
Juni 2001
Ref. PC/ehp

Notat udleveret på ALMA og DAVID konferencen "VVM – regler, metoder og erfaringer" i Vingstedcentret den 13. og 14. juni 2001.

VVM – til gavn for naturen?

Notat om VVM-systemets potentialer og svagheder i forbindelse med landbrugsproduktion.

Den generelle regulering er utilstrækkelig

Landbrugets produktion og miljøforhold er underlagt en omfattende generel regulering. Den generelle regulering er dog ikke tilstrækkelig til at beskytte den nære natur eller naturressourcer, idet naturens følsomhed og de naturgivne forhold er forskellig over hele landet. Endvidere er belastningen fra landbruget ujævnt fordelt, bl.a. fordi de enkelte landbrug bliver større og større, og dermed bliver den lokale og punktvis miljøbelastning større.

Naturrådet mener, at der er behov for at skabe klarere og skærpede regler for håndtering af landbrugsproduktionens natur- og miljøbelastning. De skærpede krav bør tage udgangspunkt i lokale forhold – således at landbrugsproduktionen planlægges med udgangspunkt i de lokale naturmæssige betingelser.

Der foregår i dag en omfattende diskussion om VVM-vurderingerne og hvordan systemet kan forbedres. Landsplanafdelingen har således igangsat et projekt om 'Udvikling af kortlægnings-metode til brug for VVM-screening af husdyrbrug'. Miljøministeren har på baggrund af oplæg fra amterne, kommunerne og landbruget nedsat en teknisk arbejdsgruppe, som skal se på differen-tiering, målretning og forenkling af miljøreguleringen i landbruget. Denne arbejdsgruppe forventes at færdiggøre sin udredning sommeren 2001.

Naturrådet er enig i, at reglerne er mange og der med fordel både for den enkelte landmand og for naturen kan laves en mere enkel regulering, som tager udgangspunkt i naturgrundlaget for en given produktion, og som over tid forsøger at samle de forskellige regler om sædskifteplaner, gødnings-regnskaber, pesticidjournaler m.v.

Det er Naturrådets håb, at dette notat kan indgå i det videre arbejde med at forbedre miljøreguleringen af landbruget til gavn for både natur og udviklingen af et bæredygtigt landbrug. Formålet med notatet er at pege på VVM-systemets potentialer og aktuelle svagheder med henblik på at udnytte potentialet og fjerne svagheder.

VVM-systemets fordele og potentialer

Naturrådet er af den opfattelse af VVM-systemet har en række fordele og potentialer. Det drejer sig f.eks. om:

- *VVM giver muligheder for at gennemføre en helhedsorienteret vurdering og godkendelse af anlæg og aktiviteter.* F.eks. skal VVM-vurderingen omfatte analyser af et anlægs direkte og indirekte virkninger på bl.a. mennesker, fauna og flora, på jordbund, vand, luft, klima og landskab, på de materielle goder og kulturarv og på spillet mellem disse faktorer. Dvs. der er muligheder for at se på mange aspekter ved et nyt anlæg, og dets afledte effekter og foretage en afvejning heraf.
- *VVM giver mulighed for at styrke dialogen, lokalt og regionalt.* I forbindelse med gennemførelse af en VVM-procedure indgår krav om offentlighed (offentliggørelse) og en offentlig høringsfase. Også amtets afgørelser om ikke at gennemføre en VVM skal offentliggøres. Der er derfor et stort potentiale for at omkringboende eller grupper med særlige interesser kan få indblik i og påvirke et givent projekt.
- *VVM er et dynamisk proces* hvor et nyt anlæg på forhånd kan indrettes, så det tilgodeser de krav samfundet stiller. F.eks. kan et anlæg der i projektfasens start var indrettet så belastningen af natur og miljø var uacceptabelt, gennem projektfasen indrettes, så det lever op til nutidige og fremtidige krav.
- *VVM er et internationalt anerkendt system.* VVM-vurderingen er som instrument betragtet i familie med de miljøvurderinger, der internationalt går under navnet Environmental Impact Assessment (EIA). Det betyder, at systemet er internationalt kendt, og at der dermed er et potentiale f.eks. i forbindelse med accept af produktionsmetoder, ved erfaringsudveksling og udvikling af systemet.

