

Nr. 206 | september 2005

Udgiver  
Teknologirådet  
Antonigade 4  
1106 København K  
Tlf. 33 32 05 03  
rtt@tekno.dk

Abonnement  
Gratis pr. email  
Tilmelding på:  
rtt@tekno.dk  
Tidligere nyheds-  
breve findes på:  
www.tekno.dk

ISSN: 1600-2105

## Svin og miljø savner enkle regler

### Tvivl om danske miljøgodkendelser af husdyrbrug overholder EU-regler

**Tung og uigennemsigtig administration af miljøgodkendelser** >

**Eksisterende husdyrbrug ikke omfattet** >

**Naturklagenævnet på politikernes plads** >

**Husdyrlandbruget ændrer sig i retning af stadig større bedrifter, men tildeling af miljøgodkendelser lever ikke op til EU-vedtagne naturbeskyttelsesforanstaltninger. Lovgivningen i Danmark er uigennemsigtig og administrativ tung, mener danske jurister. De ser et problem i at både amter og kommuner er involveret i procedurerne med at godkende udvidelser af husdyrbrug. Desuden omfatter lovgivningen primært udvidelser og ikke de eksisterende husdyrproduktioner, som også kan være til skade for den sårbare natur. Dansk miljøpolitik føres ikke af politikerne, men af folk der sidder i Naturklagenævnet.**

*Dette nyhedsbrev er skrevet på baggrund af Teknologirådets høring for Folketinget om husdyrbrug og miljøgodkendelser, afholdt den 25. maj. På høringen blev de juridiske og naturgivne spillerum for husdyrproduktionen i Danmark ridset op. Dette nyhedsbrev fokuserer på nogle af de svagheder i dansk lovgivning, som kom frem på høringen.*

En landmand har 5000 svin fordelt på to gårde. De 1000 står opstaldet på den ene gård. De resterende på en gård et par km længere væk. Nu ønsker landmanden at lægge de to bedrifter sammen. Gården, der får fjernet de 1000 svin, vil fremover stoppe tilførslen af ammoniak til miljøet. Til gengæld vil udledningen blive en anelse større på den anden gård. Med en større svinedrift vil det være rentabelt for landmanden at investere i diverse staldteknologier, der sænker lugtgenerne og højner udnyttelsen af husdyrgødningen. Sammenlægningen kræver en godkendelse for den nye gård. I behandlingen af sagen, tages der ikke hensyn til, at der fremover kommer færre dyr på den første gård. Da husdyrproduktionen er mindre end 250 enheder pr. år stilles der heller ikke krav om, at landmanden skal anvende eksisterende miljøforbedrende teknologier. Er det rimeligt?

#### Dyreenhed

En dyreenhed refererer til, hvor stor en næringsstoffkoncentration en enhed udskiller. En enhed svarer i dag til et malkekvæg eller 36 slagtesvin. I takt med at husdyrbruget bliver mere effektivt, stiger antallet af dyr per dyreenhed.

Overstående problemstilling er tænkte. Men problemet vil optræde hyppigt fremover, fordi husdyrbruget i Danmark bliver mere intensiveret. Hvis der skal laves om på den danske lovgivning på husdyrområdet, er det vigtigt at løse problemer som disse, mener eksperter på miljøområdet.

#### En procedurejungle

Som lovgivningen er i dag, udløser en ansøgning om udvidelse af et husdyrbrug en kaskade af komplicerede procedurer.

Husdyrbrug på mere end 250 dyreenheder skal have en miljøgodkendelse fra kommunen. Godkendelseskravet er i overensstemmelse med EU's såkaldte IPPC-direktiv, der bl.a. omfatter alle store industrielle svine- og fjerkræbrug. Desuden er der VVM-pligt.

