



Departementet

J.nr. SN 2001-401-1341

Den 9 maj 2005

**Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 27 stillet af Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.**

**Spørgsmål 27**

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 9/3-05 fra Peter Pagh, professor, dr. jur. Københavns Universitet vedrørende hamstring af miljøgodkendelser og EU's miljøregler, jf. FLF alm. del – bilag 45.

**Svar**

Peter Pagh konkluderer i sin henvendelse til udvalget, at problemerne med gennemførelse af EU's regler om krav til naturbeskyttelse og krav til vandkvalitet m.v. ikke handler om tilbagekøb af miljøgodkendelser, men mere om at bringe lovgivningen i overensstemmelse med EU-reglerne og ikke gøre den unødigt uforståelig.

Jeg er ganske enig med Peter Pagh i, at debatten om hamstring af miljøgodkendelser har vist, at der har været en vis usikkerhed om fortolkningen af de regler, som skal anvendes i sager om husdyrbrug. Skov- og Naturstyrelsen har derfor over for amterne præciseret grundlaget for administration af sager om udvidelser og etablering af husdyrbrug, som kan påvirke internationale naturbeskyttelsesområder.

Som det også fremgår af henvendelsen fra Peter Pagh er reguleringen af husdyrbrug ganske kompliceret. Reguleringen bygger på et samspil af mange forskellige regler – flere danske love er i spil og en række forskellige EU-regler regulerer også området. Jeg har derfor indledt forhandlinger om en ny lov om miljøregulering af husdyrbrug. Loven skal samle den hidtidige regulering af husdyrbrug i VVM-reglerne og landzonereglene i planloven samt de relevante regler vedrørende husdyrbrug i miljøbeskyttelsesloven. Det er mit håb, at der med de nye regler vil kunne skabes større klarhed om reglerne på området samtidigt med, at der skabes et bedre grundlag for at nedbringe miljøbelastningen.

Jeg har anmodet Skov- og Naturstyrelsen om at kommentere henvendelsen fra Peter Pagh. Skov- og Naturstyrelsen har udtalt følgende, hvortil jeg i øvrigt kan henholde mig:

" Det fremgår af Peter Pagh's henvendelse, at formålet er at præcisere, hvad der er gældende ret, idet de gældende regler ifølge medierne skulle betyde, at landmænd (og især større husdyrbrug) for tiden kan hamstre miljøgodkendelser, som det offentlige herefter er nødt til at købe tilbage for at overholde EU's miljøkrav.

Professor Peter Pagh rejser i ovennævnte henvendelse visse problemstillinger i forhold til den danske gennemførelse af EU's regler i forhold til de såkaldte EU fuglebeskyttelses- og habitatområder samt vandmiljøet og VVM-reglerne bl.a. baseret på den seneste praksis ved EF-domstolen.

Skov- og Naturstyrelsen er opmærksom på såvel denne praksis, som den praksis, der udvikles ved Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet, og vil naturligvis tage højde for udviklingen dels i administrationen af de danske regler og EU-reglerne på området og dels i de løbende vurderinger af behovet for nye regler på området.

Danmark har implementeret habitatdirektivet i en proces, hvor lovgivning og praksis løbende er blevet justeret, i takt med at direktivets rækkevidde er blevet afklaret, bl.a. ved EF-domstolen. I 2002 tog Skov- og Naturstyrelsen initiativ til at søge tilstrækkeligheden af den danske implementering afklaret, og bad Kammeradvokaten udarbejde en redegørelse. I lyset af denne redegørelse og i lyset af kritik fra Kommissionen i en åbningskrivelse fra samme år, påbegyndtes et arbejde med at supplere de danske regler. Dette har ført til, at reglerne i miljømålsloven om Natura 2000-planlægning er gennemført i folketingssamlingen 2003-04, og der er således tilvejebragt det fornødne grundlag for en aktiv forvaltning af områderne fra 2009. Der er endvidere med den nye skovlov og med ændringerne af naturbeskyttelsesloven sikret redskaber til at følge op på planlægningen og det er sikret, at der kan træffes foranstaltninger i særligt hastende tilfælde.

