

Notat om de EU-retlige rammer for en ny regulering af anlæg til intensiv husdyravl

1. INDLEDNING	3
1.1 BAGGRUND OG FORMÅL.....	3
1.2 SAMMENFATNING AF DE VÆSENTLIGSTE KONKLUSIONER	4
1.3 AFGRÆNSNING	8
2. RETSGRUNDLAGET	8
2.1 VVM-DIREKTIVET	8
2.2 HABITATDIREKTIVET.....	19
2.3 IE-DIREKTIVET	28
3. VURDERING VEDR. MILJØSTYRELSENS SPØRGSMÅL	34
3.1 EMISSIONSBASERET ANLÆGSREGULERING (EBR)	34
3.2 GODKENDELSESORDNING MED FOKUS PÅ ANMELDEORDNINGER	41
3.3 UDSKILLELSE AF AREALDELEN TIL GENERELLE REGLER	46

1. INDLEDNING

1.1 Baggrund og formål

Miljøstyrelsen har til brug for det videre arbejde med at revidere reguleringen på landbrugsområdet bedt professor Helle Tegner Anker, Københavns Universitet, og Kammeradvokaten om i fællesskab at udarbejde et notat, der beskriver de EU-retlige rammer for en fremtidig regulering af husdyrbrug.

Notatet skal beskrive de rammer, der følger af VVM-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16. april 2014 (2014/52)), habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter) og IE-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75 af 24. november 2010 om industrielle emissioner).

I første række skal notatet tage udgangspunkt i en vurdering af en række konkrete spørgsmål, som er opstået i forbindelse med Miljøstyrelsens overvejelser om den nye regulering. Spørgsmålene er nærmere beskrevet i Miljøstyrelsens e-mail af 10. november 2014 vedrørende emissionsbaseret anlægsregulering (EBR), herunder en ny godkendelsesordning med øget fokus på anmeldte ordninger, og udskillelse af arealdelen til generelle regler med eventuel faseinddeling.

Baggrunden for notatet er, at Natur- og Landbrugskommissionen har foreslået en mere målrettet regulering i form af 1) en ny, emissionsbaseret regulering af stalde og anlæg til husdyrproduktion, 2) en ny model for regulering af brugen af gødning på markerne, og 3) omlægning af flere landbrugsarealer til arealer med mere ekstensiv drift, natur, græs eller flerårige afgrøder. Dette notat fokuserer på de EU-retlige rammer for en ny emissionsbaseret regulering af husdyrbrugs anlæg, hvor der i overensstemmelse med Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger bør ske en adskillelse af areal og anlæg. Hovedlinjen er, at arealdelen foreslås overført til en ny generel regulering af landbrugets gødningsanvendelse, hvorefter godkendelsen af husdyrbrug alene omfatter anlægget.

Miljøstyrelsen overvejer derfor en ny emissionsbaseret regulering (EBR), hvor stillingtagen til husdyrbrugs forurening fremover baseres på udledningsgrænser for de væsentligste natur- og miljøpåvirkninger i stedet for – som i dag – på absolutte grænser for antallet af dyr og dyreholdets nærmere sammensætning. Ideen er her at skabe fordele for husdyrproducenterne, så de får mulighed for at effektivisere og øge produktionen uden fornyet tilladelse eller godkendelse under forudsætning af, at de fastsatte emissionsgrænser for ammoniak, lugt mv. ikke overskrides. Udledninger af drivhusgasserne metan og lattergas tænkes ikke omfattet af reguleringen på nuværende tidspunkt.

Med Vækstplan for fødevarer af 2. april 2014 er aftaleparterne enige om, at den nye regulering skal basere sig på disse principper, herunder en adskillelse af reguleringen af staldanlæg og markareal, en ny generel arealregulering og en emissionsbaseret regulering af husdyrproduktionen med indfasning fra 1. august 2016. Af vækstpakken ”Danmark helt ud af krisen – Virksomheder i vækst” fra 8. maj 2014 fremgår, at der skal indføres et servicemål for sagsbehandlingstiden vedrørende husdyrgodkendelser. Det tilstræbes på den baggrund at afkorte sagsbehandlingstiden med 1/3.

Der arbejdes således overordnet på at etablere et beslutningsgrundlag på tre forskellige områder med henblik på en politisk aftale. For det første en ny anlægsregulering med fokus på emissioner, for det andet en ny godkendelsesordning med fokus på nye anmeldeordninger, og for det tredje en ny arealregulering som kan modtage arealvurderingerne fra de konkrete miljøgodkendelser.

Det er som forudsætning for udarbejdelse af dette notat lagt til grund, at den nye emissionsbaserede regulering af husdyrbrugs anlæg og den nye regulering af landbrugets gødningsanvendelse som minimum skal sikre, at der samlet set ikke sker en øget næringsstofbelastning fra landbruget, således at forringelse af vandområder og Natura 2000-områder undgås. Desuden forudsættes det, at der sideløbende og over en årrække gennem den øvrige arealforvaltning sker en indsats ved omlægning af landbrugsarealer til ekstensiv drift, vådområder, natur mv. med henblik på opnåelse af god økologisk tilstand i vandområder og gunstig bevaringsstatus i Natura 2000-områder. Der henvises for en uddybning af disse forudsætninger til afsnit 3.3 nedenfor.

Notatet forholder sig ikke til, om og i givet fald i hvilket omfang den nye regulering skal bidrage til opfyldelse af målene om gunstig bevaringsstatus og god tilstand i vandområder. Det er et politisk spørgsmål at fastlægge, hvor stor en del af målopfyldelsen der skal sikres gennem hhv. godkendelsesordning og ny arealregulering, og hvor stor en del der skal sikres gennem en indsats og forvaltning rettet mod de natur- og vandområder, hvor målene endnu ikke er opfyldt.

1.2 Sammenfatning af de væsentligste konklusioner

Kan der etableres en ordning, hvor visse ændringer og udvidelser af et husdyrbrug ske helt uden godkendelse?

- Samlet set vurderes det, at det vil være muligt at bestemme, at visse udvidelser - under en række givne forudsætninger – kan gennemføres uden myndighedsbehandling.
- I VVM-direktivets forstand er der ikke krav om VVM-screening eller VVM-vurdering, hvis der ikke er tale om et projekt, dvs. hvis udvidelserne eller ændringer-

ne ikke indebærer arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika. Dog forudsat, at størrelsesgrænserne for såkaldte bilag I-projekter ikke overskrides.

- I det omfang, der foretages fysiske ændringer i bestående anlæg eller arbejder i øvrigt, skal disse i udgangspunktet underkastes en VVM-screening. Det vil dog være muligt at indføre tærskelværdier for ændringer i bygninger, som på forhånd ikke kan antages at have væsentlig virkning på miljøet, og overholdelse af disse kan herefter erstatte den konkrete screeningsafgørelse. Sådanne tærskelværdier må dog ikke alene være baseret på ét enkelt kriterium - f.eks. på husdyrbrugets størrelse - men skal basere sig på alle de kriterier som er indeholdt i VVM-direktivets bilag III.
- Efter habitatdirektivet omfatter pligten til at foretage en vurdering efter praksis ikke kun fysiske arbejder og indgreb, men i princippet alle aktiviteter (planer og projekter), der kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt.
- Hvis det med sikkerhed på forhånd kan *afvises* på baggrund af objektive kriterier og under iagttagelse af forsigtighedsprincippet, at visse typer af udvidelser enten i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt – f.eks. på grund af deres geografiske placering eller fordi de ikke medfører øgede emissioner, som kan påvirke områderne – vil sådanne udvidelser ikke være omfattet af pligten til at foretage en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Der vil herved kunne tages udgangspunkt i, om der ved en tidligere godkendelse af et anlæg til intensiv husdyravl er foretaget en vurdering af anlæggets mulige forurening op til et vist emissionsniveau.
- Efter IE-direktivet skal der ikke indhentes en ny godkendelse, når planlagte ændringer af anlægget ikke kan "*få følger for miljøet*", jf. IE-direktivets artikel 20, stk. 1, herunder hvis ændringerne eller udvidelserne gennemføres inden for et eksisterende emissionsvilkår. Hvis der ikke foretages ændringer i anlæggets art eller funktionsmåde eller udvidelser af anlægget i direktivets forstand, vil der heller ikke være krav om ny godkendelse.

Stipladsbegrebet

- Både VVM-direktivet og IE-direktivet tager udgangspunkt i det tilgængelige produktionsareal (stipladser) ved definitionen af direktivernes anvendelsesområde.
- En model, som tager udgangspunkt i det tilgængelige produktionsareal (stiplads) må antages at stemme bedst overens med direktivernes ordlyd og formål. Alternative modeller vil skulle sikre, at der ikke udledes mere forurening eller tillades større anlæg, end grænserne i de respektive bilag I tilsiger, uden en godkendelses- og VVM-

.....

behandling. F.eks. vil anvendelsen af en dyreækvivalensmetode ikke være udelukket, hvis den bl.a. sikrer, at godkendelsespligten overholdes ved de forureningsmængder, der svarer til denne produktionskapacitet.

Kumulationsprincippet

- Efter både VVM-direktivet, habitatdirektivet og IE-direktivet er det et krav, at en etablering, udvidelse eller ændring vurderes i sammenhæng med det øvrige anlæg samt efter omstændighederne (for VVM- og habitatdirektivets vedkommende) andre planer og projekter.

Kan der indføres "bagatelgrænser" e.l. for visse etableringer, udvidelser eller ændringer?

- Inden for rammerne af VVM-direktivet kan der – under forudsætning af, at de generelle regler sikrer alle relevante miljøforhold fra et sådant mindre husdyrbrug er håndteret – opstilles en grænse for konkret myndighedsbehandling for etablering, udvidelser eller ændring af anlæg til intensiv husdyravl på fire måder:
 - 1) falder uden for projektbegrebet,
 - 2) kan ikke være til skade for miljøet,
 - 3) opfylder tærskelværdier fastsat efter direktivets artikel 4, stk. 2, jf. stk. 3, jf. ovenfor,
 - 4) udgør ikke et anlæg til "intensiv" husdyravl.
- Efter habitatdirektivet er det afgørende, om alle projekter, der er omfattet af en bagatelgrænse ud fra objektive og videnskabelige kriterier – og under hensyn til forsigtighedsprincippet – ikke vil kunne have væsentlige virkninger på et Natura 2000-område. Et projekts geografiske placering kan – i en situation, hvor arealerne ikke er omfattet af godkendelsen - danne grundlag for en sådan frasortering på grund af Natura 2000-områdernes geografiske tilknytning. Det samme kan efter omstændighederne projekter, hvor der ikke vil være øget emission fra anlægget.
- IE-direktivet indeholder den bagatelgrænse, at husdyrbrug, der har en størrelse under bilag I-grænseværdien, pkt. 6.6. ikke skal godkendes. Anlæg, der kommer over grænsen, skal være i besiddelse af en godkendelse. Indenfor rammerne af IE-direktivet er der mulighed for at fastsætte almindelige bindende forskrifter, som ikke kan erstatte pligten til at udstede en godkendelse, men som kan forenkle vurderingen. Endelig er der efter IE-direktivet mulighed for at undlade at kræve visse ændringer godkendt.

Hvilke betingelser kan opstilles for, at det anses for foreneligt med habitat- og VVM-direktivet at udskille arealdelen af husdyrgodkendelsen til generelle regler?

- Det er vores vurdering, at en adskillelse af anlæg og arealer i forhold til miljøgodkendelse af husdyrbrug navnlig vil forudsætte,

at der fortsat i miljøgodkendelserne for husdyrbrug skal oplyses om forventet produktion, opbevaring og afsætning af husdyrgødning (dog ikke på arealniveau),

at den nye arealregulering, som håndterer bortskaffelsen af husdyrgødningen, samlet set skal sikre, at Natura 2000-vandområder, der er recipienter for næringsstoffer fra landbrugsarealet, ikke tilføres mere næringsstof, hvis dette vil skade mulighederne for at opnå og bevare en gunstig bevaringsstatus i områder (et 0-merbelastningsprincip),

at den nye arealregulering og sikring af, at der ikke sker en merbelastning, omfatter alle væsentlige næringsstofbidrag fra landbrugsarealet (et ”lukket” system), og

at arealreguleringen eller anden regulering tager højde for lokale virkninger fra landbrugsdriften på arealerne, herunder i forhold til lokale Natura 2000-områder og til sårbare grundvandsforekomster i overensstemmelse med bl.a. nitratdirektivets regler.

Dette ovennævnte lukkede system er vanskeligt at argumentere for, hvis en generel arealregulering kun sikrer en delvis regulering af næringsstofpåvirkningen, f.eks. ved at den nye arealregulering ikke omfatter alle former for gødning.

- Forudsætningen for en adskillelse af anlæg og arealer er endvidere, at arealreguleringen sikrer, at der foretages en konkret vurdering af væsentlige ændringer i arealdriften, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Sidstnævnte kan f.eks. ske i form af en anmeldeordning for væsentligt ændret gødskningsintensitet mv., som dog efter VVM-direktivet vil kræve en tilladelse.
- Selvom målopfyldelse - navnlig i forhold til de næringsstoffølsomme og overbelastede Natura 2000-områder - ikke behøver være en del af den nye arealregulering, må det være en forudsætning, at der findes en regulering og planlægning for, hvordan målopfyldelse (gunstig bevaringsstatus og god økologisk tilstand) opnås. Den samlede arealregulering skal således kunne håndtere lokale ”problemarealer”, hvor den nye arealregulering ikke i tilstrækkelig grad har taget højde for f.eks. særligt sårbare lokale natur- og vandområder. Dette kan ske gennem en særlig indsats, f.eks. i form af

ekstensivering eller udtagning af drift, vådområder, naturprojekter mv. som et naturligt led i Natura 2000- og vandplanerne.

1.3 Afgrænsning

Som anført ovenfor har nærværende notat kun fokus på de EU-retlige rammer for en eventuel ny anlægsregulering og ny godkendelsesordning i VVM-, habitat-, og IE-direktivet. Notatet skal ses i sammenhæng med planerne om indførelsen af en ny arealregulering, der i et vist omfang er en forudsætning for udskillelse af arealdelen fra husdyrgodkendelsen.

Notatet forholder sig ikke til, om den nye regulering vil være mulig eller formålstjenlig set ud fra systemet, der gælder i dansk ret, idet notatet primært har fokus på EU-retten i form af de tre udvalgte direktiver. Eventuelle problematikker i forhold til en implementering i dansk ret vil dog blive skitseret, hvor det skønnes relevant. Notatet vil heller ikke indeholde en analyse af, hvilke lovgivningsmæssige konsekvenser den nye regulering kan give anledning til.