VVM-systemets aktuelle svagheder

VVM-systemet fungerer i dag ikke optimalt. Det skyldes til dels at det er et forholdsvis nyt system, til dels at systemet har en række svagheder, som der bør arbejdes med af de ansvarlige myndigheder. Svaghederne i systemet er bl.a.:

1. At reglerne om differentieret regulering er uklare og utilstrækkelige.
2. At en lang række anlæg går uden om VVM.
3. At der mangler klare mål for belastningen af natur og naturressourcer samt klare definitioner af sårbare områder.
4. At amterne ikke anvender en kumulativ vurdering af et anlægs påvirkninger af naturen.
5. At der ikke kan stilles vilkår for aftalearealer.
6. At der er problemer i forhold til helhedsorienteret planlægning samt retslige og lovgivningsmæssige problemer.

I det følgende uddybes de enkelte punkter.

1. Reglerne om differentieret regulering er uklare og utilstrækkelige

En af de interessante ting ved VVM-vurderingerne af de større husdyrbrug er, at de har kunnet bruges som en differentieret enkeltsagsbehandling og dermed åbne op for at i hvert fald denne del af landbrugsreguleringen bedre kom til at hænge sammen med den øvrige planlægning.

Eksempler på differentieret enkeltsagsbehandling, hvor det har været eller vil være muligt at stille skærpede krav er:

- inden for områder, der er udpeget med en særlig drikkevandsinteresse, hvilket bl.a. fremgår af vejledning om VVM-pligtige anlæg fra 1997,
- aktiviteter der ligger uden for et område beskyttet af §3 i naturbeskyttelsesloven, hvis aktiviteterne medfører en væsentlig påvirkning af det beskyttede område.

Vejledning om planlægning og administration af anlæg til intensiv husdyrproduktion, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad (VVM-pligtige anlæg), 1997. Afsnit 4.1.1 om grundvand.

”VVM-redegørelsen skal belyse, i hvilket omfang håndteringen af husdyrgødning som følge af anlæggets etablering det pågældende sted vil påvirke grundvandet i nitratfølsomme indvindingsområder, som er eller har risiko for at blive forurenede med nitrat over de gældende grænseværdier. Ved nitratfølsomme indvindingsområder forstås nitratfølsomme dele af områder med særlige drikkevandsinteresser samt de indvindingsoplande til vandværker uden for områder med særlige drikkevandsinteresser, som er nitratpåvirkede. Målsætningen for beskyttelsen af disse grundvandsmagasiner bør være, at nitratindholdet er under 25 mg nitrat per liter. Viser VVM-redegørelsen, at regionplanens retningslinier for grundvandsbeskyttelse, herunder retningslinier for etablering af grundvandstruende virksomhed, ikke kan opfyldes, kan regionplantilægget ikke vedtages endeligt”.

Vurderet ud fra denne vejledning kan de retningslinier og vilkår der stilles op for det VVM-pligtige husdyrbrug således godt skærpes og VVM-vurderingerne må derfor ses som et af de første tegn på, at landbruget så småt begynder at blive underlagt kravene om almindelig differentieret regulering, altså at de fremover skal indpasses i plansystemet. Om denne udvikling reelt har fundet sted er dog til diskussion.

I husdyrgødningsbekendtgørelsens §1 slås det fast, at kommunalbestyrelsen ved godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 kan fastsætte vilkår, der er mere vidtgående end de generelle bestemmelser.

Bekendtgørelse nr. 698 af 22.09.1998 om erhvervmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v., §1
”Reglerne i denne bekendtgørelse tager sigte på at begrænse forurening og gener fra dyrehold, herunder produktion, opbevaring og anvendelse af husdyrgødning og ensilage m.v.

- *Stk. 2. Reglerne finder anvendelse over for stalde og lignende indretninger til dyr ved erhvervmæssigt dyrehold, herunder lokalisering, og alle former for opbevaring og anvendelse af gødning herfra. Reglerne finder endvidere anvendelse på ensilageoplæg samt opbevaring og anvendelse af ensilagesaft og visse former for spildevand.....*
- *Stk. 3. For virksomheder der ved bekendtgørelsens ikrafttræden er godkendt i.h.t. miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, gælder denne bekendtgørelses bestemmelser ... Bestemmelserne erstatter :
1) Vilkår om gødningsopbevaring, herunder krav til opbevaringsanlæggenes tæthed, styrke og bestandighed samt til opbevaringskapacitet, medmindre der i godkendelsen er fastsat større krav.
2) Vilkår om udbringningstidspunkter,
3) Vilkår om udbringningsmængder, medmindre godkendelsen fastsætter mindre mængder end bekendtgørelsen.*
- *Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan ved godkendelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 fastsætte vilkår, der er mere vidtgående end bestemmelserne i denne bekendtgørelse”.*

Også af 'Handlingsplan til reduktion af ammoniakfordampningen fra landbruget (26. april 2001)' fremgår det, at ved nyetableringer eller udvidelser af intensive husdyrbrug over

250 dyreenheder giver lovgivningen mulighed for, at kommunerne i forbindelse med miljøgodkendelsen kan fastsætte vilkår, der går videre end de generelle krav fastlagt i medfør af bl.a. miljøbeskyttelsesloven, gødningsloven og lov om naturbeskyttelse. Disse vilkår kan omfatte bestemmelser om begrænsning af ammoniakfordampningen.

