nødvendigt at overveje, om der kan opstå situationer, der kan have karakter af ekspropriation. Under alle omstændigheder må der stilles særlige krav til det grundlag, hvorpå differentieringen sker, da der kræves en saglig begrundelse for forskelsbehandling.

Dyrkningsrestriktioner

Det er ikke alle dyrkningsrestriktioner, der kan betragtes som ekspropriative indgreb. Dette vil afhænge af det pågældende indgrebs intensitet. I miljøbeskyttelseslovens § 26a er det fastsat, at der ydes fuld erstatning for påbud om dyrkningsrestriktioner, der er et led i en indsatsplan til beskyttelse af drikkevandsressourcerne mod nitrat eller pesticider. Denne erstatningsbestemmelse er dog ikke nødvendigvis udtryk for, at de nævnte dyrkningsrestriktioner i alle tilfælde vil have karakter af ekspropriation, men derimod er bestemmelsen udtryk for en billighedserstatning, hvor det en gang for alle afgøres, at der i nævnte situation skal betales erstatning.[26]

I modsætning til ekspropriation og Grundlovens § 73 står det forhold, at der almindeligvis i f.eks. en miljøgodkendelse kan fastsættes en række vilkår til begrænsning af forurening. For landbrugets vedkommende kan det forekomme problematisk, såfremt vilkår til begrænsning af forurening f.eks. med nitrat eller pesticider, der er rettet mod arealanvendelsen, kan have samme karakter som indgreb efter §26a, hvor der ydes erstatning, se nedenfor 2.2.2.

[24] Friis Jensen, 2001, s. 49ff.
[25] Om dommen se bl.a. Hansen Jensen, 1999.
[26] Se FT 1997-98 tillæg A sp. 1497.

1.3.2 EU-retlige rammer

De EU-retlige rammer udgør et særligt regelsæt, der i kraft af Danmarks medlemskab af EU og afgivelse af kompetence i henhold til Traktaterne, sætter en række rammer for den nationale lovgivning og administration. Medlemsstaterne er forpligtede til at sikre en effektiv gennemførelse af EU's lovgivning i medlemsstaterne. Manglende eller utilstrækkelig gennemførelse har karakter af traktatbrud og kan indbringes for EF-Domstolen. EF-Domstolen har i en række sager om overtrædelse af EU's miljølovgivning lagt vægt på en formålsfortolkning, dvs. en gennemførelse i overensstemmelse med det pågældende direktivs intentioner.

I relation til miljøregulering af landbruget er det navnlig VVM-direktivet, IPPC-direktivet og nitratdirektivet, der fastsætter nogle umiddelbare rammer for miljøregulering af landbruget. Imidlertid indeholder også en række miljøkvalitetsdirektiver såsom fuglebeskyttelses- og habitatdirektiverne og vandrammedirektivet krav om iværksættelse af foranstaltninger overfor miljøskadelig virksomhed, herunder landbruget.

1.3.2.1 VVM-direktivet

VVM-direktivet fra 1985[27] stiller krav om vurdering af de miljømæssige virkninger af projekter, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet, jf. direktivets artikel 2. Formålet med VVM-direktivet er at sikre, at beslutninger træffes på et informeret beslutningsgrundlag mht. de miljømæssige virkninger.[28]

VVM-direktivet anvender et bredt miljøbegreb, der omfatter såvel mennesker, flora, fauna, jordbund, vand, luft, klima og landskab som materielle goder og kulturarv, jf. direktivets art. 3. Der skal ved vurdering af et projekt lægges vægt på selve projektets tilstedeværelse, anvendelsen af naturlige ressourcer samt udledning af forurenende stoffer, jf. bilag IV. Som omtalt ovenfor under 1.1.3 anvender VVM-direktivet et projektbegreb, der er bredere end det traditionelle anlægsbegreb.

Direktivet forudsætter således en helhedsvurdering af det pågældende projekt, dvs. for landbrugets vedkommende en *vurdering* af såvel forurening og andre genevirkninger fra anlægget som miljøpåvirkning knyttet til arealanvendelsen. Derimod kræver VVM-direktivet ikke nødvendigvis en *regulering* af de pågældende forhold, se nedenfor. VVM-direktivet kræver alene, at der tilvejebringes en vis viden om de miljømæssige konsekvenser forud for meddelelse af tilladelse til projektet. I beslutningssituationen skal der tages hensyn til resultatet af vurderingen og det ligger naturligvis implicit i direktivet, at viden skaber grundlag for regulering. Men VVM-direktivet kræver ikke, at der rent faktisk sker en regulering af de forhold, der er påpeget i vurderingen. Eventuelle betingelser knyttet til tilladelsen skal dog offentliggøres.

VVM-pligtige projekter – bilag 1 og 2

Direktivet opererer med to lister: bilag 1 for hvilke der altid er VVM-pligt, og bilag 2 for hvilke der enten ved en undersøgelse (screening) i hvert enkelt tilfælde og/eller ved

[27] Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, ændret ved direktiv 97/11/EF.

[28] Om VVM-direktivet se bl.a. Basse, 1995 og 1996, Anker, 1996, 1996a og 2001 og Kjellerup, 2001.

fastsættelse af grænseværdier skal træffes afgørelse om VVM-pligt, jf. artikel 4. Vurdering af bilag 2-projekter skal ske under hensyntagen til de i bilag 3 angivne kriterier om projektets karakteristika – herunder kumulation med andre projekter, placering og potentiel miljøpåvirkning.

Husdyravl

For landbrugets vedkommende samler interessen sig fortrinsvis om projektkategorien *"husdyravl"*, der optræder såvel på bilag 1 (anlæg til intensiv fjerkræavl o. 85.000 slagtekyllinger/60.000 høner og svineavl med over 3.000 slagtesvin/900 søer) som på bilag 2 (anlæg til intensiv husdyravl). Andre landbrugskategorier er dog også omfattet af såvel bilag 1 som bilag 2, bl.a. projekter vedrørende inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed.

For bilag 2 projekter er kategorien *"intensiv husdyravl"* ikke nærmere afgrænset. EF-Domstolen har i en række sager om bilag 2-projekter lagt til grund, at udgangspunktet er, at alle projekter, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet, skal vurderes. Medlemsstaterne har derfor ikke adgang til f.eks. ved fastsættelse af grænseværdier generelt at udelukke hele eller dele af projektkategorier fra vurdering, se bl.a. C-72/95 Kraijeveld[29] og C-392/96 Kommissionen mod Irland.[30] I sidstnævnte sag påpegede Domstolen, at der skulle tages hensyn til mindre projekters kumulative virkning samt at udvælgelseskriterier skulle give mulighed for en vurdering af et områdes særlige sårbarhed og ikke kun måtte vedrøre projektets art og dimension.

Ud fra en almindelig sproglig fortolkning kan der siges, at ligge en vis nedre grænse i begrebet "intensiv", dvs. at der uden konflikt med VVM-direktivet formentlig vil kunne ske en afgrænsning af husdyrbrug, der ikke kan betegnes som intensive, og derfor falder uden for bilag 2. Dette kan dog ikke nødvendigvis afgøres ud fra et størrelseskriterium alene, men må bero på et samlet vurdering af miljøbelastningen.

Er der tale om "intensiv husdyravl" er kriterierne i bilag 3 afgørende for, om der er VVM-pligt eller ej i den såkaldte screeningsfase. Brug af generelle grænseværdier for bilag 2-projekter, som afspejler de nævnte bilag III-kriterier, herunder såvel dimensioner som art og placering, og ikke generelt udelukker en hel projektkategori, kan fastsættes i overensstemmelse med direktivet, jf. art. 4. Disse betingelser synes opfyldt i den nye danske anmeldeordning, der fastlægger såvel et størrelseskriterium som et placeringskriterium. Hertil kommer at anmeldeordningen faktisk giver mulighed for en konkret vurdering af projekterne. Anmeldeordningen trådte i kraft 15. august 2003, og vil blive evalueret når den har fungeret i ét år. I C-230/00 har EF-Domstolen fastslået, at en stiltiende tilladelse er i strid med det tilladelsekrav, der stilles i bl.a. VVM-direktivet. Dette synes dog ikke at have betydning for en screeningsafgørelse.

Ændringer af såvel bilag 1 som bilag 2-projekter, der kan være til skade for miljøet, er omfattet af direktivets bilag 2 pkt. 13. Det vil sige, at sådanne ændringer medfører VVM-pligt, hvis de kan medføre en væsentlig indvirkning på miljøet, jf. direktivets art. 2. I relation til kategorien husdyravl, må der være tale om ændringer, der er relateret til husdyrproduktionen, dvs. bortset fra ændringer i antallet af husdyr, f.eks. ændringer

[29] Saml. 1996-I:5403, se MAD 1996.821.
[30] Saml. 1999-I:5901, se MAD 1999.654.

vedrørende udbringningen af husdyrgødning, herunder inddragelse af nye udbringningsarealer. Derimod kan andre ændringer af landbrugsdriften, der ikke er relateret til husdyrproduktionen, næppe betragtes som ændringer af anlæg til intensiv husdyravl.

Processuelle krav mv.
Udover afgrænsningen af, hvilke projekter der er VVM-pligtige, stiller VVM-direktivet en række krav til indholdet af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser og øvrige mere *processuelle krav* vedrørende offentliggørelse af afgørelsen. Disse krav vil ikke blive nærmere gennemgået her. Dog bør det påpeges, at *inddragelse af offentligheden* er et centralt element i VVM-direktivet. Reglerne er blevet ændret i forbindelse med EU's opfyldelse af Århus-konventionen.[31] Der skal herefter ske information af offentligheden om de forskellige faser i VVM-proceduren og den berørte offentlighed skal have lejlighed til at deltage i beslutningsprocessen ved fremsættelse af kommentarer mv. inden der træffes afgørelse vedrørende tilladelsen, jf. artikel 6. Der skal i forbindelse med tilladelsesproceduren tages hensyn til de foretagne høringer, jf. artikel 8.

Krav om tilladelse
Det er vigtigt at påpege, at formålet med VVM-direktivet er at sikre en mere informeret beslutningssituation ved en vurdering af de miljømæssige konsekvenser i bred forstand, se bl.a. bilag IV om kravene til miljøvurderingen. Derfor forudsætter VVM-direktivet, at der gives en tilladelse til det pågældende projekt, jf. artikel 2, stk. 1. Dette kan evt. være en allerede eksisterende tilladelsesprocedure, f.eks. miljøgodkendelse, hvilket fremgår af direktivets artikel 2a. Det er fastslået af EF-Domstolen i den ovenfor nævnte sag C-230/00, at en stiltiende tilladelse ikke kan opfylde kravet. VVM-direktivet stiller ikke nærmere krav til tilladelsen ud over, at der skal tages hensyn til resultaterne af vurderingen. VVM-direktivet kræver imidlertid ikke, at tilladelsen materielt afspejler resultatet af vurderingen. Selvom en vurdering måtte vise, at projektet miljømæssigt set er uheldigt og der ikke rettes op på dette gennem afværgende foranstaltninger, hindrer VVM-direktivet ikke, at projektet tillades. Projektet kan dog være i strid med andre regler, hvilket naturligvis skal påses. Det gælder f.eks. habitatdirektivets bestemmelser, hvorefter der ikke kan tillades projekter, der har negativ indvirkning på de beskyttede naturtyper eller arter.

Det er således ikke afgørende i forhold til VVM-direktivet, at der i en tilladelse rent faktisk sker en regulering af (alle) de miljøforhold, der påpeges i forbindelse med en VVM. Det afgørende er, at der inden der træffes beslutning om projektet, er tilvejebragt informationer om de miljømæssige virkninger. Eventuelle betingelser for tilladelsen skal dog offentliggøres og tillige oplysninger om de påtænkte begrænsende foranstaltninger, jf. artikel 9, stk. 1. Dette er dog ikke ensbetydende med, at alle potentielle miljøpåvirkninger skal reguleres gennem vilkårsfastsættelse. Heraf må også følge, at den tilladelse, der forudsættes i VVM-direktivet, ikke nødvendigvis er en tilladelse, der regulerer projektet i detaljer, men evt. alene har karakter af en "princip-tilladelse". Ved en princip-tilladelse forstås her en tilladelse, hvor der alene tages stilling til det overordnede spørgsmål, om projektet kan tillades eller ej på grundlag af den foretagne VVM, mens reguleringen af detailspørgsmål kan ske gennem andre tilladelser eller virkemidler. Der er ikke hermed taget stilling til, om en sådan løsning vil være

[31] Direktiv 2003/35/Ef af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse.

hensigtsmæssig, men blot at det efter min vurdering er en mulighed, der ligger inden for direktivets rammer.

1.3.2.1 IPPC-direktivet

IPPC-direktivet[32] fra 1996 stiller krav om en integreret miljøgodkendelsesprocedure for visse industrianlæg.[33] Formålet med direktivet er at begrænse udledning af forurenende stoffer fra de pågældende anlæg. Der skal således ske forebyggelse eller begrænsning af udledninger til luft-, vand- og jordbundsmiljøet, jf. direktivets art. 1. Forurenings- eller udledningsbegrebet er nærmere defineret i art. 2, stk. 2 som udledninger, der kan skade menneskers sundhed eller miljøets kvalitet, medføre skade på materielle værdier eller forringelse eller forstyrrelse af naturfaciliteter og andre legitime anvendelser af miljøet. IPPC-direktivets anvendelsesområde er derfor direkte eller indirekte udledninger eller forurening til vand, luft og jord, mens beskyttelsesobjektet er den af sådanne udledninger følgende skadevirkning. Der forudsættes således i IPPC-direktivet en regulering med henblik på beskyttelse af sårbar natur mod f.eks. ammoniak-udledninger. Derimod forudsættes der ikke en regulering af anlæggets udformning med henblik på landskabsbeskyttelse.

Industrielle aktiviteter – bilag I

De industrielle anlæg eller aktiviteter, der skal godkendes er nærmere angivet på direktivets bilag I, herunder pkt. 6.6 om anlæg til intensiv fjerkræavl (40.000 pladser) eller svineavl (2.000 pladser til avls-/fedesvin eller 750 pladser til søer). *Anlæg* er i direktivets artikel 2, nr. 3 nærmere defineret som "en stationær teknisk enhed, hvor der gennemføres en eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag I, og enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der teknisk er knyttet til de aktiviteter, der udføres på denne lokalitet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening".

Der er ikke et fuldstændigt sammenfald mellem de godkendelsespligtige anlæg i henhold til IPPC-direktivet og de VVM-pligtige anlæg i henhold til VVM-direktivet. VVM rækker bredere end de industrianlæg, som IPPC-direktivet er rettet mod. Kommissionen har dog luftet muligheden for, at der kan ske en tilretning af de anvendte grænseværdier for samme typer af projektkategorier, f.eks. for husdyravl således at samme anlæg vil være omfattet af IPPC-direktivets bilag 1 og VVM-direktivets bilag 1.[34]

Vilkårsfastsættelse

Det fremgår af direktivets artikel 3, litra b, at det i en godkendelse bl.a. skal sikres, at virksomhederne drives på en sådan måde, at der ikke forårsages væsentlig forurening. Væsentlige forureningsgener må derfor imødegås gennem vilkår, såfremt anlægget godkendes.

Af de mere detaljerede bestemmelser om vilkår fremgår det af artikel 9, stk. 3 og 4, at der bl.a. skal fastsættes udledningskrav for anlægget, som er baseret på bedst tilgængelig teknologi (BAT). Det fremgår dog af direktivets art. 10, at der – såfremt BAT ikke er

[32] Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.
[33] Om IPPC-direktivet se bl.a. Basse, 2002.
[34] COM (2003)354 final, Communication from the Commission On the Road to Sustainable Production. Progress in implementing Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control, p. 22.

tilstrækkelig til overholdelse af miljøkvalitetskrav – skal stilles skærpede vilkår. Det kunne f.eks. være skærpede krav til ammoniakemission fra stald- eller opbevaringsanlæg. Det er imidlertid ikke klart, om direktivet knytter vilkårsfastsættelsen til anlægget og de umiddelbart hertil hørende aktiviteter eller om der for husdyravl kan eller skal stilles vilkår om forureningsbegrænsende foranstaltninger knyttet til den pågældende husdyrproduktions arealanvendelse, f.eks. om reduceret gødningsudbringning på bestemte arealer.

Den ovenfor nævnte definition af "anlæg" lægger vægt på den tekniske enhed og den tekniske tilknytning til andre aktiviteter. IPPC-direktivet er således først og fremmest rettet mod punktkilder.[35] Ifølge direktivets definition på "emission" i artikel 2, nr. 5 er dog både udledninger fra punktkilder og diffuse kilder på et anlæg omfattet. De udlednings- eller emissionskrav, der kan stilles efter direktivet er som udgangspunkt baseret på BAT, dvs. knyttet til de aktiviteter, hvor det er muligt at anvende teknologiske tiltag med henblik på begrænsning af forureningen. Sådanne krav vil umiddelbart være knyttet til anlægget, dvs. stald- og gødningsanlæg samt evt. til udbringningsudstyr mv.

Der er i juli 2003 udarbejdet et såkaldt BREF-dokument (BAT Reference) for kategorien intensiv fjerkræ- og svineavl.[36] Dette dokument fokuserer som forventet på de teknologiske tiltag, der kan iværksættes for at mindske punktkilde-forureningen fra anlægget, dvs. først og fremmest stald- og gårdanlæg. Dokumentet omtaler dog også udbringning af husdyrgødning og henviser her navnlig til bestemte udbringningstidspunkter, –metoder og –udstyr, dvs. teknologiske tiltag. Det fremhæves dog også, at der bør skabes balance mellem udbringningsmængden og afgrødernes behov, bl.a. med henvisning til nitratdirektivet. Dette er ikke nærmere uddybet og kan næppe udlægges som en forudsætning om vilkår, der begrænser gødningsmængden på bestemte arealer eller i forhold til bestemte afgrøder.

Det er således ikke ganske klart, om IPPC-direktivet forudsætter en regulering af godkendelsespligtige landbrugs arealanvendelse eller markbidraget ud over de krav, der knytter sig til selve udbringningssituationen, dvs. tidspunkt, metoder og udstyr. Medlemsstaternes forpligtelse til at sikre en balance mellem udbringningsmængden og afgrødernes behov under hensyntagen til vandmiljøet er først og fremmest reguleret ved nitratdirektivet, hvorefter der kræves iværksættelse af de fornødne foranstaltninger, f.eks. begrænsning af kvælstofbelastningen på de enkelte arealer. Gælder der sådanne særlige begrænsninger for et godkendelsespligtigt landbrug, bør det naturligvis indgå i godkendelsesvurderingen.

BREF-dokumenterne tilvejebringer oplysninger om de overvejelser, som bør indgå ved fastsættelse af vilkår baseret på BAT. Der er ikke tale om retligt bindende standarder, men alene et værktøj til brug for beslutningstagerne.[37] Det er heller ikke givet, at alle de emner der berøres i et BREF-dokument skal indgå i godkendelsesbehandlingen. Eksempelvis for landbrug kan der fastsættes generelle krav til opfyldelse af BAT med mulighed for at skærpe disse i den konkrete godkendelsessituation, således som det er tilfældet med husdyrgødningsbekendtgørelsen.

[35] Se bl.a. COM(2003)354 final
[36] Integrated Pollution Prevention and Control Reference Document on Best Available Techniques for Intensive Rearing of Poultry and Pigs, July 2003, www. eippcb.jrc.es.
[37] COM(2003)354 p. 16.

Procesuelle krav
IPPC-direktivet indeholder også nogle mere processuelle krav. Det fremgår af art. 7, at der skal etableres et effektivt samarbejde og en *integreret sagsbehandling* mellem forskellige myndigheder. Dette sigter formentlig først og fremmest mod samarbejde mellem forskellige sektormyndigheder, der måtte have ansvar for f.eks. luft, vand og jord – altså mod den sektoropdelte lovgivning. Eksempelvis må det i Danmark være en forudsætning, at der sikres en integreret godkendelse, hvori eksempelvis spildevandsforhold indgår.[38] Bestemmelsen i IPPC-direktivet kan ikke udstrækkes til også at gælde VVM-sagsbehandlingen. Derimod er der ikke noget, der hindrer at disse procedurer slås sammen, hvilket som nævnt er fremhævet som en mulighed i VVM-direktivet. IPPC-direktivet kræver også information af offentligheden og inddragelse af den berørte offentlighed, jf. direktivets artikel 15, der som VVM-direktivet er ændret med henblik på opfyldelse af Århus-konventionen.

1.3.2.3 Nitratdirektivet

Nitratdirektivet[39] indebærer en specifik regulering af landbrugets forurening med nitrater. Direktivet fastlægger en ramme for en række generelle krav vedrørende landbrugets gødningshåndtering. Direktivet indeholder således ikke konkrete reguleringsformer såsom tilladelse mv. Af samme grund er det i princippet al landbrugsmæssig gødningshåndtering, der er omfattet af direktivet. Nitratdirektivet lægger dog op til en *differentiering* af de generelle krav gennem udpegning af *nitratsårbare zoner*, jf. art. 3, hvor der kræves fastsat specifikke foranstaltninger, jf. art. 5 og bilag III. I øvrige områder skal der som generelle foranstaltninger udarbejdes et frivilligt kodeks for godt landmandsskab, jf. art. 4. I Danmark er hele landet udpeget som nitratsårbar zone og derfor skal de specifikke foranstaltninger gennemføres for hele landet. Der er dog fortsat mulighed for differentiering mellem forskellige sårbare zoner, jf. art. 5, stk. 2. De *specifikke foranstaltninger* omfatter bl.a. krav om opbevaringskapacitet, balance mellem kvælstoftilførsel og kvælstofbehov, mv. Disse foranstaltninger skal sikre, at der maksimalt tilføres 170 kg N/ha for hver bedrift eller husdyrbrug – dog med mulighed for dispensation.

EF-Domstolen har i en nyere sag[40] fastslået, at medlemsstaterne skal gennemføre disse bindende foranstaltninger, herunder kravene om opbevaringskapacitet, og desuden at reglerne om balance eller ligevægt skal udformes som anvendelsesnormer under hensyntagen til alt indgående og udgående kvælstof. I sagen underkendte EF-Domstolen, at den hollandske mineralafgiftsordning, som regulerer brugen af gødning gennem anvendelse af tabsnormer ud fra en ligevægtsbetragtning, kunne opfylde nitratdirektivets krav. Ved overskridelse af tabsnormerne betales en afgift. En sådan ordning kunne ifølge Domstolen hverken erstatte krav om opbevaringskapacitet eller opfylde direktivets krav om anvendelsesnormer for gødning og om maksimal tilførsel af husdyrgødning. Afgiftsordningen gav mulighed for at man kunne "betale sig fra" en miljøskadelig overgødskning, hvilket Domstolen ikke fandt acceptabelt. EF-Domstolen udtalte ydermere om forpligtelsen i art. 5, stk. 5 til iværksættelse af supplerende foranstaltninger, at såfremt de specifikke foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at nå direktivets mål, skal supplerende foranstaltninger iværksættes fra det tidspunkt, hvor der konstateres et behov herfor.

[38] Se herom Pagh, 2001, s. 240
[39] Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget. For en omtale af nitratdirektivet, se Anker, 2002 s. 468ff.
[40] C-322/00 Kommissionen mod Nederlandene. Om sagen se bl.a. Somsen, 2003.

Denne præcisering af nitratdirektivets bestemmelser som EF-Domstolen fremhæver må således også lægges til grund for den danske miljøregulering på landbrugsområdet. EF-Domstolens afgørelse synes at indikere, at der er en begrænset fleksibilitet med hensyn til valget af virkemidler til opfyldelse af nitratdirektivets krav om at reducere kvælstofbelastningen fra landbruget.