Dette notat er udarbejdet på et tidligt tidspunkt i processen i forbindelse med implementering af den nye anlægsregulering. Det ligger derfor uden for nærværende notat at tage stilling til, hvilke konsekvenser - herunder lovgivningsmæssige eller planlægningsmæssige konsekvenser - en implementering af den nye anlægsregulering og den nye godkendelsesordning kan give anledning til.

Notatet har som anført i afsnittet ovenfor som udgangspunkt kun fokus på den nye anlægsregulering og den nye godkendelsesordning. Den nye arealregulering vil således ikke være en del af dette notat, men behandles i den analyse, som vi udarbejder til NaturErhvervstyrelsen om den nye arealregulering.

2. RETSGRUNDLAGET

2.1 VVM-direktivet

2.1.1 Anlæg til intensiv husdyravl

VVM-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16. april 2014 (2014/52) stiller en række krav om en forudgående miljømæssig vurdering og høring af offentligheden vedrørende offentlige og private projekter, der vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Det nye VVM-direktiv trådte i kraft 15. maj 2014, og skal implementeres i medlemsstaterne senest den 16. maj 2017.

Efter artikel 2 skal medlemsstaterne vedtage de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af

deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4, som henviser til direktivets bilag I og II.

VVM-direktivets bilag I og II indeholder en udtømmende opregning af de projekter, der er omfattet af direktivets forpligtelser. Det betyder, at projekter, der hverken er omfattet af bilag I eller II, derfor ikke skal undergives en vurdering i henhold til direktivet. Projektkategorierne forstås bredt, jf. f.eks. EU-Domstolens dom af 24. oktober 1996 i sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., dom af 28. februar 2008 i sag C-2/07, Abraham m.fl., dom af 15. oktober 2009 i sag C-263/08, Djurgården, og dom af 3. marts 2011 i sag C-50/09, Kommissionen mod Irland.

Efter VVM-direktivets artikel 4, stk. 1, sondres der mellem de i bilag I anførte projekter, som altid skal undergives en VVM-vurdering (VVM-pligt), og de i bilag II anførte projekter, med hensyn til hvilke medlemsstaterne ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved at fastsætte tærskler eller værdier skal vurdere, om projekterne skal undergives VVM-vurdering (VVM-screening).

Af bilag I (obligatorisk VVM-pligt) fremgår følgende:

*”17. Anlæg til intensiv fjerkræavl og svine svineavl med mere end:
85 000 slagtekyllinger, 60 000 høner,
3 000 slagtesvin (over 30 kg) eller
900 søer.
[...]*

Antallet må i overensstemmelse med andre sprogversioner (Engelsk: ”places” og Fransk: ”emplacements”) referere til stipladser, dvs. korrelationen mellem tilgængelige m² og antallet af dyr, og skal derfor forstås på samme måde som i IE-direktivets bilag selvom grænserne er forskellige, jf. Kommissionens Guidance-document¹ vedrørende projektkategorierne, side 22, og BAT-referencedokumentet for intensiv husdyravl fra 2003².

I Kommissionens seneste udkast til såkaldte BAT-konklusioner af 10. oktober 2014 defineres ”Animal place” som:

”Space provided per animal in a housing system according to animal welfare regulations. The number of animals reared per animal place and per year varies and depends on the animal category and the farm management”.

¹ Kommissionens vejledning ”Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive” (2008).

² Reference Document on Best Available Techniques for Intensive Rearing of Poultry and Pigs, July 2003

Af bilag II fremgår bl.a.:

”1. Landbrug mv.

[...]

e) Anlæg til intensiv husdyravl (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)

[...]

Dette bilagspunkt er ikke begrænset til kun slagtekyllinger, slagtesvin og søer, ligesom det ikke er afgørende om aktiviteten foregår udendørs eller indendørs. Det afgørende er, om de pågældende anlæg skal anvendes til ”intensiv” husdyravl. Kvæg og kalve er f.eks. også omfattet af dette bilagspunkt i det omfang, der opføres anlæg til intensiv avl.

Der skal være tale om et anlæg, hvorfor f.eks. græssende dyr ikke i sig selv er omfattet af definitionen, jf. EU-Domstolens dom af 21. september 1999 i sag C-392/96, Kommissionen mod Irland. Der kan rejses det spørgsmål, om også udendørs installationer, såsom foderhuse, læhytter mv. er omfattet. Af Kommissionens Guidance-document vedrørende projektkategorierne fremgår følgende (side 26):

“This project category can be considered to include installations for the concentrated rearing of livestock either in purpose-built units or in areas dedicated to this activity, either indoor or outdoor. The ruling by the European Court of Justice in C-392/96, Commission v Ireland, may be relevant here, although this case related to different project categories, i.e. Annex I(1)(b) and (d) of Directive 85/337/EEC prior to amendments [...] As the case involved hill-grazing on open terrain, however, it should not be assumed that the creation of confined open-air feedlots also falls outside the scope of the category.”

EU-Domstolen har ikke konkret taget stilling til, hvad der ligger i begrebet ”intensiv”.

Af Kommissionens udkast til ny vejledning vedrørende projekttyper på bilag 1 og 2 i VVM-direktivet, sendt i høring den 17. oktober 2014, henvises på dette punkt, dvs. vedrørende begrebet ”intensiv”, til bilagspunktet om *”Intensive fish farming”*. Herom fremgår bl.a. følgende i udkastet til vejledning:

“Intensive aquaculture would imply using of techniques designed to increase the production of the organism in question beyond the natural capacity of the environment or culture stage, up to including harvesting. Typically, this practice will involve the input of food, additives and medicines and the use of other husbandry techniques. The water may also be aerated to increase the productivity of the fish or to maintain con-

.....

ditions such that increased stocking densities and waste product treatment can be managed satisfactorily."

2.1.2 Ændringer i anlæg til intensiv husdyravl

Af VVM-direktivets bilag I (obligatorisk VVM-pligt) fremgår følgende:

"24. Enhver ændring eller udvidelse af projekter, der er opført i dette bilag, såfremt en sådan ændring eller udvidelse i sig selv opfylder de eventuelle tærskelværdier, der er fastsat i dette bilag."

Af VVM-direktivets bilag II fremgår bl.a.:

"13. a) Ændringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller nærværende bilag, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet (ændring eller udvidelse, som ikke er omfattet af bilag I)."

Spørgsmålet om, hvilke ændringer, udvidelser og forlængelser af eksisterende godkendelse der nærmere skal være genstand for en VVM-screening eller -vurdering af et projekt har givet anledning til en omfattende retspraksis fra EU-Domstolen. Af denne praksis fremgår, at kun ændringer og udvidelser, der angår (fysiske) arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika, er omfattet.

I EU-Domstolens dom af 28. februar 2008 i sag C-2/07, Abraham m.fl., fandt EU-Domstolen, at arbejder til ændring af en eksisterende lufthavns infrastruktur med henblik på at forøge kapaciteten, uden at der skulle ske ændring af landingsbanens længde, var omfattet af VVM-direktivet, så længe de bl.a. som følge af deres karakter, omfang og kendetegn kan anses for en ændring af selve lufthavnen, jf. præmis 40. Domstolen udtalte, at pligten til VVM-screening af udvidelser og ændringer omfatter *"alle arbejder vedrørende bygningerne, installationerne og udstyret"* på et anlæg omfattet af bilagene, jf. præmis 36.

I EU-Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-275/09, Bruxelles Airport, fastslog EU-Domstolen, at forlængelsen af en eksisterende godkendelse til drift af en lufthavn ikke kan kvalificeres som et "projekt" i VVM-direktivets forstand, idet der ikke er tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika, jf. præmis 24. VVM-vurdering kræves alene, hvis der faktisk sker (eller er sket) fysiske ændringer eller fysiske indgreb, som er omfattet af direktivets projektbegreb. Det gjaldt uanset, at antallet af flyafgange mv. ændrede sig.

I EU-Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-121/11, Pro-Braine, fastslog EU-Domstolen med henvisning til Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-275/09, Bruxelles Airport, at VVM-direktivet ikke omfatter den blotte forlængelse af en tilladelse til fortsat drift, men i

det omfang den tilladte overgangsplan vedrører en ændring eller udvidelse ved hjælp af arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika af et sådant område med nedgravning, og den kan være til skade for miljøet, er tilladelsen omfattet af VVM-direktivets regler, jf. præmis 31-33.

Om en ændring eller en udvidelse af et projekt er omfattet af VVM-direktivets screeningspligt, afhænger derfor af, om disse indebærer arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika (og om ændringerne/udvidelserne kan være til skade for miljøet, jf. bilag II, pkt. 13, litra a).

Det bemærkes i den forbindelse, at efter Aarhus-konventionens artikel 6, stk. 10, skal de kontraherende stater sikre, at bestemmelserne i artikel 6, stk. 2 – 9, om offentlighed mv. med de nødvendige ændringer og efter omstændighederne anvendes, når en offentlig myndighed tager driftsvilkårene for en aktivitet, der er omfattet af artikel 6, stk. 1, op til fornyet overvejelse eller ajourføring.

EU er kontraherende part under Aarhus-konventionen, og konventionens bestemmelser om obligatorisk inddragelse af offentligheden er bl.a. gennemført i VVM-direktivet og IE-direktivet. Det må antages, at der er sket en tilstrækkelig gennemførelse af Aarhus-konventionens artikel 6, stk. 10, herunder i forbindelse med ajourføring eller revurdering af vilkårene for godkendelsespligtige virksomheder.

2.1.3 Projekter som kan have væsentlig virkning på miljøet (VVM-screening)

Bilag I-projekter, herunder etablering af anlæg til intensiv fjerkræavl og svineavl, som ligger over bestemte grænseværdier udtrykt i antallet af dyr, jf. direktivets bilag I, pkt. 17, skal ifølge direktivets artikel 4, stk. 1, altid undergives VVM-vurdering. De projekter, der er omfattet af bilag II, skal derimod i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, jf. artikel 2, kun undergives en VVM-vurdering, hvis disse vurderes at kunne have væsentlige indvirkninger på miljøet. Metoden til at finde ud af, om det er tilfældet, kaldes VVM-screening.

Screeningsproceduren bør sikre, at der kun kræves en miljøkonsekvensvurdering af projekter, der forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. VVM-direktivets præambelbetragtning 27, som viderefører præambelbetragtning 10, 2. pkt. i VVM-direktivet (2011/92).

Som anført ovenfor omfatter direktivets bilag II, punkt 1, litra e), anlæg til intensiv husdyravl, som ikke er omfattet af bilag I, dvs. husdyrbrug eller udvidelser af husdyrbrug, der ikke overskrider de i bilag I fastsatte grænseværdier. Udvidelser af eksisterende husdyrbrug, der ligger over bilag I-grænseværdierne er således omfattet af bilag II, jf. også bilag II, pkt. 13, medmindre udvidelsen i sig selv opfylder bilag I-grænseværdien, se hertil bilag I pkt. 24.

Disse projekter skal derfor screenes for VVM-pligt, når der er tale om arbejder eller andre fysiske indgreb, jf. afsnit 2.1.2 ovenfor.

Af VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, fremgår således:

”2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne vurdering ved hjælp af:

- a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller*
- b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.*

Medlemsstaten kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.”

Stillingtagen til, om et bilag II-projekt kan have en væsentlig indvirkning på miljøet, kan således ske ved en konkret vurdering af det enkelte projekts potentielle miljøpåvirkning. Medlemsstaterne er dog ikke forpligtet til i alle tilfælde at lade sådanne projekter undergå en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, idet staterne i stedet kan vælge at fastsætte tærskelværdier eller kriterier for, hvornår projekter vil have en væsentlig virkning på miljøet, jf. artikel 4, stk. 2, litra b).

Anvendelsen af kriterier eller grænseværdier kan derfor ses som en måde at standardisere screeningen på. VVM-direktivet åbner også for, at der ved f.eks. lov eller bekendtgørelse kan fastsættes tærskelværdier f.eks. for mindre ændringer i bygninger, som ikke skal underkastes en konkret screeningsafgørelse. Denne mulighed er tydeliggjort ved ændring af VVM-direktivet i 2014.

Reglerne om fastsættelse af grænseværdierne fremgår af VVM-direktivets artikel 4, stk. 3 og 4. Af disse bestemmelser, således som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16. april 2014 (2014/52), fremgår følgende:

”3. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af tærskelværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III. Medlemsstaterne kan fastsætte tærskelværdier eller kriterier for, hvornår det ikke er nødvendigt at underkaste projekter hverken afgørelsen i henhold til stk. 4 og 5 eller en miljøkonsekvensvurdering, og/eller tærskelværdier eller kriterier for, hvornår projekter under alle omstændigheder skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering uden at skulle underkastes en afgørelse i henhold til stk. 4 og 5.

4. Beslutter medlemsstaterne at kræve en afgørelse for så vidt angår projekter i de kategorier, der er opført i bilag II, skal bygherren fremlægge oplysninger om projektets karakteristika og dets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet. En detaljeret oversigt over, hvilke oplysninger der skal fremlægges, findes i bilag II.A, Bygher-

.....

ren skal, hvis det er relevant, tage hensyn til de tilgængelige resultater af andre relevante vurderinger af indvirkninger på miljøet, der er foretaget i medfør af anden EU-lovgivning end dette direktiv. Bygherren kan også fremlægge en beskrivelse af særkender ved projektet og/eller af de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå eller forebygge, hvad der ellers kunne have været væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet.”

Bilag III til direktivet indeholder en række kriterier, der skal tages hensyn til ved en screening eller ved fastsættelsen af grænseværdier.

Det oprindelige VVM-direktiv (85/337) blev vedtaget i 1985 (Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet). VVM-direktivet blev senere ændret i 1997, 2003 og 2009. Ved kodificeringen, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, havde artikel 4, stk. 2-4, følgende ordlyd:

”2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde,

eller

b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

3. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af grænseværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III.

4. Medlemsstaterne sørger for, at de kompetente myndigheders afgørelser efter stk. 2 stilles til rådighed for offentligheden.”

EU-Domstolen har i en række afgørelser fortolket de tidligere gældende bestemmelser i VVM-direktivet i relation til medlemsstaternes mulighed for at forenkle og begrænse konkrete screeningsvurderinger gennem generelle tærskelværdier og kriterier.

I EU-Domstolens dom af 2. maj 1996 i sag C-133/94, Kommissionen mod Belgien, havde Belgien bl.a. fastsat en grænseværdi for integrerede kemiske anlæg, således at anlæg med en kapacitet på under 100.000 ton om året ikke skulle være genstand for en VVM. EU-Domstolen accepterede ikke en sådan kvantitativ afgrænsning af visse kategorier af projekter fra vurderingspligten efter artikel 4, stk. 2.

Domstolen udtalte i den forbindelse bl.a. i præmis 42:

.....