Handlingsplan til reduktion af ammoniakfordampningen fra landbruget af 26. april 2001 (fra afsnittet om sårbare naturtyper s. 13).

"Intensive husdyrbrugs påvirkning af den omkringliggende natur og det regionale og lokale miljø reguleres på grundlag af amternes VVM-vurderinger og gennem kommunernes miljøgodkendelse. Ved nyetableringer eller udvidelser af intensive husdyrbrug over 250 dyreenheder giver lovgivningen mulighed for, at kommunerne i forbindelse med miljøgodkendelsen kan fastsætte vilkår, der går videre end de generelle krav fastlagt i medfør af bl.a. miljøbeskyttelsesloven, gødningsloven og lov om naturbeskyttelse. Disse vilkår kan omfatte bestemmelser om begrænsning af ammoniakfordampningen."

Et konkret eksempel på at skærpelse af vilkår kan finde sted i en VVM-tilladelse kunne fremdrages fra Nordjyllands amt, hvor en kyllingebedrift nær Hjørring blandt andet får pålæg i en region-planretningslinie om, at "der ikke (må) udbringes husdyrgødning inden for de 2 meter brede dyrkningsfri bræmmer langs Uggerby Å og Bredkær Bæk" (Nordjyllands Amt, 2000). Dette er også et eksempel på, at generelle regler kan skærpes i den forstand, at det nu bliver ulovligt at udsprede gødning inden for vandløbsbræmmerne, hvad (paradoksalt nok!) er tilladt i dag.

Skærper kan også forekomme i andre tilladelser f.eks. i forhold til naturbeskyttelseslovens §3. I relation til spørgsmålet om ammoniakfordampning er der i et svar på spørgsmål stillet af Folketingets udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri af Miljø- og Energiministeren præciseret at aktiviteter, der ligger uden for et §3-område også kan kræve en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, hvis aktiviteterne "medfører en væsentlig påvirkning af nærliggende beskyttede arealer" (Miljø- og Energiministeren 2001).

Konklusion

På baggrund af ovenstående hersker der således ingen som helst tvivl om at skærpelse af generelle miljøregler er mulig og at denne type vilkår kan fremgå af såvel regionplanretningslinier, VVM-tilladelser som miljøgodkendelsen.

I praksis har amterne dog ikke udnyttet muligheden for at stille skærpede krav i væsentlig omfang, f.eks. til udbringning af husdyrgødning. Der er således grund til at klargøre under hvilke forhold der kan stilles skærpede vilkår og evt. udvide rammerne for områder hvor der kan stilles vilkår. Dette vil kræve større klarhed i vejledningerne, men også udvikling af en praksis hvor der er direkte sammenhæng mellem regionplanernes retningslinier f.eks. for naturbeskyttelse og grundvandsbeskyttelse, og de krav der efterfølgende stilles til de enkelte virksomheder.

2. En lang række anlæg går uden om VVM

I dag er *alle* husdyrbrug over 250 DE (dyreenheder) underlagt kravet om en VVM-vurdering i forbindelse med etablering og udvidelser (for slagtekyllinger er grænsen dog 210 DE). Hvis der er givet en VVM-tilladelse til et sådant anlæg skal der ikke efterfølgende laves nye VVM-vurderinger, hvis der sker yderligere udvidelser af størrelsesordenen under 250 DE. Det vil i praksis sige, når det allerede VVM-tilladte husdyrbrug når op i nærheden af en størrelse på mindst 500 DE. Dog vil særlige forhold, f.eks. hvis udvidelsen sker inden for sårbare områder, godt kunne medføre krav om fornyet VVM-vurdering

ved mindre udvidelser (Naturklagenævnet, 1998). Endelig er det fremhævet i det nyeste 'udkast til vejledning om VVM' (Landsplanafdelingen, 2000a), at der på mindre udvidelser end 250 DE af eksisterende VVM-anlæg godt kan udføres en "screening" af en sådan mindre udvidelse, og denne kan som resultat medføre, at udvidelsen skal underkastes en fornyet VVM-vurdering.

