



Kammeradvokaten

Dato: 24. september 2010
J.nr.: 40-2467 SFS/JKA/UHS

Vester Farimagsgade 23
DK-1606 København V

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

mail@kammeradvokaten.dk
www.kammeradvokaten.dk

Referenceanalyse af de EU-retlige rammer for arealregulering af husdyrbrug

Indhold

1.	INDLEDNING.....	3
1.1	Baggrunden for og formålet med notatet	3
1.2.	De anvendte modeller	4
1.3.	Afgrænsning.....	6
2.	VVM-DIREKTIVET	7
2.1	Indledning.....	7
2.2	VVM-pligt og VVM-screening	8
2.3	Afgrænsning af projektbegrebet ved anlæg til intensiv husdyravl	12
2.4	Sammenfattende analyse	16
3.	HABITATDIREKTIVET.....	18
3.1	Indledning.....	18
3.2	Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3	19
3.3	Hvad er et "projekt" i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3's forstand?	21
3.4	Screening, vurdering og tilladelse i artikel 6, stk. 3.....	22
3.4.1	Væsentlighedsvurderingen - screeningen (trin 1).....	22
3.4.2	Konsekvensvurderingen og tilladelsen (trin 2 og 3).....	25
3.5	Afgrænsning af habitatdirektivets projektbegreb for husdyrbrug.....	28
3.6	Afgrænsning af screenings-/vurderingskrav for husdyrbrugs arealanvendelse	30
4.	IPPC-DIREKTIVET	32
4.1	Indledning.....	32
4.2	IPPC-godkendelsen og anlægsbegrebet	33
4.3	Emissionsgrænseværdier	36
4.4	Kravet om anvendelse af BAT	37
4.5	Krav om stillingtagen til visse miljøforhold	39
4.6	Sammenfattende analyse vedrørende IPPC-godkendelse og husdyrbrugs arealanvendelse.....	40
5.	VANDRAMMEDIREKTIVET.....	42
5.1	Baggrund, formål og indledning	42
5.2	Indsatsprogrammer	45
5.3	Den kombinerede fremgangsmåde	45
5.4	Sammenfattende analyse vedrørende husdyrbrugs arealanvendelse	49
6.	SAMLET VURDERING OG KONKLUSION	51
6.1	Vurdering af de tre modeller	51
6.1.1	Fuldstændig adskillelse	51
6.1.2	To godkendelser.....	52
6.1.3	Delvis adskillelse	52
6.2	Notatets konklusioner og sammenfatning.....	57

1. INDLEDNING

1.1 Baggrunden for og formålet med notatet

Husdyrreguleringsudvalget, der er nedsat af miljøministeren med henblik på at overveje en forenklet regulering af husdyrbrug, herunder eventuelt i kombination med en ny sårbarhedsdifferentieret generel regulering af anvendelsen af gødning på markarealer, har bedt professor Helle Tegner Anker og Kammeradvokaten om at udarbejde en reference-analyse, der skal beskrive de EU-retlige rammer for en sådan regulering.

Analysen skal inkludere en redegørelse vedrørende VVM-direktivet (Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet med senere ændringer), IPPC-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening), Habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter) og vandrammedirektivet (Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger). Nitratdirektivet (Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget) skal efter ønske fra udvalget ikke indgå i analysen.

De omtalte direktiver er ganske omfattende og har vidtrækkende og forskellig betydning for vurderingen og reguleringen af husdyrbrug. Analysen skal dog efter udvalgets ønske navnlig forsøge at afklare, hvilke muligheder der efter de nævnte direktiver er for i højere grad end i dag at adskille på den ene side vurdering og regulering af husdyrbrugs udspredning af husdyrgødning på markarealer fra på den anden side vurdering og regulering af husdyrbrugets anlæg.

I de følgende afsnit redegøres der derfor for hovedlinjerne i direktiverne for så vidt angår myndighedernes vurdering og regulering af husdyrbrugs arealer og anlæg med særligt fokus på at afklare, om det er muligt i godkendelsesmæssig henseende at foretage en hel eller delvis udskillelse eller adskillelse af et husdyrbrugs arealer fra den miljømæssige vurdering og regulering, der skal foretages af et husdyrbrugs anlæg. Om den nærmere afgrænsning af notatet se afsnit 1.3. nedenfor.

Det bemærkes for en god ordens skyld, at analysen, som ønsket af udvalget, er udarbejdet i et samarbejde mellem professor Helle Tegner Anker, der er medlem af husdyrregu-

leringsudvalget udpeget af miljøministeren, og Kammeradvokaten, der bl.a. har ydet sekretariatsbistand i forbindelse med udarbejdelsen. Analysens enkelte afsnit er således udarbejdet i fællesskab eller efter fælles forståelse.

1.2 De anvendte modeller

Uanset, at det ofte er vanskeligt at anskue EU-retlige regler helt isoleret fra den nationale kontekst, som disse regler skal gennemføres inden for, falder det uden for formålet med denne referenceanalyse at tage stilling til, om - og i givet fald hvordan - en ordning med adskillelse af anlæg og arealdrift skal gennemføres i godkendelsesmæssig sammenhæng i forhold til de eksisterende og ganske detaljerede danske regler, der findes herom.

På den anden side er de ovennævnte EU-direktiver alle karakteriseret ved at indeholde åbne og ofte ganske skønsprægede bestemmelser, og direktiverne har alle et generelt anvendelsesområde og sigte - dvs. omfatter meget andet end husdyrbrug. Dette forhold præger den måde, de respektive direktivbestemmelser er affattet på, og det vanskeliggør i høj grad mulighederne for at give en abstrakt beskrivelse af retsstillingen.

Det er således ikke muligt at give en kort, overskuelig og samtidig fuldstændig udtømmende redegørelse for de enkelte direktivers betydning for reguleringen af husdyrbrugs arealanvendelse og den måde, hvorpå gødningen bortskaffes, medmindre der tages udgangspunkt i nogle overordnede modeller for, hvordan en fremtidig ordning for godkendelse af anlæg og arealer kunne udformes. Det skal understreges, at der ikke dermed er taget stilling til disse modellers hensigtsmæssighed eller deres implementering i dansk lovgivning. Modellerne er alene udformet af fremstillingstekniske grunde.

I analysen tages der udgangspunkt i følgende tre modeller for, hvordan der kan etableres en adskillelse af reguleringen af et husdyrbrugs anlæg fra reguleringen af brugets arealdrift.

- **Fuldstændig adskillelse.** I denne model ("model 1") forudsættes det, at der etableres en fuldstændig adskillelse af anlæg hhv. arealer i godkendelsesmæssig sammenhæng. Vurdering og godkendelse af husdyrbrug omfatter kun anlægsdelen, medens arealerne primært skal reguleres gennem en generel sårbarhedsdifferentieret regulering. Det er dog hensigten, at der skal bibeholdes en konkret adgang til gennem aftaler eller ved brug af indgrebsbeføjelser at

skride ind f.eks. over for eksisterende arealanvendelse, ligesom det er hensigten, at visse af arealhensynene fortsat skal kunne varetages i samspil med den øvrige lovgivning, herunder bl.a. naturbeskyttelseslovens § 3.

- **To godkendelser.** Denne model ("model 2") tænkes som model 1 udformet med en udskillelse af arealer fra godkendelse af husdyrbrugets anlæg, men der indføres en særskilt godkendelsesordning for arealerne frem for, at der for disse (helt eller delvist) gennemføres en generel sårbarhedsdifferentieret regulering. Udgangspunktet er, at der skal foretages en konkret godkendelse af arealerne, hvilket kunne udstrækkes til at angå arealdrift hos plantebrug. Godkendelse af arealerne kan eventuelt kombineres med, at der etableres en generel sårbarhedsdifferentieret regulering, der i høj grad vil være styrende for godkendelsen af arealdriften.

- **Delvis adskillelse af anlæg og arealer.** I denne model ("model 3") vil vurdering og godkendelse af husdyrbrug primært fokusere på anlægsdelen med få undtagelser. Under godkendelsesbehandlingen kan det f.eks. kontrolleres, om afsætningen af husdyrgødning sker under overholdelse af generel sårbarhedsdifferentieret regulering for udspretningsarealer, ligesom der evt. kan foretages en identifikation af "problemarealer", hvor den sårbarhedsdifferentierede regulering ikke er tilstrækkelig til opfyldelse af f.eks. habitatdirektivet og vandrammedirektivet. Udskiftning af udspretningsarealer anmeldes eventuelt - navnlig med henblik på kontrol af harmonikrav.

Grundtanken i denne model er, at gødningsanvendelse reguleres gennem en generel sårbarhedsdifferentieret regulering af alle arealer med mulighed for konkrete aftale- og indgrebsbeføjelser (i forhold til eksisterende drift). Derudover skal arealerne ligesom i model 1 være underlagt lovgivningen i øvrigt, herunder naturbeskyttelseslovens § 3 o.l. Der kan i denne model tænkes indført en generel anmeldeordning for miljømæssigt relevante ændringer i arealanvendelse og/eller et begrænset tilladelseskrav for visse særlige tilfælde.

1.3. Afgrænsning

Som anført ovenfor har nærværende notat kun fokus på de EU-retlige rammer for en eventuel godkendelsesmæssig adskillelse af husdyrbrugenes gødnings- og arealanvendelse fra godkendelsen af disses anlæg. Notatet angiver derfor ikke forslag til, hvordan en sådan eventuel adskillelse af på den ene side husdyrbrugs arealer og på den anden side disses anlæg konkret kan tilvejebringes i dansk ret.

Notatet forholder sig som nævnt heller ikke til, om de ovenfor beskrevne modeller vil være mulige eller formålstjenlige set ud fra systemet, der gælder i dansk ret, idet notatet primært har fokus på EU-retten. Notatet beskriver dog ganske kort nogle af de retlige fordele og ulemper, der kan være forbundet med en ad- eller udskillelse af arealdelen fra husdyrdriften i godkendelsesmæssig sammenhæng i forhold til de beskrevne modeller, herunder i et administrativt perspektiv.

Notatet koncentrerer sig herudover udelukkende om reglerne for husdyrbrugs arealdrift, hvorved primært skal forstås husdyrbrugenes behov for bortskaffelse af husdyrgødning gennem udspredding¹ af husdyrgødning på markarealerne. Reguleringen af f.eks. af anden gødningsanvendelse eller særlige forhold omkring indretningen af husdyrbrugenes anlæg, berøres kun, hvor det er interessant for notatets fokus.

Som det fremgår af afsnittet umiddelbart oven for inkluderer modellerne den mulighed, at der udformes en såkaldt "*generel sårbarhedsdifferentieret regulering*", hvorved forstås, at der tilvejebringes en samlet arealregulering, der skal gælde for al gødningsanvendelse på Danmarks landbrugsarealer, herunder både for husdyrbrug og plantebrug. En sådan generel sårbarhedsdifferentieret regulering forudsættes at være baseret på viden om de enkelte arealers eller områders miljømæssige sårbarhed - f.eks. med hensyn til natur- og vandkvalitet.

Hvis der skal udarbejdes en sådan regulering, må der i den forbindelse tages højde for kravene i de EU-retlige bestemmelser, der er bl.a. er behandlet i dette notat, dvs. f.eks. vurderingskrav efter habitatdirektivet, jf. afsnit 3.4, og vandrammedirektivets bestemmelser, jf. afsnit 5, men også andre direktiver, såsom SMV-direktivet og nitratdirektivet. Det ligger uden for nærværende analyse at beskrive, hvordan en sådan sårbarhedsdifferentieret arealregulering kan udformes inden for disse rammer.

¹ Begrebet "udspreddning" er valgt frem for den term, der oftest anvendes i Danmark ("udbringning"), eftersom der i

Endelig bemærkes, at udspredning af husdyrgødning samt husdyrbrugenes arealanvendelse kan give anledning til både forurening og gener, der er lokale. Der kan f.eks. opleves lugt- eller trafikgener i forbindelse med selve udspredningen af gødningen og transporten til marken, ligesom udspredningen lokalt kan true f.eks. plantearter, der er omfattet af den særlige artsbeskyttelse i habitatdirektivets artikel 12-16 (de såkaldte "bilag IV-arter") eller sådanne dyrearters raste- og ynglepladser. Disse lokale virkninger behandles ikke nærmere i dette notat.

2. VVM-DIREKTIVET

2.1 Indledning

Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (herefter "VVM-direktivet") forudsætter, at projekter, der kan have væsentlig virkning på miljøet, undergives en nærmere miljøfaglig vurdering, og at der udarbejdes en redegørelse for de miljømæssige konsekvenser, som skal stilles til rådighed for offentligheden. Formålet er helt overordnet at sikre, at offentlighed og beslutningstagere får fuldt kendskab til de miljømæssige virkninger fra et projekt, inden der træffes en endelig beslutning om iværksættelse heraf.

VVM-direktivets krav om en vurdering retter sig mod, hvad direktivet forstår som "projekter". Dette begreb inkluderer bl.a. etablering, udvidelse eller ændring af et husdyrbrug, jf. afsnit 2.3 om "*anlæg til intensiv husdyravl*". Visse ændringer i arealanvendelse kan udgøre et projekt i VVM-direktivets forstand, men udspredning af husdyrgødning på markarealer er ikke i sig selv et sådant projekt. Husdyrbrugs anvendelse af markarealer til bortskaffelse af husdyrgødning er dog en aktivitet, der ofte - men ikke altid - er knyttet til driften af et "*anlæg til intensiv husdyravl*".

På den baggrund kan problemstillingen omkring en VVM-vurdering af et husdyrbrugs gødningsanvendelse ansues på to måder:

For det første kan man rejse spørgsmålet om, hvorvidt udspredning af husdyrgødning som aktivitet er en del af projektet "*anlæg til intensiv husdyravl*" - dvs. om det ved en fortolkning af VVM-direktivets projektbegreb kan udledes, at udspredning af husdyrgødning på markarealer er en naturlig del af sådanne projekter (hvor en sådan udspredning

forekommer), fordi markarealerne er at regne som en del af sådanne anlæg. Denne problemstilling kan siges at angå "bredden" i projektbegrebet.

For det andet kan man anskue problemstillingen som vedrørende "dybden" i VVM-screeningen eller -vurderingen i den forstand, at selvom arealerne ikke er en del af projektet, kan VVM-direktivets vurderingsregler forde, at de miljømæssige konsekvenser af gødningsproduktionen på anlægget beskrives og vurderes. Her er det navnlig af betydning i hvilket omfang, der kan ske en standardisering for så vidt angår vurderingen af påvirkningen fra en eventuel udspredding af husdyrgødning som en del af det omhandlede projekt.

Disse to tilgange til problemstillingen søges reflekteret i de følgende afsnit, der er struktureret således, at afsnit 2.2 indeholder en beskrivelse af reglerne om VVM-pligt og screening af projekter til intensiv husdyravl, herunder af EU-Domstolens praksis om, hvorvidt der mulighed for at forenkle og begrænse konkrete screeningsvurderinger gennem generelle grænseværdier ("dybden" i den konkrete vurdering).

Afsnit 2.3 indeholder en beskrivelse af projektbegrebet for så vidt angår særligt "anlæg til intensiv husdyravl" ("bredden" i begrebet) og i afsnit 2.4 følger vores analyse, herunder med de to vinkler på problemstillingen.

2.2 VVM-pligt og VVM-screening

VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Modsat habitatdirektivet fastlægger VVM-direktivet udtømmende de projekter, der er omfattet af direktivet i bilag I og II. Projekter, der hverken er omfattet af bilag I eller II, skal derfor ikke undergives en vurdering efter VVM-direktivet.