Nitratdirektivet forudsætter således, at der i Medlemsstaterne træffes de nødvendige arealrelaterede foranstaltninger, hvor der er behov for at reducere kvælstofbelastningen. Der skal være tale om foranstaltninger, der gælder for al landbrugsmæssig gødningsanvendelse og ikke kun for visse større vurderings- eller godkendelsespligtige landbrug.

1.3.2.4 Øvrige krav

EU's naturbeskyttelses- og vandlovgivning har også betydning for miljøreguleringen af landbruget, selvom direktiverne ikke specifikt refererer til landbrugets påvirkning af miljø- og naturressourcer. Direktiverne er baseret på et miljøkvalitets- eller ressourceperspektiv, hvor der opstilles visse bindende miljømål, hvis opfyldelse skal sikres af medlemsstaterne. Dette vil for både habitatdirektivets og vandrammedirektivets vedkommende indebære begrænsninger for øget belastning i sårbare områder samt krav om indgreb, der kan sikre fastholdelse eller opnåelse af den ønskede miljøkvalitet – eksempelvis gunstig bevaringsstatus i habitatområder eller god vandkvalitet i vandområder. Direktiverne stiller derfor krav om en målrettet og effektiv miljøindsats.

Habitatdirektivet[41] og vandrammedirektivet[42] indeholder kortlægnings- og planlægningsforpligtelser med krav om en opfølgende indsats. Habitatdirektivet indeholder endvidere et krav om konsekvensvurdering af alle planer eller projekter, der kan påvirke en lokalitet væsentligt. Viser vurderingen, at der kan være en negativ påvirkning, har det i modsætning til VVM-direktivet den følge, at planen eller projektet kun kan tillades under ganske særlige omstændigheder, jf. art. 6, stk. 4 En konsekvensvurdering efter habitatdirektivet kan kombineres med en VVM-vurdering, men vil sædvanligvis stille særlige krav til vidensgrundlaget. Kravet om konsekvensvurdering efter habitatdirektivet kan ikke indskrænkes til kun at gælde VVM-pligtige projekter jf. VVM-direktivets bilag 1 og 2.[43] Habitatdirektivets vurderingskrav har derfor på den ene side et bredere anvendelsesområde end VVM-regler (ikke kun VVM-pligtige projekter) men indebærer på den anden side et snævrere vurderingskrav (kun påvirkning af lokaliteten).

Sårbarhedskortlægningen og fastlæggelsen af miljømål gennem forvaltnings- og bevaringsplaner vil fastlægge rammerne for regulering af bl.a. landbruget i og omkring de pågældende områder. Hverken vandrammedirektivet eller habitatdirektivet sondrer mellem punktforurening eller diffus forurening. Efter begge direktiver er det afgørende, at der ikke sker en negativ påvirkning i strid med de fastsatte miljømål. Dette må naturligvis indgå som et hensyn ved administrationen af konkrete godkendelses- og tilladelsesordninger, f.eks. ved fastsættelse af de nødvendige vilkår om begrænsning af ammoniakfordampning el.lign. At det

[41] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter. For en oversigt over direktivet se bl.a. Anker, 2001 s. 98ff. Særligt om direktivets art. 6 se Pagh, 2001a.
[42] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.
[43] Se bl.a. C-143/02 Kommissionen mod Italien.

også kan være nødvendigt at gribe ind overfor eksisterende arealanvendelse fremgår af EF-Domstolens afgørelse i den såkaldte Irlandssag C-117/00. I denne sag havde Irland ikke truffet de fornødne foranstaltninger til at imødegå den negative påvirkning af et fuglebeskyttelsesområde ved (over)græsning af området.

Medlemsstaternes forpligtelse til om nødvendigt at gribe ind overfor eksisterende arealanvendelse forudsætter, at der er de fornødne virkemidler til rådighed, eksempelvis hjemmel til indgåelse af aftaler, udstedelse af påbud om dyrkningsrestriktioner eller evt. ekspropriation. I disse tilfælde vil det være nødvendigt at overveje forholdet til Grundlovens § 73.

2 Eksisterende lovgivning – og de retlige problemer heri

Som det fremgår af ovenstående må den miljøretlige regulering af landbruget indordne sig under en række retlige rammer. Det er fremhævet, at sammenstødet mellem forskellige reguleringsformer kan give anledning til problemer, eksempelvis hvor sammenhængen mellem de forskellige reguleringsformer ikke er afklaret i lovgivningen. Miljøreguleringen af landbruget spreder sig ikke kun over forskellige reguleringsformer, men også over en række love og forskellige myndigheder. Denne spredning giver i sig selv anledning til afgrænsningsproblemer mht., hvad der kan reguleres i de enkelte love, f.eks. mellem miljøbeskyttelsesloven og gødningsloven. Desuden bidrager mangfoldigheden af myndigheder i både 1. instans, klageinstans og tilsyn hverken til sammenhæng i reguleringen eller til overskuelighed for borgeren.

Uklare afgrænsninger

Et helt centralt problem i den gældende regulering er således, at der ikke er en klar afgrænsning hverken mellem de forskellige reguleringsformer, de forskellige love eller de forskellige myndigheder. Sådanne problemer kan i et vist omfang afhjælpes ved en præcisering af retsgrundlaget. Dette kan muligvis løse problemer med usikkerhed i retsanvendelsen. Det løser derimod ikke nødvendigvis problemer med reguleringens overskuelighed og effektivitet.

Diffus forurening contra punktkildeforurening

Et andet overordnet problem er, at forskellige typer miljøproblemer kræver forskellige løsninger. En lang række af de miljøproblemer, der er forbundet med landbruget skyldes diffus forurening navnlig i forbindelse med landbrugets arealanvendelse. Diffus forurening vil typisk kræve en anden type virkemidler end den mere traditionelle regulering af punktkilder.

De anlægsrelaterede miljøproblemer er typisk knyttet til punktkilder, for landbrugets vedkommende ”gårdbidraget” i bred forstand, mens de arealrelaterede miljøproblemer for landbrugets vedkommende oftest er knyttet til den diffuse forurening i form af gødningsanvendelse eller dyrkning, dvs. ”markbidraget”. Sidstnævnte er ikke nødvendigvis knyttet til anlægget eller husdyrholdet. Der kan således også være brug for at regulere gødningsanvendelsen for andre landbrug og for andre virksomheder end landbrug.

I den traditionelle regulering af landbruget har den konkrete regulering i form af godkendelser mv. typisk været rettet mod anlægget suppleret med generelle krav vedrørende den umiddelbare gødningshåndtering i form af opbevaring – og til dels udbringning. Derimod har gødningsanvendelsen været reguleret gennem generelle regler fortrinsvis i gødningsloven, men i begrænset omfang også i medfør af naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven. Ydermere kan gødningsanvendelsen reguleres gennem konkrete aftale- eller indgrebsmuligheder knyttet til de enkelte arealers følsomhed. Dette giver ikke i sig selv anledning til problemer.

Særligt om VVM

Problemer er imidlertid opstået navnlig i forbindelse med VVM, idet VVM-instrumentet lægger op til en samlet vurdering af de miljømæssige konsekvenser af såvel husdyrproduktioners anlæg som deres arealanvendelse, dvs. en helhedsvurdering. VVM må, selvom det i Danmark er placeret i regionplanlægningen, betegnes som en konkret

reguleringsform. Der er tilsyneladende herved opstået en forventning om en konkret godkendelse/tilladelse, der kan regulere både anlægs- og arealrelaterede miljøproblemer. At de identificerede miljøkonsekvenser rent faktisk reguleres er dog ikke nødvendigvis et krav, der følger af VVM-direktivet, se ovenfor. VVM-direktivet kræver alene, at alle miljøpåvirkninger skal *vurderes* forud for, at der meddeles en tilladelse. I den tilladelse, der følger projektet skal eventuelle betingelser dog offentliggøres og om nødvendigt tillige oplysninger om de påtænkte begrænsende foranstaltninger. Dette er dog ikke ensbetydende med, at alle potentielle miljøpåvirkninger skal reguleres gennem vilkårsfastsættelse.

De arealrelaterede miljøproblemer, der er et resultat af gødningsanvendelse mv., vil tilmed ofte være det, der fokuseres mest på i forbindelse med VVM-sagsbehandling, bl.a. set i forhold til udbringningsarealernes sårbarhed. I disse tilfælde sker der det, at *arealrelaterede miljøproblemer søges løst gennem det, der traditionelt har været en konkret anlægsorienteret regulering* (miljøgodkendelse). Situationen er derfor den, at der via VVM-sagsbehandlingen indirekte stilles krav eller vilkår vedrørende arealanvendelsen, som forudsættes udmøntet i en miljøgodkendelse eller en VVM-tilladelse eller simpelthen blot anføres som forudsætninger for ikke at anse et projekt for VVM-pligtigt. Denne situation er såvel retssikkerhedsmæssigt som miljømæssigt set uholdbar og nødvendiggør en afklaring af retsgrundlaget.

I det følgende gennemgås konkrete forhold og problemer i den eksisterende lovgivning. Der er ikke tale om en gennemgang af hele den eksisterende lovgivning.[44]

2.1 Planloven

Planloven[45] anvender et *bredt miljøbegreb*. Ud over den generelle henvisning til natur og miljø i planlovens §1, stk. 1, er der i § 1, stk. 2 mere specifikt henvist til såvel bebyggelser, bymiljøer og landskaber, kyster, samt forebyggelse af forurening og støjgener. Der vil derfor med hjemmel i planloven kunne varetages miljøhensyn spændende fra f.eks. biodiversitet, naturbeskyttelse og vandmiljø til landskaber, friluftsliv, boligmiljø og kulturmiljø i bred for stand. Også f.eks sundhedsaspektet vil i en vis udstrækning kunne inddrages.

Planloven rummer en række forskellige virkemidler med hovedvægten på henholdsvis plansystemet og zonebestemmelserne. Hertil kommer VVM, som i 1989 blev indarbejdet i regionplanproceduren.

2.1.1 Planlægning

Den fysiske planlægning sigter overordnet mod at koordinere forskellige arealanvendelsesinteresser, herunder miljø- og landbrugsinteresser. I forhold til miljøreguleringen af landbruget er det fortrinsvis planlægningen for det åbne land, der er central.

[44] Der kan henvises til E.M. Basse(red.): Miljøretten. Bind I-V, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001-2001, navnlig de relevante dele af Bind II, III og IV. For en skematisk oversigt over dele af reguleringen se Willeberg, 1999.

[45] Bekendtgørelse nr. 763 af 11. september 2003 af lov om planlægning, senest ændret ved lov nr. 1151 af 17. december 2003.

For landbrugets vedkommende indebærer den fysiske planlægning først og fremmest en indirekte regulering af landbrugets arealanvendelse, mens landbrugets anlæg kun i begrænset omfang reguleres gennem den fysiske planlægning – dog med VVM-bestemmelserne som en væsentlig undtagelse. Planlægningen – og navnlig regionplanlægningen – har dog en afgørende betydning for miljøreguleringen af landbruget, idet den tjener som administrationsgrundlag ved konkrete afgørelser. Derimod danner planlægningen som nævnt ovenfor ikke grundlag for en differentiering af den generelle regulering. Dette vil formentlig kræve en større grad af sikkerhed og dokumentation i planlægningen, idet planlægningen i sådanne tilfælde ville blive lagt umiddelbart til grund uden en konkret vurdering. Der kan derfor være behov for at præcisere og uddybe kravene til (region-)planlægningen i lovgivningen. Dette er allerede sket for vandressourceplanlægningen og forudsættes også i den nye lov om miljømål, hvor såvel indhold som procedure og retsvirkning præciseres for vandplaner og Natura 2000 planer. Generelt bør der tilstræbes så ensartede rammer for (miljø-)planlægningen som muligt.

2.1.2 VVM

VVM er som bekendt indarbejdet i regionplanproceduren i Danmark. Dette giver i sig selv anledning til problemer, idet VVM som fremhævet mere har karakter af enkeltsagsbehandling end af planlægning. Et overordnet problem er, at *regionplanretningslinierne* alene har retsvirkning i forhold til de (amts-)kommunale myndigheder efter planlovens § 9 og ikke i forhold til den pågældende bygherre eller landmand. For at opfylde VVM-direktivets krav skal en VVM imidlertid føre til en tilladelse. Da vedtagelse af regionplanretningslinier ikke har karakter af en tilladelse rettet mod den enkelte ansøger, kræves en såkaldt VVM-tilladelse, jf. planlovens § 6c, stk. 3 og samlebekendtgørelsen § 8.[46] Dette gælder dog ikke for anlæg, der er omfattet af miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning eller i øvrigt omfattet af bekendtgørelse om tilladelse mv. til de anlæg, der er omfattet af miljøvurderinger i henhold til lov om planlægning,[47] jf. samlebekendtgørelsens § 8, stk. 3.

Regionplanretningsliniernes udformning og retsvirkning

At regionplanretningslinierne ikke retter sig mod den enkelte bygherre/landmand er understreget af Naturklagenævnet i en nyere afgørelse (NKO 285). I denne afgørelse fandt nævnet, at regionplanretningslinier om den maksimale udvaskning fra rodzonen havde karakter af specifikt udformede vilkår, som ikke kunne fremgå af en regionplanretningslinie, men derimod burde indgå i en miljøgodkendelse som produktionsvilkår.

Afgørelsen demonstrerer, at "vilkår" eller betingelser i en VVM-sag ikke kan formuleres som bindende vilkår i regionplanretningslinierne. Derimod bør der efter min vurdering kunne formuleres retningslinier for (amts)kommunernes administration, herunder forudsætninger om, hvilken miljømæssig påvirkning, der er acceptabel for det pågældende anlæg. Hvor detaljerede disse retningslinier kan være, er dog fortsat uafklaret. Såfremt der ikke kan formuleres sådanne retningslinier for den kommunale administration er der kun et meget begrænset indhold i den retlige "virke-for" forpligtelse, som ellers ligger i regionplanretningslinierne, til rent faktisk at omsætte en VVM til en miljøgodkendelse eller anden tilladelse. Den samtidige behandling af forslag til VVM-retningslinier og forslag til

[46] Bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelse), senest ændret ved bekendtgørelse nr. 655 af 7. juli 2003.
[47] Bekendtgørelse nr. 849 af 30. september 1994.

miljøgodkendelse forpligter rent juridisk set ikke godkendelsesmyndigheden mht. vilkårsfastsættelse.

I øvrigt må der være adgang til i regionplanretningslinierne at beskrive centrale forudsætninger i det ansøgte projekt, dvs. oplysninger som er lagt til grund i VVM-sagen, f.eks. antal DE, bygninger, evt. gyllebehandlingsanlæg mv.

VVM ud af regionplanproceduren?
En løsning på det ovenfor skitserede problem kan være at løsrive VVM fra regionplanproceduren og evt. placere VVM-bestemmelserne i et særskilt kapitel i planloven eller i anden lovgivning. Der er i forskellige sammenhænge fremsat sådanne forslag.[48] VVM kan herefter placeres i en selvstændig lov eller evt. indarbejdes i anden lovgivning, f.eks. miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning. Det forudsætter imidlertid, at den pågældende lovgivning har et lige så bredt formål og anvendelsesområde som planloven og VVM-direktivet. Her ligger der nogle begrænsninger mht. miljøbeskyttelseslovens formål og anvendelsesområde, idet miljøbeskyttelsesloven ikke anvender et tilsvarende bredt miljøbegreb. Sådanne løsningsforslag vedrørende VVM som helhed vil ikke blive nærmere behandlet i dette projekt, der fokuserer særligt på VVM for landbruget.

Hvilke krav kan stilles i forbindelse med en VVM-sag?
Andre problemer i forbindelse med VVM relaterer sig til spørgsmålet om, hvilke krav der kan stilles i forbindelse med en VVM-sag og på hvilken måde VVM-systemets reguleringspotentiale – bl.a. pga. af de ovenfor nævnte begrænsninger i regionplansystemet – er afhængig af, hvad der kan reguleres med hjemmel i anden lovgivning. VVM-direktivet stiller krav om, at der skal foretages en helhedsvurdering af alle (relevante) miljøforhold under inddragelse af alle (relevante) parter. I det omfang anlæg til intensiv husdyravl skal behandles i henhold til VVM-reglerne, vil de miljøforhold, det er relevant og sagligt at belyse være dem, der er knyttet til (udvidelsen af) det pågældende dyrehold både for så vidt angår anlæg (gårdbidrag) og arealanvendelse (markbidrag).

Det er derfor sagligt at vurdere husdyrgødningsbelastningen på de enkelte udbringningsarealer og evt. metoder til at nedbringe denne belastning. Derimod kan der næppe siges at være en saglig forbindelse mellem etablering/udvidelse af husdyrhold og dyrkningen af enkelte arealer. Selve det forhold, at visse arealer dyrkes eller ej - eller dyrkes mere eller mindre intensivt - er således ikke sagligt set sammenhængende med dyreholdet på ejendommen. Som et alternativ til husdyrgødning kan der f.eks. bruges kunstgødning. Ydermere er pesticidanvendelse helt uden forbindelse med dyreholdet. I hvilket omfang, der evt. sideløbende med en VVM-sag er mulighed for at indgå aftaler f.eks. om dyrkningsfrie arealer eller kan ske udarbejdelse af naturplaner mv. må bero på en vurdering af anden lovgivning og forvaltningsretlige grundsætninger. Men det kan være problematisk at lade sådanne "uvedkommende" aftaler være en betingelse for, at der ikke er VVM-pligt eller for vedtagelsen af et VVM-tillæg.

VVM-tilladelse
For et VVM-pligtigt projekt, skal der som hovedregel meddeles en *VVM-tilladelse*, jf. § 6c, stk. 3, forud for projektets igangsættelse. Imidlertid undtager samlebekendtgørelsens § 8, stk.

[48] Se bl.a. "VVM-reglerne – rapport fra VVM-arbejdsgruppen", Landsplanafdelingen, 2001.

3 udtrykkeligt de anlæg, der er omfattet af godkendelsesbekendtgørelsen og bekendtgørelsen om tilladelse mv. til de anlæg, der er omfattet af miljøvurderinger i henhold til lov om planlægning fra kravet om VVM-tilladelse. For landbrugets vedkommende vil kravet om VVM-tilladelse typisk opstå, hvor bilag 2-anlæg efter en screening er anset for at være VVM-pligtig, f.eks. pga. beliggenheden i eller nær særligt sårbare områder.

Der kan stilles *vilkår* i en VVM-tilladelse om forureningsbegrænsende foranstaltninger mv. Som det vil fremgå nedenfor synes der at være visse begrænsninger mht. hvilke vilkår, der kan fastsættes i en miljøgodkendelse, bl.a. kan der ikke fastsættes vilkår vedrørende aftalearealer. Det er uafklaret, i hvilket omfang tilsvarende begrænsninger gælder for vilkårsfastlæggelse i en VVM-tilladelse – dog må det antages, at der også her forudsættes en rådighed over de arealer, der evt. stilles vilkår for. I en VVM-tilladelse vil der kunne stilles vilkår vedrørende beplantning mv. til varetagelse af landskabsmæssige hensyn, da dette falder ind under planlovens brede miljøbegreb i modsætning til miljøbeskyttelseslovens snævrere miljøbegreb. Denne situation, hvor der kan fastsættes forskellige vilkår alt afhængig af, om der kræves en miljøgodkendelse (typisk større husdyrbrug) eller en VVM-tilladelse (typisk mindre husdyrbrug) er utilfredsstillende, idet den bl.a. kan medføre en forskelsbehandling, der ikke er begrundet i de konkrete forhold, men alene i det forhold, at der er tale om forskellige virkemidler. Der er altså tale om et uhensigtsmæssigt eller utilfredsstillende retsgrundlag, hvilket kan skabe en usikkerhed i retsanvendelsen med deraf følgende retssikkerhedsmæssige problemer.

VVM-tilladelse til dele af et anlæg?
Et yderligere problem, der rejser sig i forbindelse med VVM-tilladelser er, om der kræves eller kan gives en VVM-tilladelse for forhold, eksempelvis landskabsforhold, der ikke kan reguleres i den anden tilladelse efter § 8, stk. 3, der måtte blive givet til projektet. Der synes ikke at fremgå noget krav om en del-tilladelse i de danske regler – tværtimod er de nævnte anlæg udtrykkeligt undtaget fra kravet om VVM-tilladelse, jf. samlebekendtgørelsens § 8, stk. 3. Et sådant krav kan heller ikke umiddelbart udledes af VVM-direktivet, idet det ikke er afgørende for VVM-direktivet, at der rent faktisk sker en regulering af alle de miljøforhold, der påpeges i en vurdering, men blot at disse er vurderet forud for meddelelse af en (princip)tilladelse til projektet.

Spørgsmålet er også relevant vedrørende aftalearealer, for hvilke der med henvisning til rådighedskravet ikke antages at kunne stilles vilkår i en miljøgodkendelse. Der må som nævnt ovenfor antages at gælde et tilsvarende rådighedskrav iht. planloven. En VVM-tilladelse vedrørende aftalearealer vil derfor skulle rettes til ejeren af de pågældende arealer og ikke til ansøgeren. Det synes der ikke at være hjemmel til i den nuværende lovgivning.

I VVM-vejledningen er det antaget, at ændring af gylleaftalearealer skal screenes og kan udløse en VVM-vurdering.[49] Dette følger af, at ændring af gylleaftalearealer kan betragtes som en ændring af det oprindelige projekt og derfor kan føre til en (ny) screening, jf. samlebekendtgørelsens bilag 2, pkt. 13. Det må antages, at der på baggrund af en vurdering i en sådan VVM-sag kan nægtes ændring af projektet ved brug af nye aftalearealer. Derimod synes lovgivningen ikke at løse det problem, at adressaten for en VVM-tilladelse skal være den, der har rådighed over de pågældende arealer, dvs. typisk aftalearealernes ejer. Det er

[49] VVM-vejledning, 2001, s. 44.

derfor som nævnt tvivlsomt, om der er hjemmel til at udstede en VVM-tilladelse med vilkår i tilfælde, hvor ændringen ikke afvises.