Ved gennemførelsen af habitatdirektivet har Danmark valgt planlægning, generelle reduktioner i belastningen gennem vandmiljøplanerne samt krav om, at der ikke må ske en øgning i belastningen, som hovedsporet til at opnå gunstig bevaringsstatus i Natura 2000 områderne. Således fastlægger miljømålsloven, som blev vedtaget i 2003, rammerne for de Natura 2000 planer, der sammen med det nye naturovervågningsprogram 2004-09 – NOVANA – i 2009 vil skabe et samlet overblik over de forskellige trusler mod områderne og deres årsag. Disse planer vil være udgangspunktet for indsatsen over for den eksisterende miljøbelastning af Natura 2000 områderne. I den sammenhæng vil det også skulle prioriteres, hvilke kilder til næringsstofbelastningen der evt. skal gribes ind overfor og hvordan. Med Natura 2000-planlægningen skabes der således grundlag for at sammensætte den mest optimale – også i økonomisk forstand – kombination af forskellige virkemidler til at nedbringe belastningen.

For så vidt angår næringsstofbelastningen skal det i øvrigt bemærkes, at det samlede antal dyreenheder har været nogenlunde konstant siden 1993 med lidt flere svin og tilsvarende færre kvæg. Samtidig er næringsstofbelastningen pr. DE faldet, således at både kvælstofudvaskningen og fosfoverskuddet fra midten af 80-erne er reduceret med ca. 50 %, og den årlige ammoniakemission fra Danmark er faldet fra 113000 tons NH<sub>3</sub>-N i 1985 til 83000 tons i 2000. Med VMP III aftalen vil den generelle næringsstofbelastning yderligere reduceres i de kommende år.

Danmark lever med disse tiltag op til habitatdirektivets langsigtede mål.

Peter Pagh veksler i sin redegørelse for retstilstanden mellem nationale regler og EU-regler og anfører, at EU-reglerne har direkte effekt og derfor skal anvendes, når den nationale lovgivning mangler. Hertil skal Skov- og Naturstyrelsen bemærke, at udgangspunktet er, at EU's direktiver gennemføres i den nationale lovgivning, og at det er den nationale lovgivning som fastlægger de lovgivningsmæssige rammer for myndighedernes administration. Det er også det udgangspunkt, der gælder på miljøområdet. Myndighederne kan således ikke uden hjemmel i den nationale lovgivning foretage indgreb over for borgere og virksomheder. F.eks. kan en dansk myndighed ikke med direkte hjemmel i et EU-direktiv stille krav om forudgående godkendelse af en aktivitet, eller foretage indgreb mod en eksisterende virksomhed, hvis der ikke er hjemmel til dette i den danske lovgivning. Derimod vil de danske myndigheder være forpligtet til at udøve deres skønsmæssige beføjelser efter de danske regler under overholdelse af eventuelle EU-direktivregler, som måtte fastlægge yderligere grænser for skønnet.

### Miljøgodkendelse og miljøbeskyttelseslovens § 42

Ændringer af de større husdyrbrug (som hovedregel over 250 dyreenheder) skal have en miljøgodkendelse, og en sådan godkendelse kan ikke gives før myndigheden på grundlag af en undersøgelse af de mulige virkninger på fuglebeskyttelsesområder og habitatområder har sikkerhed for, at det ansøgte ikke kan skade disse lokaliteter (punkt 1 og 2). For mindre brug, der kan drives uden en miljøgodkendelse, er myndighederne ifølge Peter Pagh forpligtet til at gribe ind med påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 eller naturbeskyttelseslovens § 19 f, hvis husdyrbruget giver anledning til en forurening, der medfører skade på et habitatområde (punkt 5).

Skov- og Naturstyrelsen har i breve af 16. marts og 21. april 2005 til amterne præciseret grundlaget for administration af sager om udvidelser og etablering af husdyrbrug, som kan påvirke internationale naturbeskyttelsesområder i lyset af udviklingen i EU-retten. Det følger heraf, at der, som anført af Peter Pagh, ved meddelelse af miljøgodkendelser efter miljøbeskyttelsesloven til større husdyrbrug skal foretages en vurdering af en virksomheds samlede påvirkning af Natura 2000-områder. Hvis det vurderes, at en virksomhed skader et Natura 2000-områdes integritet, kan godkendelse ikke meddeles.