”... de i [direktivets] artikel 4, stk. 2, omtalte kriterier og/eller grænseværdier har til formål at lette vurderingen af de konkrete kendetegn for et projekt med henblik på at afgøre, om det er omfattet af forpligtelsen til at foretage en vurdering, men ikke har til formål på forhånd at udelukke hele kategorier af projekter, der er opregnet i bilag II, og som påtænkes gennemført i en medlemsstat, fra denne forpligtelse.” (understreget her)

I EU-Domstolens dom af 24. oktober 1996 i sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., skulle EU-Domstolen tage stilling til en hollandsk regel, hvorefter der alene skulle gennemføres en VVM-vurdering af projekter om bygning af diger, hvis diget havde en længde på 500 meter eller mere og en tværprofil på 250 m² eller mere, mens der ikke skulle gennemføres en VVM-vurdering for mindre diger. Sagen for EU-Domstolen omhandlede en ny digeføring, og der var ikke foretaget en vurdering af virkningerne heraf på miljøet, allerede fordi der var tale om et projekt, hvis størrelse lå under de i national lovgivning fastsatte grænser herfor.

Domstolen udtalte hertil, at VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, indrømmer medlemsstaterne et vist skøn, idet bestemmelsen præciserer, at projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes, *”når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter”*, og at medlemsstaterne med henblik herpå navnlig kan udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke projekter der skal vurderes, jf. dommens præmis 48.

Domstolen anførte endvidere, at medlemsstaternes udøvelse af skønnet til at fastsætte kriterier eller grænseværdier dog ikke var fuldstændigt frit, idet skønnet er afgrænset af forpligtelsen i artikel 2, stk. 1, til at foretage en undersøgelse af indvirkningerne af projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. præmis 50. Når en medlemsstat fastsætter kriterier eller grænseværdier for et projekt på et sådant niveau, at samtlige projekter omfattet af et bilagspunkt i praksis på forhånd bliver holdt uden for screeningen, overskrider dette grænserne for det skøn, som medlemsstaterne har i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, medmindre samtlige udelukkede projekter på grundlag af en samlet vurdering ikke kan anses for at have væsentlig indvirkning på miljøet.

Der kan henvises endvidere til EU-Domstolens dom af 22. oktober 1998 i sag C-301/95, Kommissionen mod Tyskland, hvor Domstolen udtalte følgende (præmis 45):

”45 Netop på grundlag af dette princip har Domstolen fastslået, at det skøn, som er tildelt medlemsstaterne ved direktivets artikel 4, stk. 2, er afgrænset af vurderingspligten i artikel 2, stk. 1 (jf. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraai-

jeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 50), og at de i artikel 4, stk. 2, omtalte kriterier og/eller grænseværdier har til formål at lette vurderingen af de konkrete kendetegn for et projekt med henblik på at afgøre, om det er omfattet af forpligtelsen til at foretage en vurdering, men ikke har til formål på forhånd at udelukke hele kategorier af projekter, der er opregnet i bilag II, og som påtænkes gennemført i en medlemsstat, fra denne forpligtelse (dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, a.st., præmis 42).”

I EU-Domstolens dom af 16. september 1999 i sag C 435/97, WWF m.fl., var der tale om national regel, hvorefter der aldrig skulle foretages en fuldstændig VVM-vurdering ved ændringer af lufthavne med en start- og landingsbane på under 2.100 meter, jf. bilag 1, pkt. 7, litra a), men alene en forenklet ”undersøgelse af dets indvirkning på miljøet”. Domstolen udtalte hertil, at uanset hvilken metode, en medlemsstat vælger til bestemmelse af, om et bestemt projekt skal vurderes eller ej, må denne metode ikke bringe direktivets formål i fare, som er, at intet projekt, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet i direktivets forstand, må unddrages en vurdering, medmindre det bestemte projekt, der udelukkes herfra, på grundlag af en samlet bedømmelse kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet, jf. dommens præmis 45.

I EU-Domstolens dom af 21. september 1999 i sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, præmis 64 og 65, udtalte Domstolen følgende (præmis 64 og 65):

”64 Det bemærkes vedrørende klagepunktet om grænseværdierne, at selv om medlemsstaterne efter direktivets artikel 4, stk. 2, andet afsnit, har et skøn ved udpegelsen af visse typer projekter, der skal vurderes, eller ved fastsættelsen af kriterier og/eller grænseværdier, begrænses dette skøn af pligten ifølge artikel 2, stk. 1, til at lade projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underkaste en vurdering af denne indvirkning (dommen i sagen Kraaijeveld m.fl., præmis 50).

65 En medlemsstat, der fastsætter kriterier og/eller grænseværdier, ved hvilke der kun lægges vægt på projekternes dimensioner og ikke desuden på deres art eller placering, overskrider således grænserne for det skøn, den har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2.”

Som nævnt vedrører denne retspraksis den tidligere affattelse af bestemmelsen i artikel 4, stk. 3. Til brug for fortolkningen af den nye affattelse af VVM-direktivets artikel 4, stk. 3, som affattet ved ændringsdirektivet (nr. 2014/52) kan inddrages ændringsdirektivets formål, præambel og forarbejder.

Af Kommissionens forslag af 26. oktober 2012 (COM(2012) 628 final) til ændringsdirektivet fremgår følgende:

"I artikel 4 foretages følgende ændringer:

a) Stk. 3 og 4 affattes således:

"3. For så vidt angår projekter i de kategorier, der er opført i bilag II, skal bygherren forelægge oplysninger om projektets kendetegn, dets potentielle virkning på miljøet og de påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå og begrænse væsentlige virkninger. En detaljeret oversigt over, hvilke oplysninger der skal forelægges, findes i bilag II.A."

4. Når der gennemføres en undersøgelse i det enkelte tilfælde, eller der fastsættes tærskler eller kriterier med henblik på stk. 2, tager den kompetente myndighed hensyn til udvælgelseskriterierne vedrørende projektets kendetegn og placering og dets potentielle virkning på miljøet. En detaljeret oversigt over, hvilke udvælgelseskriterier der skal anvendes, findes i bilag III."

Om baggrunden fremgår bl.a. følgende af forslaget (a.st.):

"Ændringerne i artikel 4 går ud på at strømline screeningproceduren og skabe større ensartethed i medlemsstaternes fremgangsmåder, så det sikres, at der kun stilles krav om miljøkonsekvensvurdering, hvor der klart er tale om væsentlige virkninger for miljøet. ... Bestemmelsen anerkender den vellykkede praksis, der består i at tilpasse projekter på visse forhåndsbetingelser ... så det ikke er nødvendigt at gennemføre en fuldstændig miljøkonsekvensvurdering, eftersom der i det tilpassede projekt er taget højde for de mest relevante virkninger for miljøet. I bedømmelsen af, om der er sandsynlighed for væsentlige virkninger og dermed behov for en miljøkonsekvensvurdering, skal der tages hensyn til det påtænkte projekts art, kompleksitet, placering og dimensioner, og afgørelsen skal bygge på objektive faktorer såsom projektets omfang, brugen af værdifulde ressourcer, hvor sårbart miljøet på det pågældende sted er, og hvor store eller uigenkaldelige de potentielle miljøvirkninger er."

Regionsudvalget³ afgav den 30. juli 2013 en udtalelse om forslaget, hvoraf bl.a. fremgår, at Regionsudvalget er positive overfor Kommissionens overordnede planer om at strømline screeningsproceduren og skabe større ensartethed i medlemsstaternes fremgangsmåder, således at det sikres, at der kun stilles krav om VVM-vurdering i de tilfælde, hvor der tydeligvis er tale om væsentlige virkninger på miljøet.

³ Regionsudvalget er et rådgivende organ, der repræsenterer lokale og regionale myndigheder i EU.

Den endelig formulering af artikel 4, stk. 3 og 4 i det vedtagne direktiv svarer til det, som blev vedtaget i Europa-Parlamentet den 12. marts 2014. Dette er den gældende bestemmelse, som trådte i kraft den 15. maj 2014.

Der foreligger ikke offentligt tilgængelige oplysninger om baggrunden for den ændrede formulering forud for vedtagelse af artikel 4, stk. 3 og 4 i den nugældende affattelse af Europa-Parlamentet bortset fra, at forslaget i marts 2013 blev behandlet i et af Europa-Parlaments udvalg. Det er oplyst, at Kommissionen tilsyneladende anser bestemmelsen i artikel 4, stk. 3, som en kodifikation af det, der følger af den dagældende retspraksis.

Efter vores opfattelse er der en række fortolkningsbidrag, der tyder på, at der ikke alene var tale om en kodificering af gældende retspraksis, men at ændringen kan forstås et ønske om at tydeliggøre, og præcisere medlemsstaternes mulighed for at fastsætte grænseværdier i forbindelse med VVM-screeningen. Selvom muligheden også eksisterede under det tidligere VVM-direktiv, indikerer både Kommissionens forslag og ændringsdirektivets præambelbetragtning 27, at formålet med forslaget bl.a. var at fokusere VVM-direktivets procedurekrav til projekter, som kan have væsentlig miljøpåvirkning, og at undgå, at for mange uvæsentlige projekter skulle behandles efter direktivets regler.

Som det fremgår af artikel 4, stk. 4, er det medlemsstaten, der beslutter, om vurderingen af projekter på bilag II skal underkastes en konkret vurdering og en afgørelse eller der skal anvendes grænseværdier. Pligten til at træffe en konkret afgørelse og til at offentliggøre denne afgørelse, jf. artikel 4, stk. 5, gælder kun, hvis medlemsstaten beslutter at anvende denne fremgangsmåde. Omvendt gælder, at hvis medlemsstaten har fastsat tærskelværdier eller kriterier, og projektet derfor ikke skal undergives en VVM-screening, er der ikke efter VVM-direktivet krav om, at myndigheden skal foretage en nærmere vurdering. Der vil i en sådan situation ikke være krav om en myndighedsafgørelse.

Ved fastsættelse af grænseværdier skal der – som nævnt ovenfor – tages afsæt i bilag III, dvs. bl.a. i projekternes karakter og art, beliggenhed og mulige miljøpåvirkninger. Grænseværdier og kriterier kan ikke basere sig på én af disse karakteristika – f.eks. størrelse mv. – og grænseværdierne kan aldrig bevirke, at en hel projektkategori undtages fra direktivets regler. Disse krav betyder, at det i praksis kan være ganske vanskeligt at fastsætte grænseværdier, eftersom disse bl.a. skal favne de mulige påvirkninger i forhold til det meget omfattende miljøbegreb, herunder bl.a. landskabspåvirkningerne og projektets kumulative virkninger i sammenhæng med andre projekter og den hidtidige belastning af omgivelserne.

Det bemærkes, at den gældende danske implementering af VVM-direktivet ved husdyrgodkendelser, herunder navnlig artikel 4 og bilag III, er anset for at være i overensstemmelse med VVM-direktivet, idet Kommissionen den 18. februar 2010 – efter Danmarks redegørel-

se for husdyrgodkendelsesreguleringen – henlagde den indledte traktatkrænkelssag mod Danmark.

2.2 Habitatdirektivet

2.2.1 Projektbegrebet

Habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter) har overordnet set til formål at danne grundlag for udpegning og beskyttelse af et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen ”Natura 2000”, jf. artikel 3, stk. 1. I medfør af bestemmelsen er udpeget en række beskyttelsesområder benævnt ”særligt beskyttede områder” i EU-Domstolens praksis og ”Natura 2000-områder” i dansk praksis.

Habitatdirektivets beskyttelsesbestemmelser omfatter bl.a. også de områder, der er udpeget af hensyn til fuglebeskyttelse efter Rådets direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (79/409/EF) som fuglebeskyttelsesområder.

Af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fremgår:

”Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.”

Det følger således bl.a. af artikel 6, stk. 3, at der ikke kan gives tilladelse til en plan eller et projekt, som kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt, uden forudgående vurdering af deres virkninger på lokaliteten.

Plan- eller projektbegrebet er ikke nærmere defineret i habitatdirektivet. I VVM-direktivet (artikel 1) er projekt defineret som ”gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder”, og ”andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.”

I EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, fandt EU-Domstolen, at fornyelse af licens til fiskeri, hvor der tages stilling til bl.a. omfang og lokalitet, var omfattet af projektbegrebet i habitatdirektivets artikel 6, jf. præmis 25. Domstolen udtalte hertil følgende om habitatdirektivets projektbegreb set i sammenhæng med definitionen af et projekt i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2:

.....

”26. En sådan definition af begrebet »projekt« [i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2] er relevant med henblik på at klarlægge begrebet plan eller projekt i habitatdirektivets forstand, der, som det fremgår af det ovenfor anførte, ligesom [VVM-direktivet] tilsigter at undgå, at aktiviteter, der kan skade miljøet, tillades uden forudgående vurdering af deres indvirkninger herpå.

”28. Den omstændighed, at den pågældende aktivitet har været udøvet periodisk i mange år på den omhandlede lokalitet, og at udøvelsen heraf kræver, at der hvert år opnås en tilladelse, som hver gang forudsætter en fornyet vurdering dels af muligheden for at udøve denne aktivitet, dels af den lokalitet, hvor aktiviteten kan udøves, er ikke i sig selv en hindring for, at aktiviteten ved hver anmodning kan anses for at være en særskilt plan eller et særskilt projekt i habitatdirektivets forstand.”

EU-Domstolen anlægger en vid fortolkning af begrebet "planer og projekter" i forhold til habitatdirektivet, hvor det afgørende synes at være, om aktiviteten kan skade et Natura 2000-område.

Projekter, der skal vurderes efter artikel 6, stk. 3, kan som det fremgår ikke afgrænses til VVM-direktivets projektkategorier. Principielt kan alle typer af projekter derfor anses for omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 – det afgørende for vurderingspligtens indtræden er projektets mulige virkning på et beskyttet område.

Habitatdirektivets projektbegreb efter artikel 6, stk. 3, skal dog afgrænses over for vedvarende tilbagevendende aktiviteter, som udgør et sammenhængende projekt, som enten er tilladt én gang efter direktivets regler, eller som blev påbegyndt inden direktivets ikrafttræden. Artikel 6, stk. 2, skal anvendes til at imødegå påvirkning fra eksisterende forhold og anvendelser.

Denne ”arbejdsdeling” mellem bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og stk. 3, i forhold til arealanvendelse følger af EU-Domstolens dom af 14. januar 2010 i sag C-226/08, Stadt Papenburg. Sagen omhandlede vurderingen af en årligt tilbagevendende vedligeholdelse af en sejlrende - en aktivitet, der oprindeligt var tilladt forud for udløbet af habitatdirektivets gennemførelsesfrist. Herom udtalte EU-Domstolen bl.a. følgende:

”47. Endelig skal det fastslås, at hvis de i hovedsagen omhandlede vedligeholdelsesarbejder, bl.a. i lyset af deres tilbagevendende karakter eller betingelserne for deres udførelse, kan anses for at udgøre et enkeltstående arbejde – navnlig når de har til formål at bevare en vis dybde i sejlrenden gennem regelmæssige og nødvendige opmudringer med henblik herpå – kan disse vedligeholdelsesarbejder anses for et og samme projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

48. I så fald er et sådant projekt, der inden udløbet af fristen for gennemførelsen af habitatdirektivet er blevet godkendt, ikke underlagt dette direktivs bestemmelser om den forudgående vurdering af projektets indvirkninger på den omhandlede lokalitet...