Andre ændringer af husdyrproduktioner end udvidelse af husdyrholdet kan som nævnt under 1.3.2.1 være VVM-pligtig efter direktivets bilag 2, pkt. 13. Det fremgår tilsvarende af samlebekendtgørelsens bilag 2, pkt. 13, at der skal ske en screening af sådanne projektændringer. Som det fremgår kan en ændring f.eks. vedrøre nye gylleaftalearealer eller i øvrigt ændringer vedrørende udbringningsarealer. Derimod kan det for så vidt angår kategorien husdyravl næppe antages at omfatte ændringer, der ikke er relateret til husdyrholdet. Det er uklart, hvorvidt der i praksis foretages en systematisk indberetning og screening af ændringer vedrørende udbringningsarealer. Sådanne ændringer synes ikke at være omfattet af nedennævnte VVM-anmeldelsesordning og heller ikke af anmeldelsesordningen efter husdyrgødningsbekendtgørelsens §§ 29 og 30. Derimod vil de blive omfattet af den foreslåede anmeldelsesordning efter naturbeskyttelsesloven i internationale naturbeskyttelsesområder, der bl.a. vil omfatte væsentlig ændring i anvendelsen af husdyrgødning, herunder ændret gødskning fra handelsgødning til husdyrgødning. Anmeldelsesordningen efter naturbeskyttelsesloven omfatter ifølge forslaget imidlertid en række yderligere aktiviteter eller driftsændringer, der ikke umiddelbart kan anses for knyttet til VVM-kategorien intensiv husdyravl.[50]

Screeninger
VVM-screeninger af husdyrproduktion har påkaldt sig en betydelig interesse, bl.a. pga. det ganske store antal screeningssager og den tid, der medgår til myndighedernes behandling af sagerne. Naturklagenævnet har lagt til grund, at også meget små anlæg eller udvidelser skal screenes, medmindre det er utvivlsomt, at den samlede miljøpåvirkning vil blive ubetydelig.[51]

I sommeren 2003 blev der etableret en såkaldt *anmeldeordning* for etablering, udvidelse eller ændring af husdyrhold på 100 DE eller derunder, der opfylder visse kriterier.[52] Der er tale om en forenkling af screeningsproceduren, hvor visse (ukomplicerede) projekter sorteres fra i en "før-screeningsfase". Regionplanmyndighedens manglende reaktion på anmeldelsen inden 10 dage fra modtagelse af anmeldelsen har karakter af en screeningsafgørelse om, at der ikke er VVM-pligt. Afgørelsen skal derfor offentliggøres, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 1 og 2 og kan påklages for så vidt angår retlige spørgsmål. Det er tvivlsomt, hvor mange husdyrbrug der rent faktisk opfylder de angivne afstandskriterier mv. og derfor kan benytte sig af anmeldeordningen. Det er derfor ikke givet, at ordningen medfører den ønskede forenkling i screeningsfasen. Anmeldeordningen skal som tidligere nævnt evalueres, når den har fungeret i ét år. Det vil være hensigtsmæssigt, at anmeldelsesordningen også kommer til at omfatte ændringer vedrørende husdyrgødning og udbringningsarealer. Det kan evt. overvejes i hvilket omfang, der kan ske en koordination med den foreslåede anmeldelsesordning efter naturbeskyttelsesloven.

[50] FT 2003-04 L 146.
[51] Se bl.a. afgørelse af 23. maj 2003, j.nr. 03-33/550-0037 om udvidelse af et minkhold fra 20 til 32 DE, som skulle screenes da nævnet fandt, at det ikke på forhånd kunne udelukkes, at det kunne være til skade for miljøet.
[52] Se bekendtgørelse nr. 655 af 7. juli 2003 og den tilhørende vejledning om administration af anmeldeordning for husdyrbrug nr. 81 af 7. juli 2003.

Screenings-kriterier
I hvilket omfang, der er VVM-pligt for bilag 2-projekterne, skal afgøres på grundlag af kriterierne i samlebekendtgørelsens bilag 3. Naturklagenævnet har i en række sager fastslået, at der kun undtagelsesvist kræves en VVM, idet de generelle miljøregler i øvrigt vurderes at yde en tilstrækkelig beskyttelse. De situationer, hvor der undtagelsesvist er VVM-pligt, er f.eks. anlægs eller udbringningsarealers beliggenhed i særligt sårbare områder, f.eks. nitratfølsomme indsatsområder, særligt sårbare naturtyper, internationale naturbeskyttelsesområder mv.[53] Det er det aktuelle projekt, dvs. etablering eller udvidelse, der skal undersøges nærmere. Naturklagenævnet har her lagt til grund, at der ikke kan lægges selvstændig vægt på, om udbringningsarealer hidtil har været anvendt til gylleudbringning til anden side. Nævnet har derfor hjemvist en sag til fornyet behandling, da de foretagne beregninger fradrog den hidtidige gødskning på "udvidelsesarealerne".[54]

Vidensgrundlag
Det har været omdiskuteret, på hvilket grundlag screeningen skal foretages. Naturklagenævnet har her lagt til grund, at regionplanmyndigheden må træffe screeningsafgørelsen på baggrund af forhåndenværende oplysninger.[55] Det må dog kræves, at de i bilag 3 angivne kriterier belyses ved hjælp af *umiddelbart tilgængelig viden*. Naturklagenævnet har givet regionplanmyndigheden et relativt bredt skøn også mht. beregningsmetoder for nitratbelastningen, herunder den såkaldte Simmelsgård IIIB metode, der er forbundet med en betydelig usikkerhed ved anvendelse på bedriftsniveau. Regionplanmyndigheden kan vælge, om den vil lægge sådanne beregninger til grund eller om den ønsker at foretage mere simple beregninger eller overslag. Der er således i de gældende regler et ganske vidt spillerum for sagsbehandlingen i screeningssager. En stor variation i vurderingsgrundlaget fra amt til amt kan være uheldigt ud fra overordnede lighedsbetragtninger. En evaluering af VVM i Danmark synes dog at konkludere, at de fleste screeningsafgørelser er relativt kortfattede og baseret på helt basale forhold. I rapporten påpeges et betydeligt forbedringspotentiale navnlig for så vidt angår vurdering af kumulative effekter, potentielle miljøpåvirkninger samt det naturlige miljøs bæreevne.[56]

Projekttilpasninger
Et særligt problem i forbindelse med screeningsfasen er de såkaldte *projekttilpasninger*.[57] Projekttilpasninger opstår i den situation, hvor regionplanmyndigheden ikke umiddelbart kan afvise VVM-pligt for et projekt. I sådanne tilfælde vil ansøger have mulighed for – evt. i dialog med myndighederne – at tilpasse sit projekt, således at VVM-pligt evt. kan undgås. Projekttilpasninger kan bestå i forudsætninger om den konkrete udformning af projektet, herunder antal dyreenheder, gyllebehandling, andre tekniske forhold, foder, afgrænsning af udbringningsarealer, sædskifte og gødskningsdosering mv.[58] Det kan ikke udelukkes, at der opstilles forudsætninger, f.eks. om naturforbedrende foranstaltninger mv., som egentlig ikke har nogen saglig forbindelse til den konkrete udvidelse af et husdyrbrug.

[53] Se bl.a. NKO 225, 239 og 289.
[54] NKO 277E.
[55] Se bl.a. NKO 277.
[56] Christensen et al, 2003, s. 70ff.
[57] Se bl.a. Christensen et al, 2003 s. 53-65.
[58] Om projekttilpasninger i praksis, se Christensen et al, 2003, s. 57ff.

Selvom projekttilpasninger kan siges at være i tråd med ånden i VVM rummer det nogle juridiske problemer. For det første er retsgrundlaget for disse projekttilpasninger usikkert – det er ikke forudset i lovgivningen. Projekttilpasningerne vil i nogle tilfælde udmønte sig i en ny ansøgning som så vil blive lagt til grund for screeningsafgørelsen. I andre tilfælde kan tilpasningerne udmønte sig som "vilkår" eller forudsætninger i screeningsafgørelsen. Det er tvivlsomt, i hvilket omfang der er hjemmel til at fastsætte egentlige vilkår i en screeningsafgørelse. Men afgørelsens forudsætninger må naturligvis være det angivne projekt. Efterfølgende ændringer i det beskrevne projekt kan derfor kræve en ny screening.

For det andet er det efter min vurdering retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at der på et usikkert grundlag kan "presses" forudsætninger eller tilpasninger i gennem som enten ikke har en saglig forbindelse til den ansøgte udvidelse af husdyrbruget, f.eks. forudsætninger om udarbejdelse af naturplaner, eller som har en så indgribende karakter, at det nærmer sig ekspropriation, f.eks. krav om dyrkningsfrie arealer. Det kan ikke udelukkes, at den usikre retstilstand navnlig på dette område kan føre til anvendelse af sådanne "vilkår" eller betingelser.

For det tredje rejser en række af disse projekttilpasninger tilsynsmæssige spørgsmål. Det er ifølge § 51, stk. 2 regionplanmyndigheden, der fører tilsyn med VVM-bestemmelsernes overholdelse, herunder med VVM-pligtens overholdelse. Det er således op til regionplanmyndigheden at kontrollere, at de opstillede forudsætninger ikke ændres. Regionplanmyndigheden kan ikke uden videre overføre denne tilsynsforpligtelse til kommunerne i forbindelse med deres udøvelse af landbrugstilsynet.

2.1.3 Landzonebestemmelserne

Planlovens landzonebestemmelser regulerer som udgangspunkt alene landbrugets anlæg og ikke den jordbrugsmæssige arealanvendelse. Ændret, ikke-jordbrugsmæssig anvendelse af arealer kræver derimod landzonetilladelse. Landbrugets anlæg er i overenstemmelse med bestemmelsernes formål i vidt omfang undtaget fra kravet om landzonetilladelse, jf. § 36, stk. 1, nr. 3 om erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri og § 36, stk. 1, nr. 12 Der kræves således alene landzonetilladelse til ikke-erhvervsmæssigt nødvendigt landbrugsbyggeri samt tilladelse til beliggenhed og udformning for så vidt angår byggeri uden tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer, jf. § 36, stk. 2.

Landzonebestemmelserne synes relativt uproblematiske i relation til den øvrige miljøregulering af landbruget, da der kun undtagelsesvist kræves tilladelse. Der er dog fra forskellig side rejst kritik af, at for få landbrugsbyggerier er undergivet krav om landzonetilladelse. Det gælder navnlig efter den i 2001 gennemførte lempelse af kravene om landzonetilladelse, som bl.a. muliggør opførelse af en medhjælperbolig uden tilladelse, jf. § 36, stk. 1, nr. 12. Ligeledes skal der i modsætning til tidligere som udgangspunkt gives tilladelse til etablering af gylletanke i marken, jf. § 36, stk. 2, 2. pkt. Med det nuværende anvendelsesområde for landzonetilladelser på landbrugsområdet synes der ikke at være nogen gevinst forbundet med en evt. samlet procedure for VVM, miljøgodkendelse og landzonetilladelse. Det vil dog være naturligt at koordinere en evt. landzonebehandling med anden sagsbehandling for det samme anlæg. I det omfang der f.eks. i forbindelse med VVM etableres en særlig tilladelsesordning for landbrug vil det være hensigtsmæssigt at en sådan

tilladelsesordning kan varetage landskabelige hensyn mv., som ellers varetages gennem landzonebestemmelserne.

2.2 Miljøbeskyttelsesloven

Miljøbeskyttelsesloven[59] regulerer forskellige aktiviteter, der kan give anledning til forurening dvs. udsendelse af faste, flydende eller luftformige stoffer mv., som kan medføre forurening af luft, vand, jord og undergrund, jf. § 2, stk. 1, nr. 1 Udover dette relativt snævre *miljø- eller forureningsbegreb* omfatter miljøbeskyttelsesloven dog også andre forhold såsom rystelser, støj samt uhygiejniske forhold og andre væsentlige ulemper for omgivelserne (stk. 1, nr. 5). I sidstnævnte forbindelse omtales specifikt dyrehold. De af miljøbeskyttelsesloven omfattede aktiviteter eller virksomheder kan principielt have karakter af såvel anlæg som arealanvendelse. I relation til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 omfattes kun virksomhed, der er knyttet til fast ejendom og det er et sædvanligt kriterium, at den, der reguleres, har *rådighed* over det pågældende areal, se nærmere nedenfor vedr. kap. 5.

Miljøbeskyttelsesloven giver således principielt mulighed for at regulere landbrugsmæssig aktivitet – anlæg og arealanvendelse – som kan medføre forurening af luft, vand, jord og undergrund samt uhygiejniske forhold eller andre væsentlige ulemper, som kan påføres omgivelserne. Sidstnævnte sigter mod beskyttelse af naboer mv. mod bl.a. lugt- og fluegener mv. Begrebet "omgivelser" kan også omfatte dyre- og plantelivet, jf. bl.a. lovens § 1, stk. 1. Miljøbeskyttelseslovens "miljøbegreb" giver derfor mulighed for at regulere forurening o.a. gener, der skyldes udledning eller udsendelse af næringsstoffer fra landbruget, dyrehold eller andet, herunder lugtgener, se dog nærmere nedenfor om afgrænsningen i forhold til Fødevareministeriets lovgivning. Derimod giver miljøbeskyttelsesloven ikke hjemmel til at regulere forhold – herunder anlæg eller arealanvendelse – som uden at give anledning til forurening eller tilsvarende ulemper – påvirker natur eller landskab. Eksempelvis skal vilkår om beplantning omkring en virksomhed eller et anlæg være begrundet i andre forhold end landskabelige eller visuelle forhold, eksempelvis i hensynet til at nedsætte lugtgener.[60] Miljøbeskyttelsesloven har derfor et snævrere miljøbegreb end det, der kendes i planloven.

Landbrugets anlæg og arealanvendelse reguleres i miljøbeskyttelsesloven både gennem kap. 3 og 4 samt kap. 5. Der er med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens kap. 3 og 4 fastsat bestemmelser i bl.a. husdyrgødningsbekendtgørelsen, som regulerer forurening og gener fra landbruget.

2.2.1. Beskyttelse af jord, grundvand og overfladevand – mbl. kap. 3 og 4.

Sædvanlig landbrugsdrift er som udgangspunkt ikke omfattet af forbuddet mod forurening af jord, grundvand og overfladevand i miljøbeskyttelseslovens kap. 3 og 4 (§§ 19 og 27). Derimod vil hændelser udover sædvanlig landbrugsdrift, f.eks. udbringning af en usædvanlig stor mængde husdyrgødning eller udslip fra gylletanke mv. være omfattet af forbuddene og kunne strafsanktioneres umiddelbart efter miljøbeskyttelseslovens bestemmelser.

[59] Bekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 af lov om miljøbeskyttelse, senest ændret ved lov nr. 1151 af 17. december 2003.
[60] Bjerring og Møller, s. 71.

Landbrugsmæssig *arealanvendelse* er genstand for yderligere regulering i henhold til lovens kap. 3 og 4. Det gælder således husdyrgødningsbekendtgørelsens generelle regler om udbringning af husdyrgødning, slambekendtgørelsens bestemmelser samt de konkrete indgrebsbeføjelser som er hjemlet i miljøbeskyttelseslovens §§ 22-24 og § 26a. I miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 6 og 7 er der endvidere hidtil uudnyttede hjemler til konkret godkendelse af etablering eller udvidelse af husdyrbrug inden for nitratindsatsområder samt til at begrænse eller forbyde tilførsel af husdyrgødning mv. til sådanne områder, jf. § 19, stk. 7. Godkendelsesordningen er i bemærkningerne forudsat kun at ville vedrøre ændringer af eksisterende anlæg, mens regler efter § 19, stk. 7 også vil kunne få betydning for nuværende anvendelse af arealerne. I bemærkningerne fremhæves, at sidstnævnte næppe vil få meget indgribende betydning, da det ikke vil forhindre tilførsel af uorganisk gødning.[61]

Påbud om dyrkningsrestriktioner

De *konkrete indgrebsbeføjelser* i §§ 23-24 (påbud om beskyttelsesområder i forbindelse med vandindvindingsanlæg) og § 26a (påbud om dyrkningsrestriktioner til beskyttelse af nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider) kan rettes mod landbrugets arealanvendelse.

Indgreb i eksisterende lovlig anvendelse vil som udgangspunkt udløse *erstatning*, jf. § 26a og §§ 62-64. Anvendelsen af miljøbeskyttelseslovens § 26a forudsætter, at der foreligger en såkaldt indsatsplan udarbejdet i henhold til vandforsyningslovens §§ 13-13d. Desuden forudsættes det, at der ikke kan opnås en aftale om dyrkningsrestriktioner på rimelige vilkår. Der skal ifølge § 26a ydes fuldstændig erstatning for sådanne rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger. Erstatningen ydes ud fra et billighedssynspunkt. Indgrebet vil i nogle tilfælde – men ikke alle – kunne have karakter af ekspropriation. Der er således ikke tale om en generel ekspropriationshjemmel, men om en påbudshjemmel knyttet til de specifikke betingelser, der er opregnet i bestemmelsen. Det må bemærkes, at § 26a er snævert knyttet til vandressourceplanlægningen og udarbejdelsen af indsatsplaner. Bestemmelsen giver derfor ikke hjemmel til at påbyde dyrkningsrestriktioner mhp. begrænsning af f.eks. fosforforurening.

Bestemmelsen i § 24 antages at have et relativt snævert anvendelsesområde. Det er antaget, at der skal foreligge en aktuel vandforsyningsinteresse og at § 24 derfor ikke kan benyttes til at beskytte grundvandet generelt.[62] I praksis er bestemmelsen anvendt til at udlægge gødsknings- og/eller sprøjtefrie bælter på mindst 10 m fra boringen, jf. retningslinierne i Miljøstyrelsens cirkulære nr. 64 af 28. februar 1980 om vandindvinding og vandforsyning. I relation til § 24 og den hertil knyttede erstatningsbestemmelse i § 63 er det dog interessant, at der ikke skal ydes erstatning, såfremt andet følger af andre retsregler. Østre Landsret har i U1995.952Ø med baggrund i denne bestemmelse fundet, at § 24 ikke er til hinder for, at der erstatningsfrit i en tilladelse til råstofindvinding kunne fastsættes vilkår om begrænsninger i den efterfølgende landbrugsmæssige anvendelse af gødning og bekæmpelsesmidler på indvindingsarealet. Det er uklart, om denne retstilstand kan opretholdes efter indførelsen af § 26a, der ikke indeholder en tilsvarende modifikation om anden lovgivning.

Det har formentlig ikke været tanken, at § 26a skulle indskrænke de eksisterende muligheder for erstatningsfrit at regulere landbrugets forureningsforhold, f.eks. skærpelse af harmonikrav

[61] FT 1997-98 tillæg A sp. 1472ff.
[62] Bjerring og Møller, s. 285.

i en miljøgodkendelse. På den anden side er der åbnet mulighed for, at krav om reduceret gødningsmængde på bestemte arealer, der er fastsat i en indsatsplan, vil kunne begrunde erstatning efter § 26a. Det er således muligt, at fastsættelse af krav om en reduceret gødningsmængde inden for et indsatsområde vil kunne have meget forskellige økonomiske konsekvenser for to nabolandmænd alt afhængigt af, om der sker en godkendelsesbehandling, f.eks. ved en revurdering, eller påbudet fastsættes efter § 26a.

Er der ikke tale om godkendelsespligtige landbrug kan der evt. være tale om tilsvarende vilkår i en VVM-tilladelse. Derimod er det tvivlsomt, om der kan udstedes et påbud om reduceret gødningsmængde eller lignende efter miljøbeskyttelseslovens § 42. I forarbejderne til § 42[63] er det bemærket, at udvikling i renere teknologi vedrørende opbevaring og anvendelse af husdyrgødning skal ske gennem ændring af husdyrgødningsbekendtgørelsen og altså ikke gennem konkrete påbud. Det er ligeledes antaget, at § 42 ikke kan anvendes til at skærpe generelle vilkår i bekendtgørelser mv., medmindre der er udtrykkelig hjemmel herfor.[64] Det er uklart, om dette skal forstås som en generel afstandstagen til regulering gennem konkrete påbud vedrørende opbevaring og anvendelse af husdyrgødning.

2.2.2 Miljøgodkendelse – kapitel 5

Husdyrbrug af en vis størrelse (250 DE med visse modifikationer, jf. listebekendtgørelsens pkt. I.1) er godkendelsespligtige i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33.[65] For de godkendelsespligtige virksomheder gælder, at de ikke uden (ny) godkendelse må udvides eller ændres på en måde, der kan medføre forøget forurening. Der er ikke et fuldstændigt sammenfald mellem de husdyrbrug, der er godkendelsespligtige og de VVM-pligtige husdyrbrug efter samlebekendtgørelsens bilag 1. Hertil kommer samlebekendtgørelsens bilag 2-virksomheder, der som hovedregel ikke er godkendelsespligtige. Modsat kan en mindre udvidelse af et godkendelsespligtigt husdyrbrug kræve en ny miljøgodkendelse uden at være VVM-pligtig. Det er kommunen, der er godkendelsesmyndighed for husdyrbrug.

Forureningsforhold

Udover de uhensigtsmæssigheder som det manglende sammenfald mellem godkendelsespligtige og VVM-pligtige landbrug medfører, rejser der sig yderligere problemer i forbindelse med miljøgodkendelser. Dette skyldes bl.a., at miljøbeskyttelsesloven som nævnt ovenfor regulerer forureningsforhold og anvender et snævrere miljøbegreb end planloven. Dette vil kunne afhjælpes ved en *ændring af miljøbeskyttelseslovens formålsbestemmelse* til også f.eks. at varetage landskabshensyn. En sådan ændring vil imidlertid bryde med afgrænsningen af miljøbeskyttelsesloven som en lov, der regulerer forureningsforhold. Dette kan føre til afgrænsningsproblemer overfor andre love. En anden mulighed kunne være helt at se bort fra den nuværende lovstruktur og samle flere love i én lov med anvendelse af et bredt miljøbegreb. Der vil herefter kunne være specifikke reguleringer vedrørende forskellige miljøspørgsmål i loven. Det vil imidlertid føre for vidt i dette projekt at behandle sådanne forslag om en omstrukturering af større dele af miljølovgivningen.

[63] FT 1990/91 A sp. 1558.
[64] Bjerring & Møller, 1998 s. 510.
[65] Bekendtgørelse nr. 652 af 3. juli 2003 om godkendelse af listevirksomhed.

Vilkårsfastsættelse
Miljøgodkendelse rejser også nogle mere specifikke problemer særligt på landbrugsområdet. Det er et grundlæggende krav, at miljøgodkendelse kun kan gives, hvis virksomheden ikke giver anledning til væsentlig forurening.[66] Dette er for landbrugets vedkommende bl.a. fastslået af Miljøklagenævnet i KFE 1995.319. Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 34, at der kan stilles vilkår for virksomhedens etablering og drift. Endvidere fremgår det af godkendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 2, at vilkår udtrykkeligt skal angive grænserne for den påvirkning af det ydre miljø, som virksomheden kan bevæge sig inden for, evt. emissions- eller udledningsgrænser. Der tilstræbes normalt en fleksibilitet for virksomheden til at vælge de metoder eller teknikker, der bedst kan sikre overholdelse af sådanne vilkår.[67] Fastsættelse af vilkår om målbare grænseværdier kan for visse forhold, f.eks. lugtemission, være forbundet med så store usikkerheder og/eller uforholdsmæssigt store omkostninger, at de ikke bør indgå som vilkår i en miljøgodkendelse eller i et efterfølgende påbud efter § 41.[68]

Det traditionelle område for vilkår på landbrugsområdet har været forhold knyttet til anlægget, dvs. fluer, lugt, støj, affald, opbevaring og forsvarlig udbringning ved fremlæggelse af sædskifte- og gødningsplaner.[69] Ligeledes fremgår det af husdyrgødningsbekendtgørelsens § 1, stk. 4, at der kan fastsættes vilkår, der skærper bekendtgørelsens krav. Derimod synes det uafklaret, i hvilket omfang der i en miljøgodkendelse kan stilles arealrelaterede vilkår i øvrigt. Der er navnlig tale om tre hovedproblemer:

1) aftalearealer
2) afgrænsning til Fødevareministeriets lovgivning
3) afgrænsning til erstatningsbetingede dyrkningsrestriktioner

Aftalearealer
For så vidt angår *aftalearealer* er det af Skov- og Naturstyrelsen lagt til grund, at aftalearealer ikke kan anses som en del af virksomheden og at der derfor ikke kan stilles vilkår desangående.[70] Dette synspunkt må anskues som en udløber af det traditionelle rådighedskriterium.[71] Godkendelsesindehaveren har i en situation, hvor der anvendes aftaler om udbringning af husdyrgødning på anden mands ejendom ikke rådighed over de pågældende aftalearealer, som tilmed kan variere fra år til år. Det rejser særlige problemer i relation til VVM, hvor der forudsættes en vurdering af gødningsudbringningen også på aftalearealer. Det må anses for tvivlsomt, om der i en VVM-tilladelse til ansøgeren kan fastsættes vilkår vedrørende udbringningen på aftalearealer, som den pågældende ikke har rådighed over. Der er næppe hjemmel i lovgivningen til at stille krav om VVM-tilladelse rettet til ejeren af aftalearealerne, da det jo er etablering/udvidelse af husdyrholdet som udløser VVM-krav. Derimod skal der i en ændringssituation med nye aftalearealer, formentlig foretages en screening, jf. samlebekendtgørelsens bilag 2, pkt. 13. Men der kan næppe heller i denne situation udstedes en VVM-tilladelse til ejeren af aftalearealerne.