Hvis det i forbindelse med godkendelse af en eksisterende virksomhed vurderes, at virksomheden bidrager med en lille andel af en større, diffus belastning, skal myndigheden forholde sig til betydningen af bidraget i det samlede forureningsbillede. Myndigheden skal i en sådan vurdering inddrage de usikkerheder, der er forbundet med beregning af belastningen, virksomhedens forholdsmæssige belastning i forhold til andre kilder og den indsats, der i øvrigt er eller forventes igangsat for at nedbringe belastningen, og som indgår i indsatsen for gunstig bevaringsstatus. Har virksomhedens miljøbelastning et omfang så den kan forhindre den indsats for at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus, som bl.a. er forudsat med Natura 2000-planlægningen, kan en godkendelse som udgangspunkt ikke meddeles.

Styrelsen er på den baggrund enig med Peter Pagh i, at der ikke i dag kan "hamstres" skadelige miljøgodkendelser efter miljøbeskyttelsesloven af udvidelser.

Til Peter Paghs bemærkninger om forpligtelsen til at gribe ind overfor eksisterende virksomhed med påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 eller naturbeskyttelseslovens § 19 f har styrelsen følgende bemærkninger:

Både amter og andre myndigheder er generelt forpligtede til at benytte deres beføjelser til at gribe ind overfor alvorlige miljøpåvirkninger, som medfører risiko for alvorlig skade på levesteder og arter i et Natura 2000-område. Det er forudsat, at der med Natura 2000-planlægningen vil blive tilvejebragt den fornødne viden om trusler mod områderne, herunder belastningen med næringsstoffer. Det vil derfor også som altovervejende hovedregel være Natura 2000-planlægningen, der kan give grundlag for en indsats overfor den eksisterende belastning af Natura 2000-områder. Hvor der i forbindelse med forberedelsen af Natura 2000-planerne eller administration af lovgivningen i øvrigt opnås kendskab til alvorlige miljøpåvirkninger, som ikke kan afvente realiseringen af en Natura 2000-plan, vil de kompetente myndigheder i et samarbejde skulle søge at afbøde eller fjerne påvirkningen, enten på grundlag af de almindelige regler i lovgivningen eller gennem aftale eller påbud efter naturbeskyttelseslovens § 19 f.

Til Peter Paghs beskrivelse af mulighederne for at meddele påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 til eksisterende landbrug skal Skov- og Naturstyrelsen imidlertid bemærke, at rækkevidden af § 42 (påbud til ikke-godkendelsespligtige anlæg) ikke er ganske afklaret og kun delvist afprøvet i praksis.

§ 42 er indtil videre alene brugt på husdyrbrug til at påbyde reduktion af lugtgener i forhold til naboer. I forbindelse med Nabogeneudvalgets rapport blev anvendelsesområdet for § 42 i forhold til lugtgener og naboer afklaret, og kommunerne blev informeret herom.

#### Erstatning, § 3- beskyttelse, ulovlig forvaltning og krydsoverensstemmelse

Peter Pagh kommer (i pkt. 10 – 12) med en række betragtninger om erstatning for indgreb i bestående og godkendte aktiviteter i husdyrbrug, herunder specielt om fortolkningen af den særlige erstatningsregel i Naturbeskyttelsesloven § 19 g. § 19 g er den generelle erstatningsbestemmelse for alle afgørelser om indgreb efter naturbeskyttelseslovens § 19 b eller §§19 d-19 f. Disse bestemmelser blev indført i loven i 2004 som en del af det nye kapitel 2 a, der blev indført for at supplere gennemførelsen af Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektiverne.

Peter Pagh skriver i punkt 10, at landmændene skal have erstatning efter § 19 g, hvis en hidtil lovlig aktivitet kræves begrænset eller standset af hensyn til beskyttelsen af habitat- og fugleområder. Tilsvarende skal landmænd efter denne regel have erstatning, hvis der med baggrund i samme hensyn gives afslag på f.eks. at sprede gylle på nye marker. Erstatning kan dog ikke gives, hvis afslaget kan meddeles med henvisning til naturbeskyttelseslovens § 3.

Disse betragtninger synes at bero på den forståelse, at myndigheden kan vælge at bruge bestemmelserne i § 19 f om akutte indgreb før der foreligger en Natura-2000 plan i stedet for lovgivningens generelle reguleringsmuligheder, og at dette skaber et særligt erstatningsgrundlag for afgørelsen, mens afgørelsen ikke ville have udløst erstatning, hvis den var blevet truffet med hjemmel i andre bestemmelser.