Etablering af anlæg til intensiv fjerkræavl og svineavl, som ligger over bestemte grænseværdier udtrykt i antallet af dyr, og som fremgår af bilag I til direktivet, skal ifølge direktivets artikel 4, stk. 1 altid undergives, hvad man kunne betegne som en "*fuldstændig VVM-procedure*". Hovedsagligt betyder denne procedure, at der skal iagttages en række bestemmelser om ansøgningernes indhold, afgørelsernes udformning og offentlighedens

inddragelse. Vedrørende indholdet i denne vurdering og procedure henvises der til afsnit 2.4. nedenfor.

Projekter på VVM-direktivets bilag II skal i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, jf. artikel 2, kun undergives en fuldstændig VVM-procedure, hvis disse vurderes at kunne have væsentlige virkninger på miljøet. Direktivets bilag II, punkt 1, litra e omfatter 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. 22.

Stillingtagen til, om et bilag II-projekt kan have en væsentlig virkning på miljøet, kan ske ved en indledende konkret vurdering af det enkelte projekts potentielle miljøpåvirkning – dette benævnes ofte en VVM-screening. Medlemsstaterne er dog ikke forpligtet til i alle tilfælde at lade sådanne projekter undergå en screening i hvert enkelt tilfælde, idet staterne i stedet kan vælge at fastsætte grænseværdier eller kriterier for, hvornår et projekt antages – eller ikke antages – at have en væsentlig virkning på miljøet. Af VVM-direktivets artikel 4, stk. 2 og 3, fremgår således:

"2. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, ved hjælp af

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller

b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten

afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

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."

Ved en VVM-screening eller ved fastsættelse af grænseværdier skal medlemsstaterne – som det fremgår af bestemmelsens stk. 3 – tage hensyn til udvælgelseskriterierne i VVM-direktivets bilag III, som bl.a. vedrører projekters karakteristika, projekters placering og kendetegn ved den potentielle miljøpåvirkning.

EU-Domstolen² har i en række domme forholdt sig til medlemsstaters anvendelse af grænseværdier og kriterier til afskæring af en VVM-vurdering, artikel 4, stk. 2, litra b, dvs. regler, der på forhånd definerer, hvornår et bilag II-projekt kan (eller ikke kan) have væsentlig virkning på miljøet.

Inden gennemgangen af praksis gøres for en god ordens skyld opmærksom på, at artikel 4, stk. 2, først fik sin nuværende affattelse i 1997. Før 1997 havde artikel 4, stk. 2, den ordlyd, at bilag II projekter skulle undergå en fuldstændig VVM-procedure, hvis *"medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter. Med henblik herpå kan medlemsstaterne navnlig udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre,"* om en vurdering er fornøden.

I forhold til praksis om bestemmelsen er denne forskel i denne henseende ikke af betydning.

I Domstolens dom i sag nr. 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:

"Direktivets artikel 4, stk. 2, har til formål at lette vurderingen ved de konkrete kendetegn for et projekt med henblik på at afgøre, om det er omfattet af forpligtelsen til at foretage en VVM-vurdering, men ikke har til formål på forhånd at udelukke hele kategorier af projekter."

I sagen nr. C-72/95 Kraaijeveld m.fl. skulle 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.

² Efter Lissabon-traktatens ikrafttræden benævnes "EF-Domstolen" fremover "EU-Domstolen".

Domstolen udtalte hertil (i dommens præmis 48), 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.

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.

Domstolen uddybede sidstnævnte kriterium i dommen i sag nr. C-435/97 WWF m.fl., vedrørende en 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 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.

EU-Domstolen har fastholdt sin praksis siden hen, se bl.a. dommen i sag nr. C-486/04 Kommissionen mod Italien, præmis 53-54, ligesom Domstolen har fastslået, at eventuelle grænseværdier under alle omstændigheder skal fastsættes under hensyntagen til de i bilag III angivne kriterier.

Domstolen har kun i få tilfælde forholdt sig direkte til arealdrift, herunder inddragelse af uopdyrket land, som et projekt efter VVM-direktivet. I Domstolens dom i sag nr. C-392/96 Kommissionen mod Irland havde Irland bestemt, at inddragelse af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed (konkret græsningsarealer for får) på under 100 ha, til nyplantning af skov på under 70 ha og til indvinding af tørv på under 50 ha slet ikke skulle VVM-vurderes.

Domstolen gentog i dommen (præmis 64), at selv om medlemsstaterne har et skøn ved udpegelse 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 blandt andet på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underkaste en vurdering af denne indvirkning. En medlemsstat, der fastsætter kriterier og/eller grænseværdier, ved hvilke der kun lægges vægt på projekternes dimensioner (antallet af hektar) 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. Domstolen bemærkede i øvrigt, at det ikke var få-regræsningen i sig selv, der udgjorde et projekt i direktivets forstand, jf. præmis 81, men derimod inddragelsen af uopdyrket land, der udgjorde projektet, jf. direktivets bilag II.

VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, må på den baggrund fortolkes således, at der kun er mulighed for at fastsætte generelle grænseværdier, hvis disse ikke på forhånd udelukker hele grupper af projekter henhørende under direktivets bilag II, eller unddrager grupper af projekter vurderingen, når det er udokumenteret, at samtlige disse på grundlag af en samlet vurdering kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet. Det er således en betingelse for at udelukke en bestemt gruppe af projekter fra VVM-vurderingen, at det kan godtgøres, at ingen projekter i gruppen ud fra en samlet vurdering vil have væsentlig virkning på miljøet i direktivets forstand.

2.3 Afgrænsning af projektbegrebet ved anlæg til intensiv husdyravl

Som det fremgår ovenfor, kan husdyrbrug både være omfattet af bilag I og II. Selvom det er muligt gennem generelle grænseværdier at afskære VVM-vurderingen i nogle tilfælde for husdyrbrug på bilag II, vil der fortsat gælde et krav om fuldstændig VVM-procedure for brug på bilag I og for bilag II-brug, der kan påvirke miljøet væsentligt.

I relation til VVM-direktivets krav om en vurdering af disse brug er det derfor primært af interesse, hvad vurderingen (eller evt. screeningen) konkret skal omfatte, når det drejer sig om et *"anlæg til intensiv husdyravl"*, dvs. "bredden" i projektbegrebet, jf. indledningsafsnittet 2.1. ovenfor.

Anvendelse af husdyrgødning, ændret gødskning og almindelig jordbrugsmæssig drift er som nævnt i indledningen ikke omfattet af direktivets bilag II som en selvstændig projektkategori, medmindre der er tale om opdyrkning af uopdyrket jord el.lign. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang anvendelse af husdyrgødning og anden arealdrift skal indgå i en screening eller VVM-vurdering af et husdyrbrug. I det følgende gennemgås derfor afgrænsningen af projektbegrebet i forhold til anlæg til intensiv husdyravl.

VVM-direktivets artikel 4 bestemmer som nævnt ovenfor, at der for de projekter, der enten findes på bilag I, eller som efter en screening eller grænseværdier findes at kunne have væsentlig virkning på miljøet, skal der gennemføres en VVM-vurdering og udarbejdes en VVM-redegørelse, der lever op til kravene i direktivets artikel 3 samt procedurereglerne i direktivets artikel 5-10.

VVM-direktivets artikel 1, stk. 2 har følgende definition af projektbegrebet:

*"- gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder,
- andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden."*

Som det fremgår, anvender VVM-direktivet et bredt projektbegreb, der ikke alene er knyttet til fysiske anlæg og installationer. Som nævnt ovenfor afgrænses de relevante projektkategorier imidlertid nærmere i direktivets bilag I og II.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilket projekt der nærmere skal være genstand for en VVM-screening eller -vurdering af et anlæg til intensiv husdyravl, følger det af EU-Domstolens faste praksis (i relation til VVM-screeninger), at myndighederne i forbindelse med vurderingen af et projekt ikke kun skal tage hensyn til anlægsarbejderne, som følger af projektet, idet myndighederne også skal tage hensyn til de indvirkninger på miljøet, *"der fremkaldes ved brugen og driften af resultaterne af disse"*, jf. EU-domstolens dom i sag nr. C-2/07, Abraham m.fl., præmis 43, samt dom i sag nr. sag C-142/07 Ecologistas en Acción-CODA, præmis 39.

I begge sager var der dog tale om renovering eller ombygning af infrastrukturanlæg – hhv. en lufthavn og et vejanlæg – hvor netop den forventede direkte og indirekte brug af disse anlæg skulle indgå ved stillingtagen til VVM-pligt efter bilag II. Det må herefter lægges til grund, at den forventede brug af anlægget også skal indgå i selve VVM-vurderingen.

Derimod foreligger der ikke domme fra EU-Domstolen, der belyser, hvordan begrebet "*den forventede brug*" nærmere skal afgrænses. Det forekommer indlysende, at der i VVM-vurderingen må lægges vægt på de miljøpåvirkninger, der følger af brugen af selve anlægget eller arealindgrebet, herunder f.eks. støjpåvirkning mv., men det synes mindre klart, om andre fjernere liggende faktorer - såsom f.eks. (øget) brændstofforbrug/CO₂-udledning, der kan være en følge af en kapacitetsudvidelse - skal indgå i en vurdering.

I dommen i sag nr. C-121/03 Kommissionen mod Spanien (Den spanske svinesag), havde de spanske myndigheder - af forskellige grunde - vurderet, at der ikke forelå VVM-pligt for en række svineavlsbedrifter omfattet af bilag II, pkt. e. i et bestemt område. EU-Domstolen udtalte hertil (præmis 88):

"I den foreliggende sag var de pågældende bedrifter af en sådan karakter, at det var nødvendigt at foretage en vurdering af deres indvirkning på miljøet. Antallet af disse bedrifter, deres geografiske placering i et område, som de spanske myndigheder havde erklæret sårbart i 1998 i henhold til direktiv 91/676, det relativt store antal bedrifter inden for samme område og de særlige ulemper, der var forbundet med denne type avlsbedrifter, indebar, at en sådan vurdering skulle foretages."

Henvisningen til nitratdirektivet, jf. Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, angår direktivets artikel 1, jf. artikel 5, hvorefter medlemsstaterne skal udpege vandområder, der er sårbare over for nitrater fra landbruget. Det har dermed formentlig været en udslagsgivende faktor i Domstolens screeningsvurdering, at det store antal svinebedrifter lå i et område, som var udpeget som sårbart over for nitrater fra landbruget, og at driften af disse ville indebære yderligere næringsstofforurening af dette område.

Af dommen kan udledes, at screeningen af et anlæg til husdyrbrug efter Domstolens opfattelse i hvert fald skal inkludere konsekvenserne for omkringliggende sårbare vandom-

råde som følge af husdyrbrugets håndtering af husdyrgødning, herunder sandsynligvis også udspredning på de til husdyrbruget hørende arealer.

Tilsvarende dommen i sag nr. C-105/09 Terre Wallonne ASBL, hvor Domstolen skulle tage stilling til, om der i forbindelse med vedtagelse af en belgisk bekendtgørelse, der havde til hensigt at gennemføre handlingsprogrammer som foreskrevet i nitratdirektivet, og som derfor fastsatte betingelser for forvaltning af kvælstof i landbruget, skulle have været foretaget en miljøvurdering i overensstemmelse med SMV-direktivet.

Der ville bl.a. være pligt til at foretage en sådan strategisk miljøvurdering, hvis den omtvistede bekendtgørelse kunne anses for at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i VVM-direktivets bilag I og II.

Domstolen udtalte følgende herom (præmis 50 f.):

"50. Det bemærkes, at inden for rammerne af miljøvurderingen som fastsat i [VVM-direktivet] skal de nationale myndigheder ikke blot tage hensyn til de direkte virkninger af de planlagte arbejder, men også til den indvirkning på miljøet, der kan fremkaldes ved brugen og driften af resultaterne af disse arbejder.

51. Hvad angår anlæg til intensiv husdyravl skal en sådan miljøvurdering navnlig tage hensyn til sådanne anlægs indvirkning på vandkvaliteten.

52. Som generaladvokaten med rette har påpeget i punkt 80 i forslaget til afgørelse, kræver artikel 8 i [VVM-direktivet], at der i forbindelse med tilladelsen til projekter til drift af sådanne anlæg tages hensyn til miljømæssige forhold, som handlingsprogrammerne har til formål at regulere.

53. Det skal desuden fastslås, at det følger af ... [nitratdirektivet], at handlingsprogrammerne... skal fastsætte en helhed af foranstaltninger, hvis overholdelse kan være en betingelse for udstedelsen af den tilladelse, der kan gives til de i bilag I og II til [VVM-direktivet] opregnede projekter, og i forhold til hvis fastlæggelse [nitratdirektivet] overlader medlemsstaterne en vis skønsmargen. Dette gælder navnlig i tilfælde af foranstaltninger til opbevaring af husdyrgødning som fastsat i bilag III til [nitratdirektivet] i forhold til projekter vedrørende anlæg til intensiv husdyravl ..."

Domstolen fandt på den baggrund, at de pågældende handlingsprogrammer i bekendtgørelsen skulle "anses for at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de pro-

jekter, der er opregnet i bilag I og II" i VVM-direktivet, hvorfor der var pligt til at undergive disse en strategisk miljøvurdering.

Domstolen har imidlertid ikke mere præcist taget stilling til, i hvilket omfang et husdyrbrugs arealdrift skal indgå i en screening eller en vurdering. Som minimum synes Domstolen at have lagt til grund, at der i et eller andet omfang skal ske en vurdering vedrørende opbevaring og bortskaffelse af den frembragte husdyrgødning.

Samtidig må det bemærkes, at der ikke af VVM-direktivet følger noget krav om, at eventuelle negative miljøeffekter skal imødegås gennem vilkår i den efterfølgende tilladelse. Der skal dog i overensstemmelse med direktivets artikel 8 tages hensyn til de indhentede oplysninger, når der meddeles en tilladelse.

2.4 Sammenfattende analyse

I hvilket omfang arealdriften skal indgå i en VVM-screening/-vurdering synes at afhænge af, hvorledes det aktuelle projekt, kan afgrænses i den konkrete sag, herunder især om arealdriften er en del af det konkrete projekt. Det må her understreges, at der såvel ved en screening som ved en vurdering skal tages hensyn til eventuelle kumulative effekter. Arealdrift vil kunne indgå under baggrundsbelastning eller kumulative effekter, såfremt det ikke indgår som en del af det aktuelle projekt.

Hvis et husdyrbrug bortskaffer husdyrgødning på egne eller forpagtede arealer, må det antages ud fra det i afsnit 2.3. anførte, at denne bortskaffelse gennem udspredning, som en del af det aktuelle projekt, skal indgå i VVM-vurderingen eller screeningen, når husdyrbruget skal underkastes en sådan (ved etablering, udvidelser eller ændringer), jf. det anførte om "bredden" i projektbegrebet.

Udspredning af husdyrgødning er – på lige fod med andre former for gødskning – ikke en selvstændig projektkategori i VVM-direktivets forstand. Det er efter vores vurdering sandsynligt, at den endelige bortskaffelse af husdyrgødning - f.eks. ved udspredning på tredjemands marker - ikke skal indgå i vurderingen af et anlæg til intensivt husdyrbrug, hvis den endelige bortskaffelse af gødningen ikke sker i tilknytning til det konkrete husdyrbrugsprojekt.

En sådan situation kunne navnlig opstå, hvis husdyrbruget slet ikke forestår en arealdrift, men blot leverer husdyrgødning til andre bedrifter eller til et biogasanlæg. I sådanne situationer kan anvendelsen af husdyrgødning hos modtageren eventuelt indgå i en VVM-screening eller -vurdering, hvis der hos modtageren er tale om et projekt, der er omfattet af direktivets bilag I eller II.