[66] Se Bjerring & Møller, 1998, s. 384.
[67] Se Bjerring & Møller, 1998, s. 395.
[68] Se Miljøklagenævnets afgørelse af 2. december 2003, j.nr. 13/161-10
[69] Se Miljøstyrelsen, 1997: Vejledning om godkendelse af husdyrbrug, 2. udg., s. 31ff.
[70] MAD 2000.659.
[71] Generelt om rådighedskriteriet se Basse, 2002 s. 250 og 296.

Spørgsmålet om vilkår vedrørende aftalearealer bør derfor præciseres i lovgivningen, da det eksisterende hjemmelsgrundlag er uklart.

Afgrænsning til Fødevareministeriets lovgivning

Vedrørende *afgrænsningen til Fødevareministeriets lovgivning* er problemet, om Fødevareministeriets lovgivning (gødningsloven) indskrænker muligheden for at fastsætte vilkår af denne karakter, dvs. vedrørende sædskifte, kvælstofnormer, plantedække mv. Problemet kan anskues såvel udfra en lex specialis betragtning, hvorefter gødningsloven som særlov går forud for miljøbeskyttelsesloven, som ud fra forvaltningsretlige specialitetsbetragtninger. Spørgsmålet er, om regulering af sådanne forhold efter gødningsloven udelukker eller på anden måde begrænser muligheden for at regulere de samme forhold efter miljøbeskyttelsesloven.

Det er for så vidt klart, at forureningsbegrænsning i relation til husdyrgødning ligger inden for miljøbeskyttelseslovens formål og derfor bør kunne reguleres efter denne lov. I den ovenfor nævnte sag U1995.952Ø blev specialitetsprincipperne ikke tillagt afgørende betydning ved fastsættelse af et vilkår om dyrkningsrestriktioner efter råstofloven, bl.a. med henvisning til formuleringen af miljøbeskyttelseslovens § 24.

Kompetencespørgsmålet vedrørende landbrugets gødningsanvendelse har været diskuteret i lovforarbejderne navnlig vedrørende beføjelsen til at udstede generelle regler efter miljøbeskyttelsesloven. Med baggrund i forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 7, stk. 1, nr. 11[72] synes kompetenceafgrænsningen at være den, at der med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven kan fastsættes regler vedrørende gødningsmængden, mens øvrige krav vedrørende dyrkningspraksis mv. hører under Fødevareministeren.[73] I forbindelse med gennemførelse af IPPC-direktivet blev det i forarbejderne[74] bemærket, at der ville være mulighed for at skærpe de generelle regler – herunder også Fødevareministeriets regler – i en miljøgodkendelse. Det er imidlertid tvivlsomt, om dette udsagn kan tillægges afgørende vægt, da der ikke synes at være tale om en generel stillingtagen til en ændret kompetencefordeling mellem Miljøministeriet og Fødevareministeriet.

Der kan næppe i en miljøgodkendelse fastsættes skærpede kvælstofnormer for de afgrøder landmanden dyrker eller krav om yderligere udlæg af arealer med efterafgrøder. Derimod kan der formentlig fastsættes vilkår vedrørende gødningsmængden, f.eks. gennem en skærpelse af harmonikravene. Selvom harmonikravene ikke er arealspecifikke kan der muligvis fastsættes vilkår, der begrænser gødningsmængden på bestemte arealer. Det er formentlig ikke i strid med kompetenceafgrænsningen i forhold til Fødevareministeriet og gødningsloven at fastsætte vilkår vedrørende den maksimale kvælstofbelastning fra ejendommen. Sådanne vilkår må imidlertid tilgodese det almindelige krav om bestemthed, se nedenfor vedr. MAD 2000.659.

Spørgsmålet om afgrænsningen mellem miljøbeskyttelsesloven og gødningsloven i relation til vilkårsfastsættelse bør afklares i forbindelse med en ændret miljøregulering af landbruget.

[72] FT 1997-98 tillæg A sp. 1461.
[73] Anker, 2002 s. 473 og 498.
[74] FT 1998-99 tillæg A (L161).

Afgrænsning til erstatningsbetingende dyrkningsrestriktioner
Hvorvidt vilkår, der griber ind i *eksisterende lovlig arealanvendelse*, vil kunne accepteres uden erstatning i en miljøgodkendelse må bl.a. vurderes i lyset af de ovenfor nævnte bestemmelser i miljøbeskyttelseslovens § 23, 24 og 26a. Som det fremgår ovenfor har Østre Landsret i U 1995.952Ø antaget, at der uanset § 24, stk. 1 jf. § 63 kunne stilles vilkår om dyrkningsrestriktioner i en råstofindvindingstilladelse. Miljøbeskyttelseslovens § 26a indeholder imidlertid ikke et tilsvarende forbehold om andre retsregler. Det er problematisk, hvis tilsvarende restriktioner i eksisterende lovlig anvendelse mhp. beskyttelse af grundvandet mod nitrat kan fastsættes (erstatningsfrit) i en miljøgodkendelse. Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der ikke i en miljøgodkendelse kan fastsættes krav om den maksimale husdyrgødningsmængde på bestemte arealer. Derimod vil f.eks. vilkår om udlæg af dyrkningsfrie bræmmer mv. være problematiske.

Gødningsudbringning ligger inden for miljøbeskyttelseslovens område – og reguleres i husdyrgødningsbekendtgørelsens harmonikrav og i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 24 om, at der ikke må gødskes ud over det gødskningsnormerne jf. gødningsloven tilsiger. Det fremgår af husdyrgødningsbekendtgørelsens § 1, stk. 4, at der i en miljøgodkendelse kan fastsættes vilkår, der er mere vidtgående end bekendtgørelsens bestemmelser. Dette må dog læses med de ovenfor nævnte mulige begrænsninger. Der synes ikke at være problemer vedrørende fastsættelse af vilkår for anlægget som sådant, dvs. vedrørende opbevaringsanlæg, staldindretning, ventilation, lugtgener mv. Vilkår om nedbringelse af ammoniakfordampning fra stald- og opbevaringsanlæg samt udbringning synes derfor uproblematiske.

Saglighed, bestemthed og proportionalitet
Spørgsmålet om, hvilke arealrelaterede vilkår der kan fastsættes i en miljøgodkendelse er som det fremgår ikke afklaret. Hertil kommer, at der naturligvis må iagttages sædvanlige krav om saglighed, bestemthed og proportionalitet i vilkårsfastsættelsen. Vilkår skal således sagligt kunne relateres til etableringen eller udvidelsen af husdyrproduktionen. Det betyder, at der eksempelvis ikke vil kunne stilles vilkår vedrørende pesticidanvendelse eller andre vilkår, der ikke er relateret til (udvidelsen) af husdyrholdet.

Kravet om bestemthed kan også frembyde problemer i relation til landbruget, idet der kun bør stilles vilkår som med en rimelig sandsynlighed vil kunne efterkommes.[75] Vilkår om maksimal udvaskning fra rodzonen kan det være vanskeligt at sikre overholdelsen af pga. variationer i nedbørsmængde mv., dvs. forhold som adressaten ikke har indflydelse på. Overholdelse af sådanne vilkår kan muligvis baseres på modelberegninger, som er uafhængige af f.eks. klimatiske forhold, således at det er den beregnede udvaskning og ikke den faktiske udvaskning, der er afgørende for, om vilkåret er overholdt.

Med baggrund i en sådan antagelse har Skov- og Naturstyrelsen i den ovenævnte sag (MAD 2000.659) antaget, at der kunne stilles vilkår om den maksimale udvaskning fra rodzonen beregnet som den forventede udvaskning ved gennemsnitsklima på grundlag af sædskifte- og gødningsplaner. Dette svarer i realiteten til et vilkår om, at der skal udformes sædskifte- og gødningsplaner som godtgør en sådan maksimal udvaskning. Baggrunden for et sådant vilkår kan være ønsket om at give godkendelsesindehaveren den fornødne fleksibilitet til indretning af produktionen. Der kan således være mange forskellige muligheder, hvorpå en reduktion af

[75] Se Miljøstyrelsen, 1997: Vejledning om godkendelse af husdyrbrug, 2. udg., s. 31. Se også Bjerring & Møller, s. 402.

kvælstofbelastningen kan opnås. Sagen blev indbragt for Miljøklagenævnet, der anså spørgsmålet for principielt. Grundet mellemkommende ændringer i projektet blev sagen imidlertid hjemvist til fornyet behandling i kommunen. Miljøklagenævnet har således ikke taget stilling til gyldigheden af sådanne vilkår.

2.2.3 Husdyrgødningsbekendtgørelsen

Husdyrgødningsbekendtgørelsen[76] retter sig mod såvel anlæg som arealanvendelse, jf. bekendtgørelsens § 1, som generelt sigter mod at begrænse forurening og gener fra dyrehold, herunder produktion, opbevaring og anvendelse af husdyrgødning. Som ovenfor nævnt må der dog antages at eksistere en afgrænsning i forhold til Fødevareministeriets ressort, først og fremmest gødningsloven. Denne afgrænsning synes at gå ved udbringningen af husdyrgødning til arealer med gødskningsbehov. Krav, der ligger derudover, f.eks. vedrørende gødningsnormer, sædskifte m.v. må antages at høre under gødningsloven.

Generelle krav

Husdyrgødningsbekendtgørelsens *generelle regler* om *anlæg* til husdyrproduktion omfatter afstandskrav til nabobeboelse mv., indretningskrav (stalde, afløb, ventilation mv.) samt opbevaringskrav (kapacitet, udformning mv.). Generelle regler om *arealanvendelse* – eller rettere anvendelse af husdyrgødning – omfatter regler om udbringning (tidspunkt, metode mv.) og de såkaldte harmonikrav. *Harmonikravet* gælder for bedriften som helhed og skal opfyldes på bedriftsniveau, evt. ved aftaler jf. § 28, stk. 8. Harmonikravet sikrer ikke, at der på de enkelte arealer kun udbringes husdyrgødning svarende til f.eks 1,4 DE/ha. Det kan derfor være vanskeligt i en miljøgodkendelse at skærpe harmonikravet for bestemte arealer, idet harmonikravet ikke er arealspecifikt men fastsættes for hele bedriften. En vigtig bestemmelse, som kæder miljøbeskyttelsesloven sammen med gødningsloven, er husdyrgødningsbekendtgørelsens § 24 om, at husdyrgødning kun må tilføres afgrøder med en kvælstofnorm fastsat i medfør af gødningsloven.

Anmeldelse og lokaliseringstilladelse

Husdyrgødningsbekendtgørelsen indeholder også en konkret regulering i form af et krav anmeldelse af etablering, udvidelse eller ændring af de omhandlede anlæg til kommunalbestyrelsen, jf. §§ 29-30. Er afstandskravene ikke opfyldt, kan der gives en lokaliseringstilladelse for anlægget. Der skal i en lokaliseringsgodkendelse fastsættes sådanne vilkår, at risikoen for forurening eller ikke-uvæsentlige gener begrænses. I U 2003.573H fandt Højesteret det ikke godtgjort, at det burde have stået myndighederne klart, at det – uanset alle lugtbegrænsende foranstaltninger – ikke ville være muligt at drive et svinehold på den pågældende lokalitet uden at påføre omgivelserne ikke uvæsentlige gener. Godkendelsen stod derfor ved magt.

Det er kommunalbestyrelsen, der er den kompetente myndighed efter husdyrgødningsbekendtgørelsen. Skov- og Naturstyrelsen er klageinstans. Tilsynsmyndigheden er kommunen – bortset fra harmonikravene i § 28, hvor Plantedirektoratet er tilsynsmyndighed, jf. § 32.

[76] Bekendtgørelse nr. 604 af 15. juli 2002, senest ændret v. bekendtgørelse nr. 161 af 17. marts 2003.

2.3 Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelsesloven[77] er ikke specifikt rettet mod landbrugets anlæg og arealanvendelse. Derimod er der tale om en lovgivning, hvor det er naturen der er udgangspunkt for regulering og hvor det er påvirkningen heraf, der er afgørende for, om anlæg eller arealanvendelse falder ind under de pågældende bestemmelser. Der er dog en række bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, som har betydning for såvel landbrugets anlæg som dets arealanvendelse. Det drejer sig bl.a. om § 3 (naturtyper), §§ 8 og 15 (klit- og strandbeskyttelseslinien), § 38 (fredninger) og § 58 m.fl. (naturgenopretning, vådområder m.v.). I det følgende inddrages alene reguleringen i § 3 samt §§ 8 og 15. Der er i begge tilfælde tale om generelle beskyttelsesbestemmelser, hvor der dog konkret kan meddeles en dispensation i særlige tilfælde, jf. § 65, stk. 1 og 3. I tilknytning til naturbeskyttelsesloven er det vigtigt at være opmærksom på kravene i bekendtgørelsen om internationale naturbeskyttelsesområder, der fastsætter visse krav til delvis implementering af bl.a. habitatdirektivet. Bestemmelserne i bekendtgørelsen retter sig i første omgang mod myndighedernes administration af planlægnings- og enkeltsagsbeføjelser efter miljølovgivningen.

§ 3-arealer

Naturbeskyttelseslovens § 3 er først og fremmest relevant i forhold til landbrugets arealanvendelse, herunder landbrugets gødningsanvendelse. § 3 kan dog også have betydning for lokalisering af landbrugets anlæg, idet kvælstoffølsomme naturtyper kan betyde, at der ikke kan accepteres lokalisering eller ændring af anlæg i eller i umiddelbar nærhed af § 3-området, hvis det kan medføre en ændring af det beskyttede områdes naturtilstand, f.eks. pga. ammoniakfordampning fra staldanlæg m.v. I relation til landbrugets arealanvendelse er hovedreglen, at arealanvendelse kan fortsætte som hidtil – herunder evt. gødskning af engarealer. Bestemmelsen hjemler ikke indgreb i eksisterende lovlig anvendelse, se dog om § 3, stk. 4 nedenfor. Forøget gødskning vil derimod være i strid med § 3, hvis det kan forringe naturtilstanden.

Dette gælder både forøget gødskning i selve § 3-området, men også på *naboarealer*, idet det er påvirkningen af naturtilstanden i § 3-området, der er afgørende. Ifølge Naturklagenævnet kræves det, at der er tale om en direkte og umiddelbar påvirkning af § 3-området. I praksis har der hidtil været en vis tilbageholdenhed vedrørende naboarealer, se bl.a. KFE 1998.224 hvor det vurderedes "..at almindelig gyllespredning på marker i nærheden af § 3-områder kan normalt ikke betragtes som havende en umiddelbar og direkte virkning på området". En sådan tilbageholdenhed kan skyldes dels et krav om en tilstrækkelig årsagssammenhæng samt retssikkerhedsmæssige betragtninger i øvrigt. Det kan for naboarealer være vanskeligt at forudse, dels hvad der er "naboarealer", dels hvilke aktiviteter der kan ændre tilstanden af § 3-området. I relation til VVM kan lokalisering af anlæg eller udbringningsarealer i eller i nærheden af § 3-områder kræve en nærmere undersøgelse af påvirkningen.

Der er i § 3, stk. 4 adgang for miljøministeren til at fastsætte nærmere regler *om gødskning på beskyttede arealer*, herunder om mængden af gødning eller forbud mod gødskning. Bestemmelsen er dog ifølge forarbejderne[78] primært rettet mod at lette administrationen af §

[77] Bekendtgørelse nr. 85 af 4. februar 2002 af lov om naturbeskyttelse, senest ændret ved lov nr. 145 af 25. marts 2002.
[78] FT 1990/91 tillæg A sp. 1654.

3, idet "hidtidig drift" er et vanskeligt begreb. Bestemmelsen giver alene hjemmel til at begrænse gødningsmængden på de beskyttede arealer og således ikke på naboarealer. § 3, stk. 4 kan derfor ikke danne hjemmel for etablering af bufferzone eller lignende omkring § 3-arealer. Hjemlen er ikke udnyttet.

Strandbeskyttelses- og klitfredningslinien
Strandbeskyttelseslinien indeholder et forbud mod tilstandsændring samt udstykning mv., jf. § 15, stk. 1 og tilsvarende for klitfredningslinien, jf. § 8. Klitfredede arealer må heller ikke afgræsses, medmindre det er led i hidtil lovlig landbrugsmæssig udnyttelse. *Beskyttelsen* gælder som udgangspunkt ikke for landbrugsmæssig drift, jf. §§ 8, stk. 7, nr. 2 og 15, stk. 5, nr. 1 – bortset fra tilplantning. Efter ikrafttrædelse af de udvidede beskyttelseslinier er ydermere undtaget erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri i umiddelbar tilknytning til eksisterende bygninger. Der kræves dog tilladelse vedr. den nærmere *beliggenhed og udformning af bygningerne*. Men erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri kan ikke nægtes. Strandbeskyttelseslinien har kun begrænset betydning i forhold til husdyrproduktion og gødningsanvendelse. Da der er tale om en beskyttelse af kystlandskabet vil bestemmelsen som udgangspunkt ikke have nogen betydning for gødningsanvendelsen.

Dispensation
Dispensation fra § 3 eller §§ 8 og 15 kan kun meddeles i særlige tilfælde, jf. § 65, stk. 1 og 3. Det er i lovbemærkningerne understreget, at det ikke er tilstrækkelig grund til at meddele dispensation, at der er påvist en væsentlig jordbrugsmæssig eller anden økonomisk interesse i indgrebet.[79] Det er amterne, der administrerer såvel § 3 som strandbeskyttelseslinien. Ligeledes er det amtsrådet, der fører tilsyn med lovens overholdelse, jf. § 73, stk. 1.

Bufferzoner
I forbindelse med Wilhjelm-udvalget har muligheden for etablering af *bufferzoner* omkring sårbare naturområder været diskuteret. Hvorledes bufferzoner nærmere vil kunne gennemføres afhænger dog af, hvilke aktiviteter de i givet fald skal være rettet mod. Er der tale om bufferzoner, der sigter mod nye anlæg eller aktiviter, vil der som udgangspunkt kunne være tale om en generel erstatningsfri regulering, der kan fastsættes i naturbeskyttelsesloven. Det kan dog også tænkes, at husdyrgødningsbekendtgørelsens generelle krav vedrørende ammoniakemissioner fra husdyrbrug kan præciseres og der kan evt. stilles krav om en konkret lokaliseringsgodkendelse inden for visse afstandsgrænser.

Fredning, naturgenopretning mv.
Det må konstateres, at der i naturbeskyttelsesloven mangler en generel hjemmel til at indgå *aftaler* eller fastsætte *påbud om dyrkningsrestriktioner* for så vidt angår den eksisterende arealanvendelse, eksempelvis bestemmelser i lighed med dem der gælder for beskyttelsen af drikkevandsressourcer i vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven. I det fremsatte forslag til ændring af naturbeskyttelsesloven er der foreslået nye aftale- og indgrebsbeføjelser i naturbeskyttelsesloven men kun for så vidt angår beskyttelsen af internationale naturbeskyttelsesområder.[80]

Fredningsinstrumentet rummer mulighed for at pålægge dyrkningsrestriktioner af forskellig art mod erstatning. Fredninger skal imidlertid kun anvendes, hvor anden lovgivning ikke er

[79] FT 1991-92 tillæg A sp. 1439.
[80] L146, FT 2003/04.

tilstrækkelig til at sikre de pågældende naturværdier. Fredningsinstrumentet må i sin nuværende udformning anses som et tids- og ressourcekrævende instrument til gennemførelse af konkrete dyrkningsrestriktioner. Der eksisterer forskellige *støtteordninger* i forbindelse med naturgenopretning og miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger.

Internationale naturbeskyttelsesområder
EU's habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiver har hidtil primært været implementeret ved bekendtgørelsen om internationale naturbeskyttelsesområder.[81] Den foreslåede ændring af naturbeskyttelsesloven vil tilvejebringe yderligere retsgrundlag for gennemførelsen, navnlig i relation til mulighederne for at gennemføre aktive bevaringsforanstaltninger og indgreb i den eksisterende arealanvendelse gennem aftale- og påbudsbeføjelser. I hvilket omfang disse bestemmelser opfylder Danmarks forpligtelser i henhold til direktiverne vil ikke blive nærmere berørt her. Heller ikke de af direktivet følgende krav vedrørende artsbeskyttelse uden for de internationale naturbeskyttelsesområder berøres.

Bekendtgørelsen om internationale naturbeskyttelsesområder retter sig først og fremmest mod de (amts-)kommunale myndigheder og har derfor alene indirekte betydning for landbruget. Bekendtgørelsen indeholder en planlægningsbestemmelse, hvorefter de ved bekendtgørelsen udpegede områder skal optages i region- og kommuneplanerne. Desuden gælder der særlige begrænsninger for planlægningen i disse områder, jf. bekendtgørelsens § 2. Det fremgår endvidere af bekendtgørelsens § 6, stk. 1, at der i redegørelsen til planforslag, der kan påvirke et område væsentligt, skal indgå en vurdering af forslagets virkninger på området. Det er ikke afgørende, om planen vedrører aktiviteter inden for eller uden for området, men derimod om der kan ske en væsentlig påvirkning af området. Dette indebærer, at udarbejdelse af regionplantillæg for VVM-pligtige landbrug, der kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, skal indeholde en sådan vurdering – formentlig som en del af VVM-vurderingen. Et sådant regionplantillæg kan kun vedtages, såfremt det ikke vil skade områdets integritet eller såfremt betingelserne i § 7 om bydende nødvendige hensyn mv. er opfyldt.

Bekendtgørelsen indeholder endvidere bestemmelser vedrørende myndighedernes administration af enkeltsagsbeføjelser efter en række nærmere i § 4, stk. 3 angivne lovbestemmelser, herunder miljøgodkendelse, dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 mv. De nævnte tilladelser kan ikke gives, såfremt det ansøgte vil indebære en forringelse af områdets naturtyper og levestederne for arterne, eller kan medføre betydelige konsekvenser for de arter, området er udpeget for, jf. § 4, stk. 1. Ifølge § 6, stk. 3 skal det af evt. tilladelser, dispensationer mv. fremgå, at denne betingelse er opfyldt, dvs. at der herved indirekte forudsættes en konsekvensvurdering. Det forekommer tvivlsomt, om der herved sikres en fuld gennemførelse ved præcise retlige bestemmelser af direktivets krav om en konsekvensvurdering under hensyntagen til bevaringsmålsætningerne af alle planer og projekter, der kan have væsentlig indvirkning på lokaliteten. I praksis må det forventes, at de fleste projekter – herunder landbrugsprojekter – der kan have væsentlig indvirkning på lokaliteten vil være VVM-pligtige, og at habitatdirektivets vurderingsforpligtelse varetages i denne sammenhæng. Ifølge forslaget til naturbeskyttelseslov vil der skulle ske anmeldelse af driftsændringer m.v. med henblik på en vurdering af konsekvenserne for de beskyttede naturtyper og arter – dog ifølge forslaget kun driftsændringer inden for de internationale

[81] Bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder.

naturbeskyttelsesområder. Denne begrænsning er ifølge forslaget bl.a. begrundet i retssikkerhedshensyn, idet det uden for områderne kan være vanskeligt for den enkelte at bedømme, hvilke driftsændringer der evt. kan påvirke området og derfor bør anmeldes. Begrænsningen synes imidlertid ikke at harmonere med habitatdirektivets krav, selvom det i forarbejderne vurderes, at aktiviteter med væsentlig betydning ofte vil foregå inden for udpegede områder, da disse i mange tilfælde omfatter større arealer end dem, der skal beskyttes efter direktiverne.[82] Det kan evt. overvejes at kombinere anmeldelse efter naturbeskyttelsesloven med VVM-anmeldelsesordningen, navnlig for så vidt angår ændringer vedrørende anvendelse af husdyrgødning. De øvrige driftsændringer, der er opregnet i det foreslåede bilag 2 til naturbeskyttelsesloven, kan næppe anses umiddelbart at vedrøre intensiv husdyravl og næppe heller de øvrige landbrugsprojekter nævnt i samlebekendtgørelsens bilag 1 og 2 – bortset fra nyplantning og rydning af skov. Aktiviteterne er derfor ikke umiddelbart omfattet af VVM-reglerne.