49. Eftersom den omhandlede lokalitet ... er opført på den af Kommissionen vedtagne liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, falder udførelse af et sådant projekt alligevel ind under anvendelsesområdet for dette direktivs artikel 6, stk. 2, som gør det muligt at opfylde hovedmålsætningen om bevaring og beskyttelse af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, og fastsætter en forpligtelse til generel beskyttelse, der består i at undgå forringelse samt forstyrrelser, der kan få væsentlige virkninger med hensyn til dette direktivs målsætninger..." (understreget her)

Dommen viser, at aktiviteter, som på grund af deres "tilbagevendende karakter eller betingelserne for deres udførelse, kan anses for at udgøre et enkeltstående arbejde" kan betragtes som et samlet projekt, der derfor kun skal vurderes eller godkendes én gang. Det gælder uanset, at aktiviteten løbende pågår og derfor er udsat for en naturlig variation. Selv om en aktivitet eller arbejder udøves regelmæssigt, vil der være variationer.

2.2.2 Habitatscreening og -vurdering

Ved stillingtagen efter artikel 6, stk. 3, skal det i første række undersøges om planen eller projektet kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt, dvs. en screening. Selvom direktivet ikke lige så klart som VVM-direktivet opdeler vurderingerne i flere led, kan vurderingen efter direktivets artikel 6, stk. 3, opdeles i tre trin:

En screening eller væsentlighedsvurdering (trin 1), en habitatkonsekvensvurdering (trin 2), og tilladelsen (trin 3), herunder efter omstændighederne høring af offentligheden. Hvis et projekt ikke kan gennemføres uden skade på et Natura 2000-område, kan dette kun tillades efter de betingelser, der fremgår af direktivets artikel 6, stk. 4.

Med hensyn til screening/væsentlighedsvurdering (trin 1) har Domstolen udtalt følgende i EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee:

"43. [...] habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, gør kravet om en vurdering med hensyn til en plan eller et projekts virkninger betinget af, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at planen eller projektet påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt.

...

45. [...] habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, skal fortolkes således, at alle planer eller projekter... vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne lokalitet, såfremt det på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, at planen eller projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den pågældende lokalitet væsentligt.”

Formålet med screeningen (væsentlighedsvurderingen) er således at afklare, om der ved udførelsen af planen eller projektet er en risiko for skade på bevaringsmålsætningen for det pågældende habitatområde, dvs. at en væsentlig påvirkning ikke kan afvises. I Waddenzee-dommen har Domstolen anført, at når en plan eller et projekt ikke risikerer at skade bevaringsmålsætningen for en lokalitet, selv om den eller det har en virkning derpå, kan planen eller projektet ikke anses for at kunne påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt, jf. præmis 47. Når en plan eller et projekt omvendt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for den omhandlede lokalitet, skal planen eller projektet nødvendigvis anses for at kunne påvirke lokaliteten væsentligt (a.st.). Det er således ikke enhver påvirkning af en lokalitet, der vil udløse krav om en nærmere vurdering.

I en række sager har Domstolen haft lejlighed til at tage stilling til forskellige forsøg på at afskære eller undtage bestemte sagstyper eller grupper af sager fra en individuel konkret vurdering af, om en plan eller et projekt i sig selv eller i sammenhæng med andre projekter kunne skade et særligt beskyttet område væsentligt.

I EU-Domstolens dom af 6. april 2000 i sag C-256/98, Kommissionen mod Frankrig, tog Domstolen stilling til en række franske naturbeskyttelsesbestemmelser, der indebar, at habitatvurderinger af planer eller projekter ikke skulle foretages, når et bestemt projekt kun havde ringe økonomisk betydning - defineret ved en bagatelgrænse. Herom udtalte Domstolen (pr. 39), at

”en sådan udelukkelse [kan ikke] begrundes ved den skønsbeføjelse, der efter den franske regerings opfattelse er tillagt medlemsstaterne ved anvendelsen af ordene »som ... kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt«”.

Se tilsvarende EU-Domstolens dom af 13. december 2007 i sag C-418/04 Kommissionen mod Irland, præmis 232.

Ved EU-Domstolens dom af 28. februar 2006 i sag C 98/03, Kommissionen mod Tyskland, tog Domstolen stilling til en række tyske gennemførelsesbestemmelser forhold til habitatdirektivet. De nationale bestemmelser indebar bl.a., at der kun skulle udføres en habitatvurdering, hvis en plan eller projekt skulle udføres inden for et særligt bevaringsområde, me-

.....
dens vurderingsforpligtelsen ikke galdt for planer eller projekter, der skulle gennemføres uden for områderne.

Herom udtalte Domstolen bl.a. følgende:

”51. Når der ikke foreligger videnskabeligt begrundede kriterier – sådanne har den tyske regering imidlertid ikke henvist til – som ville gøre det muligt på forhånd at udelukke, at udledninger, der berører en beskyttet lokalitet uden for det pågældende anlægs påvirkningsområde, kan påvirke denne lokalitet væsentligt, kan den ordning, der er indført i national ret på dette område, under alle omstændigheder ikke garantere, at projekter eller planer vedrørende anlæg, der forårsager udledninger, som berører beskyttede lokaliteter uden for disse anlægs påvirkningsområde, ikke skader de berørte lokaliteters integritet i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 6, stk. 3.” (understreget her)

Som det fremgår af dommen, er det kun muligt at afskære konsekvensvurderingen gennem en standardisering af screeningen (trin 1), hvis det sker på baggrund af ”objektive” og ”videnskabelige” kriterier, der konsekvent kan sikre, at alle planer eller projekter, der er omfattet af afskæringen, hverken i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter kan skade det særligt beskyttede område væsentligt.

I EU-Domstolens dom af 4. marts 2010 i sag C-241/08, Kommissionen mod Frankrig, tog Domstolen stilling til franske bestemmelser, der undtog jagt og fiskeri fra en væsentlighedsvurdering (screening).

I forlængelse af ovenstående praksis udtalte Domstolen herom:

”31. Det bemærkes for det andet, at Domstolen for så vidt angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, allerede har fastslået, at muligheden for i henhold til gældende regler generelt at undtage visse aktiviteter fra kravet om en vurdering af virkningen på den omhandlede lokalitet ikke er forenelig med denne bestemmelse. En sådan dispensation sikrer ikke, at disse aktiviteter ikke skader den beskyttede lokalitets integritet...”

Pligten til at vurdere væsentligheden af et projekts virkninger er vanskelig at standardisere og omsætte til generel regulering, fordi der – i hvert fald i de tilfælde hvor der er direkte virkninger på et Natura 2000-område – typisk vil være et konkret skønsmæssigt element knyttet til vurderingen. Også projekter, der tager sigte på at gavne Natura 2000-området, kan i nogle tilfælde kræve en væsentlighedsvurdering, hvis indsatsen f.eks. kan påvirke arter eller naturtyper i andre Natura 2000-områder væsentligt. Det konkrete skøn kan dog afløses af generelle regler med afskæringskriterier, hvis det herved på forhånd og i alle til-

fælde kan udelukkes, at der kan være væsentlige virkninger på lokaliteten, f.eks. fordi der ikke sker en øget forurening.

Hvis det ikke kan udelukkes, at en plan eller et projekt i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter kan skade bevaringsmålsætningen for et særligt bevaringsområde væsentligt, skal myndighederne som nævnt gennemføre en konsekvensvurdering (trin 2). Myndighederne må kun meddele deres tilslutning til projektet, hvis de gennem vurderingen opnår vished for, at der ikke vil være negative konsekvenser for området ("skade på lokalitetens integritet") (trin 3).

Vedrørende denne vurdering udtalte EU-Domstolen følgende i Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, under henvisning til bl.a. forsigtighedsprincippet:

”52. Hvad angår begrebet »vurdering«, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, bemærkes, at det ikke fastlægger nogen særlig metode til gennemførelse af en sådan vurdering.[...]”

54. En sådan vurdering forudsætter derfor, at alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter ville kunne påvirke den nævnte målsætning, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. Denne målsætning kan, som det fremgår af habitatdirektivets artikel 3 og 4, og særligt af sidstnævnte bestemmelses stk. 4, bestemmes bl.a. i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I til direktivet eller en art i bilag II til direktivet og for sammenhængen i Natura 2000, samt af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.”

Om betingelserne for efter en vurdering (trin 2) at meddele tilladelse til et projekt eller vedtagelse af en plan (trin 3) fremgår følgende af Waddenzee-dommens præmis 59:

”59. Ifølge habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, giver de kompetente nationale myndigheder således kun tilladelse til en aktivitet ... på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitet virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for denne lokalitets integritet. Dette er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger (jf. analogt dom af 9.9.2003, sag C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia m.fl., Sml. I, s. 8105, præmis 106 og 113).”

Som det fremgår af citatet, er kriteriet for at godkende en plan eller et projekt, at det efter en konkret vurdering ”uden rimelig tvivl” og ”ud fra et videnskabeligt synspunkt” kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger, jf. også EU-Domstolens dom af 13. december 2007 i sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, præmis 226 ff.

I sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, havde vedligeholdelse af afvanding i et fuglebeskyttelsesområde nedsat den hydrologiske respons og dermed sangsvanernes benyttelse af området. Domstolen udtalte her, at da bevaring af sangsvanernes overvintringsområder var det væsentligste formål med fuglebeskyttelsesområdet, var områdets integritet rent faktisk blevet skadet i artikel 6, stk. 3's forstand, præmis 256.

I EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11, Sweetman, udtalte EU-Domstolen, hvis en plan eller et projekt ”medfører et varigt eller uopretteligt tab af hele eller en del af en prioriteret naturtype, hvis bevaring har ligget til grund for udpegelsen af lokaliteten, må planen eller projektet anses at skade den pågældende lokalitets integritet.”

Myndighederne skal inddrage de mest troværdige og tilgængelige videnskabelige oplysninger i sin vurdering, og myndighederne kan ikke basere sig på rent hypotetiske risikobetrægninger, der endnu ikke er videnskabeligt dokumenteret. Domstolen har i nogle sager efterprøvet, om myndighederne efter Domstolens opfattelse har inddraget resultaterne af bedste videnskabelige oplysninger i deres vurdering.

I EU-Domstolens dom af 20. september 2007 i sag C-304/05, Kommissionen mod Italien, udtalte Domstolens bl.a.:

”60 Det skal derfor efterprøves, om virkningerne af de omtvistede arbejder på lokalitetens integritet i det foreliggende tilfælde var blevet undersøgt før tilladelsen af 14. februar 2003 blev givet i overensstemmelse med de ovenfor anførte parametre.

[...]

69 Det følger af samtlige ovenstående bemærkninger, at såvel undersøgelsen fra 2000 som rapporten fra 2002 er utilstrækkelig og mangler fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som var planlagt i det omhandlede særligt beskyttede område.”

I EU-Domstolens dom af 24. november 2011 i sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, udtalte Domstolen bl.a.:

”En vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan ikke anses for tilstrækkelig, såfremt den indebærer mangler og ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnska-

belig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som var påtænkt i det omhandlede SBO (jf. i denne retning dom af 20.9.2007, sag C-304/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7495, præmis 69)."

Medlemsstatens myndigheder kan dog i forhold til vurderingen efter artikel 6, stk. 3, nøjes med at tage udgangspunkt i en vurdering af det foreliggende projekts (i sammenhæng med andre projekter) konsekvenser, og de er ikke tvunget til også at overveje alternative løsninger i forbindelse med vurderingen efter stk. 3, jf. EU-Domstolens dom af 4. marts 2010 i sag C-241/08, Kommissionen mod Frankrig, præmis 67-74. Derimod foreligger der et krav om forudgående stillingtagen til alternativer, hvis undtagelsesbestemmelsen i stk. 4 skal anvendes, dvs. i situationer hvor en skade på lokalitetens integritet ikke kan afvises.

2.2.3 Beskyttelsen af bilag IV-arter

Efter habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de arter, der er nævnt i bilag IV (kaldet "bilag IV-arter"). Der er i princippet tale om beskyttelse af såvel plantearter (artikel 13) som dyrearter (artikel 12),

Artikel 12 og 13 indeholder ikke som sådan en pligt til at foretage en bestemt vurdering før vedtagelsen af en given plan eller projekt, men en resultatforpligtelse til at sikre mod bl.a. ødelæggelse og forringelse af bestanden og raste- og ynglepladser, se bl.a. EU-Domstolens dom af 9. juni 2011 i sag nr. C-383/09, Kommissionen mod Frankrig (Den Europæiske Hamster). Det betyder, at projekter ikke kan gennemføres, hvis de vil indebære en overtrædelse af forbuddet.

Der skal gælde nationale bestemmelser, der foreskriver et forbud som omhandlet i artikel 12 – og formentlig også artikel 13 – jf. herved bl.a. EU-Domstolens dom af 30. januar 2002 i sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland. Sagen vedrørte knallertkørsel i et skildpaddeyngleområde, hvor genstanden for Domstolens vurdering var et område ved Laganasbugten. Domstolen vurderede i sagen, at de bestemmelser, der var i kraft i Grækenland på daværende tidspunkt, ikke i nødvendigt omfang kunne sikre en effektiv beskyttelse af Laganasbugtens land- og havområder, jf. præmis 27-30 og 38.

Der gælder efter artikel 12, stk. 1, litra b, et forbud mod forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer. Herved forstås de forstyrrelser, der er skadelige for arten eller bestanden - f.eks. ved at have markant negativ effekt på overlevelseshancerne for en bestand eller for dens evne til reproduktion eller dens reproduktionssucces.