Derved overses, at § 19 f kun kan anvendes i det omfang, lovgivningen ikke i øvrigt giver mulighed for indgrebet. Erstatningsbestemmelsen i § 19 g giver derfor erstatning for det tab, som kun udløses af afgørelsen efter § 19 f – mens konsekvenserne af det, der kunne gennemføres efter anden lovgivning (f.eks. naturbeskyttelseslovens § 3 eller miljøbeskyttelseslovens § 41) som udgangspunkt ikke udløser erstatning, fordi det er en generel regulering.

Det bemærkes, at den generelle beskyttelse i naturbeskyttelseslovens § 3 (forbuddet mod tilstandssændringer), ikke som anført i eksemplet i punkt 11 er begrænset til kun at angå ejeren af arealet, ligesom beskyttelsen ikke er begrænset til aktiviteter, som udføres inden for det § 3 beskyttede areal. Efter praksis omfatter beskyttelsen således også aktiviteter uden for det § 3 beskyttede areal, hvis aktiviteten medfører ændringer af tilstanden af det beskyttede areal.

§ 19 g er således en almindelig erstatningsbestemmelse om erstatning for konkrete indgreb af ekspropriationslignende karakter. Bestemmelsen svarer til de bestemmelser, der findes i loven om fredningserstatninger. Baggrunden for sådanne bestemmelser er, at en væsentlig del af afgørelserne kunne udløse et erstatningskrav direkte efter grundloven. Hvis der ikke var en bestemmelse i loven ville det ikke afskære fra erstatning, men de pågældende ville være henvist til at anlægge sag ved domstolene for at få erstatning direkte efter grundlovens regler.

Peter Pagh anfører (i pkt. 14), at den danske gennemførelse af EU's regler om beskyttelse af habitat- og fugleområder betyder, at reglerne om krydsoverensstemmelse i EU's forordning om landbrugsstøtte ikke kan overholdes. Styrelsen kan herved henvise til miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 1955 af 26. januar 2005 hvoraf fremgår, at der i december 2004 er fastsat regler om sammenhængen mellem de

krav, der vedrører EU's fuglebeskyttelsesdirektiv og habitatdirektiv og reduktion i landbrugsstøtten, jf. bekendtgørelse nr. 1514 af 22. december 2004 om direkte støtte til landbrugere efter enkeltbetalingsordningen, hvor kravene er specificeret i bekendtgørelsens bilag 1. Hvis der konstateres overtrædelser kan det medføre reduktion i landbrugsstøtten.

#### VVM-reglerne

De danske regler er udformet således, at der ikke meddeles godkendelse til udvidelse eller ændring af svinefarme, der kan være til skade for miljøet, før VVM-myndigheden (amterne og HUR) har taget stilling til, om der kræves en miljøvurdering. Dette kan være tilfældet enten fordi projektet er obligatorisk VVM-pligtigt eller fordi VVM-myndigheden på grundlag af en screening har skønnet at projektet vil kunne have væsentlig indvirkning på miljøet.

Hvis projektet er VVM-pligtigt kan der først efter en gennemført miljøvurdering meddeles tilladelse til projektets igangsættelse – enten som en miljøgodkendelse eller en VVM-tilladelse.

Hvis projektet i forbindelse med screeningen skønnes ikke at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, er der efter gældende lovgivning ikke yderligere krav om at vurdere udvidelsens betydning for de internationale naturbeskyttelsesområder, medmindre der skal indhentes tilladelse efter anden lovgivning.

Udvidelser og ændringer omfatter i henhold til reglerne ikke kun nye bygninger, men bl.a. også nye udspretningsarealer for gyllen, ligesom der ikke i lovgivningen er knyttet nogen mindste størrelse til screeningskravet.

Efter Skov og Naturstyrelsens opfattelse er de danske VVM-regler i overensstemmelse med VVM-direktivet.

#### Bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003

Peter Pagh anfører bl.a. i lyset af en afgørelse fra Miljøklagenævnet, at udformningen af de danske regler om beskyttelse af habitat- og fugleområder er problematisk (punkt 9). Det kan oplyses, at styrelsen i forbindelse med den igangværende revision af bekendtgørelsen om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder, (bek. Nr. 477 af 7. juni 2003) vil justere ordlyden af § 4, stk. 1, således at denne afspejler direktivets artikel 6, stk. 3, i stedet for artikel 6, stk. 2. ”