2.4 Gødningsloven

Som det fremgår ovenfor er gødningsloven[83] en central lovgivning, når det handler om miljøregulering af landbruget og den har en række berøringsflader med navnlig miljøbeskyttelsesloven og husdyrgødningsbekendtgørelsen. Disse berøringsflader er i den eksisterende lovgivning ikke helt afklaret, jf. ovenfor om miljøgodkendelse og om forskellige opgørelsesmetoder for så vidt angår husdyrgødningsmængden.

Gødningsloven fastsætter en række generelle krav vedrørende landbrugets gødningsanvendelse. Formålet med gødningsloven er at begrænse kvælstofudvaskning fra landbruget. En række af de anvendte virkemidler vil formentlig med visse tilretninger også kunne rette sig mod fosforforurening.[84]

Virksomheder omfattet af loven

Det er ikke kun jordbrugsbedrifter men i det hele taget *virksomheder,* der driver erhverv indenfor væksthusgartneri, frugtplantager og skovbrug, der er omfattet af loven. Afgørende for om en virksomhed er omfattet af loven er, om der er tale om en momspligtig virksomhed med en årlig omsætning på over 20.000 kr, som har en samlet husdyrbesætning på over 10 DE, en husdyrtæthed på over 1,0 DE pr. ha eller modtager mere end 25 tons husdyrgødning eller anden organisk gødning i planperioden, jf. § 2, stk. 2.

Generelle krav vedrørende gødningshusholdning

Gødningsloven fastsætter krav om etablering af plantedække, herunder mindst 6 % efterafgrøder, om gødningsregnskaber, kvælstofnormer og –kvoter samt udnyttelseskrav for husdyrgødning. Reglerne sigter mod at forbedre eller optimere gødningshusholdning på bedriftsniveau. Kravene om udarbejdelse af sædskifte- og gødningsplaner bliver fra 2004/2005 afløst af en fælles indberetning i forbindelse med hektarstøtteansøgningen. Ved indberetning af afgrøder, dyrehold, lager, overførsler mv. beregnes bedriftens kvælstofkvote og kvælstofproduktion.

---

[82] FT 2003-04 L 146 s. 35.

[83] Lovbekendtgørelse nr. 551 af 2. juli 2002, ændret v. lov nr. 203 af 20. marts 2003, se nærmere om gødningsloven Anker, 2002, s. 486ff og Afrapportering fra underarbejdsgruppen om gødningsplaner, VMP III, 2003.

[84] Afrapportering fra underarbejdsgruppen om gødningsplaner, VMP III, 2003 s. 40f.

Der er fastsat kvælstofnormer for de enkelte afgrøder. Det er muligt at *differentiere kvælstofnormer* mv. ud fra klimaforhold, jordbonitet og vandingsforhold, jf. § 6, stk. 3. I forbindelse med forberedelse af Vandmiljøplan III har underarbejdsgruppen for gødningsplaner fremhævet muligheden for differentiering også ud fra miljøhensyn på blokniveau.[85] Der skitseres bl.a. en GIS-baseret kontrol- og administrationsløsning, som vil kunne skabe et samlet overblik over gødskningsmulighederne og indgåede aftaler for den enkelte bedrift. Skærpede kvælstofnormer, harmonikrav, efterafgrødekrav mv. vil dog forudsætte, at der i de pågældende love skabes mulighed for differentiering af disse generelle krav.

I forbindelse med differentiering af de generelle krav vil det være nødvendigt at forholde sig til, om der sker indgreb i den eksisterende arealanvendelse af en sådan intensitet, at det kan være i strid med Grundlovens § 73. Det må antages, at der med respekt af Grundlovens § 73 er mulighed for en vis grad af differentiering.

2.5 Kompetencefordeling i den eksisterende lovgivning

Kompetencefordelingen mellem forskellige myndigheder er et vigtigt element ved en forenkling af landbrugets miljøregulering. I den eksisterende lovgivning er kompetencerne spredt på flere myndigheder både for så vidt angår 1. myndighedsinstans, klageinstans og tilsynsmyndighed. Dette er især tydeligt i forbindelse med VVM og miljøgodkendelse, hvor det er henholdsvis regionplanmyndigheden og kommunalbestyrelsen, der har kompetencen i 1. instans. En sådan situation, hvor der er flere myndigheds-"indgange" og hvor grænsefladerne mellem de forskellige kompetencer kan opleves som uklar set fra ansøgers synspunkt , er retssikkerhedsmæssigt uheldigt. En mere enstrenget myndighedsstruktur med én "indgang" til myndighederne kunne gøre reguleringen mere overskuelig for borgerne. Ligeledes kan der være ressourcemæssige fordele forbundet med en forenkling af myndighedsstrukturen. En forudsætning for forenkling må dog være, at de myndigheder der tildeles kompetence besidder de nødvendige kvalifikationer, herunder mhp. at sikre en miljøfaglig vurdering.

Årsagerne til spredningen af kompetencer i den eksisterende lovgivning skal dels findes i lovstrukturen, herunder forskellige ressortområder, dels i mere politiske overvejelser navnlig vedrørende opgavefordelingen mellem amter og kommuner. Spørgsmålet om opgavefordelingen vil naturligvis afhænge af opfølgningen på Strukturkommissionens arbejde.

[85] Teknisk underarbejdsgruppe F5 vedr. VMPIII: Afrapportering fra underarbejdsgruppen om gødningsplaner, 26. august 2003, s. 46ff.

	Amtsråd/regionplan myndighed	Kommunalbestyrelsen	Plantedirek-toratet
Planloven	• Regionplanlæg-ning • VVM • VVM-tilladelse • Tilsyn	• Kommune- og lokalplanlægning • Landzonetilladelse	
Miljøbeskyttelses-loven	• § 26a-påbud	• § 26a-påbud • Spildevandstilladelse u. 30 PE • Miljøgodkendelse • Anmeldelse (husdyrgødningsbekendt-gørelsen.) • Lokaliseringsgodkendelse (husdyrgødningsbekendt-gørelsen) • Miljøtilsyn	• Harmoni-tilsyn
Naturbeskyttelses-loven	• Dispensation (§ 65, stk.3) • Beliggenhedstil-ladelse (§ 15, stk. 5, nr. 7) • Tilsyn		
Gødningsloven			• Registrering • Tilsyn
Øvrige		• Byggetilladelse	

Figur 1: Oversigt over kompetencefordelingen i den eksisterende miljøregulering af landbruget.

Det fremgår, at *kommunalbestyrelserne* først og fremmest har kompetencen vedrørende den traditionelle anlægsrelaterede lovgivning. Der skal således ske anmeldelse efter husdyrgødningsbekendtgørelsen af etablering, udvidelse eller ændring af alle erhvervsmæssige husdyrbrug, jf. husdyrgødningbekendtgørelsens §§ 29-30. Kommunalbestyrelsen er ligeledes ansvarlig for det almindelige miljøtilsyn efter miljøbeskyttelsesloven. Dog er det værd at bemærke, at Plantedirektoratet fører tilsyn med husdyrgødningsbekendtgørelsens harmonikrav.

Amtsrådene/regionplanmyndighederne har først og fremmest kompetence for så vidt angår den mere arealrelaterede lovgivning, men dog også for VVM som et instrument, der går på tværs af anlæg og arealanvendelse.

Det traditionelle *kommunale landbrugstilsyn* omfatter tilsynsbesøg med en kontrol af de umiddelbart konstatérbare forhold, dvs. først og fremmest knyttet til gårdanlægget såsom opbevaringsforhold, ventilation, staldindretning, afstandskrav mv. Tilsynet med gødningsanvendelsen/-husholdningen sker i dag gennem gødningslovens krav om indsendelse af gødningsregnskaber og ved *Plantedirektoratets kontrol* af disse. Det er ikke udelukket, at der som et led i denne kontrol vil kunne inddrages kontrol af yderligere dyrkningsrestriktioner som måtte være fastsat for konkrete arealer på bedriften. Der kan imidlertid ikke gennem gødningsregnskaber mv. på bedriftsniveau foretages en kontrol af gødningsanvendelsen på de enkelte arealer. Landmandens incitament til at gødske i modstrid med de fastsætte normer må dog antages at være begrænset, selvom det ikke kan udelukkes at eksistere. I hvilket omfang "grønne regnskaber" kan anvendes som et kontrolmiddel for bedriftens samlede tab af næringsstoffer afhænger bl.a. af, om det er muligt at registrere al ind- og udførsel af næringsstoffer for bedriften. Der er visse muligheder for et fælles tilsyns- og kontrolsystem, som er baseret på disse to tilsyn, bl.a. i forbindelse med det såkaldte servicefællesskab. Der må dog i et fælles kontrolsystem tages højde for forskellige opgørelsesprincipper.

Ud over flerheden af 1. instans- og tilsynsmyndigheder er der også forskellige *klageinstanser*. Mens Naturklagenævnet er klageinstans for så vidt angår planloven, herunder VVM, er Miljøklagenævnet klageinstans for så vidt angår miljøbeskyttelsesloven – for landbrugets vedkommende dog med Skov- og Naturstyrelsen som den første klageinstans og efter husdyrgødningsbekendtgørelsen som den endelige klageinstans, jf. bekendtgørelsens § 31. Tilsyneladende bliver klageadgangen efter miljøbeskyttelsesloven kun udnyttet i meget begrænset omfang, hvorimod interessen samler sig om VVM. Dette er for så vidt paradoksalt, navnlig fordi det er miljøgodkendelsen, der fastsætter de umiddelbart bindende vilkår for adressaten. Derimod beskæftiger Naturklagenævnet sig i VVM-sagerne ikke med, hvilke vilkår der kan fastsættes, men derimod om procedurekravene og spørgsmålet om, hvorvidt der er VVM-pligt eller ej. Senest har Naturklagenævnet netop præciseret, at vilkårsfastlæggelse er et miljøgodkendelsesspørgsmål og dermed hører under Skov- og Naturstyrelsen/Miljøklagenævnet.

Spørgsmålet om klageinstans er ikke nærmere behandlet i denne rapport. Der er i Miljøministeriet nedsat et udvalg, der ser nærmere på klagesystemet inden for miljøministeriets område.

3. Mulige lovgivningsmodeller

Der kan opstilles forskellige lovgivningsmodeller for miljøregulering af landbruget som i større eller mindre grad løser de ovenfor skitserede problemer. Det er vanskeligt at sammenligne forskellige lovgivningsmodeller, da de kan være designet til at løse specifikke problemer, f.eks. at samle afgørelseskompetencen hos én myndighed. Der er ligeledes et bredt spillerum fra lovgivningsmodeller, der alene præciserer retsgrundlaget i den eksisterende lovgivning, til modeller, der bygger på en helt ny lovgivning, f.eks. en særlig miljølov for landbruget. Det må også haves for øje, at en ændret miljøregulering af landbruget kan føre til nye afgrænsningsproblemer i relation til anden lovgivning, som ikke er behandlet i dette projekt. Valget af lovgivningsmodel vil naturligvis afhænge af en række faktorer, herunder den politiske vilje til forandring. Det må imidlertid være en forudsætning, at lovgivningen holder sig inden for de retlige rammer, der er beskrevet i afsnit 1.2, herunder de EU-retlige rammer.

Fremsatte forslag og øvrige initiativer
I det følgende er skitseret en række lovgivningsmodeller, som dels har været bragt i forslag fra forskellig side, dels yderligere modeller til overvejelse. De løsningsmodeller, der har været bragt i forslag fra forskellig side omfatter det fælles forslag til forenklet miljøregulering af landbruget fremlagt af landbrugsorganisationerne, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i 2000.[86] Forud herfor havde Amtsrådsforeningen fremlagt et forslag til individuel miljøgodkendelse af landbrug.[87] Endelig har Socialdemokratiet med Pernille Blach Hansen i spidsen fremsat et forslag til folketingsbeslutning i april 2003 om ændring af reguleringen af landbrugets miljøpåvirkning mv. Disse forslag beskrives nedenfor sammen med yderligere forslag til ændring af reglerne. Det er imidlertid ikke udelukket, at andre lovgivningsmodeller kan være relevante, f.eks. i forbindelse med andre initiativer, som har eller vil få betydning for landbrugets miljøregulering.

Disse initiativer omfatter opfølgningen på Strukturkommissionens arbejde vedr. amters og kommuners rolle fremover. Det gælder også arbejdet under Fødevareministeriet om forenkling af jordlovgivningen.[88] Endelig er der arbejdet med Vandmiljøhandlingsplan III. Det har hidtil været tanken, at nogle af de (nye) virkemidler, der kan blive et resultat af Vandmiljøplan III, skal bidrage til gennemførelsen af EU's vandrammedirektiv. I december 2003 blev der vedtaget en ny lov om miljømål mv. til gennemførelse af såvel vandrammedirektivets som habitatdirektivets planlægnings- eller forvaltningskrav. Derudover er fremsat forslag til ændring af naturbeskyttelsesloven med henblik på at sikre de nødvendige virkemidler til opfyldelse af bl.a. habitatdirektivet. Dette må naturligvis også haves for øje i dette projekt, men vil ikke blive genstand for nærmere vurdering. Forskellige støtteordninger mv., herunder EU's landbrugspolitik, er heller ikke medtaget i dette projekt, men de forudsættes bl.a. at kunne benyttes i forbindelse med aftaleordninger. De særlige juridiske

[86] Oplæg til differentiering, målretning og forenkling af miljøreguleringen af landbruget, De danske Landboforeninger, Dansk Familielandbrug, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening, 9. oktober 2000.
[87] Individuel miljøgodkendelse af landbrug, Amtsrådsforeningen, juni 2000.
[88] Betænkning nr. 1429 om forenklinger i jordlovgivningen, Fødevareministeriet, 2003 samt de fremsatte lovforslag L 112 om drift af landbrugsjorder og L 113 om landbrugsejendomme.

problemer, der kan knytte sig til brug af aftaleinstrumentet, f.eks. i forbindelse med aftalens ophør, behandles ikke nærmere.

Vurderingskriterier
I gennemgangen af de forskellige modeller er navnlig fokuseret på parametrene *forenkling*, herunder mht. myndighedsbehandlingen, *retssikkerhed* og overholdelse af de *retlige rammer i øvrigt*. De underspørgsmål, der navnlig søges belyst er:

1. I hvilket omfang forslaget kan rummes inden for den eksisterende lovgivning
2. Om forslaget kan etableres inden for de retlige rammer, der opstilles i bl.a. EU's direktiver
3. Om forslaget indebærer en forenkling navnlig mht. en mere enstrenget myndighedsstruktur (én myndighedsindgang)
4. Om forslaget skaber en afklaring af afgrænsningsproblemer navnlig i relation til reguleringen af anlæg ctr. arealanvendelse
5. Om forslaget rummer virkemidler til en målretning eller differentiering af miljøkravene til landbruget i forhold til arealernes sårbarhed

Det må påpeges, at der er tale om meget overordnede vurderinger, idet lovgivningsmodellerne er beskrevet med en forholdsvis ringe detaljeringsgrad. Det er ikke fundet hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at gå ind i en mere detaljeret beskrivelse og vurdering af enkelte lovgivningsmodeller.

3.1 Tidligere forslag

I det følgende gennemgås 3 forslag, der tidligere er blevet præsenteret:

- Differentieret miljøregulering – landbrugsorganisationerne og de kommunale organisationer, oktober 2000
- Individuel miljøgodkendelse – Amtsrådsforeningen, juni 2000
- Mere natur til flere – forslag til folketingsbeslutning B146, Socialdemokraterne april 2003

Det må bemærkes, at forslagene kun i begrænset omfang præciserer, hvilke lovgivningsmæssige tiltag, der vil være nødvendige til forslagets gennemførelse. Der er således ikke i forslagene taget stilling til, om de kan gennemføres inden for den eksisterende lovgivning eller om der kræves nye lovgivningsinitiativer.

3.1.1 Differentieret miljøregulering – landbrugsorganisationerne og de kommunale organisationer, oktober 2000

Forslaget fra landbrugsorganisationerne og de kommunale organisationer er baseret på behovet for en mere differentieret eller målrettet miljøregulering. Udgangspunktet for en sådan differentiering vil være en inddeling af landet i miljømæssigt robuste og miljømæssigt sårbare områder i regionplanerne.

Miljømæssigt robuste områder
I de robuste områder skal reguleringen være baseret på generelle regler og en forenklet behandling af VVM og miljøgodkendelsessager. Dette er ikke nærmere specificeret i forslaget.

Miljømæssigt sårbare områder
I de miljømæssigt sårbare områder skal amterne have ansvaret for administration af arealrelaterede støtteordninger samt i øvrigt for indsatsplaner indeholdende de fornødne supplerende aftaler for området. Endvidere er det tanken, at amterne skal have mulighed for at udstede retningslinier, der er direkte bindende for den enkelte landmand og som udløser kompensation – angiveligt efter samme principper som miljøbeskyttelseslovens § 26a, dvs. at der først skal søges en frivillig aftale. Dette punkt virker uklart formuleret i forslaget. Der synes dog at være tale om konkrete arealrestriktioner, f.eks. i form af dyrkningsforbud.

Myndigheder
Kommunerne skal have ansvaret for godkendelse af husdyrbrug samt for screening og VVM af landbruget. VVM skal i videst muligt omgang integreres i miljøgodkendelsen. Der vil således blive én godkendelsesmyndighed. Kommunen skal ligeledes være tilsynsmyndighed.

Forholdet til den eksisterende lovgivning og de retlige rammer
I forhold til de eksisterende regionplankompetencer vil udarbejdelse af indsatsplaner med tilhørende supplerende aftaler samt bindende retningslinier, der udløser kompensation, ikke umiddelbart kunne rummes inden for den eksisterende lovgivning. Tværtimod vil det indebære et brud med den traditionelle planlægning, der alene regulerer fremtidig arealanvendelse og det kun indirekte i forhold til borgerne. Udover at kræve et eksplicit hjemmelsgrundlag vil sådanne ordninger næppe kunne indgå direkte i plansystemet. Derimod er der ikke noget til hinder for, at anden lovgivning kan være direkte forbundet med planlægningen og dermed skabe grundlag for en regulering med udgangspunkt i planlægningen – således som det i dag er tilfældet med vandressourceplanlægningen og de hertil hørende beføjelser i vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven. Ud fra et ønske om forenkling er det dog klart, at det vil være ønskeligt om en sådan regulering kan samles i én lov. Spørgsmålet om planlægningens rolle bør også ses i sammenhæng med kravene i vandrammedirektivet og habitatdirektivet og den nye lovgivning, der skal implementere disse krav. Der synes her at være lagt op til en model, der minder om vandressourceplanlægningen. Det vil således være ønskeligt, at der også i andre situationer anvendes nogenlunde ensartede planlægning- og indgrebsbeføjelser

Forslaget lægger op til en integrering af VVM i miljøgodkendelsen. Dette må som omtalt i afsnit 2 forudsætte, at miljøbeskyttelseslovens formålsbestemmelse ændres, alternativt evt. at der etableres en særskilt miljølov for landbruget. Ligeså vil en tilpasning af grænseværdierne for henholdsvis VVM og miljøgodkendelse være hensigtsmæssig. Denne del af forslaget synes uproblematisk i forhold til såvel VVM- som IPPC-direktivet for så vidt angår husdyrbrug.

Enstrenget myndighedsstruktur?
Forslaget gør kommunen til godkendelses- og vurderingsmyndighed. Dette forudsætter naturligvis, at kommunerne har de tilstrækkelige faglige kvalifikationer og en vis erfaringsopsamling for at kunne løfte især VVM-opgaven. Dette er næppe tilfældet i dag for så vidt angår de primærkommunale enheder. Det er muligt, at kommunale fællesskaber kan have den tilstrækkelige faglighed til at kunne løfte opgaven. Det er dog ikke uproblematisk at basere en opgavefordeling på dannelse af fælleskommunale enheder og det forudsætter et klart hjemmelsgrundlag. Amtet gøres i forslaget ansvarlig for planlægning og

arealforvaltning. Nærmere spekulationer om opgavefordelingen mellem kommuner og amter vil dog afhænge af opfølgningen på Strukturkommissionens arbejde.

Anlæg ctr. arealanvendelse
Forslaget synes at forudsætte, at der anvendes et virkemiddel – godkendelse – fortrinsvis vedrørende anlæg, og andre virkemidler – "bindende retningslinier"/konkrete aftale- og indgrebsbeføjelser – vedrørende arealanvendelse. Dette fremgår dog ikke helt klart af forslaget. Det må forudsættes, at der i forbindelse med VVM anlægges en helhedsvurdering, jf. VVM-direktivet.

Målretning af miljøindsatsen
Det fremgår klart af forslaget, at der lægges op til en målretning af miljøindsatsen gennem den forskellige regulering i henholdsvis robuste og sårbare områder. Der er dog uklart, hvorvidt det er muligt at foretage en opdeling af landet i robuste og sårbare områder. Det må bl.a. haves for øje, at der er flere forskellige miljøhensyn: drikkevand, overfladevand, natur, landskab mv., som ikke altid vil være sammenfaldende. Det kan derfor være tvivlsomt, om der kan udpeges mange "robuste" områder og dermed hvor mange husdyrbrug, der vil være omfattet af en forenklet procedure. Samtidig kræver udpegning af sårbare områder med de deraf følgende reguleringsmæssige konsekvenser et velunderbygget grundlag.

Planlægning		
	Udpegning af robuste områder (regionplanmyndigheden)	Udpegning af sårbare områder (regionplanmyndigheden)
		Udarbejdelse af indsatsplaner (regionplanmyndigheden)
Generel regulering		
• **Arealanvendelse**	Fastlæggelse af generelle miljøkrav	Fastlæggelse af retningslinier, der er "bindende" for lodsejerne (regionplanmyndigheden)
• **Anlæg**	Fastlæggelse af generelle miljøkrav	
Konkret regulering		
• **Arealanvendelse**		Målretning og anvendelse af aftaler, støtteordninger mv. (regionplanmyndigheden)
• **Anlæg**	Forenklet VVM/miljøgodkendelses-procedure (kommunalbestyrelsen)	VVM integreres i miljøgodkendelsen (kommunalbestyrelsen)
Tilsyn		
	Tilsyn (kommunalbestyrelsen)	Tilsyn (kommunalbestyrelsen)

Figur 2: Oversigt over virkemidler og kompetencefordeling i forslaget om differentieret miljøregulering fra landbrugsorganisationerne og de kommunale organisationer, oktober 2000.