Der gælder herudover et forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder (litra d). Ved vurderingen tages der udgangspunkt i de pågældende arters mulighed for

at anvende det pågældende *område* til raste- eller yngleplads, jf. bl.a. Kommissionens vejledning om habitatdirektivets artikel 12, side 45. Begrebet "raste- eller yngleområde" i litra d skal forstås bredt som et område eller et netværk af områder med samme biologiske kendetegn, eller som er økologisk forbundne, jf. herved også bemærkningerne til § 1, nr. 2, i lovforslag nr. L 153 af 26. februar 2009 om ændring af naturbeskyttelsesloven (beskyttede dyrearter mv.), som udgør en del af den danske gennemførelse af artikel 12 i dansk ret, hvoraf fremgår:

"Et yngle- eller rasteområde forstås som en samling af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngler eller raster, og ikke som hver enkelt lokalitet eller forekomst, medmindre der ikke er økologisk sammenhæng med andre lokaliteter eller forekomster. Ofte vil de enkelte lokaliteter i et sådant »netværk« af lokaliteter, der udgør et yngle- eller rasteområde, indbyrdes supplere hinanden i at opretholde bestande. "

EU-Domstolen har anvendt samme definition i sin praksis, jf. herved bl.a. EU-Domstolens dom af 30. januar 2002 i sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland. Se tillige Domstolens dom af 9. juni 2011 i sag nr. C-383/09, Kommissionen mod Frankrig, hvor genstanden for traktatbrudssøgsmålet var den europæiske hamsters vilkår i Alsace-regionen som sådan.

Et raste- eller yngleområde beskadiges eller ødelægges kun, hvis netværkets økologiske funktionalitet som raste- eller yngleområde forringes samlet set. Det er derfor medholdeligt med direktivet at nedlægge/beskadige en lokalitet, hvis den samlede økologiske funktion af raste- og ynglepladserne i netværket ikke er truet, jf. Kommissionens vejledning til habitatdirektivets artikel 12 (side 45 og 48). Ved at opretholde den samlede økologiske funktionalitet i et område for en bestand af en art, anses kravet i artikel 12, stk. 1, litra d) for opfyldt.

Af Europa-Kommissionens vejledning fremgår således følgende (side 48):

"(75) CEF [continued ecological functionality] measures may be an option when an activity can affect parts of a breeding site or resting place. If the breeding site or resting place, as a result of such measures, will still remain at least the same size (or greater) and retain the same quality (or better) for the species in question, there will be no deterioration in the function, quality or integrity of the site and the activity can be undertaken with no need for a derogation under Article 16. It is crucial that the continued ecological functionality of the site is maintained or improved."

Efter habitatdirektivets artikel 13, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at indføre en streng beskyttelsesordning for de plantearter, der er nævnt i direktivets bilag IV, litra b), med forbud mod: a) forsætlig plukning, indsamling, afskæring, oprivning med rod eller "ødelæggelse" af disse vildtvoksende planter i naturen, og b) opbe-

varing, transport, salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder af disse arter, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden dette direktivs iværksættelse. Forbuddene gælder for alle livsstadier for de planter, der er omfattet af denne artikel 13, stk. 1, jf. stk. 2.

Habitatdirektivets artikel 12 og 13 retter sig først og fremmest mod fysiske aktiviteter, som direkte påvirker arterne eller deres raste- og ynglepladser. EU-Domstolens praksis vedrørende bestemmelserne angår også hovedsageligt fysiske aktiviteter, som lægger beslag på raste- og yngleområder eller ødelægger eller dræber de beskyttede artsindivider.

Der har imidlertid været rejst det spørgsmål, om også mere diffuse påvirkninger af et raste- og yngleområde kan være omfattet af reglerne. I Kommissionens vejledning om habitatdirektivets artikel 12 fra februar 2007 anføres, side 46, pkt. 68 a, følgende om beskyttelsen af bilag IV-arters raste- og ynglepladser, som følge af diffuse kilder:

”(68a) In cases where the deterioration/destruction of a breeding site or resting place is due to diffuse causes, it will probably be difficult to establish a clear cause-effect relationship with a human-induced activity. For instance, where there is a gradual deterioration (eutrophication) of water bodies due to a complexity of sources in terms of time and origin, it will be difficult to establish a clear cause-effect relationship with agricultural activities. In these situations, it is very unlikely that an infringement of Article 12 can be proven, in particular if the activity complies with obligations arising from other relevant EC environmental legislation, e.g. the Nitrates Directive.”

Denne vejledende udtalelse tyder på, at der næppe vil kunne foreligge en ødelæggelse i habitatdirektivets artikel 12 og 13's forstand i det omfang, der alene foreligger mere eller mindre diffuse påvirkninger af de pågældende arters levesteder – og det gælder særligt, hvor den pågældende forurening begrænses af andre regler, såsom IE-direktivet og nitratdirektivet.

2.3 IE-direktivet

IE-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening)), udgør en omarbejdning af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet). Formålet med reglerne er at forebygge og begrænse luft-, vand- og jordforurening fra større industrielle kilder i Europa med henblik på at forbedre miljøet i hele EU.

2.3.1 Nye projekter

De anlæg, der er omfattet af IE-direktivets krav om godkendelse fremgår af direktivets bilag 1, jf. artikel 10.

Af bilag I pkt. 6.6 omfattes anlæg til:

”Intensiv fjerkræavl eller svineavl:

a) hvor der er flere end 40 000 pladser til fjerkræ

b) hvor der er flere end 2 000 pladser til fedesvin (over 30 kg), eller

c) flere end 750 pladser til søer.”

Direktivet indeholder ikke en definition af begrebet ”plads”.

I EU-Domstolens dom af 22. januar 2009 i sag C-473/07, Association nationale, underkendte EU-Domstolen en fransk ordning for gennemførelse af IPPC-Direktivets definition af ”plads”, jf. bilag I pkt. 6.6, litra a), idet tærsklerne udelukkende indeholdte en størrelsesgrænse, der byggede på ”dyreækvivalenter” i stedet for pladser. EU-Domstolen udtalte her til:

”39. Uanset at det i denne henseende er ubestridt, at begrebet »plads« ikke er defineret i direktiv 96/61, skal det dog fastslås, at punkt 2 i indledningen til bilag I til dette direktiv præciserer, at »[d]e nedenfor nævnte tærskelværdier vedrører generelt produktionskapacitet eller ydelse«. Direktiv 96/61 har dermed ikke til formål at fastsætte tærsklen for godkendelse – uden dog at udelukke den – i henhold til en dyreækvivalentmetode.

40. Da formålet med direktiv 96/61 er forebyggelse og bekæmpelse af forurening hidrørende fra visse aktiviteter, herunder intensiv fjerkræavl, bør brugen af en dyreækvivalentmetode kun tillades, hvis den i fuldt omfang sikrer dette formål. Anvendelsen af denne metode kan derimod ikke føre til, at anlæg, der henset til deres samlede antal pladser henhører under direktivet, undrages den ved dette direktiv indførte ordning.

[...]

44. Under disse omstændigheder, og som generaladvokaten har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, synes [fransk lovgivning] dekret nr. 2005-989 at føre til, at franske anlæg til intensivt opdræt, som omfatter mellem 40 001 og 240 000 vagtler eller mellem 40 001 og 120 000 duer eller agerhøns, undtages fra proceduren med forudgående godkendelse i henhold til direktiv 96/61, uanset at disse anlæg kan producere en mængde kvælstof, phosphor, kobber og zink, der er større end den mængde, der produceres af anlæg til intensivt opdræt af 40 000 kyllinger.”

Det må antages, at EU-Domstolen ikke hermed har udelukket muligheden for, at medlemsstaterne kan anvende en anden metode for, hvornår et husdyrbrug er omfattet af begrebet

”plads”. Denne metode må dog sikre, at der ikke er anlæg med en højere produktionskapacitet eller ydelse, som undtages fra kravene i direktivet.

Ved blandede besætninger må det antages, at EU-Domstolens ud fra en formålsfortolkning vil anlægge en bred fortolkning af begrebet stiplads. I den nævnte dom inddrog EU-Domstolen således bl.a. om den relevante mængde producerede dyr medfører samme eller mere forurening som de på bilagspunktet omfattede dyr.

2.3.2 *Ændringer af eksisterende godkendelser*

Nye projekter og ændringer og udvidelser af projekter under grænserne i direktivets bilag, er ikke underlagt krav efter direktivet.

Det fremgår af IE-direktivets artikel 20, stk. 2, at medlemsstaterne skal sørge for, at driftslederen ikke gennemfører planlagte, væsentlige ændringer, førend ændringen er godkendt i henhold til direktivet. Ansøgningen om godkendelse og den kompetente myndigheds afgørelse skal omfatte de dele af anlægget og de forhold som anført i artikel 12, der kan blive påvirket af den væsentlige ændring.

Af direktivets præambelbetragtning 18 og 21 er anført:

”(18) Ændringer af et anlæg kan føre til øget forurening. Driftslederne bør underrette den kompetente myndighed om planlagte ændringer, der vil kunne belaste miljøet. Væsentlige ændringer af anlæg, der kan medføre betydelige negative virkninger for menneskers sundhed eller miljøet, bør ikke gennemføres, førend ændringen er godkendt i henhold til dette direktiv.

(21) For at tage hensyn til udviklingen i den bedste tilgængelige teknik eller ændringer af et anlæg bør godkendelsesvilkårene jævnlige tages op til revurdering og om nødvendigt ajourføres, særlig når der vedtages nye eller ajourførte BAT-konklusioner.”

Om en udvidelse er væsentlig, beror således bl.a. på en vurdering i forhold til de faktorer, der er nævnt i direktivets artikel 12, herunder virksomhedens emissioner og anvendelse af BAT til at begrænse forureningen mest muligt. Anlægsændringer og udvidelser er væsentlige, når de kan få negativ og betydelig indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet, jf. artikel 3, nr. 9. Enhver anlægsændring og udvidelse er herudover per se væsentlig, når ændringen i sig selv har et omfang, der svarer til kapacitetstærsklerne i direktivets bilag 1, jf. artikel 20, stk. 3.

2.3.3 *Godkendelsen*

For de anlæg der er omfattet af IE-direktivet, er der som udgangspunkt pligt til at være i besiddelse af en godkendelse, jf. artikel 4, stk. 1. Det fremgår desuden af IE-direktivets

præambelbetragtning 5, at *"For at sikre, at forurening forebygges og bekæmpes, bør hvert enkelt anlæg kun kunne drives, hvis det er i besiddelse af en godkendelse."*

Om ansøgning om godkendelse fremgår følgende af direktivets artikel 12:

"Stk.1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at ansøgningerne indeholder en beskrivelse af:

a)anlægget og dets aktiviteter

b)de råstoffer og hjælpematerialer, andre stoffer samt den energi, der anvendes i eller produceres af anlægget

c)kilderne til emission fra anlægget

d)anlægsområdets tilstand

e)en basistilstandsrapport, når en sådan skal foreligge, i overensstemmelse med artikel 22, stk. 2

f)arten og mængden af de forventelige emissioner fra anlægget til de enkelte miljømedier samt en redegørelse for emissionernes signifikante miljøpåvirkninger

g)den valgte teknologi og andre teknikker, som kan forebygge eller, såfremt dette ikke er muligt, nedbringe emissionerne fra anlægget

h)foranstaltninger til forebyggelse, forberedelse til genbrug, genvinding og nyttiggørelse af affald, der produceres på anlægget

i)andre påtænkte foranstaltninger til opfyldelse af de generelle principper for driftslederens grundlæggende forpligtelser i medfør af artikel 11

j)påtænkte foranstaltninger til overvågning af emissionerne til miljøet

k)de væsentligste alternativer, som ansøgeren har undersøgt, til teknologi, teknik og foranstaltninger som forslået i ansøgningen, i form af et resumé.

Ansøgningen skal ligeledes indeholde en ikke-teknisk sammenfatning af de informationer, der er omhandlet i første afsnit.

Stk.2. Såfremt oplysninger meddelt i overensstemmelse med kravene i direktiv 85/337/EØF eller en sikkerhedsrapport indgivet i henhold til direktiv 96/82/EF eller andre informationer meddelt i medfør af andre retsforskrifter opfylder nogen af kravene i stk. 1, kan disse informationer indgå i eller vedlægges ansøgningen."

Om ansøgningen fremgår af direktivets præambelbetragtning 11:

"(11) Driftslederne bør indgive ansøgninger om godkendelse med de informationer, der er nødvendige for, at den kompetente myndighed kan fastsætte godkendelsesvilkårene. Når driftslederne indgiver ansøgning om godkendelse, bør de kunne udnytte oplysninger, der er fremkommet ved anvendelse af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet og Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer."

Om godkendelsen fremgår følgende af direktivets præambelbetragtning 12:

”(12) En godkendelse bør omfatte alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opnå et højt niveau for beskyttelse af miljøet som helhed og for at sikre, at anlægget drives efter de generelle principper for driftslederens grundlæggende forpligtelser. Godkendelsen bør desuden indeholde emissionsgrænseværdier for forurenende stoffer eller tilsvarende parametre eller tekniske foranstaltninger, relevante krav om jordbunds- og grundvandsbeskyttelse samt overvågningskrav. Godkendelsesvilkårene bør fastsættes ud fra den bedste tilgængelige teknik.”

Om emissionsgrænseværdier og hensynet til at overholde de emissionsniveauer er anført:

”(15) Det er vigtigt at sikre de kompetente myndigheder tilstrækkelig fleksibilitet, så de kan fastsætte emissionsgrænseværdier, der sikrer, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke overstiger de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik. Den kompetente myndighed kan for at nå dette mål fastsætte emissionsgrænser, der adskiller sig fra de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik for så vidt angår anvendte værdier, tidsrum og referencevilkår, når blot det ved hjælp af resultaterne af emissionsovervågningen kan påvises, at emissionerne ikke har oversteget de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik. Overholdelse af de emissionsgrænseværdier, der er fastsat i godkendelserne, resulterer i emissioner, der ligger under disse emissionsgrænseværdier.

(16) Den kompetente myndighed bør kunne tage hensyn til særlige forhold, hvis anvendelse af de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik, vil medføre uforholdsmæssigt store omkostninger sammenlignet med miljøfordelene, ved at fastsætte emissionsgrænseværdier, der afviger fra de pågældende niveauer. Sådanne afvigelser bør baseres på en vurdering, hvor der tages hensyn til veldefinerede kriterier. De emissionsgrænseværdier, der er fastsat i dette direktiv, bør ikke overskrides. Under alle omstændigheder bør der ikke forårsages betydelig forurening, og der bør som helhed opnås et højt miljøbeskyttelsesniveau.

(17) Den kompetente myndighed bør også kunne dispensere midlertidigt fra de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik, med det formål at give driftslederne mulighed for at afprøve ny teknik med potentiale for et generelt højere miljøbeskyttelsesniveau eller mindst samme miljøbeskyttelsesniveau og større omkostningsbesparelser i forhold til den eksisterende bedste tilgængelige teknik.”

En ansøgning om godkendelse bør således indeholde de informationer, der er nødvendige for, at myndigheden kan fastsætte godkendelsesvilkårene. De oplysninger, som er fremkommet ved anvendelse af bl.a. VVM-direktivet bør kunne udnyttes.

2.3.4 Bindende forskrifter

Medlemsstaterne kan for at lette udstedelsen af godkendelsen fastsætte krav til visse kategorier af anlæg i almindelige bindende forskrifter, jf. direktivets præambelbetragtning 7.