Er antallet af dyreenheder mindre end 250, skal landmanden indgive ansøgning til amtet, der via en screening vurderer, hvorvidt udvidelsen har en væsentlig indvirkning på miljøet. Væsentlig i videnskabelig forstand. Hvis den ikke har, skal amtet ikke foretage sig yderligere. Opfylder projektet husdyrgødningsbekendtgørelsens afstandskrav m.m. får landmanden grønt lys for sit projekt. Samtidig skal afgørelsen offentliggøres.

**IPPC-direktivet fra 1996:** Svarer til vores miljøgodkendelse. Direktivet kræver miljøgodkendelse for svine- og fjerkræfarme over ca. 250 dyreenheder (100 for slagtekyllinger).

Der er tale om et minimumsdirektiv, dvs. at vi Danmark kan vedtage, at IPPC-reglerne skal gælde for andre husdyrbrug og for husdyrbrug under direktivets grænseværdier.

Hvis amtet skønner, at udvidelsen har væsentlig indflydelse på miljøet, skal ansøgningen gennem en VVM-vurdering (VVM: Vurderinger af virkninger på miljøet). Landmanden kan vælge at justere sit projekt, således at det ikke har væsentlig indvirkning på miljøet, eller han kan forsøge at få projektet godkendt i den foreliggende form. Meget ofte ender screeningerne med, at landmanden laver om på projektet, således at en VVM-vurdering ikke bliver nødvendig. Projektændringer undervejs i ansøgningsforløbet er ofte forekommende og tager en del sagsbehandlingstid. Til gengæld kommer justeringerne miljøet og landmanden til gode.

Amtets vurdering af screenings- og VVM-sager kan påklages. Enten af landmanden, naboer eller af Naturfredningsforeningen. Klagen afgøres af Naturklagenævnet. Miljøgodkendelser ankes til Miljøklagenævnet.

## Manglende politisk styring

Naturklagenævnet sekretariat består udelukkende af jurister, nævnet selv af jurister og politikere. Det skal sikre, at eksisterende bestemmelser i henhold til bl.a. planloven og naturbeskyttelsesloven overholdes. Det er et problem, mener advokat Mogens Moe.

"Naturklagenævnet er ikke rustet til at vurdere, hvordan grundvand, overfladevand og sær-

bar natur bliver påvirket af ændringer i antallet af dyr på en gård. Det er en biologisk vurdering. Derfor er det betænkeligt alene at anvende juridisk ekspertise til at vurdere, om en miljøpåvirkning er væsentlig eller ej", siger Mogens Moe.

I modsætning til Naturklagenævnet ville Miljøklagenævnet være bedre i stand til at vurdere de miljømæssige konsekvenser af husdyrproduktionerne. Her sidder nemlig andre fagfolk end jurister, påpeger Mogens Moe.

"Det paradoksale er, at Miljøklagenævnet opererer efter miljøbeskyttelsesloven og udelukkende vurderer, om en udvidelse er til gene mht. til lugte og bygninger, og ikke selve påvirkningen af det omkringliggende miljø."

## Flere væsentlighedskriterier

I følge Helle Tegner Anker, professor i miljøret, KVL, er situationen i dag således, at mange af de ansøgninger, der handler om udvidelser, ikke er VVM-pligtige.

**VVM-direktivet:** I husdyrsammenhænge omfatter direktivet udelukkende landbrugsejendomme, der ønsker at udvide deres bedrift. Planloven foreskriver hvilke procedurer, der skal igangsættes, når en landmand søger om tilladelse til at udvide produktionen. Myndighederne skal tage stilling til, om en udvidelse vil medføre en væsentlig indvirkning på miljøet. Hvis svaret er ja, vil ansøgningen være omfattet af en såkaldt VVM-pligt. Dvs. at der skal foretages en vurdering af, hvor stor en indvirkning, udvidelsen vil medføre, og der skal udarbejdes et regionplanstillæg. Udvidelsen skal i offentlig høring, inden der kan gives en endelig godkendelse.

"En udvidelsesansøgning betragtes kun som VVM-pligtig, hvis den kan medføre væsentlige påvirkninger af miljøet. Det er ordet "væsentlig", der kan give ophav til problemer. Det skal som udgangspunkt ikke baseres på et politisk skøn, men skal være fagligt begrundet."