Sådanne tilfælde ses der endnu ikke taget stilling til i Domstolens praksis vedrørende VVM-direktivet. Selv, hvor der anlægges en formålsfortolkning af VVM-direktivet, må det anses for overvejende sandsynligt, at der gælder en grænse for, hvad der skal indgå i en screening/vurdering. Det er sandsynligt, at VVM-direktivet skal forstås på den måde, at der i sådanne tilfælde, hvor gødningsanvendelsen ikke umiddelbart udgør en del af det konkrete projekt, kun skal redegøres for, hvorledes og i hvilke mængder bortskaffelsen af husdyrgødning sker - f.eks. ved levering til en anden konkret bedrift eller til et biogasanlæg. Hvis der er etableret en generel sårbarhedsdifferentieret regulering, vil denne i sådanne situationer kunne bidrage til, at der foreligger en større sikkerhed for, at husdyrgødningen undergives forsvarlig anvendelse hos modtageren.

Ordningen vil i så henseende minde om den nuværende efter husdyrgodkendelseslovens § 16, men med den modifikation, at modtagerens gødningsanvendelse hviler på generelle regler og ikke på en konkret tilladelse.

Som nævnt ovenfor skal udspreddning på husdyrbrugets eller bedriftens egne markarealer dog i et vist omfang indgå i en screening-/vurdering af husdyrbruget, når det må anses at udgøre en integreret del af det konkrete projekt. Der kan derfor rejses spørgsmål om, hvorvidt der er risiko for omgåelse af reglerne ved en kunstig opdeling af projekterne - f.eks. ved at hhv. husdyrbrug og arealdrift håndteres som to adskilte bedrifter - for at undgå VVM-krav for arealdriften. Risikoen herfor må imidlertid anskues i lyset af, at der for det første kan foreligge reelle driftsmæssige begrundelser for en sådan adskillelse. For det andet vil der næppe være en fordel forbundet hermed, hvis al arealanvendelse er knyttet til en generel sårbarhedsdifferentieret regulering.

Endelig kan der peges på, at andre former for udskillelse af arealdriften eller bortskaffelse af husdyrgødning formentlig vil blive mere udbredt i praksis - f.eks. i form af jordløse husdyrbrug eller ved levering til biogasanlæg. Der er næppe grundlag for i relation til VVM-kravene at sondre mellem sådanne forskellige former for driftsmæssige dispositioner.

Med hensyn til "dybden" i VVM-vurderingen bemærkes, at en generel sårbarhedsdifferentieret regulering vil kunne forenkle en screening eller en VVM-vurdering i de situationer, hvor arealdriften indgår som en del af det konkrete projekt. Som der er redegjort ovenfor i afsnit 2.2, er der ikke noget til hinder for, at der sker en form for standardisering af vurderingen af, om et bilag II-projekt er VVM-pligtigt (screeningen) – blot der ved en sådan standardisering tages højde for de i artikel 2 og bilag III angivne kriterier samt de retningslinjer, der følger af de der nævnte domme.

Den sårbarhedsdifferentierede regulering forudsættes herved i givet fald at være baseret på en vurdering af de konkrete arealers miljømæssige sårbarhed og derfor som udgangspunkt yde en tilstrækkelig beskyttelse vedrørende arealdriften, hvorved væsentlige miljøvirkninger undgås. I den forbindelse skal man dog være opmærksom på, at der kan forekomme særlige forhold, som der ikke er taget højde for i den sårbarhedsdifferentierede regulering, og som derfor bør undergives særlig opmærksomhed i screeningsprocessen.

Visse anlæg til intensiv husdyravl (dvs. bilag I-anlæg) skal VVM-vurderes og ikke screenes. Der er ikke domme fra EU-Domstolen, der - som for screeninger - belyser adgangen til at standardisere en VVM-vurdering ud fra faste grænseværdier e.l., men det må antages, at der kan gennemføres en tilsvarende standardisering af selve vurderingen, som angivet i afsnit 2.2. Kravene bl.a. til de oplysninger, der skal foreligge til udarbejdelse af VVM-redegørelse og offentlighed skal dog - uanset at vurderingen hviler på overholdelse af en generel sårbarhedsdifferentieret regulering - fortsat overholdes.

3. HABITATDIREKTIVET

3.1 Indledning

Husdyrbrugenes arealanvendelse kan rejse spørgsmål i forhold til Rådets direktiv 92/43/EF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (herefter "habitatdirektivet") på flere forskellige måder.

Det væsentligste er, at udspreddning af gødning ud over, hvad planterne kan optage, alt andet lige tilfører vandmiljøet omkring de pågældende arealer næringsstoffer (navnlig nitrater), som tilføres en slutrecipient, der ofte er udpeget som et næringsstoffølsomt Natura 2000-vandområde. Herudover kan næringsstofferne udvaskes til lukkede søer og

åer i Natura 2000-områder og medføre eutrofiering med biologisk forringelse af natur, der er en del af udpegningsgrundlaget til følge. Endelig kan udspreddning af husdyrgødning medføre en ammoniakbelastning af kvælstoffølsomme Natura 2000-områder. Udspreddning af husdyrgødning kan derfor indebære en negativ påvirkning af Natura 2000-områder i strid med direktivets artikel 6. I det følgende fokuseres dog på vurderingskravene for nye planer og projekter i direktivets artikel 6, stk. 3.

Denne vurdering, herunder navnlig i forhold til næringsstofbelastning fra arealerne, omtales i de følgende afsnit.

Herudover indeholder habitatdirektivets artikel 12 og 13 bl.a. krav om beskyttelse af visse sårbare plantetyper og visse dyrearters raste- og ynglepladser (såkaldte bilag IV-arter). Der er i så henseende tale om udpræget lokale fænomener, ligesom bestemmelsen ikke som sådan fordrer tilladelser til aktiviteter, der har denne virkning. Medlemsstaterne har en vis grad af frihed ved indretning af nationale ordninger til beskyttelse af de pågældende arter, når blot artsbeskyttelsen, som den følger af bestemmelserne, varetages.

På den baggrund falder en analyse af artsbeskyttelsesreglerne uden for dette notats formål, som er at undersøge rammerne for en mulig adskillelse af anlægs- og arealdelen af husdyrreguleringen, og omtales derfor ikke i det følgende. Det bemærkes i den henseende, at en påvirkning af bilag IV-arter ikke nødvendigvis alene knytter sig til knytte sig til udspreddning af husdyrgødning, men derimod også til arealdriften som helhed.

3.2 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3

Habitatdirektivet 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 (habitatområder), ligesom direktivets beskyttelsesbestemmelser bl.a. omfatter de områder, der er udpeget af hensyn til fuglebeskyttelse efter Rådets direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (79/409/EF).

For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne efter artikel 6, stk. 1, de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfyl-

der de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

Artikel 6, stk. 2, bestemmer herudover, at medlemsstaterne skal træffe "*passende foranstaltninger*" for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

Artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet har endelig følgende ordlyd:

"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."

Medens artikel 6, stk. 1, overlader et vist skøn til medlemsstaterne med henblik på gennemførelse, indeholder både stk. 2 og stk. 3 konkrete forpligtelser for de relevante myndigheder. EU-Domstolen har i den forbindelse i den ledende dom af 7. september 2004 i sag nr. C-127/02 (herefter Waddenzee-dommen) udtalt følgende om forholdet mellem habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3 (præmis 35-36):

"35. Den omstændighed, at der er givet tilladelse til en plan eller et projekt i henhold til fremgangsmåden i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, overflødiggør – med hensyn til indgriben på den beskyttede lokalitet, der er omhandlet i planen eller projektet – en samtidig anvendelse af den generelle beskyttelsesnorm, der er fastsat i artikel 6, stk. 2.

36. En tilladelse til en plan eller et projekt, der er meddelt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, forudsætter nemlig nødvendigvis, at planen eller projektet er blevet anset for ikke at kunne skade den omhandlede lokalitets integritet og følgelig for heller ikke at være egnet til at forårsage forringelse eller væsentlig forstyrrelse i artikel 6, stk. 2's forstand."

Artikel 6, stk. 3 finder anvendelse på nye projekter eller planer, mens artikel 6, stk. 2 finder anvendelse på eksisterende forhold. Der henvises til afsnit 3.4 nedenfor og til det anførte dér om Stadt Papenburg-dommen.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, behandles under hensyn til ovenstående ikke nærmere i det følgende. Det bemærkes dog, at Domstolen bl.a. har udtalt i Waddenzee-dommen, at det (naturligvis) ikke kan udelukkes, at en plan eller et sådant projekt, selv uden enhver fejl fra de kompetente nationale myndigheders side, senere viser sig at kunne forårsage forringelser eller forstyrrelser af et Natura 2000-område.

Under disse omstændigheder gør anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, det muligt at opfylde hovedmålsætningen om bevaring og beskyttelse af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som den er formuleret i første betragtning til direktivet, jf. dommens præmis 36.

Dette forhold, der har betydning for myndighedernes pligt til indgreb over for skadelige igangværende aktiviteter, falder dog uden for notatets område, jf. afsnit 1.1.

3.3 Hvad er et "projekt" i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3's forstand?

Vurderingsforpligtelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, gælder for alle planer eller projekter, der 1) ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som 2) i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt.

Habitatdirektivet definerer ikke, hvad der skal forstås som et "projekt". Projektkategorier er ikke - som i VVM-direktivet - nærmere afgrænset i bilag til direktivet.

I Waddenzee-dommen udtalte Domstolen 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."

Der må i lighed med VVM-direktivet anlægges et bredt projektbegreb, der ikke kun omfatter fysiske anlæg, mens også andre indgreb i det naturlige miljø. De projekter, der er omfattet af VVM-direktivets bilag, er omfattet af habitatdirektivets projektbegreb. Projekter, der skal vurderes efter artikel 6, stk. 3, kan dog ikke afgrænses til VVM-direktivets projektkategorier, se bl.a. C-143/02 Kommissionen mod Italien. 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.

3.4 Screening, vurdering og tilladelse i artikel 6, stk. 3

På baggrund af ordlyden af bestemmelsen og retspraksis kan fremgangsmåden efter direktivets art. 6, stk. 3, opdeles i tre trin.

Kravet om en habitatvurdering af en plan eller et projekts virkninger på en beskyttet lokalitet er underlagt den betingelse, at planen eller projektet i sig selv eller i sammenhæng med andre projekter skal kunne påvirke den omhandlede lokalitet *væsentligt* (trin 1: Herefter "screeningen").

Hvis aktiviteten i sig selv eller i forbindelse med andre projekter rummer en sandsynlighed for at kunne skade en lokalitet væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering (trin 2: Herefter "vurdering") planen eller projektet, hvorunder der skal opnås vished for, at planen eller projektet ikke vil skade lokalitetens integritet. Dette er en betingelse for, at der kan meddeles en tilladelse (trin 3).

3.4.1 Væsentlighedsvurderingen - screeningen (trin 1)

Med hensyn til væsentlighedsvurderingen (trin 1) har EU-Domstolen udtalt følgende i Waddenzee-dommen (præmis 43 f.):

"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.

44. Navnlig under hensyn til forsigtighedsprincippet, som er et af grundlagene for den politik om et højt beskyttelsesniveau, der føres af Fællesskabet inden for miljøområdet ..., og i lyset af hvilket habitatdirektivet skal fortolkes, er der følgelig en risiko for, at det ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at en plan eller et projekt kan påvirke 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 (væsentlighedsbedømmelsen) er at afklare, om der ved udførelsen af planen eller projektet blot er risiko for skade på bevaringsmålsætningen for det pågældende habitatområde.

I Waddenzee-dommen anfører Domstolen således, 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 (Waddenzee-dommen 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, se også C-179/06 Kommissionen mod Italien, hvor Kommissionen ikke havde godtgjort, at programaftaler for ca. 100 industrielle byggeprojekter inden for et fuglebeskyttelsesområde kunne påvirke lokaliteten væsentligt.

I en række sager har EU-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 beskyttelsesområde væsentligt.

Ved 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 C-418/04 Kommissionen mod Irland, præmis 232.

Ved en dom afsagt den 28. februar 2006 i sag C 98/03 Kommissionen mod Tyskland tog Domstolen stilling til en række tyske gennemførelsesbestemmelser forhold til habitatdirektivet. Bestemmelserne indebar bl.a., at der kun skulle udføres en habitatvurdering, hvis en plan eller projekt skulle udføres *inden for* et særligt bevaringsområde, medens vurderingsforpligtelsen ikke gjaldt for planer eller projekter, der skulle gennemføres uden for områderne.

Herom udtaler Domstolen bl.a. (præmis 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."

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 sag nr. 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:

"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 projekt er ganske vanskelig at standardisere og omsætte til generel regulering, fordi der uundgåeligt er et konkret skønsmæssigt element knyttet hertil. Selv i tilfælde, hvor projektet eller reguleringen tager sigte på direkte at gavne Natura 2000-området, er dette ikke ensbetydende med, at der ikke skal foretages en væsentlighedsvurdering.

C-241/08 Kommissionen mod Frankrig indeholdt en stillingtagen til franske bestemmelser, der undtog projekter, som havde gavnlige virkninger på Natura 2000-områderne (Natura 2000-aftaler) fra væsentlighedsvurderingen (screeningen). Domstolen fandt, at det ikke var tilstrækkeligt at konstatere, at et projekt har gavnlige virkninger på et habitatområde, når dette også kan være til skade for (andre dele) af bevaringsmålsætningen (præmis 51-52). Opretholdelse af gunstig bevarings- og genopretningsmålsætninger inden for Natura 2000-områderne kan efter Domstolens opfattelse forudsætte, at der skal træffes en konkret afgørelse i konflikter mellem flere forskellige bevaringsmålsætninger, jf. præmis 53.

I Domstolens dom i sag nr. C-6/04 Kommissionen mod UK, præmis 41 f., fandtes det ikke foreneligt med habitatdirektivet alene at forbyde visse på forhånd fastlagte skadelige virkninger, som ansås for de typisk forbundne virkninger af en bestemt type projekter, fordi et konkret projekt inden for kategorien også kunne have andre og uforudsete skadelige virkninger, der i givet fald ikke ville blive vurderet.

3.4.2 Konsekvensvurderingen og tilladelsen (trin 2 og 3)

Hvis der er en risiko for, 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 Domstolen følgende i Waddenzee-dommen under henvisning til bl.a. forsigtighedsprincippet (præmis 52 f.):

"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 aktivitets 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 dommen i sag nr. C-418/04 Kommissionen mod Irland, præmis 226 ff. I 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 fugle-

beskyttelsesområdet, var områdets integritet rent faktisk blevet skadet i artikel 6, stk. 3's forstand, præmis 256.

Domstolen henviser i de citerede præmisser fra Waddenzee-dommen til dommen i sag nr. C-236/01 Monsanto Agricoltura Italia, der vedrører fødevarer sikkerhed. Af de pågældende præmisser i denne dom fremgår bl.a. følgende:

"106. For ikke at skade det dobbelte formål med forordning[en] ... kan beskyttelsesforanstaltninger truffet i medfør af en beskyttelsesklausul ikke gyldigt begrundes med en rent hypotetisk risikobetragtning, der bygger på rene formodninger, som endnu ikke er videnskabeligt bevist.

[...]

113. Sådanne foranstaltninger forudsætter navnlig, at risikovurderingen, som de nationale myndigheder har til rådighed, indeholder specifikke indicier, som ikke fjerner den videnskabelige usikkerhed, men på grundlag af de mest troværdige og tilgængelige videnskabelige oplysninger og de nyeste resultater i international forskning med rimelighed gør det muligt at slutte, at gennemførelsen af disse foranstaltninger er nødvendig for at undgå, at nye levnedsmidler, som indebærer potentielle risici for sundheden, ikke udbydes på markedet."