3.1.2 Individuel miljøgodkendelse – Amtsrådsforeningen, juni 2000

Det kan anføres, at dette forslag er uaktuelt organisationspolitisk set, idet Amtsrådsforeningen efterfølgende tilsluttede sig det ovenfor nævnte fælles forslag om differentieret miljøregulering. Alligevel er det fundet relevant at medtage forslaget i dette projekt, idet der er tale om nogle variationer i forhold til det senere fælles forslag, som er relevante at kommentere.

Målrettet, individuel miljøgodkendelse

Amtsrådsforeningens forslag bygger ligeledes på tanken om en differentieret miljøregulering med udpegning af miljømæssigt set robuste og sårbare områder. Amtsrådsforeningens forslag er dog i langt højere grad fokuseret på den konkrete regulering af landbruget gennem en godkendelsesordning, der principielt skal være gældende for alle landbrug. Godkendelsesordningen skal erstatte VVM og miljøgodkendelse. Det foreslås dog, at godkendelsesordningen alene skal være obligatorisk inden for såkaldte indsatsområder for sårbare natur- og vandområder, mens den uden for disse områder (i de robuste område) skal være frivillig og i videst muligt omfang baseret på overholdelse eller evt. lempelse af de generelle miljøkrav.

Ifølge Amtsrådsforeningens forslag skal godkendelsen inddrage arealanvendelsen, selvom denne kun indirekte hænger sammen med dyreholdet, da det er arealanvendelsen, der er styrende for miljøpåvirkningen. Dette vil bl.a. kunne udmøntes i vilkår om afgrødevalg. Endvidere skal der i miljøgodkendelsen gives et overblik over de arealrestriktioner, der i øvrigt gælder for ejendommen. Det er tanken, at der skal fastsættes konkrete miljømålsætninger og målsætninger for stoftabet. Med udgangspunkt heri kan landmanden i dialog med myndighederne tilrettelægge driften – herunder dyrkningspraksis – for at imødekomme disse målsætninger. Det fremgår af forslaget, at det er tanken, at dette først og fremmest skal ske frivilligt f.eks. ved anvendelse af aftaler, støtteordninger mv., men at der bør etableres en generel ekspropriationshjemmel. Kontrol med overholdelse af miljøgodkendelsens rammer skal ske gennem egenkontrol i form af et grønt regnskab for arealanvendelse og stofforbrug. Forslaget afholder sig fra at angive, om man kan nøjes med én kontrolmyndighed og hvem det i givet fald skulle være. Forslaget lægger imidlertid – i modsætning til det ovennævnte forslag – op til at, amtsrådet vil være den rette myndighed for denne godkendelsesordning, som bl.a. kan sikre koordinering af sagsbehandlingen over et større område, hvilket ifølge forslaget vil fremme lighedsprincippet. Amtsrådsforeningen afviser dog ikke, at dele af opgaven kan løses af kommunerne. Spørgsmålet om klageinstans berøres ikke i forslaget.

Forholdet til eksisterende lovgivning og retlige rammer i øvrigt

Amtsrådsforeningen forholder sig ikke til spørgsmålet om lovgrundlaget for den foreslåede ordning. Der er allerede i dag hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at fastsætte krav om godkendelse af etablering og udvidelse af husdyrbrug inden for indsatsområder med hensyn til nitrat, jf. § 19. Tilsvarende bestemmelser kunne tænkes for andre indsatsområder. Det må bemærkes, at i det omfang ordningen skal erstatte VVM og miljøgodkendelse, kan den ikke i robuste områder gøres frivillig for de landbrug, der er henholdvis VVM-pligtige og godkendelsespligtige iht. EU-direktiverne. Det kan dog ikke udelukkes, at en afgrænsning af

VVM-direktivets bilag 2-projekter til intensiv husdyravl kan foretages ved en kombination af et størrelseskriterium og det angivne placeringskriterium, uden at dette kommer i konflikt med VVM-direktivet. For at forslaget giver mening må såvel lokalisering af anlægget som af udbringningsarealerne være afgørende. Om samling af VVM og miljøgodkendelse, se bl.a. 3.2.2.

Anlæg ctr. arealanvendelse
Ved at indordne arealanvendelsen under godkendelsesordningen løber man dog ind i problemer vedrørende miljøbeskyttelseslovens anvendelsesområde, herunder afgrænsningen i forhold til Fødevareministeriets ressort. Forslaget vil således forudsætte en samordning af miljøbeskyttelsesloven og gødningsloven. Forslaget forholder sig ikke til den øvrige regulering af landbruget i bl.a. husdyrgødningsbekendtgørelsen, herunder lokaliseringsgodkendelse mv. som fortsat må være placeret hos kommunerne.

Enstrenget myndighedsstruktur?
Forslaget synes derfor ikke at indebære den forenkling, at der kun vil blive én myndighedsindgang for landmanden, idet kommunen fortsat har kompetencer i forhold til den konkrete regulering af landbrugets anlæg. Ifølge forslaget skal godkendelsen dog give et samlet overblik over ejendommens eller bedriftens miljøregulering. Dette synes umiddelbart at give en række nye afgrænsningsproblemer.

Målretning af miljøindsatsen?
Målretning af miljøindsatsen synes i forslaget at være baseret på den forholdsvis ressourcekrævende godkendelsesindsats, der følger anlægget/husdyrholdet. Derimod er der ikke i forslaget taget stilling til andre aftale- eller indgrebsmuligheder, f.eks. for arealanvendelse der ikke er knyttet til et husdyrbrug.

Planlægning		
	Udpegning af robuste områder (regionplamyndigheden)	Udpegning af sårbare områder/indsatsområder (regionplamyndigheden)
		Udarbejdelse af indsatsplaner (regionplanmyndigheden)
Generel regulering:		
• **Arealanvendelse**	Fastlæggelse af generelle miljøkrav	
• **Anlæg**	Fastlæggelse af generelle miljøkrav	
Konkret regulering		
• **Arealanvendelse**		Integreret godkendelse, se nedenfor
• **Anlæg**	Frivillig godkendelse (regionplanmyndigheden)	Integreret godkendelse (VVM og miljøgodkendelse) med fastlæggelse af driftsvilkår vedrørende anlæg (dyrehold), arealanvendelse og miljømål – evt. opfyldelse gennem aftaler, støtteordninger mv. (regionplanmyndigheden)
Tilsyn		
	Egenkontrol (tilsynsmyndighed ikke angivet)	Egenkontrol (tilsynsmyndighed ikke angivet)

Figur 3: Oversigt over virkemidler og kompetencefordeling i forslaget om individuel miljøgodkendelse fra Amtsrådsforeningen, juni 2000.

3.1.3 Mere natur til flere – forslag til folketingsbeslutning B146, april 2003

Socialdemokratiet fremsatte i april 2003 to forslag til folketingsbeslutning begge relateret til sloganet ”mere natur til flere – en naturreform for Danmark”. I det følgende behandles alene B 146 om ændring af reguleringen af landbrugets miljøpåvirkning samt ophævelse af landbrugets særstilling i planloven.[89]

Individuel miljøgodkendelse

Forslaget indebærer et krav om individuel miljøgodkendelse af alle landbrugsbedrifter med over 42 DE eller 30 ha samt et krav om (landzone)tilladelse til opførelse af ny bebyggelse, ændringer af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer for landbruget. Den foreslåede miljøgodkendelse skal sammenfatte såvel VVM-krav som miljøgodkendelseskrav. Godkendelsen skal ifølge forslaget tage udgangspunkt i stofbalancen på den enkelte bedrift, påvirkning af sårbare naturtyper og ressourcer samt kulturhistorien på og omkring ejendommen, dvs. at der lægges op til et bredt miljøbegreb selvom landskabsforhold dog ikke fremhæves eksplicit. Endvidere skal der lægges vægt på den samlede belastning i området,

[89] Det andet forslag var B 147 om naturpleje og naturgenopretning.

dvs. på kumulative hensyn. Naturkvalitetsmålsætninger – fastlagt i regionplanerne – skal lægges til grund for en godkendelse. Udover vilkår for anlæg og arealanvendelse skal der som et led i miljøgodkendelsen udarbejdes en naturplan for ejendommen med krav om etablering af 300 m beskyttelseszoner omkring særlig sårbar natur. Der skal fastsættes nærmere krav om egenkontrol – bl.a. grønne regnskaber - som skal følges op af et effektivt tilsyn. Der lægges i forslaget vægt på, at der skal være tale om samme planlæggende, godkendende og tilsynsførende myndighed i amtsligt regi. For mindre bedrifter under de angivne grænseværdier forudsættes fastsat en branchebekendtgørelse med en række generelle krav vedrørende bæredygtighed. Disse krav er ikke nærmere specificeret i forslaget.

Forholdet til eksisterende lovgivning og retlige rammer i øvrigt
Forslaget angiver ikke nærmere vedr. forholdet til miljøbeskyttelsesloven. Men en regulering af den nævnte karakter omfattende naturplaner mv., som ikke udelukkende knytter sig til forureningsforhold, vil ikke kunne rummes inden for miljøbeskyttelseslovens anvendelsesområde. Derfor vil forslaget formentlig kræve en helt ny lov om miljøregulering af landbruget, hvor såvel VVM-kravene som miljøgodkendelseskravene indarbejdes. Forslaget synes også at forudsætte, at elementer, der ellers ville høre hjemme under naturbeskyttelsesloven (bufferzoner), placeres i den nye lov. For så vidt angår bufferzoner eller andre indgreb, der måtte fastsættes i naturplaner, må der kræves overvejelser vedr. forholdet til ejendomsretten. Der er her en gråzone mht., hvilke krav der kan fastsættes. Som udgangspunkt vil Grl. § 73 dog alene være krænket i situationer, hvor dyrkning forhindres eller vanskeliggøres på arealer, der hidtil har været dyrket. Når disse krav skal fastsættes individuelt er der særlig grund til at være opmærksom på forholdet til Grl. § 73.

I relation til VVM-direktivet kan det ikke udelukkes, at landbrug under de i forslaget nævnte størrelsesgrænser vil være VVM-pligtige, jf. bilag 2, f.eks. pga. udbringningsarealernes sårbarhed. Det er ikke i overensstemmelse med VVM-direktivet at afgrænse bilag 2 projekter udelukkende ved et størrelseskriterium, medmindre landbrug under den nævnte størrelse ikke kan betegnes som ”intensiv husdyravl”.

Enstrenget myndighedsstruktur?
Forslaget lægger klart op til en enstrenget myndighedsstruktur for så vidt angår VVM, miljøgodkendelse og landzonetilladelse på amtsligt niveau. Som Amtsrådsforeningens forslag lider det af den svaghed, at der ikke er taget hensyn til de øvrige afgørelses- og tilsynskompetencer som kommunerne har i medfør af miljøbeskyttelsesloven og husdyrgødningsbekendtgørelsen. Det er derfor tvivlsomt, om modellen vil opleves som en forenkling. Det må formentlig også betragtes som ganske ressourcekrævende at iværksætte en godkendelse af alle landbrugsbedrifter med over 42 DE eller 30 ha.

Anlæg ctr. arealanvendelse
I forslaget sondres ikke mellem regulering af anlæg henholdsvis arealanvendelse. Derimod lægges der op til, at miljøgodkendelsen kan rumme det hele – med de ovenfor anførte betænkeligheder.

Målretning af miljøindsatsen?
En målretning af indsatsen udelukkende gennem en miljøgodkendelsesordning styret af anlæggets størrelse giver problemer i forhold til regulering af arealanvendelsen i øvrigt i sårbare områder.

	Anlæg over 30 ha/42 DE	Anlæg under 30 ha/42 DE
Planlægning		
	Fastsættelse af naturkvalitetsmålsætninger (amtsrådet)	Fastsættelse af naturkvalitetsmålsætninger (amtsrådet)
Generel regulering		
• **Arealanvendelse**		Branchebekendtgørelse (bæredygtighed)
• **Anlæg**		Branchebekendtgørelse (bæredygtighed)
Konkret regulering		
• **Arealanvendelse**		
• **Anlæg**	Miljøgodkendelse inkl. VVM (over 30ha/42DE) med udgangs-punkt i stofbalancen, anlæg, arealanvendelse, naturplaner (bl.a.300 m bufferzoner) Tilladelse til byggeri mv. (amtsrådet)	
Tilsyn		
	Egenkontrol/grønne regnskaber (amtsrådet)	Ikke angivet i forslaget

Figur 4: Oversigt over virkemidler og kompetencefordeling i "Mere natur til flere", forslag til folketingsbeslutning B146, april 2003.

3.2 Alternative forslag

I det følgende gennemgås 4 alternative modeller for en miljøregulering, som er taget op i nærværende projekt:

- Kompetenceændringer inden for eksisterende lovgivning
  - Hel eller delvis VVM-kompetence til kommunerne
  - Miljøkompetence til amterne/regionplanmyndigheden
- VVM indarbejdes i miljøbeskyttelsesloven
- Særlig lov om husdyrbrug og gødningsanvendelse
- Særskilt regulering vedr. anlæg henholdsvis arealanvendelse

3.2.1 Kompetenceændringer inden for den eksisterende lovgivning

Ved ændring af kompetencefordelingen samt evt. yderligere tilpasninger eller præciseringer af retsgrundlaget inden for den eksisterende lovgivning kan der muligvis opnås en forenkling af miljøreguleringen af landbruget. For landbruget må det alt andet lige være en forenkling såfremt, der kun er én indgang eller port til myndighedsbehandlingen. Hertil er der umiddelbart to løsningsmuligheder – enten at overføre kompetencen vedrørende hele eller dele af VVM-proceduren til kommunen eller at overføre kompetencen vedrørende

miljøgodkendelse til amterne. Kompetenceoverførsel alene løser imidlertid ikke de problemer, der er med afgrænsning af de forskellige reguleringssystemer – herunder det snævrere reguleringsområde i en miljøgodkendelse end i en VVM. Det løser heller ikke problemerne med overlap til den (øvrige) regulering af især landbrugets arealanvendelse.

3.2.1.1 Hel eller delvis VVM-kompetence til kommunerne

Sigtet med den nye anmeldeordning var navnlig at forenkle screeningsproceduren for visse uproblematiske sager med en kortere sagsbehandlingstid til følge. Det kunne overvejes at placere ansvaret for anmeldeordningen hos kommunerne, således at kommunerne får ansvaret for at tjekke, om oplysningerne er i orden og om der evt. skulle være anledning til alligevel at foretage en egentlig screening af projektet. Der kan i en sådan model ske en samlet anmeldelse til kommunerne i medfør af samlebekendtgørelsen og husdyrgødningsbekendtgørelsen. Såfremt kommunen finder projektet problematisk, vil der være grundlag for en egentlig screening. Anmeldeordningen forudsætter anvendelse af en række oplysninger fra regionplanlægningen. I de tilfælde, hvor en egentlig screening er påkrævet kan sagen evt. sendes videre til regionplanmyndigheden.

Det kunne ligeledes overvejes at placere screeningskompetencen i øvrigt hos kommunerne, dvs. afgørelsen af, om projektet er VVM-pligtigt eller ej. Det er imidlertid afgørende, om kommunerne har de fornødne ressourcer og det fornødne overblik til at kunne varetage denne opgave. Der er gennem de senere år sket en ikke ubetydelig erfaringsopsamling hos regionplanmyndighederne i relation til screeningssager. En tilsvarende erfaringsopsamling vil være vanskelig at opnå i den enkelte kommune med et væsentligt færre antal screeningssager. Det må ligeledes påpeges, at der ofte i screeningsfasen i dialog mellem myndigheder og landmand foregår en projekttilpasning, som kan føre til, at projektet ikke anses for VVM-pligtigt. Der er imidlertid ikke lovgivningsmæssigt noget til hinder for en sådan overførsel af kompetence, der vil kunne ske ved en mindre justering af VVM-bestemmelserne og evt. ved udstedelse af en særlig VVM-bekendtgørelse for husdyrbrug. Det vil være mest naturligt at fastholde Naturklagenævnet som klageinstans for disse afgørelser, selvom Skov- og Naturstyrelsen/Miljøklagenævnet er klageinstans inden for den parallelle sagsbehandling iht. husdyrgødningsbekendtgørelsen og miljøbeskyttelsesloven. Det vil indebære et brud med planlovens myndighedsstruktur, hvis Skov- og Naturstyrelsen og Miljøklagenævnet skulle indsættes som klageinstans for denne type afgørelser.

Udover at overføre kompetence vedrørende anmeldeordning og screening kunne det overvejes også at overføre selve VVM-kompetencen for så vidt angår husdyrbrugsprojekter til kommunerne, dvs. udarbejdelse af VVM-redegørelser og udstedelse af VVM-tilladelser. Dette vil umiddelbart byde på større vanskeligheder, hvis VVM ikke samtidig for husdyrbrugs vedkommende løsrives fra regionplanproceduren. Som det nuværende VVM-system er opbygget, kan det ikke antages, at kommunerne vil kunne varetage en VVM-sagsbehandling, der fører til vedtagelse af et regionplantillæg. Såfremt VVM-kompetencen ønskes overført til kommunen, må det således ske ved en samtidig flytning af VVM-bestemmelserne for husdyrbrugs vedkommende til miljøbeskyttelsesloven eller til en særskilt (VVM-)lovgivning. Dette vil ikke være i strid med VVM- og IPPC-direktivet – blot skal det sikres, at der ikke er nogen begrænsninger mht. at foretage en helhedsvurdering i VVM-sagerne og ligeledes heller ikke nogen begrænsninger mht. VVM-pligt. Endvidere vil det være hensigtsmæssigt, at der kræves en miljøgodkendelse i alle VVM-pligtige sager.

Enstrenget myndighedstruktur
Det ovenfor anførte kan muliggøre, at der bliver én myndighedsindgang for landmanden ved anmeldelse/ansøgning til kommunen. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang kommunerne vil være i stand til at varetage hele VVM-kompetencen. Er det ikke tilfældet stilles der særlige krav til koordinationen og samarbejdet mellem myndighederne.

Anlæg ctr. arealanvendelse
Det bør samtidig præciseres, hvilke vilkår/emner der kan reguleres i en miljøgodkendelse eller tilsvarende tilladelse, herunder om muligheden for at stille vilkår vedrørende arealanvendelsen.

Målretning af miljøindsatsen
Et sådant forslag vedrørende overførsel af kompetence indebærer i sig selv ikke nogen målretning af miljøindsatsen til sårbare områder eller lignende.

Planlægning	
	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv. (regionplanmyndigheden)
Generel regulering	
• **Arealanvendelse**	Gødningsloven (Plantedirektoratet) Naturbeskyttelsesloven (regionplanmyndigheden)
• **Anlæg**	Husdyrgødningsbekendtgørelsen (kommunalbestyrelsen)
Konkret regulering	
• **Arealanvendelse**	Påbud, aftaler, støtteordninger mv.
• **Anlæg**	VVM • Screeningssager, der kan anmeldes (kommunalbestyrelsen) • Screeningssager, der ikke kan anmeldes (kommunalbestyrelsen eller regionplanmyndigheden) • Vurdering (kommunalbestyrelsen eller regionplanmyndigheden) • Evt. VVM-tilladelse (kommunalbestyrelsen eller regionplanmyndigheden) Miljøgodkendelse (kommunalbestyrelsen) Lokaliseringsgodkendelse (kommunalbestyrelsen)
Tilsyn	
	Tilsyn (kommunalbestyrelsen og Plantedirektoratet)

Figur 5: Oversigt over virkemidler og kompetencefordeling i alternativet, hvor VVM-kompetencen helt eller delvist henlægges til kommunerne.

3.2.1.2 Miljøgodkendelseskompetence til amterne/regionplanmyndigheden

Umiddelbart vil en kompetenceændring for så vidt angår miljøgodkendelse være meget enkel lovgivningsmæssigt set. Amterne er i forvejen godkendelsesmyndighed for visse godkendelsespligtige virksomheder, jf. bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomhed.

Det er dog ikke givet, at erfaringerne herfra umiddelbart kan overføres til landbruget.Ved gennemførelsen af IPPC-direktivet var amterne tiltænkt rollen som godkendelsesmyndighed for de godkendelsespligtige husdyrbrug, der alle er i-mærkede.

Forholdet til eksisterende lovgivning og retlige rammer
Forslaget indebærer ikke problemer i relation til det eksisterende lovgrundlag eller i forhold til EU-retten.

Enstrenget myndighedsstruktur?
Overførsel af godkendelseskompetence til amterne løser imidlertid ikke det forenklingsproblem, at der er mere end en "myndighedsindgang" til landbrugets miljøregulering. Der vil således fortsat skulle ske en anmeldelse til kommunen i henhold til husdyrgødningsbekendtgørelsens bestemmelser og evt. meddeles lokaliseringsgodkendelse. Overførsel af miljøgodkendelseskompetence til amterne – eller regionplanmyndigheden - harmonerer heller ikke med den decentralisering, der er sket ved overførsel af landzonekompetence til kommunerne.

Anlæg ctr. arealanvendelse
Forslaget medfører ikke en afklaring vedrørende reguleringen af anlæg henholdsvis arealanvendelse.

Målretning af miljøindsatsen?
Der ligger ikke i sig selv nogen målretning af miljøindsatsen i forslaget.

Planlægning	
	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv.
Generel regulering	
• **Arealanvendelse**	Gødningsloven (Plantedirektoratet) Naturbeskyttelsesloven (regionplanmyndigheden)
• **Anlæg**	Husdyrgødningsbekendtgørelsen (kommunalbestyrelsen)
Konkret regulering	
• **Arealanvendelse**	Påbud, aftaler, støtteordninger mv.
• **Anlæg**	VVM • Anmeldelse (regionplanmyndigheden) • Screening (regionplanmyndigheden) • Vurdering (regionplanmyndigheden) • Evt. VVM-tilladelse (regionplanmyndigheden) Miljøgodkendelse (regionplanmyndigheden) Lokaliseringsgodkendelse (kommunalbestyrelsen)
Tilsyn	
	Tilsyn (regionplanmyndigheden og Plantedirektoratet)

Figur 6: Oversigt over virkemidler og kompetencefordeling i alternativet, hvor miljøgodkendelseskompetence henlægges til amterne/regionplanmyndigheden.

3.2.2. VVM indarbejdes i miljøbeskyttelsesloven

Indarbejdelse af VVM-instrumentet i miljøbeskyttelsesloven er indeholdt i det ovenfor nævnte forslag fra landbrugsorganisationerne og de kommunale organisationer. I denne

sammenhæng vil alene VVM vedrørende husdyrbrug blive behandlet. Såvel VVM-direktivet som IPPC-direktivet lægger op til, at de to procedurer kan kombineres eller være sammenfaldende. Dette følger direkte af VVM-direktivets art. 2, stk. 2. Der er dog ikke tale om et sammenfald mellem hverken de anlæg/projekter, der reguleres, eller de miljøforhold, der beskyttes efter direktiverne.

Forholdet til de retlige rammer
Indarbejdelse af VVM-instrumentet i miljøbeskyttelsesloven vil forudsætte en ændring af miljøbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, idet VVM-direktivet (som planloven) anvender et bredere miljøbegreb end miljøbeskyttelsesloven. Således skal de visuelle effekter og andre effekter på landskab, kulturarv mv. kunne indgå i en VVM-vurdering.