Ud over væsentlighedskriteriet i VVM-reglerne findes der habitatdirektivet artikel 6, stk. 3, hvor det er EU-domstolen, der har fastsat meget snævre grænser for, hvad der er væsentligt.

"Der opstår problemer, hvis der skal anvendes to forskellige væsentlighedskriterier efter henholdsvis VVM- og habitatbestemmelserne. Det vil være vanskeligt at håndtere og forklare, hvis en påvirkning er væsentlig efter det ene regelsæt men ikke efter det andet," påpeger Helle Tegner Anker.

Der findes sager, hvor Naturklagenævnet har afvist udfaldet af amtets screening og pålagt

Udgiver

Teknologirådet  
Antonigade 4  
1106 København K  
Tlf. 33 32 05 03  
rtt@tekno.dk

Abonnement

Gratis pc email  
Tilmelding på:  
rtt@tekno.dk  
Tidligere nyheds-  
breve findes på:  
www.tekno.dk

ISSN: 1600-2105

ansøgningen VVM-pligt, fordi husdyrproduktionen lå i et sårbart område, hvor tålegrænsen for kvælstof allerede inden udvidelsen var overskredet.

Hvis ansøgningen omfatter et område, der er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3., (internationalt naturbeskyttelsesområde) stilles der i følge EU-ret meget stramme krav til, hvad der er væsentligt. Det skal sandsynliggøres, at ændringen *ikke* vil have en væsentlig påvirkning, Modsat sædvane, hvor man skal sandsynliggøre, at en påvirkning *har* en indvirkning.

**Habitat-direktivet artikel 6, stk. 3:** Anvendes, når der er tale om ansøgninger, der omfatter områder, der ligger placeret så det kan påvirke internationalt udpegede naturbeskyttelsesområder. Direktivet indeholder ikke et absolut krav om offentlighed, som f.eks. VVM-direktivet gør.

Foruden VVM-reglerne og habitatdirektivet er der også Vandrammedirektivet-2000. Dette direktiv har en erklæret målsætning om, at al vand inden 2015 skal være af god kvalitet. "God" i økologisk forstand. I direktivet ligger en forpligtelse om, at man ikke må forværre vandtilstanden.

**Vandrammedirektivet 2000:** Gælder al vand - overfladevand, grundvand, åer, søer og hav. Målsætningen i vandrammedirektivet er af økologisk art, og siger, at al vand skal være af god kvalitet inden 2015. I direktivet ligger implicit forpligtelse, at vandkvaliteten ikke må forringes.

## Enighed om behov for forenkling

Forvaltningen er i følge flere jurister unødigt tung og bureaukratisk. Et problem, der kun har udsigt til at blive forværret, med mindre der gribes effektivt ind.

Husdyrlandbruget har nemlig ændret sig gennem de seneste tyve år. Vi er gået fra at have små og mellemstore husdyrlandbrug til få og store. Denne udvikling vil fortsætte, med mindre man fra politisk side vælger at gå ind og sætte et loft over, hvor mange dyreenheder et landbrug maksimalt må bestå af.

I dag forvaltes reglerne på en måde, så vi overtræder gældende miljølove og direktiver inden for EU, mener Peter Pagh, professor i miljøret ved Københavns Universitet.

"Det vil være alt for omfattende at komme med eksempler på alle de områder, hvor vi ikke overholder gældende love. Vi overholder ikke engang de love og regler, der kun omfatter Danmark. Selve strukturen i den danske

lovgivning virker ikke, hverken kompetencestrukturen eller de systemer, som de er bygget op om. Så længe lovene blive bygget op efter den samme struktur, man har i en bygning, med et kontor, der tager sig af nitratforurening, et andet der tager sig af grundvandet, et tredje, der tager sig af fuglebeskyttelsesområder osv. kan det kun gå galt," mener Peter Pagh.