Ved almindelige bindende forskrifter forstås emissionsgrænseværdier eller andre vilkår, mindst på sektorniveau, og fastsat med henblik på direkte anvendelse til fastsættelse af godkendelsesvilkår, jf. direktivets artikel 3, litra 8).

Det fremgår af direktivets artikel 6, at medlemsstaterne, uden at det berører pligten til at være i besiddelse af en godkendelse, kan fastsætte krav til bestemte kategorier af anlæg, fyringsanlæg, affaldsforbrændingsanlæg eller affaldsmedforbrændingsanlæg, i almindelige bindende forskrifter. Hvis der vedtages almindelige bindende forskrifter, kan godkendelsen nøjes med at henvise til dem.

Det fremgår af direktivets artikel 17, at:

- ”1. Når medlemsstaterne fastsætter almindelige bindende forskrifter, sikrer de, at der anvendes en integreret fremgangsmåde, og at miljøbeskyttelsesniveauet bliver lige så højt som det, der kan opnås med særlige godkendelsesvilkår for hvert anlæg.*
- 2. Almindelige bindende forskrifter baseres på de bedste tilgængelige teknikker uden at foreskrive nogen teknik eller bestemt teknologi for at sikre overholdelse af artikel 14 og 15.*
- 3. Medlemsstaterne sikrer, at almindelige bindende forskrifter ajourføres med henblik på at tage hensyn til udviklingen i bedste tilgængelige teknikker og for at sikre overholdelse af artikel 21.”*

De almindelige bindende forskrifter for anlæg og listen over anlæg, der kræver godkendelse og registrering, stilles til rådighed for offentligheden, jf. direktivets artikel 65.

2.3.5 Bedste tilgængelige teknik (BAT)

BAT er i direktivets artikel 3 defineret som:

”»bedste tilgængelige teknik«: det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier og andre godkendelsesvilkår med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed;

.....

»teknik«: både den anvendte teknologi og den måde, hvorpå anlæg konstrueres, bygges, vedligeholdes, drives og nedlægges

»tilgængelig teknik«: teknik udviklet i en målestok, dermed fører, at den pågældende teknik kan anvendes i den relevante industrisektor på økonomisk og teknisk levedygtige vilkår, idet der tages hensyn til omkostninger og fordele, uanset om teknikken anvendes eller produceres i den pågældende medlemsstat eller ej, når blot driftslederen kan disponere over teknikken på rimelige vilkår

»bedste«: den mest effektive teknik til opnåelse af et højt generelt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed”

Tidligere har BAT været anvendt som en art ”udfyldende retsnorm” på områder, der ikke er reguleret entydigt af vejledninger og grænseværdier. EU’s BAT-konklusioner bliver, når EU-Kommissionen har offentliggjort en BAT-konklusion i EU-Tidende, bindende for IE-direktivets virksomheder og IE-direktivets husdyrbrug.

BAT-konklusionerne lægges til grund ved fastsættelsen af godkendelsesvilkårene, jf. artikel 14, stk. 3.

2.3.6 Ændringer i eksisterende anlæg

Efter IE-direktivets artikel 22, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at driftslederen oplyser den kompetente myndighed om planlagte ændringer i anlæggets art eller funktionsmåde og om udvidelser af anlægget, når dette kan få følger for miljøet.

I påkommende tilfælde ajourfører den kompetente myndighed godkendelsen.

3. VURDERING VEDR. MILJØSTYRELSENS SPØRGSMÅL

3.1 Emissionsbaseret anlægsregulering (EBR)

Miljøstyrelsen forslår, at der indføres en ny model med henblik på at fastsætte grænser for anlæggets emissioner til omgivelserne (ammoniak, lugt mv.) på mindst samme beskyttelsesniveau som i dag. Det centrale for styrelsen er, at der opstilles en model, hvor landmanden uden myndighedsbehandling kan opnå fuld staldkapacitet ved at antallet af dyr i en godkendt stald kan udvides indenfor et på forhånd godkendte emissionsloft, såfremt foder-effektiviseringer fører til mindre ammoniak-udskillelse. Dyrevelfærdsreglerne forudsættes overholdt.

I dag indeholder husdyrgodkendelsen et vilkår om max antal dyr/kg dyr, hvilket kan hindre fuld staldudnyttelse, selvom ammoniakbelastningen falder. I en sådan situation skal der i dag ske anmeldelse eller ansøges om tillægsgodkendelse.

Det er en forudsætning, at miljøbelastningen samlet set ikke øges i forhold til i dag.

Miljøstyrelsen har i sit notat af 10. november 2014 beskrevet fire modeller for, hvorledes der i en ny model kan fastsættes vilkår med grænser anlæggets emissioner til omgivelserne (ammoniak, lugt, mv.) på mindst samme beskyttelsesniveau som i dag. I den nye model skal der være klarhed over, hvornår emissionsgrænserne overskrides. Dette er centralt, for at producenten kan følge udviklingen og vide, om der er rum for udvidelser, eller om grænserne overskrides. Samtidig er klarhed over, hvornår grænserne overskrides helt afgørende for, at myndighederne kan håndhæve eventuelle overskridelser.

De fire modeller for vilkårsfastsættelse/kontrol er:

- Model 1: Kg N ab dyr: Vilkår fastsættes som en grænse for samlede N udskillelse fra gødningen i stalden.
- Model 2: Kg N ab dyr/TAN: Vilkår fastsættes som en grænse for den samlede N udskillelse fra gødningen i stalden, idet der skelnes imellem den faste og den flydende del, hvorfra fordampningen sker (TAN).
- Model 3: Total ammoniakfordampning: Vilkår fastsættes som en grænse for totalammoniakfordampning fra stald og lager.

I forlængelse heraf præsenteres en alternativ model, hvor reguleringen bygges op om stipladsbegrebet:

- Model 4: Stipladsmodellen. Vilkår sættes som antal stipladser eller M^2 stipladser.

I den forbindelse har Miljøstyrelsen anmodet Kammeradvokaten om en vurdering af en række scenarier i forhold til projektbegrebet.

3.1.1 Produktionsudvidelser

Som det fremgår ovenfor er det ønsket, at visse produktionsudvidelser skal kunne gennemføres så vidt muligt uden en fornyet myndighedsbehandling. Der kan sondres mellem tre forskellige muligheder for udvidelser:

Der kan være tale om (1) naturlige udsving i produktionen inden for en godkendt emissionsramme baseret på f.eks. et antal stipladser, hvor den godkendte ramme ligger over det niveau, som udgøres af det pågældende maksimale udsving.

Der kan endvidere (2) være tale om husdyrbrug - eksempelvis en svineproduktion - som ved den løbende effektivisering gennem avl og fodereffektivitet oplever, at ammoniakemissionen falder med cirka 2 % årligt, samt at svinene vokser hurtigere. Der kan således produce-

res cirka 1 % mere i stalden årligt indenfor det eksisterende godkendte emissionsvilkår. Det bemærkes herved, at den øgede produktion kan betyde en øget produktion af nitrat og fosfor ved udbringning af husdyrgødning på markerne, hvilket forudsættes håndteret i den nye arealregulering.

Endelig kan der være tale om, at husdyrbruget er meddelt (3) en rammegodkendelse, men at der i en årrække produceres på et væsentligt lavere niveau, eller at godkendte driftsbygninger ikke opføres med det samme.

I alle tre scenarier lægges til grund, at husdyrbruget ikke med udvidelserne passerer IE-direktivets godkendelsesgrænse og/eller grænsen for obligatorisk VVM-vurdering i VVM-direktivets bilag I.

Det er vores vurdering, at hvis der kun er tale om (1) naturlige udsving i produktionen inden for emissionsvilkårene, som ikke udgør en egentlig intensivering (udvidelse) af produktionen, vil der ikke være krav om en vurdering efter habitat- og VVM-direktivet.

Det er endvidere vores vurdering, at der heller ikke vil være krav om en ny vurdering efter VVM- eller habitatdirektivet i forhold til produktionsudvidelser som følge af løbende effektivisering (2) eller inden for en rammegodkendelse (3), hvis udvidelsen kan holdes indenfor rammerne af et eksisterende emissionsvilkår, og hvis følgende betingelser er opfyldt:

- Der må *ikke foretages fysiske arbejder eller egentlige bygnings- eller anlægsmæssige ændringer* som medfører øget stipladsareal eller som i sig selv kan medføre forøget eller ændret forurening.
- Det skal på forhånd kunne *afvises* på baggrund af objektive kriterier og under iagttagelse af forsigtighedsprincippet, at udvidelsen i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Afvisning heraf kan f.eks. ske på grund af husdyrbrugets geografiske placering eller fordi husdyrbruget trods udvidelsen ikke vil medføre øgede emissioner, som kan påvirke områderne
- De *miljømæssige vurderinger*, der måtte være foretaget efter habitatdirektivet, hvor det er relevant, og som det givne emissionsvilkår er baseret på, må ikke være *forældet* på tidspunktet for produktionsudvidelsen i lyset af udviklingen i bevaringsstatus for de beskyttede arter og naturtyper i det relevante Natura 2000-område. Som udgangspunkt er det et naturfagligt spørgsmål, hvornår der i givne situationer er risiko for, at en foretagen vurdering i forhold til et Natura 2000-område må anses for forældet.

.....

Baggrunden for disse vurderinger og forudsætninger er følgende:

Der ikke er tale om et projekt i VVM-direktivets forstand, når udvidelserne eller ændringerne ikke indebærer arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika, jf. EU-Domstolens dom af 17. marts 2011 i sag C-275/09, Bruxelles Airport, jf. præmis 24, og dom af 19. april 2012 i sag C-121/11, Pro-Braine, præmis 31.

Hvis der ikke er tale om et projekt, er der ikke krav om hverken VVM-screening eller VVM-vurdering ved en udvidelse af produktionen. Det gælder, så længe stipladsantallet heller ikke øges. I det omfang, der foretages mindre fysiske ændringer i bestående anlæg, er det afgørende, om disse kan være til skade for miljøet, idet de i givet fald skal underkastes en VVM-screening. Det vil dog - som anført i afsnit 2.1.2 ovenfor - være muligt ved lov eller bekendtgørelse at indføre en tærskelværdi for mindre ændringer i bygninger, som på forhånd ikke kan antages at have væsentlig virkning på miljøet.

Det bemærkes, at VVM-direktivets krav om, at vurderingerne skal være tidssvarende (artikel 8 a, stk. 6), ikke er relevant i en situation, hvor en ændring ikke udgør et projekt, der skal vurderes efter direktivet. Hvis et projekt er screenings- eller VVM-pligtigt, skal der foretages en ny miljømæssig vurdering af projektet i sammenhæng med andre planer eller projekter inden godkendelse.

Med hensyn til habitatdirektivet omfatter pligten til at foretage en vurdering efter praksis ikke kun fysiske arbejder og indgreb, men i princippet alle aktiviteter (projekter), der kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt. Projektbegrebet efter habitatdirektivet er således mere omfattende end VVM-direktivets, og efter praksis skal der fokuseres på aktiviteternes potentielle virkninger på de beskyttede lokaliteter (Natura 2000-områderne) frem for deres karakter.

Hvis der imidlertid i forhold til en aktivitet – såsom intensivering af en produktion på en produktionsfacilitet - på forhånd er sikkerhed for, at udvidelsen ikke vil kunne påvirke lokaliteten væsentlig, skal der ikke foretages en forudgående vurdering, jf. artikel 6, stk. 3. Denne forhåndsantagelse skal dog - på linje med en habitatkonsekvensvurderingen - dels tage hensyn til de kumulative effekter, dvs. sammenhængen med andre aktiviteter i området, og dels skal de potentielle virkninger være kortlagt og bedømt efter videnskabelige kriterier.

Det betyder, at hvis det på forhånd kan *afvises* på baggrund af objektive kriterier og under iagttagelse af forsigtighedsprincippet, at visse kategorier af produktionsudvidelser kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt – f.eks. på grund af deres geografiske placering eller fordi de ikke medfører øgede emissioner, som kan påvirke områderne – vil sådanne udvidelser ikke være omfattet af pligten til at foretage en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Ved fastlæggelsen heraf kan der tages udgangspunkt i, om der ved en tidli-

gere godkendelse af et anlæg til intensiv husdyravl er foretaget en "vurdering af anlæggets mulige forurening, som inkluderer de potentielle virkninger, som stammer fra produktionsudvidelsen.

Hvis det omvendt ikke på forhånd ud fra objektive kriterier kan udelukkes, at aktiviteten (de flere dyr i stalden) kan påvirke en lokalitet væsentligt, er det nødvendigt at foretage en konkret vurdering efter direktivets artikel 6, stk. 3.

Efter habitatdirektivet skal en vurdering som udgangspunkt altid basere sig på bedste videnskabelige viden på tidspunktet, hvor en plan eller et projekt skal gennemføres, og hvor en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, derfor skal overvejes. Det betyder endvidere, at hvis et emissionsvilkår baserer sig på en vurdering af virkningerne på et nærmere bestemt Natura 2000-område, vil der i udgangspunktet være krav om en fornyet vurdering, når der gennemføres et projekt, såsom en væsentlig intensivisering af produktionen.

En sådan fornyet vurdering er imidlertid ikke nødvendig, hvis det på baggrund af objektive kriterier på forhånd kan udelukkes, at en udvidelse inden for emissionsvilkåret kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt - f.eks. på grund af husdyrbrugets beliggenhed og emissionernes karakter og omfang.

I forhold til IE-direktivet må antages, at der ikke vil skulle indhentes en ny godkendelse efter IE-direktivet, når planlagte ændringer af anlægget ikke kan få følger for miljøet, jf. IE-direktivets artikel 20, stk. 1. Hvis der ikke foretages ændringer i anlæggets art eller funktionsmåde eller udvidelser af anlægget, når dette kan få følger for miljøet, i direktivets forstand, vil der ikke være krav om ny godkendelse. IE-direktivet indeholder regler om regelmæssig ajourføring af eksisterende godkendelser, som dog ikke berøres her, idet de ikke knytter sig særligt til produktionsudvidelser.

3.1.2 Bygningsmæssige ændringer

Det vil i visse situationer være ønskeligt for landmanden også at bygge en ny stald eller ændre sit staldsystem/sin teknologi i stalden, hvis der indenfor emissionsvilkåret er luft til flere dyr, end den aktuelle stald kan rumme. Spørgsmålet er, om en sådan ændring også kan ske uden fornyet godkendelse/tilladelse.

Spørgsmålet knytter sig navnlig til den situation, at et husdyrbrug i sin godkendelse har fået fastsat en maksimal emission af ammoniak. Eftersom ammoniakemissionen (fra f.eks. et svinebrug) over tid falder mere end den plads, som dyrene kræver, kan husdyrbruget have et ønske om at udvide husdyrbruget uden ny myndighedsbehandling. Hermed kan husdyrbruget udnytte emissionsvilkåret fuldt ud ved at producere flere svin, hvilket imidlertid kan kræve, at husdyrbruget bygger nye produktionsfaciliteter.