Det vil i et sådant system kunne overvejes tillige at indarbejde kravet om landzonetilladelse. Landzonebestemmelserne har dog en lidt anden karakter end VVM- og miljøgodkendelseskravene. Udgangspunktet er, at etablering eller udvidelse af husdyrhold ikke kræver landzonetilladelse, medmindre projektet ikke kan anses for erhvervsmæssigt nødvendigt eller projektet omfatter bygninger, der ønskes placeret uden umiddelbar tilknytning til de eksisterende bygninger. Den fornødne koordination med landzonebestemmelserne vil kunne opnås ved, at det er samme myndighed, der har kompetencen, dvs. kommunerne således som situationen er i dag.

I forhold til VVM-direktivet kan det være problematisk generelt at indarbejde VVM i miljøgodkendelsesproceduren, da ikke alle VVM-pligtige anlæg kræver en miljøgodkendelse. VVM kan således ikke "indskrænkes" til godkendelsespligtige anlæg og det traditionelle anvendelsesområde for miljøgodkendelse. Ligeledes kan det være problematisk at splitte VVM-proceduren op, så der gælder særlige krav for én projektkategori. Der er dog principielt ikke noget i VVM-direktivet, der forhindrer en sådan opsplitning af VVM-reglerne på forskellige anlæg. Allerede i dag reguleres anlæg på søterritoriet således gennem sektorlovgivningen.

Det vil formentlig være hensigtsmæssigt at udarbejde en særlig bekendtgørelse for VVM og godkendelse af husdyrbrug i henhold til miljøbeskyttelsesloven, evt. i kombination med husdyrgødningsbekendtgørelsen. De nødvendige hjemmelsbestemmelser må naturligvis være på plads i miljøbeskyttelsesloven.

Indarbejdelse af VVM-kravene vil omfatte regler om oplysningspligt, VVM-pligt, herunder screening, regler om selve vurderingen af VVM-pligtige anlæg/projekter samt regler om offentliggørelse, inddragelse af offentligheden/andre myndigheder og klage. Screeningskravene skal som udgangspunkt omfatte alle husdyrhold, der kan karakteriseres som intensive, jf. VVM-direktivets bilag 2. Begrebet intensiv husdyravl indebærer en mulighed for at undlade screening af landbrug, der ikke kan betragtes som intensive, idet der kan antages at være en nedre grænse for, hvilke husdyrbrug der kan betragtes som intensive. En afgrænsning af bilag 2-projekter, der kombinerer et størrelseskriterium med en konkret vurdering af anlæggets placering og miljøpåvirkning, vil ikke komme i konflikt med direktivet, da der her ikke er tale om helt at undlade vurdering af mindre projekter.

Kravene om selve VVM-vurderingen skal naturligvis opfylde de krav, der følger af VVM-direktivet mht. beskrivelse af miljøet (i bred forstand) og den mulige påvirkning heraf. Der

bør også være en såkaldt scoping-procedure, hvor vurderingens nærmere omfang afgrænses i dialog med bygherren og evt. andre relevante parter, jf. direktivets art. 5, stk. 2. I tilknytning til selve VVM-vurderingen skal der være bestemmelser om høring af offentligheden og relevante myndigheder med henblik på kommentarer til de oplysninger, der er fremkommet i vurderingen.

Regler om offentliggørelse af beslutninger skal i overensstemmelse med direktivet omfatte såvel beslutninger, om at der er VVM-pligt eller det modsatte, samt beslutninger om at tillade eller ikke tillade det pågældende projekt. Kravet om tilladelse vil kunne udgøres af eller kombineres med en (miljø)godkendelsesordning for alle VVM-pligtige husdyrbrug, dvs. omfattende også husdyrbrug under den nuværende godkendelsesgrænse. Herved overfløddigøres kravet om en særskilt VVM-tilladelse fsva. mindre husdyrbrug. Der vil dog fortsat skulle være særskilte krav om (miljø)godkendelse for udvidelser af husdyrbrug, der kan medføre øget forurening, selvom sådanne udvidelser ikke udløser VVM-pligt. På samme måde skal miljøbeskyttelseslovens krav om revurdering mv. af godkendelsen efter en nærmere bestemt årrække opretholdes.

Enstrenget myndighedsstruktur?
Som rette myndighed for en sådan kombineret VVM og (miljø-)godkendelsesprocedure i miljøbeskyttelseslovens regi kan vælges såvel amter som kommuner, jf. ovenfor om kompetencefordelingen. Er der tale om en regulering inden for miljøbeskyttelseslovens område vil det være mest naturligt, at Miljøklagenævnet er klageinstans. Det bør overvejes, om Skov- og Naturstyrelsen skal være indskudt som klageinstans eller om der bør etableres en direkte klageadgang til Miljøklagenævnet. Under alle omstændigheder må det i overensstemmelse med Århus-konventionen og IPPC-direktivet forudsættes, at der er adgang til en uafhængig klageinstans.

Et andet alternativ, der kan samle VVM og miljøgodkendelseskompetencen, kunne være en særlig VVM-lov, hvor der er mulighed for – evt. kun for husdyrbrug – at etablere et tilladelsessystem, der opfylder IPPC-direktivets krav og dermed erstatter miljøgodkendelsen/VVM-tilladelse for husdyrbrug. Det vil dog formentlig være mindre sandsynligt end ovenfor, at kommunerne ville være den rette myndighed i en sådan generel VVM-lov.

Anlæg ctr. arealanvendelse
De her nævnte løsningsmodeller giver heller ikke svar på, hvad man rent faktisk kan regulere i en VVM og en miljøgodkendelse, når det kommer til spørgsmålet om arealanvendelse. Dette bør under alle omstændigheder præciseres i lovgivningen.

Målretning af miljøindsatsen
Endelig indeholder forslaget i sig selv ikke nogen målretning af miljøindsatsen i forhold til arealernes sårbarhed.

Planlægning	
	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv. (regionplanmyndigheden)
Generel regulering	
• **Arealanvendelse**	Gødningsloven (Plantedirektoratet) Naturbeskyttelsesloven (regionplanmyndigheden)
• **Anlæg**	Husdyrgødningsbekendtgørelsen (kommunalbestyrelsen)
Konkret regulering	
• **Arealanvendelse**	Påbud, aftaler, støtteordninger mv.
• **Anlæg**	Godkendelse - inkl. VVM (regionplanmyndigheden eller kommunalbestyrelsen?)- evt. særlig bekendtgørelse vedr. husdyrbrug i kombination med husdyrgødningbekendtgørelsen.
Tilsyn	
	Tilsyn (regionplanmyndigheden eller kommunalbestyrelsen?)

Figur 7: Oversigt over virkemidler og kompetencefordeling i alternativet, hvor VVM-reglerne henlægges i miljøbeskyttelsesloven.

3.2.3 Særlig lov om husdyrbrug og gødningsanvendelse

I lyset af de ovennævnte afgrænsnings- og kompetenceproblemer kan det synes nærliggende at lave en helt ny lov vedrørende husdyrproduktion og gødningsanvendelse, hvor (alle) regler vedrørende husdyrgødning samles. Om denne lov skulle høre hjemme under Miljøministeriet eller Fødevareministeriet er for så vidt ikke afgørende. Det må dog antages, at der fortsat vil være behov for ganske tætte bånd til Miljøministeriets lovgivning i øvrigt, herunder den nye lov om miljømål mv., samt at de (amts)kommunale myndigheder vil spille en central rolle. Det er for så vidt heller ikke afgørende, at alle regler samles i én lov. Derimod er det afgørende, at der sikres en klar sammenhæng mellem reguleringen i de forskellige love.

En særlig lov kan samle VVM-, miljøgodkendelses- og evt. landzonekrav vedr. landbrug, husdyrgødningsbekendtgørelsen og evt. gødningsloven. Såfremt gødningsloven ikke skal indgå, men derimod evt. indarbejdes i den nye lov om drift af landbrugsarealer tillige med landbrugslovens arealkrav, må der sikres en klar forbindelse til denne lovgivning bl.a. med henblik på gensidig informationsudveksling og kontrol. Derudover må en ny lov suppleres med klare forbindelser til den øvrige lovgivning, f.eks. naturbeskyttelsesloven og planloven. Beskyttelsen af naturtyper samt evt. bufferzoner omkring disse vil det formentlig være mest hensigtsmæssigt at bibeholde i naturbeskyttelsesloven i det omfang, der ønskes en regulering som ikke alene er rettet mod landbruget. Det kan dog ikke udelukkes, at der i lighed med husdyrgødningsbekendtgørelsens afstandskrav til nabobeboelse kan etableres tilsvarende regler vedrørende sårbar natur.

Loven vil herefter kunne indeholde bestemmelser om etablering, udvidelse og ændring af anlæg til husdyrproduktion samt evt. andre anlæg, der håndterer husdyrgødning, herunder

generelle krav (afstand, indretning, opbevaring mv.) samt krav om godkendelse evt. med tilhørende VVM ved større produktioner eller produktioner, der afviger fra de generelle krav, f.eks. lokaliseringskravene, jf. ovenfor om VVM-krav.

Det springende punkt er, om godkendelsen skal kunne fastsætte krav vedrørende såvel anlæg som arealanvendelse, dvs. vedrørende de miljøaspekter som kan indgå i en VVM-vurdering. Alternativt kan arealanvendelsen reguleres ved differentiering af generelle krav samt ved konkrete aftale- og indgrebsmuligheder, der giver mulighed for indgreb i den eksisterende arealanvendelse med respekt af Grundlovens § 73.

Der vil kunne fastsættes generelle krav om udbringning af husdyrgødning – tidspunkter, metoder, mængder (harmonikrav evt. m. tilhørende arealkrav) – samt om gødningsanvendelsen/dyrkningen af markerne, herunder om kvælstofbehov, kvælstofkvoter mv., såfremt gødningsloven indarbejdes. Der vil evt. kunne ske en differentiering af sådanne generelle krav ud fra arealernes sårbarhed. Gødningsregnskaber og evt. grønne regnskaber kan være et centralt element i kontrollen med lovens overholdelse, dvs. egenkontrol.

Retlige rammer i øvrigt
Modellen ses ikke at indeholde problemer i forhold til VVM-direktivet eller IPPC-direktivet. Blot må det, som nævnt ovenfor, sikres at der kan foretages en helhedsvurdering iht. VVM-direktivet og at alle VVM-pligtige anlæg vurderes samt at procedurekravene overholdes. Der bør derfor være godkendelsespligt for alle VVM-pligtige anlæg. Differentiering af krav vedrørende gødnings- og arealanvendelse må vurderes i forhold til Grundlovens § 73.

Enstrenget myndighedsstruktur?
De kompetente myndigheder for en sådan lov kunne være de kommunale myndigheder – amt eller kommune, eller evt. begge. Valget af den mest hensigtsmæssige myndighed vil bl.a. afhænge af kommunernes og amternes størrelse i fremtiden. Ud fra hensynet til erfaringsopsamling vil de ressourcetunge opgaver – såsom VVM – kunne placeres hos de regionale myndigheder, som formentlig også på andre områder vil bibeholde VVM-kompetencen. Det må forventes, at der også i fremtiden vil være et regionalt (miljø)planlægningsniveau, som en regulering nødvendigvis må knytte an til – herunder også til vandplaner og Natura 2000-planer. En mulig myndighedsmodel kunne derfor være, at det som udgangspunkt er de (primær-)kommunale myndigheder, der er kompetente vedr. godkendelser, dispensationer mv., mens en VVM udarbejdes på regionalt niveau og derefter umiddelbart lægges til grund for den godkendelse, der udstedes efter loven. VVM-sagsbehandlingen vil evt. kunne munde ud i en tilladelse på regionalt niveau i lighed med de eksisterende VVM-retningslinier, som vil konkludere vedrørende projektets miljømæssige konsekvenser og dets forenelighed med de i planlægning mv. fastsatte målsætninger, f.eks. ved angivelse af den acceptable miljøbelastning. En sådan tilladelse vil herefter kunne suppleres af mere detaljeret regulering.

Tilsynskompetencen vil i første omgang påhvile de primærkommunale myndigheder, evt. med bistand fra Plantedirektoratet vedrørende gødningsmængde og gødningsanvendelse. Det er næppe tænkeligt, at de kommunale myndigheder vil kunne varetage denne opgave alene.

Det er formentlig vanskeligt at sikre en helt enstrenget myndighedsstruktur, idet der må tages hensyn til myndighedernes mulighed for at foretage en fagligt velbegrundet sagsbehandling.

Dette gælder især i relation til selve VVM-redegørelsen men også for tilsynsforpligtelsen. Ud fra et forenklingssynspunkt er det for ansøgeren vigtigt, at der er én myndighedsindgang, men det er ikke nødvendigt, at det er den samme myndighed, der klarer hele myndighedsbehandlingen. Der bør imidlertid være tale om klart afgrænsede kompetencer og der bør sikres en koordinering mellem flere myndigheder.

Anlæg ctr. arealanvendelse
Modellen lægger op til, at der i lovgivningen må sondres mellem regulering af anlæg henholdsvis arealanvendelse og at det bør præciseres, hvilke vilkår der kan fastsættes i en godkendelse Dette indebærer formentlig, at der må tages flere virkemidler end miljøgodkendelse i brug til at følge op på en VVM, f.eks. brug af aftale- eller indgrebsbeføjelser til konkrete skærpelser vedrørende arealanvendelse i særligt sårbare områder. I det omfang der sker en differentiering af de generelle regler vil kontrol af overholdelsen af disse regler kunne være tilstrækkeligt i en VVM-procedure. Som nævnt i 1.3.2.1 kan der næppe af VVM-direktivet udledes et krav om, at alle de forhold der påpeges i en VVM-sag skal reguleres i den efterfølgende tilladelse. Ud fra en miljømæssig betragtning er det imidlertid vigtigt, at de fornødne virkemidler er til rådighed.

Målretning af miljøindsatsen
Såvel generelle krav som konkrete godkendelses/VVM-krav bør kunne differentieres i forhold til arealers eller områders sårbarhed, således at der eksempelvis i et sårbart område oftere vil være behov for at godkende landbrug end i et mere robust område. Dette vil kræve, at der er en klar forbindelse til planlægningen – herunder til de nye vand- og naturplaner. Dette forudsætter dog, at den nødvendige faglige viden er til stede og at planerne omfatter målfastlæggelse i relation til landbrugsaktiviteter. Loven vil således kunne tilvejebringe virkemidler eller instrumenter, der er fornødne til gennemførelse af planerne for landbrugets vedkommende. Udover de ovenfor nævnte generelle og konkrete krav bør loven i lighed med miljøbeskyttelseslovens § 26a hjemle mulighed for indgreb i den eksisterende arealanvendelse – evt. først gennem frivillige ordninger (aftaler – hvortil forskellige støtteordninger kan knyttes) dernæst med mulighed for påbud, evt. ekspropriation.

Planlægning	
	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv. (regionplanmyndigheden)
Generel regulering	
• **Arealanvendelse**	Evt. indarbejdelse af gødningsloven med mulighed for differentiering ud fra sårbarhed Evt. bufferzoner fastlagt i lovgivning eller planlægning (naturbeskyttelsesloven)
• **Anlæg**	Indarbejdelse af husdyrgødningsbekendtgørelsen med mulighed for differentiering ud fra sårbarhed
Konkret regulering	
• **Arealanvendelse**	Påbud, aftaler, støtteordninger mv.
• **Anlæg**	Godkendelse - inkl. VVM • Anmeldelse (kommunalbestyrelsen) • Screening (kommunalbestyrelsen) • VVM (regionplanmyndigheden) • Godkendelse (kommunalbestyrelsen)
Tilsyn	
	Tilsyn (kommunalbestyrelsen m. bistand fra regionplanmyndigheden/Plantedirektoratet)

Figur 8: Oversigt over virkemidler og kompetencefordeling i alternativet, hvor der besluttes en særlig lov om husdyrbrug og gødningsanvendelse.

3.2.4 Særskilt regulering vedr. anlæg og arealanvendelse

En model med særskilt regulering vedr. anlæg og arealanvendelse vil i et vist omfang svare til ovenstående – blot med opdeling på særskilte love vedr. anlæg og arealanvendelse. En godkendelse vil i så fald skulle indskrænke sig til alene at regulere anlægget, mens de arealorienterede krav reguleres ved en anden lov og formentlig typisk ved generelle krav, der som nævnt ovenfor kan differentieres under hensyntagen til miljøets sårbarhed og suppleres med aftaler og konkrete indgrebsmuligheder. En mulig kompetencefordeling ved denne model kunne være, at kommunerne var de ansvarlige myndigheder vedr. anlæg, mens de regionale myndigheder var de ansvarlige myndigheder vedr. den konkrete regulering af arealanvendelsen. Plantedirektoratet kan evt. som hidtil varetage den generelle regulering vedrørende gødningsanvendelsen. Den foreslåede lov om drift af landbrugsjord kunne muligvis danne udgangspunktet for en sådan lov om gødnings- og arealanvendelse. I lovforslaget lægges der op til konkrete aftale- og indgrebsmuligheder for så vidt angår landskabsforhold og uønskede planter.[90]

Forholdet til de retlige rammer

En sådan opdeling kan imidlertid give problemer mht. den ved VVM-kravene forudsatte helhedsvurdering. Det vil *ikke være i overensstemmelse med VVM-direktivet* alene at fokusere

[90] L112 forslag til lov om drift af landbrugsjorder, FT 2003-04 tillæg A.

på anlægget, når det jo netop for landbrugsprojekternes vedkommende er arealanvendelsen – gødningsudbringningen – som udgør en stor del af miljøproblemet. Modellen vil derfor forudsætte, at der i "anlægsloven" skal kunne foretages en vurdering også vedrørende arealanvendelsen.

Enstrenget myndighedsstruktur
Der er mulighed for, at der kan etableres en mere enstrenget myndighedsstruktur, hvor kommunerne vil være "myndighedsindgangen" for så vidt angår anlæg. Det er dog fortsat et spørgsmål, om kommunerne har tilstrækkelige ressourcer til at håndtere VVM-vurderinger.

Anlæg ctr. arealanvendelse
Modellen bygger på en klar opdeling mellem anlæg – og de hertil umiddelbart knyttede aktiviteter – og arealanvendelse.

Målretning af miljøindsatsen
Ved differentiering af såvel generelle som konkrete krav i forhold til arealernes miljøfølsomhed kan der ske en målretning af miljøindsatsen.

	Lov om husdyrproduktionsanlæg mv.	**Lov om gødning-/arealanvendelse**
Planlægning		
	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv. (anden lovgivning)	Indsatsplaner
Generel regulering		
• **Arealanvendelse**		Kvælstofkvoter, harmoni- og arealkrav mv. med mulighed for differentiering ud fra sårbarhed Naturtyper, evt. bufferzoner m.v (naturbeskyttelsesloven)
• **Anlæg**	Staldindretning, gødningsopbevaring og -udbringning (metoder mv.)	
Konkret regulering		
• **Arealanvendelse**		Påbud, aftaler, støtteordninger mv.
• **Anlæg**	Godkendelse, inkl. VVM (ny lov) • Anmeldelse (kommunalbestyrelsen) • Screening (kommunalbestyrelsen) • VVM (regionplanmyndigheden • Godkendelse (kommunalbestyrelsen)	
Tilsyn		
	Tilsyn (kommunalbestyrelsen med bistand fra regionplanmyndigheden og Plantedirektoratet)	Tilsyn (Plantedirektoratet og regionplanmyndigheden)

Figur 9: Oversigt over virkemidler og kompetencefordelingen ved en særskilt regulering af husdyrproduktionsanlæg og arealanvendelse

4 Sammenfatning

Det synes klart, at den eksisterende miljøregulering af landbruget bl.a. gennem knopskydning til håndtering af "nye" problemer har antaget en så kompleks og usammenhængende karakter, at der er brug for en præcisering eller "forenkling" af lovgivningen. Hverken hos myndigheder, landbruget eller miljøorganisationerne er der tilfredshed med den eksisterende lovgivning – tværtimod kan der spores en betydelig frustration. Det er ofte VVM-situationen, der fremkalder den største frustration. Dette skyldes ikke nødvendigvis, at VVM er et uegnet instrument til regulering af landbrugets miljøforhold. Derimod skyldes det snarere, at den manglende sammenhæng i den eksisterende miljøregulering af landbruget synliggøres i VVM-situationen. Hovedproblemet her er en *uklar afgrænsning* mellem planloven, miljøbeskyttelsesloven og gødningsloven samt mere generelt en *manglende afklaring i relation til reguleringen af landbrugets anlæg henholdsvis landbrugets arealanvendelse*. Et generelt VVM-problem er ophænget på regionplanproceduren og den manglende umiddelbare retsvirkning for borgeren/landmanden

Retssikkerhed
Den uoverskuelige lovgivning giver anledning til *retssikkerhedsmæssige betænkeligheder*, da det navnlig er vanskeligt at forudsige retstilstanden. Ligeledes må der formodes at være en vis usikkerhed i retsanvendelsen hos myndighederne, hvilket er problematisk for det materielle retssikkerhedskrav om en sagligt korrekt afgørelse. Hertil kommer, at der er flere myndigheder involveret i miljøreguleringen af landbruget og at kompetenceafgrænsningen mellem disse myndigheder ikke er klar.

Flere myndigheder
At der er *flere myndigheder* involveret i miljøreguleringen af landbruget er ikke nødvendigvis et problem. Det kan fra en borgersynsvinkel dog være en fordel, at der kun er én myndighedsindgang, således at der ikke samtidig skal ske anmeldelse/ansøgning til flere myndigheder. Én myndighedsindgang er ikke ensbetydende med at samme myndighed skal varetage alle elementer i sagsforløbet, men vil evt. kunne betyde, at den pågældende myndighed har en koordinationsforpligtelse. Afgørende for en *"forenklet" myndighedsstruktur* vil være, at der er en klar kompetencefordeling mellem de relevante myndigheder og gerne kun én myndighedsindgang for borgeren.

Der er i dette projekt ikke nærmere drøftelser vedrørende *klageinstans*. I den eksisterende lovgivning kan den samme etablering eller udvidelse af et husdyrhold påklages til to forskellige klageinstanser efter henholdsvis planloven og miljøbeskyttelsesloven, hvilket ikke bidrager til reguleringens overskuelighed. Der er i Miljøministeriet igangsat et udvalgsarbejde vedrørende klageinstansernes sammensætning og prøvelse.

Tilsynsproblematikken er heller ikke ofret særskilt opmærksomhed i projektet. Et effektivt tilsyn er naturligvis en overordentlig vigtig del af enhver miljøregulering. Der synes allerede i den eksisterende regulering og i de forslag, der er fremsat i forbindelse med VMP III at tegne sig to forskellige tilsyn, dels det traditionelle kommunale landbrugstilsyn dels tilsynet med gødningsanvendelsen/-husholdningen. Der er visse muligheder for et fælles tilsyns- og kontrolsystem, som er baseret på disse to tilsyn, bl.a. i forbindelse med det såkaldte servicefællesskab. Der må dog i et fælles kontrolsystem tages højde for forskellige

opgørelsesprincipper. Det vil fortsat være vanskeligt at kontrollere gødningsanvendelsen på de enkelte arealer.