Som det fremgår af citatet, skal myndighederne inddrage de mest troværdige og tilgængelige videnskabelige oplysninger i sin vurdering, og myndighederne kan ikke basere sig på rent hypotetiske risikobetragtninger, 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, jf. sag C 304/05 Kommissionen mod Italien, præmis 60 f., og C-418/04 Kommissionen mod Irland, præmis 242.

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 (modsat stk. 4.), jf. C-241/08 Kommissionen mod Frankrig, præmis 67-74.

3.5 Afgrænsning af habitatdirektivets projektbegreb for husdyrbrug

Der er ikke tvivl om, at etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug kan betragtes som projekter i habitatdirektivets forstand. Hvis det ikke kan udelukkes, at projektet kan skade et beskyttet områdes integritet f.eks. gennem arealanvendelse, skal det derfor være genstand for en nærmere habitatvurdering i overensstemmelse med direktivets artikel 6, stk. 3.

I lighed med det ovenfor angivne vedrørende afgrænsningen af konkrete projekter efter VVM-direktivet, må det i relation til habitatdirektivet antages, at det vil være det konkrete projekt, der skal være genstand for en nærmere vurdering. Hvis udspreddning af husdyrgødning ikke indgår som en del af det aktuelle projekt, vil der derfor næppe være krav efter habitatdirektivet om, at udspreddningen skal indgå som en del af habitatvurderingen af det pågældende husdyrbrug.

Derimod kan selve udspreddningen af husdyrgødning eller anden arealdrift efter omstændighederne i sig selv udgøre et projekt efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Det må dog her forudsættes, at der ved udspreddningen eller arealdriften sker en relevant ændring i forhold til det beskyttede område og bevaringsmålsætningen set i forhold til den eksisterende drift. Er der ikke tale om en ændring – dvs. et nyt projekt – finder habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 - og ikke stk. 3 - efter omstændighederne anvendelse. Der henvises herom til afsnit 3.1.

Denne "arbejdsdeling" mellem bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og stk. 3 i forhold til arealanvendelse understøttes tillige af EU-Domstolens afgørelse i C-228/08 Stadt Papenburg. I sagen, der omhandlede tilbagevendende vedligeholdelse af en sejlrrende, der oprindeligt var tilladt forud for udløbet af direktivets gennemførelsesfrist, 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 sejlrrenden 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 ..."

Domstolen konkluderede således, at nok var vedligeholdelsesarbejderne at betragte som et projekt, men på grund af den ensartede og regelmæssige karakter, kunne de enkelte vedligeholdelsesarbejder ikke anses som særskilte projekter, men derimod som et samlet projekt, der i sagen altså var tilladt forud for direktivets gennemførelsesfrist og derfor ikke omfattet af artikel 6, stk. 3. Herved var der i stedet tale om en eksisterende aktivitet, der måtte anses for omfattet af artikel 6, stk. 2.

Tilsvarende kan regelmæssig, tilbagevendende dyrkning, herunder anvendelse af husdyrgødning, næppe anses som et nyt projekt i artikel 6, stk. 3's forstand, medmindre der er tale om en (væsentligt) ændret anvendelse eller drift. Sædvanlige variationer mht. sædskifte, gødningstildeling mv. kan næppe anses for ændringer, der udløser screenings- eller vurderingskrav efter artikel 6, stk. 3.

Derimod vil f.eks. inddragelse af uopdyrket land eller en væsentligt ændret gødsning formentlig kunne udløse screenings-/vurderingskrav. I denne retning angiver Kommissionen i Vejledning om forvaltning af Natura 2000-områder (2000) som et eksempel på et projekt en "betydelig intensivering af landbruget, som truer med at skade eller ødelægge et områdes semi-naturlige miljø."

Dette er ikke ensbetydende med, at arealdrift eller gødningsanvendelse i almindelighed er unddraget fra habitatdirektivets anvendelsesområde. Miljømæssigt set relevante ændringer i eksisterende arealdrift eller gødningsanvendelse vil som nævnt kunne udløse screenings- (trin 1) og vurderingskrav (trin 2). Se endvidere neden for vedrørende C-105/09 og C-110/09 Terre Wallone.

3.6 Afgrænsning af screenings-/vurderingskrav for husdyrbrugs arealanvendelse

Der foreligger endnu ikke domme fra EU-Domstolen, der vedrører en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6 i forhold til næringsstoffbelastningen af store vandområder fra udspreddning af gødning fra husdyrbrug eller opdyrkning af jorden.

Navnlig i forhold til næringsstofforurening (især nitrat) er problemet, at denne påvirkning er diffus og kun via den kumulerede virkning (projektet set i sammenhæng med andre projekter) kan være til skade for lokalitetens integritet.

Hovedparten af de afsagte domme om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 - både de, der angår screeningen og konsekvensvurderingen - vedrører fysiske aktiviteter, der er udført inden for eller meget tæt på et særligt bevaringsområde, jf. f.eks. sag nr. C-127/02 Waddenzee (mekanisk muslingefiskeri i vadehavet), sagerne nr. C-209/04, C-239/04 og C-244/05, (motorveje), sag nr. C-304/05 (alpine skiløjper i et særligt bevaringsområde) og sag nr. C-388/05 (byggetilladelse til et industriområde), sag nr. C-179/06 (rammeplaner og byggetilladelser) og sag nr. C-186/06 (overrisling af marker i fuglebeskyttelsesområde), sag C-226/08 (vedligeholdelse af sejlrende i en flodmunding).

Der skal derfor nok udvises en vis forsigtighed, når det kommer til anvendelsen af Domstolens præmisser i sådanne sager på diffus næringsstofforurening fra landbruget.

Der er heller ikke afsagt domme ved EU-Domstolen, der kan belyse, hvordan forpligtelsen efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal varetages i sammenhæng med de handlingsprogrammer for nedbringelse af nitratforureningen til vandmiljøet, der skal udarbejdes efter artikel 5 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

I Generaladvokat Juliane Kokotts forslag til afgørelse i de forenede sager nr. C-105/09 og C-110/09 Terre Wallonne ASBL m.fl. skulle Generaladvokaten tage stilling til, om nitratdirektivets handlingsprogrammer skulle undergives en strategisk miljøvurdering. Det skulle de, hvis de udgjorde en "*plan*" eller et "*program*", for hvilken der på grund af den sand-

synlige indvirkning på de særligt beskyttede områder kræves en vurdering i medfør af artikel 6 i habitatdirektivet, jf. artikel 3, stk. 2, litra b) i SMV-direktivet.

Advokaten udtalte bl.a. i den forbindelse (forslaget, pkt. 98), at

"bevaringsmålsætningerne for en lokalitet kan udtrykkeligt eller underforstået være forbundet med handlingsprogrammet [efter nitratdirektivet], f.eks. for at undgå en eutrofiering af vandområder. Et brugbart handlingsprogram kan være tilstrækkeligt til at opfylde dette formål. [min understregning]".

Generaladvokatens udtalelse kan læses således, at et egnet handlingsprogram vedtaget efter reglerne i nitratdirektivet for nedbringelse af nitratudvaskningen, vil kunne danne den tilstrækkelige ramme for godkendelse af individuelle projekter efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der medfører en risiko for betydelig eutrofiering i sammenhæng med andre planer eller projekter. Hvornår et sådant handlingsprogram efter nitratdirektivet er tilstrækkeligt til at imødegå den kumulative næringsstofforurening, berøres af naturlige grunde ikke i forslaget til afgørelse.

Kommissionens vejledninger om artikel 6, stk. 3, giver ikke bidrag til forståelsen af sammenhængen mellem denne bestemmelse og nitratdirektivet. I Kommissionens vejledning om habitatdirektivets artikel 12 (artsbeskyttelsen) fra februar 2007 anføres imidlertid, 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."

Ud over den mulige sammenhæng med anden EU-regulering af nitratforureningsproblematikken kan det konstateres, at EU-Domstolens praksis vedrørende forskellige forsøg på standardisering af væsentlighedsbedømmelsen for visse typer af projekter - f.eks. således at visse projekter slet ikke undergives en konkret bedømmelse - dog er ganske restriktiv. Praksis udelukker ikke, at der under hensyn til objektive kriterier kan foretages en vis

standardisering af væsentlighedsbedømmelsen (trin 1), men det forudsætter, at der altid består mulighed for at fravige denne standardiserede model i de særlige tilfælde, hvor et projekt har uforudsete konsekvenser, eller hvor der er særlige forhold, der gør sig gældende.

Efter vores opfattelse er der samlet set en vis sandsynlighed for, at EU-Domstolen vil acceptere, at brugbare foranstaltninger/indsatsprogrammer, der er iværksat med henblik på samlet set at opnå målsætningerne i bl.a. vandrammedirektivet og habitatdirektivet - under ovennævnte betingelser - vil kunne udgøre det tilstrækkelige grundlag for at antage, at næringsstofbelastningen fra en bestemt arealdrift ikke i udgangspunktet skader bevaringsmålsætningen for et Natura 2000-område.

Men spørgsmålet er ikke afklaret, og der kan være grundlag for en yderligere undersøgelse af forholdet mellem vandrammedirektivet og habitatdirektivet.

Habitatvurderingerne skal uanset nitratproblematikken dog under alle omstændigheder gennemføres i forhold til de enkelte projekter, men det er altså muligt, at denne i forhold til den kumulative effekt af næringsstofforurening kan basere sig på de resultater, der tilvejebringes gennem overholdelse af en generel sårbarhedsdifferentieret regulering.

Det er forudsat, at denne regulering i så henseende objektivt og på baggrund af bedste videnskabelige praksis sikrer, at projekterne (gødningsanvendelsen) hverken i sig selv eller sammen med andre projekter har negative konsekvenser for Natura 2000-områdets integritet, ligesom reguleringen sikrer, at området bibeholder, opnår eller bevæger sig mod gunstig bevaringsstatus.

Herudover skal der som nævnt være en mulighed for, at de kompetente myndigheder kan fravige reguleringen i de enkelttilfælde, hvor der er særlige forhold til stede. For så vidt angår de tre modeller henvises der til afsnit 6.1 nedenfor.

4. IPPC-DIREKTIVET

4.1 Indledning

I relation til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (herefter "IPPC-direktivet") tager

nedenstående analyse sigte på to forhold af betydning for adgangen til at adskille arealreguleringen fra godkendelsen af et husdyrbrugs anlæg:

For det første kan der rejses det spørgsmål, om der i IPPC-direktivets anlægsbegreb ligger, at der ved stillingtagen til et anlæg til intensiv husdyravl skal tages stilling til areal anvendelsen som led i driften af dette.

IPPC-direktivet bygger for det andet på, at der som led i godkendelsesbehandlingen skal fastsættes grænseværdier for virksomhedens emissioner af forurenende stoffer. Grænseværdierne for en virksomheds emissioner skal fastsættes under hensyn til, hvad der er opnåeligt ved en anvendelse af BAT. Grænseværdierne skal tilpasses under hensyn til lokale miljøforhold og anlæggets beliggenhed.

Nedenfor i afsnit 4.2.-4.4. søges belyst, om der i disse regler, herunder i beskrivelsen af BAT for anlæg til intensiv husdyravl i Europa-Kommissionens såkaldte BAT-reference-dokument - kan indlæses den forudsætning, at en IPPC-godkendelse af et anlæg til husdyrbrug skal inkludere en stillingtagen til husdyrbrugets arealdrift - og i givet fald i hvilket omfang. Der gøres opmærksom på, at IPPC-direktivet er under revision, og at der i efteråret forventes vedtaget et nyt direktiv om industriemissioner (IED-direktivet), der vil afløse IPPC-direktivet og en række andre direktiver. Der vil ikke blive redegjort nærmere for det kommende direktiv i dette notat, men blot blive knyttet enkelte linjer til forslaget, hvor det er særligt relevant.

4.2 IPPC-godkendelsen og anlægsbegrebet

IPPC-direktivet tager sigte på integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra de aktiviteter, der er omhandlet i direktivets bilag I, jf. direktivets artikel 1.

Medlemsstaterne er efter IPPC-direktivet forpligtet til at sikre, at intet nyt "anlæg" tages i drift uden en godkendelse i henhold til dette direktiv, jf. direktivets artikel 4. Et "anlæg" defineres på følgende måde i direktivets artikel 2, nr. 3:

"en stationær teknisk enhed, hvor der gennemføres én eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag I, og enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der teknisk er knyttet til de aktiviteter, der udføres på denne lokalitet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening"

Den kompetente myndighed i en medlemsstat skal enten meddele en godkendelse for anlægget indeholdende vilkår, der sikrer, at anlægget opfylder kravene i IPPC-direktivet, eller hvis dette ikke er muligt afslå at meddele en sådan godkendelse, jf. direktivets artikel 8.

Der er endnu ikke afsagt domme ved EU-Domstolen om, hvorvidt en IPPC-godkendelse af et anlæg til intensiv husdyravl også skal indebære, at der skal foretages en vurdering og stilles vilkår til husdyrbrugets bortskaffelse af husdyrgødning gennem udspredning på markerne. Der henvises dog til det anførte nedenfor afsnit 4.5 om EU's miljøkvalitetsnormer, hvoraf det fremgår, at IPPC-direktivet på dette punkt indgår i et ikke ganske afklaret samspil med nitratdirektivet.

Der kan tages udgangspunkt i en gennemgang af direktivets forarbejder og tilblivelseshistorie med henblik på nærmere belysning heraf. Det bemærkes dog i den forbindelse, at forarbejderne til fællesskabsretsakter normalt ikke kan tillægges samme betydning ved en fortolkning heraf som eksempelvis forarbejderne til danske love. Det er dog på den anden side ikke ualmindeligt, at Domstolen inddrager f.eks. Kommissionens forslag ved forståelsen af bestemte udtryk e.l. i et direktiv.

Efter Kommissionens oprindelige forslag til IPPC-direktivet (KOM (93) 423) skulle de husdyrbrug, der var omfattet af direktivet, afgrænses efter, om disse afvandede til et sårbart vandområde udpeget efter reglerne i nitratdirektivet. I Kommissionens forslag var der således en nær sammenhæng mellem, at husdyrbrug skulle være omfattet af godkendelseskravene og den næringsstofforurening, der finder sted på grund af udspredning af mere gødning på brugenes arealer, end planterne kan optage.

I Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse over forslaget (EF-Tidende C af 18. juli 1994, side 54 ff.) pegede udvalget på, at det måtte undersøges, om det var nødvendigt at medtage kvægavl og affald herfra (formentlig fordi kvæggylle indeholder mindre næringsstoffer). Kvægbedrifter blev herefter undtaget fra direktivets anvendelsesområde.

Herudover pegede udvalget på, at det måtte undersøges, om det ville være praktisk muligt for alle de omfattede bedriftsstørrelser at overholde direktivets regler. Af Europa-Parlamentets forklarende bemærkninger til parlamentets 2. læsning (EP-dokument

216.590) fremgår det, at landbruget havde protesteret intensivt mod, at denne sektor overhovedet skulle være omfattet af direktivets bestemmelser.

I forbindelse med vedtagelse af Europa-Parlamentet og Rådets fælles holdning overgik alle svine og fjerkræanlæg, hvis produktion oversteg en bestemt grænseværdi, til at være omfattet af direktivets regler - dvs. at afgrænsningen af de omfattede husdyrbrug blev gjort uafhængig af nitratdirektivets regler.