VVM-direktivet kræver, at alle fysiske arbejder og anlæg, som foretages eller ændres for at udvide eksisterende anlæg til intensiv husdyravl, og som kan være til skade for miljøet, skal underkastes en vurdering efter bilag II, pkt. 13, jf. artikel 4, stk. 2. Hvis udvidelsen sammen med et eksisterende anlæg herefter opfylder bilag I-grænseværdien, eller hvis udvidelsen i sig selv lever op til kravene i bilag I, jf. bilag I, pkt. 22, skal udvidelsen imidlertid i alle tilfælde underkastes fuld VVM-procedure.

Den beskrevne situation udløser derfor i udgangspunktet enten krav om en egentlig VVM-vurdering eller en vurdering efter artikel 4, stk. 2, som kan foretages ved generelle grænseværdier eller ved en konkret vurdering (screening). Der henvises til afsnit 3.2.1 om muligheden for at fastsætte grænseværdier, som kan lægges til grund i stedet for en konkret screeningsafgørelse.

Endvidere bemærkes, at hvis det på forhånd kan udelukkes, at anlægget vil være til skade for miljøet, vil det i princippet ikke være omfattet af kravet om en vurdering efter VVM-direktivets artikel 4, stk. 2. Det kunne f.eks. være tilfældet, hvis der slet ikke er tale om en øget forurening eller påvirkning i øvrigt, men der skal ved vurderingen heraf anlægges en restriktiv bedømmelse.

Om der kan undlades en konkret vurdering efter habitatdirektivet afhænger af, om det på forhånd efter bedste videnskabelige viden kan udelukkes, at udvidelsen eller ændringen vil kunne påvirke en Natura 2000-lokalitet væsentligt. Hvis det på grund af f.eks. den geografiske beliggenhed af husdyrbrugets anlæg eller med udgangspunkt i emissionsvilkårene objektivt set kan udelukkes, at der vil være sådanne virkninger, kræves der ikke en habitatkonsekvensvurdering. Herved skal der dog være taget hensyn til dels de kumulative effekter, og dels de objektive kriterier for at undlade en konkret vurdering. De objektive kriterier skal være videnskabeligt baserede med udgangspunkt i bevaringsmålsætningerne for områderne. Hvis det derimod ikke kan udelukkes, at der vil være de nævnte virkninger, skal der foretages en konkret habitatkonsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

I forhold til beskyttelsen af de arter, der er omfattet af habitatdirektivets artikel 12 og 13 bemærkes, at direktivets artikel 12 og 13 efter vores opfattelse først og fremmest er relevant i forhold til fysiske aktiviteter, f.eks. opførelse af bygninger, som direkte påvirker arterne eller deres raste- og ynglepladser. Heroverfor står diffuse påvirkninger – såsom udledning af næringsstoffer via luften fra et husdyrbrug, hvilket efter vores opfattelse - også under hensyn til det almene beskyttelsesniveau for ammoniak - ikke kan karakteriseres som ødelæggelse i habitatdirektivets artikel 12 og 13's forstand, medmindre der – på baggrund af merbelastningens størrelse e.l., dvs. ved meget markante merbidrag - kan forventes en direkte årsagssammenhæng mellem en meremission og potentiel forringelse af et nærliggende yngle- eller rasteområde. Der kan eventuelt fastsættes en maksimalgrænse for, hvornår niveauet fra diffuse kilder medfører, at der vil være en sådan direkte årsagssammenhæng.

I forhold til IE-direktivet skal der sondres mellem husdyrbrug, der er omfattet af en miljøgodkendelse efter direktivet og husdyrbrug under størrelsesgrænsen. For husdyrbrug omfattet af en godkendelse gælder, at enhver væsentlig ændring, dvs. en ændring af et anlægs art eller funktionsmåde eller en udvidelse af et anlæg, som kan få negativ og betydelig indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet, skal godkendes, jf. direktivets artikel 20, stk. 2. Det betyder dog også, at selv om der er tale om en væsentlig ændring af et givet anlæg, skal der ikke indhentes en ny godkendelse, hvis ændringen ikke kan få negativ og betydelig indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet, medmindre ændringen eller udvidelsen i sig selv opfylder bilag I-grænseværdien, pkt. 6.6.

Ansøgning om godkendelse og myndighedens afgørelse skal omfatte de dele af anlægget og de forhold som er anført i artikel 12, der kan blive påvirket af den væsentlige ændring, jf. i øvrigt afsnit 2.3.3. Hvis der er vedtaget almindelige bindende forskrifter, kan godkendelsen nøjes med at henvise til dem, jf. artikel 6.

For husdyrbrug, der endnu ikke er over størrelsesgrænsen i IE-direktivet bilag I-grænseværdien, pkt. 6.6, stilles ikke krav om en vurdering, førend udvidelsen betyder, at grænserne overskrides. For f.eks. kvægbrug, som slet ikke er omfattet af direktivet, gælder ingen forpligtelser. Det bemærkes, at disse husdyrbrug kan være omfattet af andre regler f.eks. VVM-direktivet eller habitatdirektivet.

3.1.3 Er der særlige EU-retlige præferencer til stipladsmodel i forhold til de øvrige modeller, og hvorledes skal stipladsbegrebet forstås?

Hverken VVM-direktivet eller IE-direktivet indeholder en egentlig definition af begrebet "plads" eller "stiplads". Selv om VVM-direktivets danske oversættelse ikke anvender udtrykket plads, er det klart fra de øvrige sprogversioner og ud fra bl.a. Kommissionens vejledning, at også VVM-direktivets bilag I er baseret på et stipladsbegreb. Kommissionen henviser i sin vejledning om VVM-direktivets bilagspunkter til forståelsen af stipladsbegrebet i IE-direktivet.

I IE-direktivets bilag I fremgår, at "[d]e nedenfor nævnte tærskelværdier vedrører generelt produktionskapacitet eller ydelse". I EU-Domstolens dom af 22. januar 2009 i sag C-473/07, Association nationale, baserer Domstolen sin fortolkning på, at direktivets godkendelse udløses på baggrund af det "samlede antal pladser" i anlægget (præmis 40). Stipladsbegrebet skal derfor både i forhold til VVM- og IE-direktivet efter vores opfattelse forstås som fysiske pladser, der er udtryk for det tilgængelige produktionsareal i staldene. Der henvises i øvrigt til afsnit 2.1.1 og 2.3.1 ovenfor.

Udgangspunktet er således, at både VVM-direktivet og IE-direktivet tager udgangspunkt i det tilgængelige produktionsareal (stipladser). En model, som tager udgangspunkt i det tilgængelige produktionsareal (stiplads) må således antages, at stemme bedst overens med

direktivernes ordlyd og formål. Alternative modeller vil skulle sikre, at der ikke udledes mere forurening eller tillades større anlæg, end grænserne i de respektive bilag I tilsiger, uden en godkendelses- og VVM-behandling. F.eks. vil anvendelsen af en dyreækvivalensmetode ikke være udelukket, hvis den bl.a. sikrer, at godkendelsespligten overholdes ved de forureningsmængder, der svarer til denne produktionskapacitet.

I samme retning ses også Kommissionens seneste udkast til såkaldte BAT-konklusioner af 10. oktober 2014, hvor "Animal place" er defineret, jf. afsnit 2.1.1. Det forudsættes, at lovgivningen på dyrevelfærdsområdet overholdes ved en eventuel implementering af stipladsmodellen, men der kan ikke påvises en direkte kontakt mellem dyrevelfærds- og miljøreguleringen.

3.2 Godkendelsesordning med fokus på anmeldeordninger

Miljøstyrelsen har beskrevet en ny model, hvorefter husdyrproducenten ved etablering, udvidelse eller ændring af et mindre eller mellemstort husdyrbrug skal kunne indgive en anmeldelse til kommunen efter nogle på forhånd fastsatte retningslinjer og regler. Tanken er, at visse etableringer, udvidelser eller ændringer af husdyrbrug skal kunne behandles alene ved at indgive anmeldelse til kommunen på baggrund af en række forud bestemte grænseværdier, og at der på baggrund heraf kan foretages den anmeldte disposition. Hvis kommunen konstaterer, at husdyrbruget eller udvidelsen ikke lever op til betingelserne, træffer kommunen en sædvanlig screeningsafgørelse om VVM-pligt.

Situationen kan som nævnt være relevant i flere scenarier. Dels kan der være tale om husdyrbrug, som er under godkendelsesgrænsen i IE-direktivet og den obligatoriske VVM-grænse i VVM-direktivets bilag I, og som ønsker en mindre udvidelse eller ændring, herunder opførelse af nyt byggeri, uden grænserne overskrides. Det kan også dreje sig om situationer, hvor et husdyrbrug har miljøgodkendelse efter IE-direktivet og ønsker en udvidelse eller ændring.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der navnlig tænkes på den situation, hvor en landmand ønsker at etablere, udvide eller ændre et mellemstort husdyrbrug i et område, der ikke er udpeget, som sårbart landskab. Husdyrbruget skal kunne indgive anmeldelse til kommunen, og i den forbindelse sikrer kommunen, at de generelle regler er overholdt, og meddeler et emissionsvilkår/antal m² stiplads. Det forudsættes i øvrigt, at husdyrbruget overholder de generelle regler for arealerne og i f.eks. husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Det er herunder relevant for Miljøstyrelsen at få afklaret om EU-direktiverne forudsætter, at myndigheden skal træffe en egentlig screeningsafgørelse, der fastlægger den geografiske placering, dyretype og teknologivalg samt en afgørelse om at der ikke er VVM-pligt.

Miljøstyrelsen har i den forbindelse stillet følgende spørgsmål:

3.2.1 Vil det være muligt i visse situationer helt at afløse den konkrete vurdering af generelle regler/afskæringskriterier, og hvad kræves i givet fald?

Reglen om omfattede projekter i VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, henviser til artikel 4, stk. 1 og 2, med hensyn til en afgrænsning af, hvilke projekter, der skal vurderes med hensyn til deres virkninger. Artikel 4, stk. 2, giver medlemsstaterne et vist skøn, idet den præciserer, at "medlemsstaterne [skal] afgøre" om bilag II-projekter skal underkastes en VVM-vurdering.

Denne afgørelse skal træffes ved hjælp af artikel 4, stk. 2, litra a) og/eller b), dvs. ved en konkret vurdering i det enkelte tilfælde (VVM-screening), eller ved tærskelværdier (grænseværdier) og kriterier, dvs. regler, der på forhånd definerer, hvornår et bilag II-projekt kan (eller ikke kan) have væsentlig virkning på miljøet. Medlemsstaten skal ved fastlæggelsen tage hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III, dvs. projektets karakteristika, placering og potentielle indvirkning på miljøet.

Vælger medlemsstaten at afgøre spørgsmålet via overholdelse af grænseværdier, skal der ikke træffes en konkret screeningsafgørelse, som skal offentliggøres, jf. artikel 4, stk. 3-4.

Der kan utvivlsomt inden for rammerne af VVM-direktivet opstilles generelle kriterier og tærskelværdier, som kan afløse den konkrete screening af bilag II-projekter. Det kræver dog, at de opstillede tærskelværdier eller kriterier er 1) fastlagt ud fra bilag III, 2) dækker hele miljøbegrebet (dvs. alle de potentielle indvirkninger på miljøet), og 3) ud fra miljøfagligt relevante vurderinger sikrer, at de omfattede (fra-screenede) projekter ikke vil have væsentlig miljømæssig virkning.

I den forbindelse bemærkes, at dele af miljøbegrebet kan være vanskelig i praksis at omsætte til tærskelværdier - f.eks. bygningernes påvirkning af landskabet. Hvis tærskelværdierne i denne henseende baserer sig på art, dimension og placering, vil medlemsstaterne have et vist skøn i forhold til at definere, hvad der udgør f.eks. væsentlig landskabspåvirkning.

Efter vores opfattelse åbner VVM-direktivets artikel 4, stk. 2 - 4, op for, at der i situationer, som den beskrevne i indledningen vil kunne anvendes grænseværdier, som definerer, om projekterne enten skal i fuldstændig VVM-procedure eller kan tillades uden yderligere VVM-behandling. Det fremgår udtrykkeligt af den nye artikel 4, stk. 3, at medlemsstaterne kan fastsætte grænseværdier for, hvornår en screeningsafgørelse ikke er nødvendig. Forudsætningen er imidlertid, at grænseværdierne adresserer de forhold, der fremgår af VVM-direktivets bilag III, dvs. karakteristika, beliggenhed og miljøpåvirkninger.

Afgørelsen af, om der udløses VVM-pligt, må dog ikke alene være baseret på ét enkelt kriterie f.eks. størrelse, men skal basere sig på alle de kriterier som er indeholdt i VVM-direktivets bilag III. Hvis medlemsstaten har fastsat tærskelværdier eller kriterier, og projek-

.....
tet derfor ikke skal undergives en VVM-screening, er der ikke efter VVM-direktivet krav om, at myndigheden skal foretage en nærmere vurdering. Der vil i en sådan situation ikke være krav om en myndighedsafgørelse.

Der er ikke i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsat en særlig metode for, hvordan vurderingen på både bestemmelsens trin 1 (screening for væsentlig virkning) og trin 2 (habitat-konsekvensvurdering) skal foretages. Vurderingen skal dog efter praksis omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den udpegede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen. Der skal således bl.a. tages hensyn til kumulative effekter, og virkningen skal tage udgangspunkt i videnskabelige kriterier og lokaliteternes muligheder for at opnå og bevare en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og arter, som områderne er udpeget af hensyn til.

Habitatdirektivet kræver dog ikke en forudgående vurdering, hvis det på forhånd ud fra objektive kriterier fastsat efter et videnskabeligt synspunkt fastslås, at de planer (eller projekter), der omfattes af givne afskæringskriterierne ikke vil kunne påvirke et Natura 2000-område væsentligt i sig selv og i sammenhæng med andre planer og projekter. Hvis der foreligger regler, der sikrer, at dette kan fastslås objektivt og videnskabeligt, kræves der ikke en forudgående vurdering. Hvis der f.eks. slet ikke foreligger en øget udledning, som kan påvirke Natura 2000-området, vil kravet være opfyldt. Der kan imidlertid ikke generelt opstilles en bagatelgrænse for påvirkning.

For så vidt angår IE-direktivet henvises til svaret i afsnit 3.1.2 og 3.2.3.

3.2.2 Hvilke krav til en ny ordning følger af kumulationsprincippet i direktiverne?

Miljøstyrelsen har i relation til spørgsmålet om kumulationsprincippet beskrevet følgende situation: En landmand ønsker at bygge et nyt staldafsnit og skal i den forbindelse reguleres efter den nye model (f.eks. en stipladsmodel).