Fejlene opstår, ifølge Peter Pagh af uvidenhed, manglende vilje og kompetencer. Men det er ikke umuligt at rette op på det med en ny lov.

"Vi skal væk fra tankegangen om at tage mere hensyn til, hvordan diverse styrelser og institutioner er opbygget og i stedet sætte miljøhensynet i centrum. Hvis politikerne opererer inden for de rammer, som EU lovgivninger sætter er det slet ikke så svært. Det vil være relativt nemt at løse problemerne inden for husdyrområdet," siger Peter Pagh.

"EU-rammen er skarp og klar. Der er regler omkring nitrat, grundvand, miljøvurderinger, IPPC osv. I virkeligheden er der ikke så meget tilbage at tage stilling til. Problemet er, at vi starter et helt andet sted. I stedet for at kigge på de rammer, som reglerne foreskriver, starter vi ud med, hvad vi gerne vil have. Den går ikke."

Også Helle Tegner Anker mener, at det er muligt at forenkle reglerne.

"Vi er forpligtet af EU-direktiverne, men man kan f.eks. sagtens udarbejde enklere VVM-procedurer end dem vi har i Danmark. Det kræver dog, at man kigger meget nøje på de forskellige miljøproblemer, som landbruget giver anledning til. En meget stor del af problemerne for natur og vandmiljø skyldes således landbrugets arealanvendelse (gødningsudbringning), som jo ikke er afhængig af, hvor mange dyr der står på den enkelte ejendom. En regulering, der alene fokuserer på husdyrholdets størrelse er derfor problematisk," siger Helle Tegner Anker.

En samlet lov er dog ikke realistisk. Al erfaring viser, at miljøministeriet og fødevareministeriet har meget svært ved at blive enige. I følge advokat Mogens Moe vil det være galimatias at samle de forskellige ministerielle love og regler under ét. Lovforslag, der samler miljøministeriets reguleringer under én lov, og fødevareministeriets i en anden, kan være en løsningsmodel, mener Mogens Moe.

Udgiver

Teknologirådet  
Antonigade 4  
1106 København K  
Tlf. 33 32 05 03  
rtt@tekno.dk

Abonnement

Gratis pt email  
Tilmelding på:  
rtt@tekno.dk  
Tidligere nyheds-  
breve findes på:  
www.tekno.dk

ISSN: 1600-2105

Et andet aspekt, der bør indarbejdes i en ny lovgivning på husdyrområdet, er de eksisterende husdyrbrug.

”I dag er det udelukkende de landmænd, der ændrer deres bedrift, der skal gennem en VVM-screening, hvor man isoleret bedømmer produktionsudvidelsens effekt på grundvand, overfladevand, sårbarnatur osv. Derved overser man to væsentlige aspekter. Det ene er, at det ikke regnes landmanden til gode, når han selv eller en anden landmand medlægger produktion i nærheden. Det andet er, at man ikke forholder sig til eksisterende lovlige produktioner, som udøver uacceptabel belastning på de internationale naturbeskyttelsesområder - og det kræver EU-reglerne,” fortæller Mogens Moe.

*Fra rådet til tinget udgives af Teknologirådets sekretariat. Redaktør Ida Leisner.  
Dette nummer er skrevet af freelance journalist Gitte Willumsen.*

De sidste fem numre af Fra rådet til tinget:

- Nr. 205: Ny arbejdskultur truer livet
- nr. 204: Betinget ja til nye GM-planter
- nr. 203: Reform rykker ved retssikkerhed
- nr. 202: Et bedre miljø for børnene
- nr. 201: Stress og harmoni i arbejde og liv

Udgiver  
Teknologirådet  
Antonigade 4  
1106 København K  
Tlf. 33 32 05 03  
rtt@tekno.dk

Abonnement  
Gratis pr. email  
Tilmelding på:  
rtt@tekno.dk  
Tidligere nyheds-  
breve findes på:  
www.tekno.dk

ISSN: 1600-2105