Af Rådets vedtagelse af fælles holdning nr. 9/96 den 27. november 1995 (EF-Tidende C 87 af 25. marts 1996, side 8) fremgår kortfattet i den forbindelse, at *"Rådet har udvidet bilag I for en række kategoriers og rubrikkers vedkommende. Med henblik på pkt. 6.6. [om anlæg til intensiv husdyravl] har Rådet ... indført særlige bestemmelser, som finder anvendelse her."*

Spørgsmålet om afgrænsning af godkendelsespligten for husdyrbrug har atter været genstand for diskussion i forbindelse med vedtagelse af det nye direktiv om industriemissioner (IED-direktivet), der vil afløse IPPC-direktivet. Ifølge det af Miljøstyrelsen oplyste, er det kompromisforslag, som Parlamentet har tilsluttet sig i juli 2010, og som nu afventer Rådets endelige vedtagelse, mundet ud i, at det udskydes til senere stillingtagen, om godkendelsespligten skal udvides til også at omfatte kvægbrug.

Ligeledes er stillingtagen til, i hvilket omfang udspredning af husdyrgødning skal indgå som en del af godkendelsen i form af BAT-krav, udskudt til senere stillingtagen. En specifik bestemmelse i det oprindelige forslag til IED-direktivet – KOM(2007) 844 – om sikring af BAT ved spredning af husdyrgødning er således udgået af direktivteksten. I den pågældende bestemmelse var det i øvrigt angivet, at fastsættelse af BAT for spredning af husdyrgødning kunne ske ved andre foranstaltninger end ved den konkrete godkendelse.

Afgrænsningen af IPPC-direktivets anlægsbegreb i forhold til husdyrbrugs arealdrift forekommer dermed ikke afklaret. Umiddelbart tyder det på, at der må anlægges en forholdsvis snæver opfattelse af anlægsbegrebet, der formentlig ikke kan omfatte mere end den til anlægget umiddelbart tilknyttede håndtering, dvs. opbevaring og anvendelse af husdyrgødning, se nærmere afsnit 4.6.

4.3 Emissionsgrænseværdier

Det centrale i godkendelsesbehandlingen er bl.a., at der skal opstilles en række grænseværdier for en given virksomheds hyppigste emissioner til omgivelserne. Artikel 9, stk. 3, i direktivet har således følgende ordlyd:

"3. Godkendelsen skal omfatte emissionsgrænseværdier for forurenende stoffer, navnlig de på listen i bilag III opførte, som under hensyn til deres art og deres potentielle evne til at overføre forurening fra et miljø til et andet (vand, luft og jord) vil kunne udledes fra det pågældende anlæg i betydelige mængder. Om nødvendigt skal godkendelsen indeholde passende forskrifter til beskyttelse af jord og grundvand og foranstaltninger vedrørende forvaltning af affald, der produceres på anlægget. ...

For [anlæg til intensiv husdyravl] anlæg skal der for de emissionsgrænseværdier, der er fastlagt i henhold til dette stykke, tages hensyn til de praktiske forhold, der gælder for disse grupper af anlæg. ...

Ved en "emission" forstås efter direktivets artikel 2, nr. 5, en direkte eller indirekte udledning til luft, vand eller jord af stoffer, rystelser, varme eller støj fra punktkilder eller diffuse kilder på "et anlæg". I Kommissionens begrundede forslag (KOM (93) 423) er anført følgende om begrebet "emission":

"The definition of emissions in Article 2(4) is therefore very broad and applies to emissions which may subsequently be treated off-site, for example by sewage treatment plant, or incinerated, just as it does to emissions sent out directly into the environment. IPC is not just a method of deciding upon the best environmental balance of those emissions from an installation which do occur (although it is that as well), but is also a pollution (including waste) minimization measure. It is founded upon a preventive approach to pollution control. (understreget hér)"

Bestemmelsen om grænseværdier i artikel 9, stk. 3, henviser i øvrigt til bilag III til direktivet for en definition af, hvilke stoffer der som minimum skal være underlagt en sådan grænse. På bilaget nævnes bl.a. (som nr. 12) "stoffer, der bidrager til eutrofiering (især nitrater og phosphater)", når de udledes til vandmiljøet.

En "emissionsgrænseværdi" defineres efter artikel 2, nr. 6, som den masse udtrykt i relation til bestemte parametre, koncentration og/eller niveau for en emission, som ikke må overskrides i et eller flere bestemte tidsrum. Af bestemmelsen fremgår endvidere at



"emissionsgrænseværdierne for stofferne gælder normalt på det punkt, hvor emissionerne udledes fra anlægget, idet der ses bort fra enhver fortynding ved fastsættelsen af grænseværdier" (understreget hér).

Grænseværdierne for de forurenende stoffer gælder dermed på det eller de punkter, hvor det pågældende stoffer forlader anlægget.

Artikel 9, stk. 8, bestemmer, at medlemsstaterne kan fastsætte bestemte krav til bestemte kategorier af anlæg i almindelige bindende forskrifter i stedet for i godkendelsesvilkårene under forudsætning af, at de garanterer, at der anvendes en integreret fremgangsmåde, og at miljøbeskyttelsesniveauet i sin helhed bliver tilsvarende højt.

Bestemmelsen indebærer bl.a., at grænseværdier i et vist omfang kan fastsættes fra centralt hold, når der reserveres mulighed for at skærpe disse under hensyn til de lokale miljøforhold (en integreret fremgangsmåde) og forudsat BAT-niveauet i sin helhed er "højt".

4.4 Kravet om anvendelse af BAT

De i afsnit 4.3. nævnte grænseværdier, der skal indgå i godkendelsen af et anlæg skal fastsættes efter artikel 9, stk. 4, der bestemmer, at emissionsgrænseværdier (eller de tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger) i udgangspunktet skal fastsættes på grundlag af den bedste tilgængelige teknik; *"uden at der foreskrives anvendelse af en bestemt teknik eller teknologi"*.

Udgangspunkt er således, at grænseværdierne skal fastsættes ud fra, hvad der er muligt ud fra bedste tilgængelige teknik (BAT). I direktivets artikel 2, nr. 12, defineres BAT som det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks principielle praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, generelt begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed.

Udtrykket *"tilgængelig teknik"* betyder ifølge bestemmelsens litra b, at der skal være tale om en teknik, der er udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan

anvendes i den relevante industrisektor på økonomisk og teknisk mulige vilkår, idet der tages hensyn til omkostninger og fordele.

Medlemsstaterne råder over et betydeligt skøn, når det enten i det enkelte tilfælde eller på generelt niveau fastlægges, hvad der udgør BAT.

Til forståelsen af, hvad der er BAT inden for en given industrigren, kan der peges på, at Europa-Kommissionen løbende udarbejder såkaldte BAT-reference-dokumenter (BREF) i overensstemmelse med direktivets artikel 17, stk. 2, hvorefter Kommissionen skal sørge for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og de berørte industrier om den bedste tilgængelige teknik, om overvågningsbestemmelserne i forbindelse hermed og udviklingen i begge dele.

Kommissionen har udgivet et BREF-dokument fra juli 2003 om bedste tilgængelige teknik for intensiv fjerkræavl og svineavl ("Reference Document on Best Available Techniques for Intensive Rearing of Poultry and Pigs").

Kommissionens BAT-reference-dokumenter må anses som vejledende som en inspiration til, hvad der udgør BAT for en given sektor, idet dokumentet har til hensigt at samle erfaringer fra flere forskellige medlemsstater. Medlemsstaterne skal efter bilag IV, pkt. 12, i direktivet tage hensyn til dokumenterne, når de fastlægger, hvad der forstås som BAT. Dokumenterne er dog - som påpeget af Miljøstyrelsen - ikke retligt bindende i den forstand, at de forpligter medlemsstaterne til at lægge sig fast på et harmoniseret niveau.

Det kan konstateres, at BAT-reference-dokumentet for svin og fjerkræavl fra 2003 indeholder en række anvisninger om, hvilke metoder til gødningshåndtering og opbevaring samt udspredning af husdyrgødningen der kan betragtes som BAT.

Herom anføres dog følgende i indledningen til dokumentet:

"In line with article 2.3 of Directive 96/61/EC, a farm is considered to be an installation that may consist of one or more stationary technical units and of all directly associated activities. For the scope of this work, the TWG included some techniques that they considered relevant but that are not always applied on installations covered by IPPC. For example, landspreading of manure is considered in great detail, although it is acknowledged that landspreading is often carried out by contractors and often not on land belonging to the farm where the manure has been generated. The reason for con-

sidering landspreading in such detail is to prevent the benefits of a measure applied by a farmer to reduce emissions in the beginning of a chain being cancelled out by later applying poor landspreading management or techniques at the end of the chain. Or in other words, because the main environmental impacts of farming all result from the manure from the animals, measures to decrease these emissions are not only limited to housing techniques and the storage of manure, but comprise measures throughout a whole chain of events, inclusive of feeding strategies and final landspreading, all of which are within the scope of this document." (understreget hér)

Som det fremgår af citatet synes BREF-dokumentet således at bygge på en antagelse om, at udspredding af husdyrgødning ikke altid kan være en del af en IPPC-godkendelse.

Baggrunden for, at BREF-dokumentet alligevel anviser teknikker til gødningsudspredding, synes at være, at de miljøgevinster, der kan opnås på anlægget, ville kunne gå til spilde ved ukorrekt gødningshåndtering, hvorfor det for Kommissionen var naturligt at inkludere anbefalinger om gødningsudspredding i forlængelse af beskrivelserne af BAT for anlægget. Det fremgår dog også af BREF-dokumentet, at gødningsanvendelse først og fremmest er reguleret gennem nitratdirektivet (se bl.a. 2.7).

4.5 Krav om stillingtagen til visse miljøforhold

Efter den generelle bestemmelse i IPPC-direktivets artikel 3, stk. 1, litra b, skal medlemsstaterne sørge for, at der ikke forårsages nogen væsentlig forurening af omgivelserne som følge af de godkendte aktiviteter.

De emissionsgrænseværdier, der skal fastsættes i en godkendelse efter direktivets artikel 9, stk. 3 og 4, skal ud over at bygge på princippet om anvendelse af BAT tage hensyn til det pågældende anlægs *"tekniske karakteristika, geografiske beliggenhed og de lokale miljøforhold"*. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at godkendelsesvilkårene i alle tilfælde skal indeholde krav om størst mulig begrænsning af forurening over store afstande eller grænseoverskridende forurening og sikre et *"højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed"*.

Af direktivets præambel-betragtning nr. 19 fremgår dog, at det påhviler medlemsstaterne at afgøre, hvordan *"der om fornødent kan tages hensyn til de tekniske kendetegn ved det pågældende anlæg, dets geografiske beliggenhed og den lokale miljøsituation."*

Forarbejderne til direktivet tyder meget på, at bestemmelsen om "lokale miljøforhold" snarere var tænkt som en mulighed for at lempe emissionsgrænseværdierne fra BAT under hensyn til (gode) lokale miljøforhold snarere end en pligt til skærpelse af grænseværdierne, hvis det lokale miljø var i dårlig forfatning. Direktivets nuværende ordlyd kræver dog, at der som led i godkendelsesbehandlingen tages stilling til, hvordan driften af anlægget vil påvirke det omkringliggende miljø, og at grænseværdierne, der i udgangspunktet bygger på BAT, eventuelt skærpes under hensyn hertil.

Af IPPC-direktivets artikel 10 fremgår endvidere, at de i godkendelsen fastsatte grænseværdier for en virksomheds typiske emissioner skal skærpes under hensyn til EU's miljøkvalitetsnormer, hvis disse dikterer et højere niveau, end hvad der følger af BAT. Generaladvokat Juliane Kokott har bl.a. som konsekvens heraf i sit forslag til afgørelse i de forenede sager nr. C-105/09 og C-110/09 *Terre Wallonne ASBL m.fl.* udtalt, at det i forbindelse med en godkendelse efter IPPC-direktivet bl.a. skal sikres, at nitratdirektivets bestemmelser, herunder de vedtagne handlingsprogrammer, overholdes (præmis 82).

Der skal derfor tages stilling til opbevaring og bortskaffelsen af husdyrgødning i et vist omfang, når det skal vurderes, om en IPPC-virksomhed skal have en godkendelse. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at IPPC-direktivet kræver, at arealanvendelsen som sådan skal reguleres gennem vilkår i en IPPC-godkendelse til et husdyrbrug. Der henvises i den forbindelse til beskrivelsen af vandrammedirektivet nedenfor afsnit 5.3 om den såkaldt kombinerede fremgangsmåde.

4.6 Sammenfattende analyse vedrørende IPPC-godkendelse og husdyrbrugs arealanvendelse

Vedrørende afgrænsningen af IPPC-direktivets anlægsbegreb må det erkendes, at der i mangel af retspraksis fra EU-Domstolen består en vis uklarhed angående spørgsmålet om, hvorvidt IPPC-direktivet kræver, at der ved godkendelse af husdyrbrug tages stilling til og stilles vilkår til arealdriften - eller med andre ord, om arealerne er en del af et anlæg til intensiv husdyravl. Dette gælder for så vidt også spørgsmålet, om arealdriften i givet fald også er undergivet krav om emissionsgrænseværdier og BAT.

Der kan være visse holdepunkter i direktivets tilblivelseshistorie mv. for at anse den umiddelbart til et husdyrbrug hørende opbevaring og udspredning af husdyrgødning for omfattet af anlægsbegrebet og dermed også af direktivets krav om BAT.

Omvendt synes IPPC-direktivet primært at have fokus på selve opbevaringen og udspre-
ningen af husdyrgødning og ikke arealdriften mere generelt. IPPC-direktivet er således
efter vores vurdering i højere grad end VVM-direktivet og habitatdirektivet fokuseret på
fysiske anlæg i form af industrianlæg, og som angivet er direktivets krav knyttet til de
hertil umiddelbart forbundne aktiviteter. Samtidig indgår IPPC-direktivet i et nært samspil
med nitratdirektivets bestemmelser om opbevaring af husdyrgødning, idet eksempelvis
anlæg til opbevaringskapacitet umiddelbart vil indgå som en naturlig del af det godken-
delsespligtige anlæg.

Også i lyset af den seneste diskussion vedrørende det nye IED-direktiv, hvor de specifik-
ke krav om BAT for husdyrgødning udgik af direktivforslaget og blev udskudt til senere
stillingtagen, må forholdet imidlertid fortsat anses som uafklaret.

Det må endvidere lægges til grund, at IPPC-direktivet ikke kræver, at der i godkendelses-
situationen skal tages stilling til og stilles krav om regulering af emissioner, der udgår fra
andre anlæg end det aktuelle, foreliggende godkendelsespligtige anlæg. IPPC-direktivet
kan derfor ikke danne grundlag for krav om, at der ved en miljøgodkendelse af et hus-
dyrbrug skal ske en regulering af den anvendelse af husdyrgødning, der sker uden for det
omhandlede anlæg.

Hvis husdyrgødningen bortskaffes via tredjemand eller et biogasanlæg, skal det således
efter vores opfattelse alene sikres, at bortskaffelsen sker på en miljømæssigt tilfredsstil-
lende vis, dvs. at det er sandsynliggjort, at den relevante modtager kan håndtere bort-
skaffelsen adækvat. Selvom husdyrgødning ikke er at betragte som affald, er det et
uundgåeligt biprodukt fra husdyrproduktion, der kan sammenlignes med affald ved andre
industrivirksomheder. IPPC-direktivets kerne er, at der i så henseende, dvs. for affald og
spildevand mv., skal tages stilling til, om dette kan bortskaffes på en betryggende måde
for miljøet, uden at selve bortskaffelsen hos tredjemand skal reguleres i virksomhedens
miljøgodkendelse.

Tilbage er de tilfælde, hvor arealdriften - udspreningen af husdyrgødning - varetages af
husdyrbruget selv på bedriftens arealer, og hvor det som nævnt er tvivlsomt, om dette er

en del af anlægsbegrebet. I sådanne tilfælde er der således nogen tvivl om, hvorvidt arealdriften skal underlægges emissionsgrænseværdier.