Ved udgangen af 1999 var det samlede antal bedrifter 57.831. Antallet af kvægbesætninger var 24.188 og antallet af svinebesætninger var 15.483 (Danmarks Statistik, Landbrug 1999). Antallet af besætninger med over 250 DE var 1380. Heraf var de 949 svinebedrifter og 288 var kvægbrug (De Danske Landboforeninger, Landøkonomisk Oversigt 2000). Selv om der i forhold til brugene over 250 DE kan laves en differentieret enkeltsagsbehandling er det klart, at kun en mindre del af den samlede miljøbelastning fra landbruget fanges dermed op af denne regulering ved at der stilles differentierede vilkår.

Hvad angår anlæg med kapacitet under 250 DE er reglerne nye og fortolkningen er under udvikling. Hovedreglen er at anlæg under 250 DE skal VVM-vurderes, hvis det skønnes at disse anlæg vil få en væsentlig indvirkning på miljøet. Det er i denne sammenhæng, at amterne skal lave en "screening" af udvidelserne for at finde ud af om de er VVM-pligtige. Denne screening har været omdiskuteret, fordi mange amter har fremhævet at den er "spild af tid" i og med at disse udvidelser yderst sjældent medfører, at man vurderer udvidelsen som så væsentlig at den medfører, at der skal laves en egentlig VVM-vurdering. På baggrund af en række nyere afgørelser fra Naturklagenævnet er det også Naturrådets vurdering, at VVM-screeningerne ikke giver tilstrækkelige miljøforbedringer.

I slutningen af 2000 fastslog Naturklagenævnet således på baggrund af en række sager at anlæg under 250 DE kun undtagelsesvist omfattes af VVM-pligten, og kun hvis de ønskes placeret i områder, der er særligt miljøfølsomme eller rummer væsentlige naturbeskyttelsesværdier. Holdningen er altså, at de generelle miljøregler i alle andre tilfælde burde være tilstrækkelige til at sikre miljøet. Et flertal i Naturklagenævnet fandt f.eks. at et anlæg placeret i et område med særlige drikkevandsinteresser, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at kræve en VVM-redegørelse. Det samme flertal i Naturklagenævnet fandt at såfremt der generelt, inden for de nu udlagte grundvandsbeskyttelsesområder, skal skrives ind overfor etablering af nye anlæg under 250 DE, må det kræve ny lovgivning.

<p>I sagen om udvidelse af en ejendom i Vejle kommune havde Vejle amt besluttet, at udvidelsen var VVM-pligtig med henvisning til, at ejendommen lå tæt på et udpeget særligt naturområde ved Højen Å, hvor vandløbets målsætning ikke var opfyldt. Ejeren påklagede afgørelsen og fik medhold med henvisning til at påvirkning fra ejendommen var lille i forhold til den samlede påvirkning af området, og at der ved screenings-sager normalt blev "forudsat, at de generelle miljøregler (vedrørende udbringningsarealer til gylle, afstandskrav til beboelse m.v.) normalt er tilstrækkelige til at sikre miljøet" (Naturklagenævnet, 2000a).</p>
--

De konkrete afgørelser fra Naturklagenævnet demonstrerer klart, at der skal være tale om nogle helt specielt sårbare og værdifulde områder for at de kan give anledning til at et anlæg er VVM-pligtig. I nogle klagesager, afgjort i november 2000, blev udvidelser af husdyrbrug på op til 250 DE kendt ikke VVM-pligtige selv om de lå i et område med særlige drikkevandsinteresser og et særligt naturområde. Hvad der så egentlig skal til for at en screening kan udløse VVM-pligt står hen i det uvisse.

I sagen om udvidelse af ejendom i Vojens kommune blev det af Sønderjyllands amt anført at harmonikrav "ikke har afgørende betydning for en VVM-analyse", ligesåvel som det blev anført at "amtet ikke har hjemmel til at begrænse gødning på landbrugsarealer med særlige drikkevandsinteresser, med mindre amtet konkret kan påvise en skadevirkning på de underliggende grundvandsmagasiner" (Naturklagenævnet, 2000b).

En sådan vurdering af skadevirkning, med de beregninger etc. det medfører vil dog normalt ikke blive udført som led i en screening og Naturklagenævnet burde derfor have ræsonneret, at der skulle ske en egentlig VVM-vurdering for at man med sikkerhed kan godtgøre, at der ikke er nogen skadevirkninger. Her er en screening ikke nok! Tilsvarende blev det anført, at der ikke i dag er nok viden til konkret at afgøre den direkte effekt af det enkelte husdyrbrugs ammoniak-emission, med den konsekvens, at dette heller ikke kan føre til at anlægget kendes VVM-pligtigt!