Spørgsmålene er, om forureningen fra hele anlægget skal medtages ved fastsættelse af vilkår (m² stiplads areal) eller om kun virkningerne fra udvidelsen af det givne anlæg skal vurderes, og om man i denne situation skal vurdere det konkrete projekt i kumulation med andre projekter. Spørgsmålet er endvidere, om det gør nogen forskel efter habitatdirektivet, om det nye vilkår skal sættes i forbindelse med en revurdering af en godkendelse?

Efter alle tre direktiver er det et krav, at en etablering, udvidelse eller ændring ansues i sammenhæng med det øvrige anlæg. VVM-direktivet - hvor der foretages en fuld VVM-vurdering efter artikel 5 - 10 - og habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kræver herudover, at enhver etablering, udvidelse eller ændring, som skal vurderes, ses i sammenhæng med andre planer og projekter, som kan have miljømæssige virkninger.

Det betyder, at der ved vurderingen af et anlæg til husdyrbrugs påvirkning af omkringliggende natur skal inkluderes den samlede virkning af emissionerne på det pågældende naturområde. Herudover skal der ved vurderingen tages hensyn til andre kilder til forurening af det pågældende naturområde samt dettes tilstand og karakter.

VVM-direktivet stiller alene krav om en vurdering, men der er ikke egentlige krav til, hvilke projekter der kan godkendes på baggrund af vurderingen og den gennemførte offentlighedsfase. Direktivet udelukker principielt ikke – modsat f.eks. habitatdirektivet - at projekter tillades, selvom der kan være visse negative konsekvenser for miljøet.

I forhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal der - uanset om der er tale om trin 1 (screening for væsentlig virkning) eller trin 2 (habitatkonsekvensvurdering) - foretages en vurdering af, om belastningen fra udvidelsen set i sammenhæng med husdyrbruget og i sammenhæng med andre nuværende og fremtidige kilder vil hindre muligheden for at bevare eller genoprette gunstig bevaringsstatus i området for de arter og naturtyper, som området er udpeget for at beskytte. Hvis udvidelsen set i sammenhæng med de øvrige kilder vil påvirke, at naturområdet fjerner sig fra det punkt, hvor der opnås en gunstig bevaringsstatus i området, foreligger der en skade på området, hvilket indebærer, at der i udgangspunktet skal meddeles et afslag. Kun hvis det objektivt set kan udelukkes, at der vil være sådanne virkninger, kan en konkret vurdering undlades, jf. afsnit 2.2.2 ovenfor.

Hvis udvidelsen (det nye staldafsnit) klart kan adskilles fra det eksisterende både fysisk og i forureningsmæssig henseende, og hvis denne udvidelse ikke har miljømæssige virkninger, kan udvidelsen godkendes særskilt. Hvis en udvidelse derimod i sig selv medfører en mulig påvirkning af et Natura 2000-område, men denne imidlertid imødegås af en reduktion af belastningen fra det eksisterende anlæg, må der stadig foretages en samlet vurdering og godkendelse af hele anlæggets samlede emission. Kan belastningen fra anlægget som helhed i en sådan situation ikke bringes ned under det acceptable niveau, må der meddeles afslag på udvidelsen.

I forhold til VVM-screening eller grænseværdier for, hvornår et projekt efter VVM-direktivet kan have væsentlig virkning på miljøet, kan der tages udgangspunkt i, om udvidelsen i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter kan have væsentlig virkning på de omkringliggende naturarealer. Der henvises til afsnit 2.1.3.

Når der ikke er tale om nye arbejder eller indgreb - f.eks. ved revurdering af en eksisterende godkendelse - stilles der ikke krav efter VVM-direktivet om fornyet VVM-behandling. Der stilles heller ikke krav om en vurdering efter artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet, eftersom der ikke i kraft af revurderingen foreligger et projekt eller en plan. Virkninger på et Natura 2000-område af et eksisterende husdyrbrug må håndteres efter reglerne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

3.2.3 *Er det muligt at opstille bagatelgrænser for projekter/ændringer, der ikke omfattes af direktivernes krav?*

Spørgsmålet knytter sig til muligheden for at fastsætte en bagatelgrænse for, hvornår en landmand kan etablere eller ændre mindre husdyrbrug uden myndighedsbehandling. Det forudsættes, at de generelle regler sikrer alle relevante miljøforhold fra et sådant mindre husdyrbrug er håndteret.

En bagatelgrænse for etablering, udvidelser eller ændring af bestående anlæg til intensiv husdyravl efter VVM-direktivet kan opstilles på fire måder:

- 1) Udvidelsen eller ændringen på husdyrbruget falder uden for projektbegrebet, jf. afsnit 3.1.1 og 2.1.2,
- 2) Udvidelsen eller ændringen kan ikke have miljømæssige virkninger (kan ikke være til skade for miljøet), hvilket dog sjældent vil være tilfældet, hvis der er tale om ændringer i produktionsbygninger, nyt andet byggeri e.l.
- 3) Etableringen, udvidelsen eller ændringen opfylder grænseværdier og kriterier fastsat efter direktivets artikel 4, stk. 2, jf. stk. 3. Der henvises til afsnit 3.2.1 ovenfor.
- 4) Etableringen, udvidelsen eller ændringen udgør ikke et anlæg til "intensiv" husdyravl.

I forhold til pkt. 4 bemærkes, at dette punkt i almindelighed ikke vil være opfyldt for traditionelle husdyrbrug. Der henvises til afsnit 2.1.1 ovenfor. Som anført i de afsnit er f.eks. græssende dyr ikke i sig selv omfattet af VVM-direktivet, jf. EU-Domstolens dom af 21. september 1999 i sag C-392/96, Kommissionen mod Irland. Herudover kunne man også forestille sig at et husdyrhold, som slet ikke har produktion for øje efter omstændighederne vil kunne falde udenfor VVM-direktivets regler.

Habitatdirektivet indeholder i modsætning til VVM-direktivet ikke bestemmelser som åbner op for, at medlemsstaterne kan fastsætte tærskelværdier, som går på et projekts art eller dimensioner. Afgørende for, om et projekt kan frasorteres som under en bagatelgrænse, er, om alle projekter omfattet af en sådan bagatelgrænse ud fra objektive og videnskabelige kriterier – og under hensyn til forsigtighedsprincippet – ikke vil kunne have væsentlige virkninger på et Natura 2000-område. Et projekts geografiske placering kan – i en situation, hvor arealerne ikke er omfattet af godkendelsen - danne grundlag for en sådan frasortering på grund af Natura 2000-områdernes geografiske tilknytning. Det samme kan efter omstændighederne projekter, hvor der ikke vil være øget emission fra anlægget.

IE-direktivet indeholder den bagatelgrænse, at husdyrbrug, der har en størrelse under bilag I-grænseværdien, pkt. 6.6. ikke skal godkendes. Anlæg, der kommer over grænsen, skal være i besiddelse af en godkendelse. Indenfor rammerne af IE-direktivet er der mulighed for at fastsætte almindelige bindende forskrifter, som ikke kan erstatte pligten til at udstede

.....

en godkendelse, men som kan forenkle vurderingen. Endelig er der efter IE-direktivet mulighed for at undlade at kræve visse ændringer godkendt, jf. afsnit 3.1.1 og 3.1.2. ovenfor.

3.3 Udskillelse af arealdelen til generelle regler

Den nye anlægsregulering skal ses i sammenhæng med den nye arealregulering, som forventes at bestå af en ny sårbarhedsdifferentieret næringsstofregulering i form af en generel regulering. Den nye arealregulering forudsættes suppleret af en indsats rettet mod de miljømæssigt set mest sårbare arealer, f.eks. i form af ekstensivering eller udtagning af arealer, etablering af ny natur mv., hvilket kan ske inden for den aktuelle indsats i vand- og naturplaner.

Desuden forudsættes en arealregulering, der sikrer en konkret vurdering af ændringer i arealdrift, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, f.eks. i form af en anmeldeordning for væsentligt ændret gødskningsintensitet mv. i forlængelse af den eksisterende anmeldeordning i naturbeskyttelsesloven. Reguleringerne er indbyrdes afhængige og den samlede arealregulering er en væsentlig forudsætning for, at arealdelen kan udgå af miljøgodkendelserne, jf. nedenfor.

Miljøstyrelsen har stillet følgende spørgsmål:

- 1) Vil det i henhold til direktiverne være muligt at overføre den konkrete arealvurdering, som foretages i dag, til generelle regler med afskæringskriterier?
- 2) Hvilket krav stilles der til det beskyttelsesniveau, som de generelle regler skal udtrykke?
- 3) Vil det være muligt at operere med faser forstået på den måde, at der i første omgang ikke sker fuld indfasning af kvælstofmodellen? Kan vi undlade dele af gødningsmængden i en første fase f.eks. således, at kun dele af den organiske mængde overføres til en start?

Efter de gældende regler i husdyrgodkendelsesloven og habitatbekendtgørelsen omfatter en godkendelse til etablering, udvidelse eller ændring af et husdyrbrug også en vurdering i forhold til de forureningsmæssige virkninger fra anvendelsen af husdyrgødning på bedriftens udbringningsarealer. Ved udbringningsarealer forstås i den forbindelse de ejede eller forpagtede arealer, samt såkaldte aftalearealer, som bedriftens husdyrgødning bortskaffes på. I forbindelse med denne vurdering skal der bl.a. tages stilling til, om udbringningen af husdyrgødning, herunder udvaskede næringsstoffer som tilføres en given recipient, vil skade Natura 2000-områder samt lokal terrestrisk eller marin natur.

Ved adskillelse af anlæg og arealer tænkes der på en model, hvor vurderingen og godkendelse af etablering, udvidelse og ændring af husdyrbrug primært fokuserer på anlægsdelen, dvs. på staldanlæg, opbevaring af husdyrgødning mv., hvorimod bortskaffelsen af husdyrgødningen sker efter en række generelle regler, som i samspil med anden lovgivning samlet set regulerer anvendelsen af gødning på landbrugsarealet.

Vi har i en tidligere analyse til husdyrreguleringsudvalget, jf. referenceanalyse af 24. september 2010 af de EU-retlige rammer for arealregulering af husdyrbrug, beskrevet en model for (model 3, jf. analysen, side 60-62), hvordan en sådan adskillelse vil kunne gennemføres inden for rammerne af habitatdirektivet, vandrammedirektivet, IE- (dengang IPPC)-direktivet, og VVM-direktivet.

Som det fremgår af referenceanalysen vil en adskillelse af anlæg og arealer i forhold til miljøgodkendelse af husdyrbrug – dvs. set fra et anlægsperspektiv – navnlig forudsætte følgende:

I. Miljøgodkendelserne skal oplyse om forventet produktion og afsætning af husdyrgødning

Under miljøgodkendelsesbehandlingen skal det beskrives, hvilke mængder af husdyrgødning, der produceres og afsættes fra husdyrholdet. I det omfang, der skal ske udbringning af husdyrgødning skal det forudsættes, at udbringningen sker under overholdelse af den nye arealregulering. Den kontrol, som godkendelsesmyndigheden skal foretage tager ikke sigte på at kontrollere den geografiske placering af bortskaffelsesstedet (udbringningsarealerne), men koncentrerer sig om de procedurer som anvendes, når husdyrgødningen opbevares og overgives til tredjemand eller overgår til udbringning i egen arealdrift.

II. Den samlede arealregulering skal sikre overholdelse af habitatdirektivet i forhold til de store Natura 2000-vandområder, der er recipienter for næringsstoffer fra landbrugsarealet

Den samlede arealregulering skal sikre, at anvendelsen af gødning, herunder husdyrgødning, opfylder kravene i navnlig habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 – 3, nitratdirektivet og vandrammedirektivet.

Det betyder, at den nye arealregulering som minimum skal sikre, at der ikke i forhold til nuværende niveau sker nogen mertilførsel af næringsstoffer fra dyrkningsfladen til de næringsstoffølsomme Natura 2000-områder, dvs. områder, hvor yderligere næringsstoffer skader mulighederne for at opnå gunstig bevaringsstatus. Arealreguleringen må således i hvert fald sikre, at disse næringsstoffølsomme Natura 2000-recipienter ikke fjerner sig yderligere fra det punkt,

Endelig skal den samlede regulering sikre beskyttelse af grundvandet mod kvælstofforurening i overensstemmelse med nitratdirektivets krav.

Med spørgsmålet om faser ønskes det belyst, om adskillelsen af anlæg og arealer kan foretages, inden andre gødningstyper – herunder f.eks. handelsgødning – bliver en del af reguleringen, og om enkelte dele af den organiske gødning kan friholdes fra reguleringen.

Den foreliggende retspraksis fra EU-Domstolen indeholder ikke klare krav og forudsætninger, som vil gøre det muligt at besvare dette spørgsmål entydigt. Den foreliggende retspraksis tyder på, at der må sikres en vurdering og stillingtagen til projektet som helhed efter VVM-direktivet, IE-direktivet og habitatdirektivet. Dette omfatter for husdyrbrugs vedkommende for så vidt angår habitatdirektivet og VVM-direktivet også bortskaffelsen af husdyrgødning. Det hindrer imidlertid ikke, at der kan ske en standardisering eller udskillelse af vurderingen af arealdriften, hvis der samtidig hermed fortsat sikres en iagttagelse af direktivernes krav.

Navnlig habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 bygger på et princip om, at de potentielle virkninger skal ansues i sammenhæng med andre planer og projekter, ligesom vurderingerne skal tage udgangspunkt i, om det ud fra bedste videnskabelige viden og efter objektive kriterier kan udelukkes, at der vil være skadelige virkninger på Natura 2000-områderne. Efter EU-Domstolens praksis skal der ved vurderingen anvendes et forsigtighedsprincip, således at det ud over enhver rimelig tvivl kan godtgøres, at der ikke vil være sådanne virkninger.

Efter vores opfattelse vil det derfor være en væsentlig betingelse for at adskille anlæg og arealer efter habitatdirektivet, at arealreguleringen i videst muligt omfang er udtryk for et lukket system for næringsstoffer, der med høj grad af sikkerhed beskytter recipienterne mod øget næringsstofftilførsel, jf. også ovenfor vedr. mertilførsel. Dette lukkede system er vanskeligt at argumentere for, hvis en generel arealregulering kun sikrer en delvis regulering af næringsstofpåvirkningen, f.eks. ved at den nye arealregulering ikke omfatter alle former for gødning.

På den baggrund vil det efter vores opfattelse være særdeles vanskeligt at gennemføre en separat arealregulering kun for husdyrgødning eller kun delvist for husdyrgødning, selvom det kan anføres, at den gældende regulering af arealer i husdyrgodkendelsesloven i dag alene vedrører husdyrgødning.