Under alle omstændigheder er IPPC-direktivet imidlertid ikke til hinder for, at en godkendelse, selv hvis denne skal inkludere arealdrift, hviler på en generel sårbarhedsdifferentieret regulering. Kernen i IPPC-direktivet er netop, at der for "anlæggets" emissioner skal opstilles grænseværdier for de forurenende stoffer, som i udgangspunktet bygger på BAT, men som skal skærpes, hvis dette måtte være påkrævet for at tage hensyn til EU's miljøkvalitetsnormer. Emissionsgrænseværdier kan ifølge direktivets artikel 9, stk. 8, fastsættes i generelt bindende regler, når blot der tages højde for den integrerede fremgangsmåde og for sikring af et højt miljøbeskyttelsesniveau.

Det følger således af IPPC direktivets artikel 10 (om den såkaldte kombinerede metode), jf. afsnit 4.5 og 5.3, at der – i den konkrete godkendelse – skal stilles skærpede krav ud over BAT, hvis dette er nødvendigt for at overholde EU's miljøkvalitetsnormer, herunder de normer, der følger af nitratdirektivet, vandrammedirektivet m.v.

Hvis en generel sårbarhedsdifferentieret arealregulering sikrer opfyldelse af de relevante dele af nitrat- og vandrammedirektivet, vil det således være foreneligt med IPPC-direktivets systematik, dersom det i godkendelsen af et husdyrbrug (kun) kontrolleres, om bortskaffelsen af husdyrgødning overholder denne regulering. Teknikker til udsprengning, der skal imødegå andre forhold end de, der er dækket af de nævnte direktiver, kan i givet fald fastlægges som generelle standarder i f.eks. husdyrgødningsbekendtgørelsen.

5. VANDRAMMEDIREKTIVET

5.1 Baggrund, formål og indledning

Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (herefter "vandrammedirektivet") har til formål at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

Direktivet er et såkaldt rammedirektiv (framework directive). Rammedirektiver giver i den forbindelse normalt medlemsstaterne noget videre rammer i forhold til valg af metode til gennemførelse af direktivets formål, jf. artikel 288 i Traktaten om den Europæiske Unions

Funktionsmåde (EU-Tidende C 83 af 30. marts 2010), se hertil bl.a. Sacha Prechal, *Directives in EC Law* (2005), side 15 ff.

Det skyldes, at rammedirektivs bestemmelser ofte er mere åbne og skønsprægede end øvrige direktiver, hvilket efterlader en vis frihed ved indretning af de nationale gennemførelsesregler. Hensigten med rammedirektiver er dog ofte, at disse kan udmøntes i efterfølgende såkaldte datterdirektiver, der inden for rammerne i moderdirektivet fastlægger individuelle reguleringer af specifikke enkeltspørgsmål, jf. f.eks. vandrammedirektivets artikel 16.

Den reelle frihed for medlemsstaterne må dog bedømmes på grundlag af de konkrete bestemmelser i direktivet og eventuelle datterdirektiver. Det kan dog generelt være vanskeligt entydigt at fastlægge en bestemt forståelse af et direktivs bestemmelser, idet der ofte kan være en række forskellige hver for sig lovlige løsningsmuligheder. Dette gør sig i et vist omfang også gældende for vandrammedirektivets bestemmelser. Der er kun i begrænset omfang afsagt domme ved EU-Domstolen, der belyser grænserne for gennemførelsesforanstaltninger i henhold til direktivet, se bl.a. C-381/07 TOS og C-32/05 Kommissionen mod Luxembourg.

Nedenstående redegørelse for direktivet tager derfor udgangspunkt i at beskrive direktivets rammer under anvendelse af direktivets ordlyd, formål og forarbejder. En endelig analyse af vandrammedirektivet fordrer imidlertid, at der tages udgangspunkt i, om en bestemt ordning ligger inden for rammerne af direktivet.

Vandrammedirektivet har efter artikel 1 bl.a. til formål at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande, som forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for terrestriske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne, som sigter mod en udvidet beskyttelse og forbedring af vandmiljøet bl.a. gennem specifikke foranstaltninger til en progressiv reduktion af udledninger, og som sikrer en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet og forhindrer en yderligere forurening.

Efter direktivets artikel 3 skal hver medlemsstat afgrænse vandløbsoplande inden for deres nationale territorium og henlægge dem under særskilte vandområdedistrikter, og ved oplande forstås et landområde, hvorfra al overfladeafstrømning løber gennem en række

mindre og større vandløb og eventuelt søer ud til havet i én enkelt flodmunding eller ét enkelt delta, jf. artikel 2, nr. 13.

Hver medlemsstat sikrer efter artikel 5, stk. 1, at der for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område, foretages en analyse af dets karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteters indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand samt en økonomisk analyse af vand anvendelsen. Analyserne gennemføres i overensstemmelse med de tekniske specifikationer i direktivets bilag II og III.

På baggrund af analyserne skal der opstilles en række målsætninger for (bl.a.) de forskellige overfladevandområder. Målsætningerne skal tage udgangspunkt i de mål, der er opstillet i direktivets artikel 4, hvoraf fremgår bl.a. følgende:

"Stk. 1. Ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, gælder følgende:

a) overfladevand

- i) medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder...*
- ii) medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder ... med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden...*

Det fremgår endvidere af artikel 4, stk. 1, litra c, at der for områder, der er udpeget som beskyttede efter andre EU-retsakter, skal ske overholdelse af alle krav og mål senest i 2015. Betydningen af denne bestemmelse er dog uklar.

Hvis mere end ét af disse mål gælder for en given forekomst af vand, anvendes det strengeste, jf. artikel 4, stk. 2.

Medlemsstaterne skal endvidere iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på en progressiv reduktion af forurening med de såkaldt prioriterede stoffer samt standning eller udfasning af emissioner, udledninger og tab af prioriterede farlige stoffer i overensstemmelse med strategier, der vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i medfør af direktivets artikel 16, jf. artikel 4, stk. 1, litra iii) og artikel 16.

5.2 Indsatsprogrammer

Efter artikel 11, stk. 1, skal hver medlemsstat opstille såkaldte indsatsprogrammer for hvert vandområdedistrikt, idet der skal tages hensyn til resultaterne af analyserne tilvejebragt efter artikel 5, og idet programmet skal sikre opfyldelse af en række målsætninger, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 4.

For at opnå målsætningerne skal der anvendes en række virkemidler i indsatsprogrammerne. Der sondres mellem grundlæggende foranstaltninger, der som minimum skal indeholdes i et program, og supplerende foranstaltninger, der fastsættes i tillæg til de grundlæggende foranstaltninger med henblik på målopfyldelsen.

Artikel 11, stk. 3, litra a) og f., bestemmer, at indsatsprogrammerne bl.a. skal inkludere følgende:

" [...]

h) for diffuse kilder, der kan være årsag til forurening, foranstaltninger til forebyggelse af eller kontrol med tilførsel af forurenende stoffer. Kontrollen kan tage form af krav om forudgående regulering, såsom et forbud mod tilførsel af forurenende stoffer til vandet, forhåndstilladelse eller registrering baseret på bindende regler, hvor der ikke ellers er bestemmelser om et sådant krav i anden fællesskabslovgivning. Denne kontrol skal regelmæssigt tages op til revision og om nødvendigt ajourføres. ..."

Af bilag VI, del A, som nævnes i artikel 11, stk. 3, litra a, fremgår, at indsatsprogrammerne derudover navnlig skal medtage de foranstaltninger, der kræves for at gennemføre nitratdirektivet (91/676/EØF) og habitatdirektivet (92/43/EØF).

Det fremgår i den forbindelse af artikel 11, stk. 1, 2 pkt., at indsatsprogrammerne kan referere til foranstaltninger, der: *"følger af lovgivning, ... der dækker en medlemsstats samlede område."* Hvor det er relevant, kan en medlemsstat vedtage foranstaltninger for alle vandområdedistrikter og/eller for dele af internationale vandområdedistrikter, der ligger inden for dens område, jf. artikel 11, stk. 2.

5.3 Den kombinerede fremgangsmåde

Ved *"den kombinerede fremgangsmåde"* forstås kort fortalt det forhold, at givne emissioner fra et anlæg søges begrænset mest muligt med udgangspunkt i gode fremgangsmå-

der og bedste, tilgængelige teknik på den ene side, og på den anden side kontrol af, at tilførslerne til sårbar natur afpasses efter, hvad denne kan tåle i forhold til god økologisk tilstand - eventuelt gennem krav ud over, hvad der følger af BAT-princippet.

Bestemmelsen om "*den kombinerede fremgangsmåde*" (ofte benævnt: Den kombinerede metode) var som nævnt oprindeligt en del af bestemmelsen om indsatsprogrammernes indhold, jf. artikel nu 11, stk. 1, litra a).

I Kommissionens oprindelige forslag fra den 26. februar 1997 (Kom(97) 49) er anført herom (side 13), at den kombinerede fremgangsmåde indebærer, at direktivforslaget både indfører en række krav, som sikrer, at miljøkvalitetsmålsætninger og miljønormer opstilles på et fælles grundlag i hele EU og sikrer, at denne indsats samordnes med de forskellige former for kontrol med emissionsgrænseværdier, der er indført i de øvrige af EU's miljøretsakter, såsom f.eks. IPPC-direktivet.

Kommissionen henviser i den forbindelse til, at en af de såkaldt "*grundlæggende*" foranstaltninger, der kræves i indsatsprogrammerne, netop er gennemførelsen af alle relevante EU-retsakter, som nævnt i bilag VI, del A, dvs. "*fra begge sider af den kombinerede metode*". Udtrykket fra "*begge sider*" hentyder til, at nogle af de i bilag VI, del A, nævnte retsakter - herunder f.eks. nitratdirektivet - berører både etablering af god miljøpraksis (BAT) ved forureningskilden og fastsættelse af målsætninger og grænseværdier for tilførsel af skadelige stoffer til vandmiljøet, medens nogle - f.eks. habitatdirektivet og IPPC-direktivet - vedrører primært enten emissionen eller effekten (immission).

Den kombinerede fremgangsmåde blev udskilt fra bestemmelsen om indsatsprogrammernes indhold i forbindelse med behandlingen af forslaget til vandrammedirektivet.

Baggrunden herfor var, at Europa-Parlamentet under behandlingen af forslaget ønskede, at der blev indsat en klarere definition af, hvad der lå i anvendelsen af den kombinerede fremgangsmåde. Parlamentet foreslog i den forbindelse, at der blev indsat følgende definitionsbestemmelse (EF-tidende C 150/388 ff. (navnlig 394 f.) af 28. maj 1999):

"Kombineret metode: Reduktion af udledningerne i et første skridt i overensstemmelse med BAT, kontrol i andet skridt af, om den opnåede vandkvalitet opfylder de miljøkvalitetsmålsætninger, der fastlægges i dette direktiv, eller om der er behov for yderligere foranstaltninger ud over BAT."

Kommissionen tiltrådte for så vidt ændringen, men indsatte denne i en egentlig bestemmelse i forslaget (dengang 12 a), som herudover ifølge Kommissionen blev "omformuleret" for at gøre rækkevidden af den kombinerede fremgangsmåde "juridisk præcis", jf. Kommissionens reviderede forslag af 17. juni 1999 (KOM(1999) 271), side 4.

Den pågældende bestemmelse fremgår nu af artikel 10, og hvoraf bl.a. fremgår (i relation til forurening fra jordbrug):

"Stk. 2. Medlemsstaterne sikrer indførelse og/eller gennemførelse af:

- a) en emissionskontrol baseret på den bedste tilgængelige teknologi, eller*
 - b) de relevante emissionsgrænseværdier, eller*
 - c) i tilfælde af diffuse virkninger, en kontrol der, hvor det er relevant, omfatter den bedste miljøpraksis*
- som fastsat i:*

- *Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening*
- *[...]*
- *Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget*
- *[...]*

Stk. 3. Hvis et kvalitetsmål eller et kvalitetskrav, uanset om de er fastsat i henhold til dette direktiv, i de direktiver, der er opført i bilag IX, eller i henhold til anden fællesskabslovgivning, kræver overholdelse af strengere betingelser end dem, som følger af anvendelsen af stk. 2, fastsættes der i overensstemmelse hermed strengere emissionskontrol.

Ved emissionskontrol forstås efter artikel 2, nr. 41, en kontrol, der kræver en specifik emissionsbegrænsning, f.eks. en emissionsgrænseværdi, eller som på anden måde specificerer grænser eller betingelser for virkningerne, arten eller andre karakteristika af en emission eller af driftsforhold med indvirkning på emissionerne.

Sammenfattende tager vandrammedirektivet således navnlig sigte på etablering af sidste led i den kombinerede metode, dvs. en opgørelse af sårbarheden af vandområderne og gradvis afpasning af tilførslerne af skadelige stoffer gennem de målrettede indsatsprogrammer. Den kombinerede metode indebærer f.eks., at miljøkvalitetsnormer efter vandrammedirektivet kan forudsætte skærpelse af de krav, der følger af BAT-princippet efter

IPPC-direktivet. Tilsvarende kan det formentlig forudsætte skærper af de generelle krav efter nitratdirektivet eller iværksættelse af supplerende foranstaltninger i øvrigt.

Derimod er stk. 2 alene udtryk for en forudsætning om, at reglerne i andre EU-retsakter gennemføres og derved bidrager til opfyldelse af vandrammedirektivets målsætninger. Baggrunden for at disse retsakter nævnes i direktivet synes at være, at det var Kommissionens indtryk på daværende tidspunkt, at de pågældende øvrige direktiver - såsom IPPC-direktivet og nitratdirektivet - var utilstrækkeligt gennemført i medlemsstaterne (forslaget, side 22), ligesom direktivet søgte at skabe sammenhæng mellem disse direktiver og vandrammedirektivet.

Der er endnu ikke afsagt domme fra EU-Domstolen, der specifikt belyser sammenhængen mellem nitratdirektivet og vandrammedirektivet.

Det følger bl.a. af bestemmelsen i artikel 11, stk. 3, litra a), samt bilag VI, der oprindeligt var en del af Kommissionens forslag til bestemmelsen om den kombinerede metode, jf. forslag til direktiv af 26. februar 1997 (KOM(97) 49), at indsatsprogrammerne skal gennemføre de krav, der følger af direktiverne nævnt i bilag VI, del A, herunder nitratdirektivet.

I begrundelsen for forslaget var bl.a. anført følgende om sammenhængen mellem hhv. nitratdirektivet og vandrammedirektivet (afsnit 3.2):

"Udtrykket »forurening fra diffuse kilder« dækker en bred vifte af vidt forskellige fænomener, og det eneste de virkelig har til fælles er, at der er tale om forureningsformer, som ikke er forurening fra »punktkilder«. Efterhånden som myndighederne bliver bedre til at angribe punktkildeforureningen, bliver diffuse kilder forholdsvis vigtigere og vigtigere og kræver behandling. Der findes imidlertid ikke nogen let og enkel løsning. Der er lige så mange løsninger, som der er problemer.

I det foreslåede rammedirektiv gøres der ikke forsøg på at indarbejde alle løsningerne i et enkelt direktiv. Problemerne i forbindelse med landbrugets nitratforurening vil fortsat skulle behandles under nitratdirektivet (91/676/EØF)." (Understreget hér).

Den citerede passage fra Kommissionens forslag, der ikke, så vidt det ses af det skriftlige materiale, efterfølgende var et tema i direktivforslagets behandling, sammenholdt med bilag VI, del A, må forstås således, at de tiltag, der gennemføres inden for rammerne af

vandrammedirektivet, skal være i overensstemmelse med den indsats, der kræves efter nitratdirektivets regler, således at vandrammedirektivet ikke ændrer på forpligtelserne efter nitratdirektivet. Det må imidlertid erindres, at nitratdirektivet i sig selv stiller krav om iværksættelse af supplerende foranstaltninger, hvis de i direktivet angivne foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre opfyldelse af de i direktivet fastsatte målsætninger om at beskytte vandmiljøet mod eutrofiering mv.