Målretning af miljøindsatsen
At den eksisterende lovgivning er vanskeligt administrerbar giver problemer for borgerne og myndighederne. Spørgsmålet er, om det også giver *problemer for miljøet*. Som en konsekvens af reguleringens komplekse karakter kan det anføres, at miljøhensyn ikke tilgodeses på en tilstrækkelig gennemskuelig måde i den nuværende regulering. Navnlig kan der siges at være problemer med at *målrette miljøkravene i forhold til arealernes sårbarhed*, idet der i et vist omfang savnes arealrelaterede virkemidler. Konsekvensen er, at den nødvendige arealrelaterede målretning af miljøkravene søges gennem de traditionelt anlægsrelaterede virkemidler – først og fremmest miljøgodkendelse. Det er efter min vurdering ikke hensigtsmæssigt, at muligheden for at beskytte sårbare arealer er afhængig af, om de pågældende arealer ejes af en landmand, der tilfældigvis ønsker at etablere eller udvide et husdyrhold. Det er ydermere retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at der for landmanden er forskellige konsekvenser alt afhængig af, om dyrkningsrestriktioner fastsættes gennem en erstatningsfri anlægsorienteret regulering eller om der anvendes erstatningsbetingede konkrete indgrebsbeføjelser såsom miljøbeskyttelseslovens § 26a.

Der er derfor behov for, at det i den fremtidige miljøregulering af landbruget præciseres, hvilke reguleringsformer og virkemidler, der er egnede til regulering af henholdsvis anlæg og arealanvendelse. Endvidere er der behov for at sikre, at grundlaget for en målretning af miljøkravene, dvs. planlægning i form af sårbarhedskortlægning, indsatsplanlægning mv., er fagligt velfunderet. Dette er en forudsætning for, at der såvel i den konkrete regulering som i den generelle regulering kan knyttes retsvirkninger til udpegningen af sårbare områder. Kravet er fremtrædende ved en differentiering af de generelle miljøkrav, idet der ikke her vil blive foretaget en konkret vurdering. Der er derfor behov for klare retningslinier og kriterier for en sådan miljø- og naturressourceplanlægning. Dette sker tildels i kraft af gennemførelsen af planlægningsforpligtelserne i EU's vandrammedirektiv og habitatdirektiv. I begge tilfælde kræver EU, at der skal ske en målretning af miljøindsatsen gennem indsatsprogrammer og forvaltningsplaner. Disse krav understreger behovet for arealrelaterede virkemidler.

Retlige rammer
I projektet er der kort redegjort for de retlige rammer, som en forenkling eller fornyelse af miljøreguleringen af landbruget må respektere. Der er dels tale om en række forvaltnings- og forfatningsretlige grundsætninger, herunder kravene om saglige hensyn og om respekt af Grundlovens § 73 om beskyttelse af ejendomsretten. En regulering af landbrugets husdyrproduktion kan derfor alene betinge sagligt vedkommende krav i forhold til denne produktion, dvs. fortrinsvis vedrørende næringsstofbelastningen samt lugtgener mv. Ligeledes kan der ikke uden nærmere overvejelser vedrørende Grundlovens § 73 gribes ind i den eksisterende arealanvendelse.

Dels er der tale om retlige rammer fastsat i EU, navnlig VVM-, IPPC- og nitratdirektiverne. Der er bl.a. efter VVM-direktivet et krav om en *vurdering* af de miljømæssige konsekvenser af visse husdyrproduktioner, mens der efter IPPC-direktivet kræves en *regulering* gennem en integreret godkendelse, hvori væsentlig forurening skal imødegås. Såvel VVM-direktivet som IPPC-direktivet muliggør en kombination af de omhandlede ordninger. Der er dog ikke et sammenfald mellem, hvilke anlæg/projekter der reguleres og hvilke miljøforhold der

beskyttes efter direktiverne. VVM-direktivet har som udgangspunkt et bredere anvendelsesområde end IPPC-direktivet både for så vidt angår anvendelsesområde og beskyttelsesobjekt bl.a. i kraft af et meget bredt miljøbegreb. Det er ikke klart, i hvilket omfang IPPC-direktivet kræver en regulering af alle miljøforhold i den integrerede godkendelse. Det må antages, at visse forhold kan være reguleret ved anden lovgivning. Nitratdirektivet opstiller en række specifikke krav vedrørende gødningshåndteringen og den maksimale kvælstofbelastning af arealer, som skal opfyldes for al landbrugsmæssig drift og principielt fastsættes ud fra vandområdernes følsomhed. Ifølge EF-Domstolen kan disse krav ikke umiddelbart erstattes af andre reguleringsformer, f.eks. kvælstoftabsnormer og –afgifter. Vandrammedirektivet og habitatdirektivet forudsætter ligeledes, at den nationale regulering rummer tilstrækkelige foranstaltninger og virkemidler til at sikre opfyldelse af miljø- og naturkvalitetsmålsætningerne.

Det er naturligvis også vigtigt at have den eksisterende lovgivning for øje, når der søges en fornyelse af miljøreguleringen af landbruget. Det synes klart, at der er behov for i det mindste en *præcisering og justering af det gældende lovgrundlag* for at sikre en mere sammenhængende miljøregulering af landbruget. Det vil her bl.a. være vigtigt at få præciseret, hvorledes reguleringen af henholdsvis anlæg og arealanvendelse kan ske. Der bør bl.a. ske en afklaring af, hvilke vilkår der kan fastsættes i en miljøgodkendelse, herunder forholdet til gødningsloven og såkaldte aftalearealer. Det bør afklares, hvorledes der følges op på den vurdering, som er tilvejebragt gennem en VVM-behandling, herunder også i forbindelse med screeningsafgørelser. Ligeledes savnes der en præcisering af, i hvilke situationer en VVM-tilladelse er nødvendig og hvilket indhold en sådan i givet fald kan have. Skal der ske en samling af VVM og miljøgodkendelse for husdyrproduktioner i én procedure kræver det imidlertid *mere gennemgribende ændringer af retsgrundlaget* enten i form af en udvidelse af miljøbeskyttelseslovens formål til at udtrykke et bredere miljøbegreb eller evt. ved en særlig lov om husdyrproduktion og gødningsanvendelse.

Lovgivningsmodeller
Om der kan findes en lovgivningsmodel, der kan tilgodese alle de ovennævnte forhold, er ikke givet. De forskellige løsningsmodeller, der er skitseret i det foregående, er i større eller mindre grad egnede til at imødekomme ønsket om forenkling og kravene om en retssikkerhedsmæssig (og miljømæssig) forsvarlig lovgivning. Det er ikke hensigten med dette projekt at fremkomme med ét løsningsforslag, men derimod at påpege de retlige rammer (muligheder og begrænsninger) for forskellige løsninger. Det er således muligt, at der findes andre løsningsmodeller end de i dette projekt skitserede, men de vil i så fald også skulle indordne sig under de retlige rammer.

Det kan være vigtigt, at en lovgivningsmodel rummer en tilstrækkelig *fleksibilitet* for landbruget til at imødekomme miljøkrav på den mest hensigtsmæssige måde henset bl.a. til den teknologiske udvikling. Fleksibilitet kan som udgangspunkt imødekommes ved en regulering, der tager udgangspunkt dels i forureningsbegrænsningsniveauet for den bedst tilgængelige teknologi dels i miljøets sårbarhed, dvs. gennem krav til den maksimale udledning (fra anlæg) og krav til den maksimale miljøbelastning (af arealer). Dette er afspejlet i EU's lovgivning.

De enkelte modeller er beskrevet i figur 10 baseret på gennemgangen i kapitel 3. Det må påpeges, at der alene er tale modelskitser af begrænset detaljeringsgrad, der tjener som

eksempler på mulige løsningsmodeller. Lovgivningsmodellerne har på denne baggrund været genstand for en overordnet vurdering ud fra forskellige kriterier mht. om de kan rummes inden for den eksisterende lovgivning, om de ligger inden for de retlige rammer, om de indebærer en forenklet myndighedsstruktur, om der sker en afklaring vedrørende anlæg og arealanvendelse samt om modellen indebærer en målretning eller differentiering af miljøkravene, se figur 11.

Figur 11: Vurdering af lovgivningsmodeller

	Differentieret miljøregulering (afsnit 3.1.1)	**Individuel miljøgodkendelse (afsnit 3.1.2)**	**Mere natur til flere – B146 (afsnit 3.1.3)**	**VVM-kompetence til kommunerne (afsnit 3.2.1.1)**	**Miljøgodkendelseskompetence til regionerne (afsnit 3.2.1.2)**	**VVM indarbejdes i miljøbeskyttelsesloven (afsnit 3.2.2)**	**Lov om husdyrbrug og gødningsanv. (afsnit 3.2.3)**	**Lov om anlæg og lov om arealanv. (afsnit 3.2.4)**
Rummes inden for eksisterende lovgivning?								
	Næppe – kræver justering	Næppe – kræver justering	Nej – bryder afgørende med mbl.	Næppe – kræver udvidelse af mbl.'s formål	Ja	Næppe - kræver udvidelse af mbl.'s formål	Nej – ny lovgivning nødvendig	Nej – ny lovgivning nødvendig
Forholdet til de retlige rammer i øvrigt?								
	o.k., dog ikke individuel regulering i regionplaner	Ej frivillig ordning vedr. VVM/IPPC-pligtige anlæg i robuste områder	Ej afgrænse VVM-pligt efter størrelseskriterium alene Problemer m. Grl. § 73 Usaglig sammenkædning med naturplaner	o.k., men nødvendigt at tage VVM ud af regionplan-proceduren, hvis kommunerne skal overtage hele VVM-kompetencen	o.k.	Ej indskrænke VVM til godkendelses-pligtige anlæg	o.k., differentiering af generelle regler bør vurderes ift. Grl. § 73	VVM i lov om anlæg skal inddrage vurdering af arealanvendel-sen
Forenkling/enstrenget myndighedsstruktur?								
	Ja (kommunen)	Delvist vedr. miljøgodk/VVM	Delvist vedr. miljøgodk/VVM	Muligt, hvis ikke alle dele af VVM til kommunen kræves særlig koordination	Delvist vedr. miljøgodk./VVM	Muligt, hvis kommunalbestyrelsen	Muligt: Kommunen (anlæg) Regionen (arealanvendelse	Muligt
Anlæg ctr. arealanvendelse?								
	Delvist adskilt	Alt i godkendelse	Alt i godkendelse	Uafklaret	Uafklaret	Uafklaret	Adskillelse mulig	Adskilt
Målretning af miljøindsatsen?								
	Ja	Ja – baseret på individuel godk.	Ja – baseret på individuel godk.	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja

Som det fremgår af figur 11 kan de enkelte modeller i varierende grad rummes inden for den eksisterende lovgivning. Det afhænger naturligvis af, hvor gennemgribende en ændring af reguleringen, der ønskes gennemført. Med hensyn til de retlige rammer kan der for enkelte modeller være problemer med overholdelse af VVM-direktivets krav om helhedsvurdering for anlæg, der kan have en væsentlig påvirkning af miljøet (3.1.2, 3.1.3 og 3.2.4).

Det varierer i hvilket omfang de forskellige løsningsmodeller samler al miljøregulering af landbruget (3.2.3) eller om det evt. kun er dele af miljøreguleringen, f.eks. VVM og miljøgodkendelse (forslagene under 3.1 og 3.2). Dette har bl.a. betydning for, om der kan ske en samling af kompetencerne hos én myndighed eller evt. om der blot kan skabes én myndighedsindgang for borgerne/landmanden (3.1.1, 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.2.3 og 3.2.4). Som fremhævet ovenfor er det ikke nødvendigvis afgørende for en "forenkling" af reguleringen, at det er samme myndighed, der varetager alle elementer i sagsforløbet. Derimod er det afgørende, at myndigheden besidder den fornødne faglighed og erfaring. På samme måde er det ikke afgørende, at al miljøregulering samles i én lov, men derimod at der skabes en klar sammenhæng mellem de forskellige virkemidler og en klar afgrænsning af kompetencerne.

De enkelte lovgivningsmodeller antager forskellige yderpunkter, bl.a. i relation til spørgsmålet om hvordan henholdsvis anlæg og arealanvendelse skal reguleres. Nogle forslag er således baseret på, at *såvel anlæg som arealanvendelse skal reguleres gennem en konkret miljøvurdering og godkendelse suppleret med generelle regler i mindre sårbare områder* (3.1.2 og 3.1.3). Dette forudsætter, at stort set alle landbrug bør være genstand for en sådan konkret godkendelses- og vurderingsprocedure, og er derfor meget ressourcekrævende. Andre forslag er baseret på, at *anlæg reguleres ved konkret godkendelse/vurdering suppleret af generelle regler, mens arealanvendelse fortrinsvis reguleres ved konkrete aftale- og indgrebsbeføjelser, indsatsplaner og generelle regler* (3.1.1). En variant af sidstnævnte er forslaget (3.2.3 og 3.2.4), hvor der i relation til regulering af arealanvendelsen suppleres med en diffentiering af de generelle regler ud fra arealernes sårbarhed.

Differentiering af reglerne – såvel generelle som konkrete – ud fra arealernes sårbarhed anses som et væsentligt element i at målrette miljøindsatsen. Differentiering eller målretning af miljøindsatsen i forhold til miljøets sårbarhed sker kun i begrænset omfang i den eksisterende lovgivning. Det er vigtigt, at differentiering fremstår som et klart element i en lovgivningsmodel, der ønsker at målrette miljøindsatsen (3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.2.3 og 3.2.4). Der er dog en væsentlig forskel på, om differentieringen først og fremmest skal ske gennem en individuel godkendelsesordning (3.1.2 og 3.1.3) eller gennem såvel konkrete som generelle virkemidler (3.1.1, 3.2.3 og 3.2.4). Som påpeget ovenfor forudsætter differentiering af reglerne, at der foreligger et fagligt velfunderet planlægningsgrundlag.

Referencer

Anker, 1996: Miljøretlig regulering på landbrugsområdet – særligt om handlingsplaner og miljøkonsekvensvurderinger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1996

Anker, 1996a: Internationale og EF-retlige rammer for miljøkonsekvensvurderinger, i E.M. Basse (red): Miljøkonsekvensvurdering i et retligt perspektiv, GadJura, 1996

Anker, 2001: EF's regulering af natur- og arealressourcer, i E.M. Basse (red.): Miljøretten II. Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, s. 85-116.

Anker, 2001a: Planlovgivning, i E.M. Basse (red.): Miljøretten II. Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, s. 117-214.

Anker, 2002: Husdyrbrug og landbrugets gødningshåndtering, i E.M. Basse (red.): Miljøretten IV. Forurenende anlæg og processer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002, s. 463-501.

Basse, 1994: Retssikkerhed i miljøretten – hvilke begreber kan anvendes, i E.M. Basse (red.): Miljørettens grundspørgsmål. Bidrag til en nordisk forskeruddannelse, Gad, 1994, s…..

Basse, 1995: Dansk implementering af VVM-direktivet, i O. Christiansen et.al. (red.): Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1995, s. 23-43.

Basse, 1996: Miljøkonsekvensvurdering i et retligt perspektiv, GadJura, 1996

Basse, 2002: EF´s miljøkvalitets- og procesnormer, i E.M. Basse (red.): Miljøretten IV. Forurenende anlæg og processer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002, s. 33-98.

Basse & Anker, 2001: Miljøprincipper og traditionelle retlige principper, i E.M. Basse (red.): Miljøretten I. Almindelige emner, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, s. 97-142.

Basse & Olsen, 2001: Virkemidler, i E.M. Basse (red.): Miljøretten I. Almindelige emner, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, s. 295-395

Bjerring & Møller, 1998: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998

Christensen et al, 2003: Udbyttet af VVM – evaluering af VVM i Danmark. Hovedrapport, Arbejdsnotat, Landsplanafdelingen

Christensen, 1997: Forvaltningsret. Opgaver, hjemmel, organisation, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997.

Gammeltoft-Hansen et al, 1994: Forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994

Garde, 1997: Saglige krav, i Forvaltningsret. Almindelige Emner, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997

Friis Jensen, 2001: Ejendomsret og miljøret, i E.M. Basse (red.): Miljøretten I. Almindelige emner, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, s. 43-96

Hansen Jensen, 1999: Hvornår foreligger der ekspropriation, Tidsskrift for Landbrugsret, 1999, s. 1-6.

Kjellerup, 1998: Projektbegrebet i VVM-direktivet, Nordisk Ministerråd: Norden og EU-direktivet om konsekvensutredninger – rapport fra et møte i Oslo 28. september 1994, TemaNord 1995/570

Kjellerup, 1999: Significance determination: A Rational Reconstruction of Decisions, Environmental Impact Assessment Review 1999;19:3-19

Miljøstyrelsen, 2003: Miljøtilsyn 2001, Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 8 2003.

Pagh, 2001: Implementeringslovgivning mv., i E.M. Basse (red): Miljøretten I. Almindelige emner, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, s. 231-241.

Pagh, 2001a: Responsum til Naturrådet om dansk gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, Naturrådet.

Somsen, 2003: Case C-322/00: Commission of the European Communities v Kingdom of the Netherlands. ECJ Reports, European Environmental Law Review, Vol. 12, 2003, pp. 329-330.

VMPIII arbejdsgruppernes fælles afrapportering. Det faglige grundlag for Vandmiljøplan III, december 2003

VMPIII afrapportering fra underarbejdsgruppen om gødningsplaner, august 2003

VVM-arbejdsgruppen: VVM-reglerne – rapport fra VVM-arbejdsgruppen, Miljø- og Energiministeriet, 2001

Willeberg, 1999: Regulering af landbrugets gødningsudbringning og harmonikrav – på vej mod en integreret miljøgodkendelse af landbrug?, i Tidsskrift for Landbrugsret, 1999 s. 205-211.

Modeller	**Differentieret miljøregulering** (beskrevet i afsnit 3.1.1)	**Individuel miljøgodkendelse** (beskrevet i afsnit 3.1.2)	**Mere natur til flere (B146)** (beskrevet i afsnit 3.1.3)	**Hel eller delvis VVM-kompetence til kommunerne** (beskrevet i afsnit 3.2.1.1)	**Miljøgodkendelseskomptence til regionplanmyndigheden** (beskrevet i afsnit 3.2.1.2)	**VVM indarbejdes i miljøbeskyttelsesloven** (beskrevet i afsnit 3.2.2)	**Særlig lov om husdyrbrug og gødningsanvendelse** (beskrevet i afsnit 3.2.3)	**Særskilt lovgivning vedr. anlæg og arealanvendelse** (beskrevet i afsnit 3.2.4)
Planlægning								
	Udpegning af robuste områder og sårbare områder. Udarbejdelse af indsatsplaner for sårbare områder (regionplanmyndigheden)	Udpegning af robuste områder og sårbare områder. Udarbejdelse af indsatsplaner for sårbare områder med fastlæggelse af miljømål (regionplanmyndigheden)	Fastlæggelse af naturkvalitetsmål.	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv. (regionplanmyndigheden)	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv. (regionplanmyndigheden)	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv. (regionplanmyndigheden)	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv. (regionplanmyndigheden)	Regionplanlægning, vand- og naturplaner, indsatsplaner mv. (regionplanmyndigheden)
Generel regulering (generelle miljøkrav)								
Arealer	Fastlæggelse af generelle miljøkrav for udpegede robuste områder. Fastlæggelse af retningslinjer, der er bindende for lodsejer i de udpegede sårbare områder (regionplanmyndigheden)	Fastlæggelse af generelle miljøkrav for robuste områder.	Under 30 dyreenheder og/eller 42 hektar: Branchebekendtgørelse om bæredygtighed	Gødningsloven (Plantedirektoratet) Naturbeskyttelsesloven (regionplanmyndigheden)	Gødningsloven (Plantedirektoratet) Naturbeskyttelsesloven (regionplanmyndigheden)	Gødningsloven (Plantedirektoratet) Naturbeskyttelsesloven (regionplanmyndigheden)	Evt. indarbejdelse af gødningsloven med mulighed for differentiering ud fra sårbarhed Naturbeskyttelsesloven: naturtyper, evt. bufferzoner mv.	Lov om gødnings-/arealanvendelse: • Kvælstofkvoter, harmoni- og arealkrav mv. med mulighed for differentiering ud fra sårbarhed Naturbeskyttelsesloven: naturtyper, evt. bufferzoner mv.
Anlæg	Fastlæggelse af generelle miljøkrav for udpegede robuste områder.			Husdyrgødningsbekendtgørelsen (kommunalbestyrelsen)	Husdyrgødningsbekendtgørelsen (kommunalbestyrelsen)	Husdyrgødningsbekendtgørelsen (kommunalbestyrelsen)	Indarbejdelse af husdyrgødningsbekendtgørelsen med mulighed for differentiering ud fra sårbarhed	Lov om husdyrproduktionsanlæg mv.: • Staldindretning, afstandskrav, gødningsopbevaring-/udbringning (metoder)
Konkret regulering								
Arealer	Støtteordninger, aftaler m.v. rettes mod de udpegede sårbare områder. Regionplanmyndigheden forvalter støtteordninger, aftaler m.v.	Sårbare områder: Integreret godkendelse (VVM og miljøgodkendelse) med fastlæggelse af driftsvilkår (anlæg og arealanvendelse), evt. aftaler m.v. på grundlag af fastlagte miljømål. (regionplanmyndigheden) Robuste områder: Frivillig godkendelse	Over 30 dyreenheder og/eller 42 hektar: Miljøgodkendelse/VVM med udgangspunkt i: • Stofbalancen • Anlæg • Arealanvendelse • Naturplaner (300 m bufferzoner) Tilladelse t. byggeri mv.	Påbud, aftaler, støtteordninger mv.	Påbud, aftaler, støtteordninger mv.	Påbud, aftaler, støtteordninger mv.	Påbud, aftaler, støtteordninger mv.	Lov om gødnings/arealanvendelse: • Påbud, aftaler mv. Støtteordninger mv.
Anlæg	VVM integreres i miljøgodkendelsen (kommunalbestyrelsen) - forenklet procedure i robuste områder			VVM: • screeningssager, der kan anmeldes (kommunalbestyrelsen) • screeningssager, der ikke kan anmeldes (kommunalbestyrelsen eller regionplanmyndigheden) • vurdering (kommunalbestyrelsen eller regionplanmyndigheden) • evt. VVM-tilladelse Miljøgodkendelse (kommunalbestyrelsen)	VVM: • anmeldelse (regionplanmyndigheden) • screening (regionplanmyndigheden) • vurdering (regionplanmyndigheden) Miljøgodkendelse (regionplanmyndigheden) Lokaliseringstilladelse (kommunalbestyrelsen)	Godkendelse, inkl. VVM (regionplanmyndigheden eller kommunalbestyrelsen) Evt. særlig bekendtgørelse om godkendelse af husdyrbrug i kombination med husdyrgødningsbekendtgørelsen Lokaliseringstilladelse (kommunalbestyrelsen)	Godkendelse, inkl. VVM • anmeldelse (kommunalbestyrelsen) • screening (kommunalbestyrelsen) • VVM-vurdering (regionplanmyndigheden) • Godkendelse (kommunalbestyrelsen) Evt. lokaliseringstilladelse (kommunalbestyrelsen)	Lov om husdyrproduktionsanlæg mv.: Godkendelse inkl. VVM: - Anmeldelse (kommunalbestyrelsen) - Screening (kommunalbestyrelsen) - VVM-vurdering (regionplanmyndigheden) - Godkendelse (kommunalbestyrelsen) Evt. lokaliseringstilladelse (kommunalbestyrelsen)
Tilsyn								
	Kommunalbestyrelsen	Egenkontrol (myndighed ikke angivet)	Egenkontrol og grønne regnskaber (myndighed ikke angivet)	Kommunalbestyrelsen	Regionplanmyndigheden	Kommunalbestyrelsen eller regionplanmyndigheden	Kommunalbestyrelsen med bistand fra regionplanmyndigheden og Plantedirektoratet	Kommunalbestyrelsen, regionplanmyndigheden og Plantedirektoratet

Figur 10: Beskrivelse af lovgivningsmodeller