Der kan ikke ud over dette indlæses en egentlig begrænsning i vandrammedirektivets anvendelsesområde i forhold til næringsstoffer. Vandrammedirektivet har således stoffer, "som bidrager til eutrofiering (navnlig nitrater og fosfater)", på sin vejledende liste over de forurenende stoffer, jf. bilag VII, pkt. 11. Sådanne stoffer skal dermed reguleres gennem vandrammedirektivets artikel 4 (målsætninger), 5 (om analyser) og 11 (om indsatsprogrammerne).

5.4 Sammenfattende analyse vedrørende husdyrbrugs arealanvendelse

Som anført ovenfor i afsnit 5.1 er der vide rammer for gennemførelse af vandrammedirektivet inden for de åbne bestemmelser og direktivets overordnede formål.

Den nærmere vurdering af, om en bestemt arealregulering ligger inden for rammerne i direktivet, afhænger derfor i vidt omfang af den påtænkte ordning. På den baggrund er det vanskeligt at uddrage konklusioner i nærværende notat, eftersom der endnu ikke foreligger en nærmere beskrevet ordning, der i givet fald også er sammentænkt med den nuværende danske gennemførelse af vandrammedirektivet i miljømålsloven.

Det centrale i vandrammedirektivet er, at der i den nationale regulering skal arbejdes hen mod en rettidig opfyldelse af de i direktivets artikel 4 fastlagte målsætninger for vandområderne, og at dette arbejde skal ske inden for rammerne af direktivets bestemmelser om de indsatsprogrammer, der skal udarbejdes efter artikel 11. Herudover skal medlemsstaterne anvende den kombinerede fremgangsmåde i artikel 10.

For så vidt angår førstnævnte bemærkes indledningsvist, at der efter direktivet er ganske vide rammer for fastlæggelse af indholdet i indsatsprogrammerne samt for disses forankring i national ret.

Vandrammedirektivets bestemmelser om indholdet af indsatsprogrammerne forudsætter således alene, at der træffes foranstaltninger til forebyggelse af eller kontrol med diffus forurening. En sådan kontrol *kan* gennemføres enten som en forudgående regulering, såsom et forbud mod tilførsel af forurenende stoffer til vandet, som forhåndstilladelse eller gennem en registrering baseret på bindende regler, jf. artikel 11, stk. 3, litra h). Direktivets bilag VI, del B, indeholder derudover en ganske bred og ikke-udtømmende liste over forskellige supplerende foranstaltninger som kan indgå i indsatsprogrammerne efter medlemsstaternes skøn (f.eks. retsakter, økonomiske incitamentsordninger, bygge- og anlægsprojekter). Der henvises til afsnit 5.2 ovenfor.

Det er derfor vurderingen, at der næppe i vandrammedirektivets krav til indsatsprogrammerne findes regler, der vil hindre, at der tages udgangspunkt i en adskilt regulering af arealdrift fra godkendelsen af et husdyrbrugs anlæg.

Det må imidlertid vurderes, om sådanne begrænsninger kan følge af reglerne om den kombinerede metode:

I forhold til den kombinerede fremgangsmådes første trin - dvs. etablering af bedste miljøpraksis og bedste tilgængelige teknik ved forureningskilden - henvises der til gennemgangen af IPPC-direktivet i afsnit 4 ovenfor, idet vandrammedirektivet ikke i denne henseende tilføjer noget til det, der er anført i det pågældende afsnit om, hvad IPPC-direktivet omfatter i relation til arealdriften.

Anden del af den kombinerede fremgangsmåde vedrører, som nævnt ovenfor, det forhold, at det ud over god miljøpraksis og iagttagelse af BAT ved kilden skal sikres, at de grænseværdier og normer, der er opstillet i medfør af vandrammedirektivet ud fra målsætningerne i artikel 4, er overholdt, dvs. at der skal opstilles en såkaldt "strengere emissionskontrol" ved kilden, hvis dette er nødvendigt hertil, jf. artikel 10, stk. 3, og afsnit 5.3 ovenfor. I den forbindelse følger det også allerede af IPPC-direktivets artikel 10, at der skal stilles strengere krav, end hvad der følger af BAT, når dette følger af EU-miljøkvalitetsnormerne opstillet i vandrammedirektivet. Dette gælder dog selvsagt kun for de forhold, der reguleres ved en IPPC-godkendelse, dvs. emission fra det pågældende anlæg og de hermed umiddelbart forbundne aktiviteter, se afsnit 4.5.

Den kombinerede fremgangsmåde indebærer ikke efter vores vurdering krav om, at der skal ske en regulering af yderligere forhold i en IPPC-godkendelse, end det, der fremgår

af IPPC-direktivet – dvs. selve anlægget og eventuelt umiddelbart tilknyttede arealer. Såfremt arealreguleringen hviler på overholdelse af en generel sårbarhedsdifferentieret regulering, der tager udgangspunkt i målsætningerne for vandområderne i vandrammedirektivet, vil dette som udgangspunkt være egnet til at opfylde direktivets krav om den kombinerede fremgangsmåde.

6. SAMLET VURDERING OG KONKLUSION

6.1 Vurdering af de tre modeller

6.1.1 Fuldstændig adskillelse

Model 1 forudsætter en fuldstændig adskillelse af anlæg hhv. arealer i godkendelsesmæssig sammenhæng. Vurdering og godkendelse af husdyrbrug omfatter kun anlægsdelen, medens arealerne primært skal reguleres gennem en generel sårbarhedsdifferentieret regulering. Det er dog hensigten, at der skal bibeholdes en konkret adgang til gennem aftaler eller ved brug af indgrebsbeføjelser at skride ind f.eks. over for eksisterende arealanvendelse, ligesom det er hensigten, at visse af arealhensynene fortsat skal kunne varetages i samspil med den øvrige lovgivning, herunder bl.a. naturbeskyttelsesloven § 3.

Det er vores vurdering, at model 1 med en godkendelsesordning, hvori der udelukkende sker en vurdering og regulering af husdyrbrugets anlægsdel, vil være vanskelig at forene med de EU-retlige rammer i navnlig VVM-direktivet og habitatdirektivet.

Begge direktiver forudsætter, at der kan foretages en samlet screening eller vurdering af det konkrete projekt. Afgrænsningen af det konkrete projekt vil i denne sammenhæng som udgangspunkt omfatte den til husdyrbrugets anlæg knyttede arealdrift, herunder udspreddning af husdyrgødning. Derimod er det mere uklart, om IPPC-direktivets anlægsbegreb kan afgrænses således, at det alene omfatter et husdyrbrugs anlæg, eller om det også omfatter den umiddelbart hermed forbundne udspreddning af husdyrgødning.

Model 1 kan dog tilpasses, så den i højere grad kommer til at svare til model 3 ved, at der åbnes for enkelte mere helhedsorienterede vurderinger i de situationer, hvor habitat- og VVM-direktivet måtte kræve det konkret. I givet fald er direktiverne ikke til hinder for, at der arbejdes hen mod denne model. Arealreguleringen må dog i givet fald opfylde samme forudsætninger, som angivet neden for vedrørende model 3.

6.1.2 To godkendelser

Model 2 forudsætter som model 1, at der sker en fuldstændig adskillelse, hvorved godkendelse af et husdyrbrug alene omhandler husdyrbrugets anlæg. Som supplement hertil indføres en særskilt godkendelsesordning for arealer. En godkendelsesordning for arealer kan eventuelt kombineres med en generel sårbarhedsdifferentieret regulering, hvilket kunne forenkle godkendelsen. Udgangspunktet er herefter særskilt konkret godkendelse af hhv. anlæg og arealer.

Model 2 har den samme svaghed som model 1, at en konkret godkendelse af et husdyrbrug, hvor der alene sker en vurdering og regulering af husdyrbrugets anlæg, umiddelbart vil være vanskelig at forene med kravene i VVM-direktivet og habitatdirektivet. I forhold til VVM-direktivet kan der herved ske en opsplitning af et konkret projekt, der i direktivets forstand også vil omfatte den til husdyrbruget hørende arealdrift. En sådan opsplitning af ét projekt i to godkendelsessystemer vil i forhold til VVM-direktivet forudsætte, at der på anden vis kan sikres en samlet vurdering af påvirkningen fra projektet.

En samlet vurdering kunne dog formentlig sikres, dersom arealgodkendelsen – og den forudgående vurdering – skal ske samtidig. Det er sandsynligt, at en forudgående vurdering og godkendelse af arealer kan lægges til grund ved en senere anlægsgodkendelse, medmindre der i forbindelse hermed sker en ændring af arealanvendelsen.

Som udgangspunkt vil model 2 derfor formentlig kunne udformes på en måde, der er forenelig med de EU-retlige rammer. Det må dog erkendes, at spørgsmålet i givet fald er, om modellen i så fald bidrager til den ønskede forenkling af reguleringen.

6.1.3 Delvis adskillelse

I denne model 3 vil vurdering og godkendelse af husdyrbrug primært fokusere på anlægsdelen med få undtagelser. Under godkendelsesbehandlingen kan det f.eks. kontrolleres, om afsætningen af husdyrgødning sker under overholdelse af generel sårbarhedsdifferentieret regulering for udspretningsarealer. Der vil således primært være tale om en dokumentationsforpligtelse vedrørende opfyldelse af de generelle krav.

Udskiftning af udbringningsarealer kan i denne model tilsvarende tænkes indberettet som en del af en sådan kontrol. Endvidere kan der eventuelt under godkendelsesbehandlingen ske en identifikation af "problemarealer", hvor den sårbarhedsdifferentierede generelle

regulering ikke i tilstrækkelig grad har taget højde for f.eks. særligt sårbare natur- og vandområder. I relation til vandrammedirektivet og habitatdirektivet kunne det dog tænkes, at sådanne problemarealer fortrinsvis identificeres i forbindelse med udarbejdelsen af vand- og Natura 2000-planer.

Grundtanken i denne model er, at husdyrbrugenes og plantebrugenes gødningsanvendelse fortrinsvis skal reguleres gennem en generel sårbarhedsdifferentieret regulering af alle arealer med mulighed for anvendelse af konkrete aftale- og indgrebsbeføjelser i forhold til eksisterende drift. Derudover skal arealerne som i model 1 (og 2) være underlagt lovgivningen i øvrigt, herunder naturbeskyttelseslovens § 3.

Model 3 åbner mulighed for, at der i forbindelse med godkendelsesbehandlingen kan ske en vurdering af arealdriften og anvendelsen af husdyrgødning på de til husdyrbruget hørende arealer. Dette kan tilgodese VVM-direktivets og habitatdirektivets vurderingskrav, der er knyttet til den konkrete afgrænsning af det aktuelle projekt.

Som det er angivet i bl.a. afsnit 2.2, er der mulighed for, at der kan ske en vis standardisering af den screening eller væsentlighedsvurdering, der skal foretages efter VVM-direktivets bilag II og habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. En generel sårbarhedsdifferentieret regulering, der tager hensyn til de enkelte arealers miljømæssige sårbarhed, vil kunne skabe en formodning for, at der ved overholdelse af de angivne krav ikke vil ske en væsentlig påvirkning af hverken miljøet som helhed, herunder vandmiljøet, eller af de fastsatte bevaringsmålsætninger for Natura 2000-områder. I særlige tilfælde, eller hvor der er særlige lokale forhold, kan der dog være behov for en nærmere vurdering af arealdriftens påvirkning af navnlig terrestriske dele af Natura 2000-områder eller f.eks. bilag IV-arter, hvis der ikke i tilstrækkelig grad er taget højde herfor i den sårbarhedsdifferentierede regulering.

Hvis det ved en nærmere vurdering af sådanne særlige forhold ikke kan afvises, at der kan ske skade på et områdes bevaringsmålsætning, kan projektet kun tillades, hvis der kan træffes nærmere foranstaltninger til imødegåelse af en sådan negativ påvirkning. Hverken habitatdirektivet eller de øvrige direktiver stiller imidlertid direkte krav om, at sådanne foranstaltninger skal reguleres (eller indgå som vilkår) i husdyrbrugets miljøgodkendelse. Dette kan navnlig være af betydning, hvis de pågældende foranstaltninger har karakter af indgreb i den eksisterende arealdrift, f.eks. at arealer skal udgå af drift el.lign. Såfremt sådanne nødvendige foranstaltningers gennemførelse efter anden lovgiv-

ning blot indgår som en bindende forudsætning for meddelelse af miljøgodkendelse, må dette antages at kunne opfylde habitatdirektivets krav. Er der tale om foranstaltninger, der er omfattet af IPPC-direktivets BAT-krav, f.eks. ammoniakreduktion i forbindelse med staldanlæg eller udspretningsudstyr, følger det dog af den såkaldte kombinerede metode, at overholdelse af miljøkvalitetskrav skal udløse skærpede BAT-krav som en del af godkendelsen.

Godkendelsesordningen i model 3 vil sikre en konkret forudgående vurdering og regulering af husdyrbrugets anlæg og samtidig en som udgangspunkt forenklet eller standardiseret vurdering af den til husdyrbruget knyttede arealdrift.

Det må imidlertid bemærkes, at ændringer i arealdrift, herunder også væsentlige ændringer i gødskningsintensitet, i sig selv kan udgøre et projekt i habitatdirektivets forstand. Inddragelse af uopdyrkede naturarealer indgår ligeledes som en særskilt projektkategori i VVM-direktivets bilag II. En model, hvor arealdriften som udgangspunkt kun reguleres gennem et generelt regelsæt, må derfor - ligesom i dag - i et vist omfang suppleres med en anmeldelsesordning el.lign., der vil kunne tage højde for, at der i de relevante tilfælde sker en screening og eventuelt en nærmere vurdering af projektets påvirkning. En sådan anmeldeordning vil formentlig kunne afgrænses til bestemte kategorier af arealændringer, f.eks. inddragelse af uopdyrkede naturarealer og væsentligt ændret gødskningsintensitet.

For projekter, der kan påvirke et område væsentligt, skal der både efter habitatdirektivet og VVM-direktivet være et tilladelseskrav knyttet til en sådan anmeldeordning. Som angivet er det som udgangspunkt kun ændringer i arealdrift - hvorved forstås ændringer af en vis miljømæssig relevans - der falder ind under projektbegrebet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Eksisterende arealdrift vil som udgangspunkt være omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og de hertil knyttede krav om, at skadelige påvirkninger bringes til ophør.

Vandrammedirektivet kan på tilsvarende vis medføre krav om, at skadelig påvirkning fra eksisterende arealdrift skal nedbringes eller helt ophøre. Derimod indeholder vandrammedirektivet ikke umiddelbare krav om forudgående vurdering og godkendelse af ændringer i arealdrift. Det fremgår dog af direktivets artikel 11, at der i indsatsprogrammerne skal træffes foranstaltninger til forebyggelse af eller kontrol med forurening fra diffuse kilder. Endvidere fremgår det af direktivets artikel 10, at overholdelse af de konkrete mil-

jøkvalitetskrav kan forudsætte skærper af såvel BAT-krav som af de generelle krav. En generel sårbarhedsdifferentieret regulering antages som udgangspunkt at være i overensstemmelse med kravene i direktivets artikel 10 og 11.

6.1.4 Generelle overvejelser vedrørende de tre modeller

Det er generelt et problem ved alle tre modeller, at det kan forekomme tilfældigt, hvad der i den enkelte sag må anses at udgøre den til et husdyrbrug hørende arealdrift eller anvendelse af husdyrgødning, og dermed falder ind under afgrænsningen af det konkrete eller aktuelle projekt/anlæg. Der kan således forekomme mange variationer i praksis med hensyn til en faktisk adskillelse mellem et husdyrbrugs anlæg og den efterfølgende anvendelse af husdyrgødningen - fra jordløse husdyrbrug, levering til biogasanlæg eller driftsmæssig adskillelse af anlæg og arealer under forskellige CVR-numre.

Der synes ikke at være holdepunkter i direktiverne for krav om, at et "projekt" skal udstrækkes til at omfatte aktiviteter, der ikke er tilknyttet til det pågældende husdyrbrug.

Det indebærer, at anvendelse af husdyrgødning, der ikke sker på de til et husdyrbrug hørende arealer, dvs. uden for bedriftens arealer, hverken skal vurderes eller reguleres i forbindelse med en godkendelse af et husdyrbrug.

Der gælder dog formentlig en forudsætning både efter VVM-direktivet og IPPC-direktivet om, at der skal redegøres for, hvorledes bortskaffelsen af husdyrgødningen sker, herunder navnlig med henblik på kontrol af nitratdirektivets opbevarings- og harmonikrav. I hvilket omfang den efterfølgende anvendelse af husdyrgødning skal være genstand for en vurdering eller regulering vil afhænge af, om anvendelsen i sig selv eller i forbindelse med andre aktiviteter udgør et vurderings- eller godkendelsespligtigt projekt. Udspredning eller anvendelse af husdyrgødning er ikke et selvstændigt projekt i VVM-direktivets forstand og heller ikke et godkendelsespligtigt anlæg i IPPC-direktivets forstand. Derimod kan udspredning i form af en intensivering eller relevant ændret anvendelse som angivet ovenfor udgøre et selvstændigt projekt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3's forstand, ligesom eksisterende gødningsanvendelse kan udløse en forpligtelse til at gribe ind efter samme direktivs artikel 6, stk. 2.

At der i praksis kan ses forskellige modeller for faktisk adskillelse af driften af anlæg og arealer kan tale for, at der også reguleringsmæssigt gennemføres en form for adskillelse

af reguleringen af anlægget hhv. regulering af arealerne. Samtidig er der et særligt behov for at etablere et klart grundlag for opfyldelse af navnlig habitatdirektivets og vandrammedirektivets forudsætninger om, at der ikke sker en skadelig påvirkning af de konkret fastsatte bevaringsmålsætninger eller miljømål for de enkelte Natura 2000-områder og vandområder.

Det kan i den sammenhæng være nærliggende at fastsætte en fælles regulering, der gælder både for husdyrgødning og for andre former for gødning. En generel sårbarheds-differentieret regulering kan være et centralt led i en sådan regulering. Det forudsætter imidlertid, at der til opfyldelse af EU-direktivernes konkrete vurderings- og tilladelseskrav dels gives mulighed for en (forenklet) vurdering af den til et husdyrbrug umiddelbart knyttede arealdrift i forbindelse med vurdering og godkendelse af husdyrbruget, dels at der etableres en anmeldelses-/tilladelsesordning for relevante ændringer i arealdriften, der kan påvirke Natura 2000-områder.

6.2 Notatets konklusioner og sammenfatning

6.2.1. De enkelte direktivers anvendelsesområde og betydning

VVM-direktivet

- Udspredning af husdyrgødning er ikke en selvstændig projektkategori i VVM-direktivets forstand og selve udspreddingen af gødning udløser derfor ikke i sig selv krav om VVM-screening eller -vurdering.
- Det er sandsynligt, at VVM-direktivets projektbegreb for så vidt angår projektkategorien "anlæg til intensiv husdyravl" - ud over anlægget, dvs. stalde, gylletanke mv, også omfatter dele af driftsaktiviteterne i form af den udbringning af husdyrgødning, der foretages på brugets egne arealer.
- Hvis husdyrbruget ikke bortskaffer gødning via egne arealer, omfatter projektet formentlig kun bortskaffelse af gødning i den forstand, at der i ansøgningen (projektet) og beskrivelsen skal foreligge en rimelig redegørelse for, hvordan bortskaffelse af gødningen sker - herunder f.eks. ved overgivelse til et biogasanlæg eller bortskaffelse via tredjemand. Projektbegrebet omfatter imidlertid ikke, hvordan den endelige bortskaffelse rent faktisk sker hos tredjemand eller konsekvenserne heraf.
- Selvom det derfor ikke er muligt at fjerne arealdriften helt ved VVM-vurdering af et husdyrbrug, der etableres, udvides eller ændres, i de tilfælde, hvor bruget selv forestår arealdriften, kan en generel sårbarhedsdifferentieret regulering bidrage til at forenkle en screening og sandsynligvis også en VVM-vurdering. Den sårbarhedsdifferentierede regulering skal dog i givet fald være baseret på en vurdering af de konkrete arealers miljømæssige sårbarhed - ud fra de i artikel 2 og bilag III angivne kriterier.

Der kan endelig forekomme særlige forhold, som der ikke er taget højde for i den sårbarhedsdifferentierede regulering, og som derfor bør undergives særlig opmærksomhed i screenings- eller vurderingsprocessen for husdyrbruget, når dette selv forestår arealdriften.

- Det må dog i den forbindelse erindres, at VVM-direktivet ikke stiller krav om, at alle miljøpåvirkninger fra projektet skal godkendes eller reguleres gennem vilkårsfastsættelse. Direktivets formål er alene at sikre, at der sker en forudgående vurdering af projekterne, og at offentlighedens har indsigt i grundlaget for beslutningerne om at tillade projektet.

Habitatdirektivet

- Anvendelse og tilførsel af husdyrgødning til et areal eller anden arealdrift kan efter omstændighederne i sig selv udgøre et projekt efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Det må dog her forudsættes, at der ved udspreddingen eller arealdriften sker en relevant ændring i forhold til det beskyttede område og bevaringsmålsætningen set i forhold til den eksisterende drift. Sådanne relevante ændringer skal derfor være genstand for en screening eller vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- Etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug kan herudover også betragtes som projekter i habitatdirektivets forstand. Hvis det ikke kan udelukkes, at et sådant projekt kan skade et beskyttet område væsentligt, skal det som udgangspunkt være genstand for en nærmere vurdering i overensstemmelse med direktivets artikel 6, stk. 3.
- Hvis udspredding af husdyrgødning ikke indgår som en del af det aktuelle projekt (f.eks. ved udvidelse af et husdyrbrug, hvor gødningen bortskaffes via tredjemand), vil der imidlertid næppe være krav efter habitatdirektivet om, at udspreddingen skal indgå som en del af habitatvurderingen af det pågældende husdyrbrug. På linje med VVM-direktivet må der dog tages stilling til, om husdyrgødningen fra bruget fjernes på tilfredsstillende vis.
- EU-Domstolens praksis vedrørende standardisering af habitatvurderinger er ganske restriktiv, men det er efter vores vurdering en mulighed, at vurderingen af næringsstofforurening fra arealanvendelsen i vidt omfang vil kunne basere sig på en generel sårbarhedsdifferentierede regulering. Det gælder formentlig navnlig, når denne regulering har udgangspunkt i eksisterende EU-retsakter, herunder navnlig nitratdirektivet og vandrammedirektivet, der har til formål at bekæmpe næringsstofforureningen og dens konsekvenser for de beskyttede vandområder.

- Det skal dog kunne godtgøres, at den sårbarhedsdifferentierede regulering objektivt og på baggrund af bedste videnskabelige viden sikrer, at projekterne (dvs. navnlig gødningsanvendelsen) hverken i sig selv eller sammen med andre projekter vil have negative konsekvenser for Natura 2000-områdets integritet, ligesom reguleringen skal sikre, at området opnår, bibeholder eller til stadighed bevæger sig mod gunstig bevaringsstatus.
- Hvis en sådan regulering tilvejebringes, vil denne derfor efter vores opfattelse - efter omstændighederne - kunne medføre, at habitatvurderingerne af husdyrbrugs bortskaffelse af husdyrgødning kan forenkles og forankres i faste rammer.

IPPC-direktivet

- Det er uafklaret i praksis, om den til et anlæg umiddelbart tilknyttede udbringning af husdyrgødning skal indgå i en miljøgodkendelse. IPPC-direktivet kan dog i hvert fald ikke danne grundlag for et krav om, at der ved en miljøgodkendelse af et husdyrbrug skal ske en regulering af anvendelse af husdyrgødning, der finder sted uden for det pågældende husdyrbrug.
- Hvis husdyrgødningen bortskaffes via tredjemand eller et biogasanlæg, skal det - ligesom i VVM-situationen - alene sikres i godkendelsessituationen, at bortskaffelsen sker på en miljømæssigt tilfredsstillende måde, dvs. at det er sandsynliggjort, at den relevante modtager kan håndtere bortskaffelsen adækvat.
- Under alle omstændigheder er IPPC-direktivet ikke til hinder for, at en godkendelse, selv hvis denne skal inkludere arealdrift, hviler på en generel sårbarhedsdifferentieret regulering af arealerne. De pligtige emissionsgrænseværdier kan ifølge direktivets artikel 9, stk. 8, fastsættes i generelt bindende regler, når blot der tages højde for den integrerede fremgangsmåde og for sikring af et højt miljøbeskyttelsesniveau.
- Det følger af IPPC-direktivets artikel 10 (om den såkaldte kombinerede metode), at hvis en generel sårbarhedsdifferentieret arealregulering sikrer opfyldelse af de relevante dele af EU's miljøkvalitetskrav, skal det (kun) kontrolleres i godkendelsen af et husdyrbrug med arealdrift, at bortskaffelsen af husdyrgødning fra bruget kan overholde denne regulering.

- I BAT-begrebet kan muligvis indfortolkes et krav om anvendelse af bestemte teknikker til udspredning af husdyrgødning. Sådanne teknikker, som har til hensigt at imødegå andre forhold end de, der er dækket af de ovennævnte direktiver, kan i givet fald fastlægges som generelle standarder for "god landmandspraksis" i f.eks. husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Vandrammedirektivet

- Der er forholdsvis vide rammer for gennemførelse af vandrammedirektivet inden for de åbne bestemmelser i direktivet og under hensyn til direktivets overordnede formål. Den nærmere vurdering af, om en bestemt arealregulering ligger inden for rammerne i direktivet, afhænger derfor i vidt omfang af den påtænkte ordning.
- Vandrammedirektivets bestemmelser om indholdet af indsatsprogrammerne forudsætter alene, at der træffes "foranstaltninger" til forebyggelse af eller kontrol med diffus forurening. En sådan forebyggelse eller kontrol kan gennemføres på forskellig måde. Det forudsættes dog, at der iværksættes de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af de fastsatte mål.
- Herudover gælder der et kravet om anvendelse af en såkaldt kombineret fremgangsmåde, men denne indebærer imidlertid ikke efter vores opfattelse, at der gælder særskilte godkendelseskrav - f.eks. for arealdrift - ud over, hvad der allerede følger af de øvrige EU-retlige regler.
- Selvom vandrammedirektivet endnu er relativt nyt, og der derfor ikke foreligger en relevant praksis fra EU-Domstolen, er det derfor vurderingen, at der næppe i vandrammedirektivet findes regler, der vil hindre, at der tages udgangspunkt i en adskilt regulering af arealdrift fra godkendelsen af et husdyrbrugs anlæg.

6.2.2. Vurdering af modellerne

Samlet set vurderes det, at der under de nugældende EU-retlige rammer i navnlig VVM-direktivet og habitatdirektivet vanskeligt kan ske en fuldstændig udskillelse af arealdelen ved godkendelse af et husdyrbrug i de tilfælde, hvor husdyrbruget selv varetager arealdriften.

Anvendelse af model 1 og model 2 med en fuldstændig adskillelse af anlæg og arealer er dermed - afhængigt af den nærmere ordning - ikke umiddelbart realistiske, se dog nedenfor om en tilpasset model 1. I relation til model 2 kan der eventuelt gennem samtidighedskrav mv. sikres en samlet vurdering i forbindelse med to særskilte godkendelser af hhv. anlæg og arealer.

Model 3 synes umiddelbart at være den model, der bedst kan forenes med de EU-retlige rammer, og spørgsmålet er i den forbindelse, i hvilket omfang en generel sårbarhedsdifferentieret regulering kan medvirke til at forenkle og standardisere vurderingen af husdyrbruges arealanvendelse, således at der som udgangspunkt ikke skal foretages særskilte beregninger og vurderinger heraf.

Alt afhængigt af graden af lovlig standardisering af arealvurderingerne vil model 3 kunne få visse lighedstræk med en tilpasset model 1. Det skyldes, at det offentlige ressource-træk ved at skulle inkludere arealer i forbindelse med godkendelse af anlægget administrativt set bliver minimalt, hvis der i reglerne er indbygget en vidtgående afgrænsning af den konkrete vurdering af påvirkningen fra arealerne.

Direktiverne rummer mulighed for en vis forenkling af vurderingerne i forhold til påvirkningen af miljøet, når dette sker på et miljøfagligt tilfredsstillende grundlag. Dette gælder navnlig IPPC-direktivet og VVM-direktivet, mens habitatdirektivet som udgangspunkt forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af påvirkningen. Selv for habitatdirektivet er det imidlertid sandsynligt, at en miljøfagligt baseret reguleringsramme for f.eks. arealdrift kan være udslagsgivende for vurderingerne.

Den konkrete vurdering af påvirkning af miljøet fra navnlig diffuse kilder, f.eks. i forhold til overfladevande eller følsomme naturområder, er særdeles vanskelig at foretage i de enkelte husdyrbrugsager. Dels er der usikkerhed omkring opgørelse af den aktuelle virkning af projektet, dels er der usikkerhed omkring den samlede belastning af det pågældende vand- eller naturområde.

En generel sårbarhedsdifferentieret regulering, der er baseret på en vurdering og regulering af den samlede belastning ud fra de konkrete arealers/områders sårbarhed (og tilhørende miljømål), kan i den forbindelse tjene det formål, at der skabes en stor sikkerhed for, at gødningsanvendelse i det enkelte husdyrbrugsprojekt ikke har en væsentlig virk-

ning. Det vil herved blive muligt at lægge den generelle sårbarhedsdifferentierede regulering til grund for vurderingen af det enkelte projekts påvirkning af området. En sådan standardisering vurderes under de angivne betingelser at være i overensstemmelse med kravene i de relevante direktiver.

Model 3 (og 1) forudsætter formentlig, at der etableres en særlig anmeldelsesordning - på linje med den ordning, der findes i dag - for bl.a. relevante ændringer i gødskningsintensitet el.lign., der kan påvirke Natura 2000-områder. En sådan anmeldeordning vil ikke kun være relevant i forhold til husdyrgødning, men for så vidt også i forhold til andre former for ændringer i gødningsanvendelse/intensivering af den landbrugsmæssige udnyttelse, der i sig selv - eller i sammenhæng med andre projekter - kan indebære en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område. Anmeldeordningen vil sandsynligvis kunne afgrænses til bestemte kategorier af arealændringer, f.eks. inddragelse af uopdyrkede naturarealer og væsentligt ændret gødskningsintensitet.

Administrationen af en eventuel anmeldelsesordning vil - som fremhævet ovenfor i relation til husdyrbrugs anlæg - ikke nødvendigvis kræve omfattende administrative ressourcer, hvis de centrale vurderinger i godkendelse af arealdriften er standardiseret med udgangspunkt i den sårbarhedsdifferentierede regulering.

Der er således mulighed for at skabe en smidig ordning, der kan opnå de fordele, der er forbundet med model 1, medens der samtidig tages højde for de indvendinger, der kan rejses herimod. Nærmere stillingtagen til den konkrete udmøntning inden for disse rammer skal, som nævnt i analysens indledning, imidlertid ikke gøres inden for rammerne heraf.