Miljøministeriets Landsplanafdeling offentliggjorde på baggrund af den usikkerhed de pågældende sager medførte et beroligende "hyrdebrev" til amterne. Først og fremmest slog man her fast "at VVM-reglerne ikke kan tilsidesætte gældende generelle forskrifter medmindre særlige forhold gør sig gældende", men:

"det må dog formodes, at nævnet i tilfælde af VVM-pligt for et husdyrbrug omfattet af bilag 2, ville finde forholdene så afvigende fra de forhold, der kunne forventes at være lagt til grund for de generelle bestemmelser, at en skærpelse er mulig, ligesom der er mulighed for at stille skærpede krav i en miljøgodkendelse for de store husdyrbrug, jf. bek. nr. 877, §1, stk.4 (Landsplanafdelingen, 2000b).

Betingelserne for at en screening kan lede til noget (altså at et husdyrbrug kendes VVM-pligtigt) er således utroligt restriktive, og dette hyrdebrev har næppe beroliget amterne, for det siger jo indirekte at man ikke skal forvente at screeningerne i andet end exceptionelle tilfælde vil lede til at anlæggene skal gennem en egentlig VVM-vurdering.

Konklusion

I praksis vil en lang række udvidelser af husdyrbrug kunne ske uden en VVM-procedure, selvom de pågældende anlæg kan medføre yderligere belastning af miljøet. Det drejer sig om udvidelser af husdyrbrug over 250 DE, hvor udvidelsen er under 250 DE, og det drejer sig om udvidelser af husdyrbrug op til 249 DE, hvor der skal gælde exceptionelle forhold før der kan stilles krav om VVM-vurdering. Dette forhold bør ændres.

Screeningerne bør tage udgangspunkt i de zoner, der i forvejen arbejdes med i regionplanlægningen så f.eks. udvidelser tæt ved områder beskyttet af naturbeskyttelseslovens §3 eller habitatområder såvel som anlæg beliggende inden for områder med særlige drikkevandsinteresser oftere udløser VVM-pligt end anlæg der ligger i f.eks. regionale landbrugsområder.

For de VVM-pligtige anlæg over 250 DE er det uacceptabelt, at der kan ske udvidelser af et omfang så de kommer op på over 500 DE inden de skal VVM-vurderes igen. Her bør reglerne for miljøgodkendelser gælde således at enhver udvidelse, der kan medføre øget forurening, skal godkendes på ny!

3. Der mangler klare mål for belastningen af natur og naturressourcer samt klare definitioner af sårbare områder

For de VVM-pligtige anlæg tages der udgangspunkt i regionplanens zoneringer, medens der i screeningerne som ovenfor nævnt stilles krav om at mere exceptionelle forhold skal være gældende. Et lidt mystisk krav om *speciel sårbarhed* introduceres hermed uden at nogen egentlig ved hvad det er!

I forbindelse med afklaring af hvornår der skal kræves en VVM i forbindelse med husdyrbrug under 250 DE bruger Naturklagenævnet i sine vurderinger begreber som ”særligt miljø-følsomme” og ”væsentlige naturbeskyttelsesværdier”. Det er af stor betydning, hvad der ligger i disse begreber, da det afgør hvilke udvidelser af husdyrbrug der er så væsentlige, at de skal gennem en VVM-vurdering. Ordvalget ligger temmelig tæt på, hvad der bruges, når der i regionplanlægningen udpeges områder til beskyttelse af drikkevand (f.eks. nitrat-følsomme områder), særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder) ligesåvel som ”væsentlige naturbeskyttelsesværdier” normalt ses anvendt som begreb i relation til udpegningen af regionale naturområder. Yderligere forplumres begreberne ved, at der i relation til f.eks. landbrugets ammoniakforurening, tales om påvirkning af ”følsomme naturområder”, hvis afgrænsning i øvrigt heller ikke på nogen måde er præcis. Endnu mere diffust bliver det, når Naturklagenævnet i et notat om VVM-screeninger tillige indfører begrebet et ”særligt værdifuldt landskab” (Naturklagenævnet, 2000c) Disse terminologiske uklarheder medfører, at amterne *tror* de kan bruge regionplanens zoneringer (de værdifulde, interessante eller sårbare områder) til at lave differentieret enkelt-sagsbehandling, eller i dette tilfælde bruge screeningen til at erklære også mindre udvidelser VVM-pligtige. Men det kan man bare ikke! Det viser i det mindste en række nyere afgørelser i Naturklagenævnet, hvor disse områder er afgrænset endnu mere restriktivt end det sker i amternes regionplanlægning, uden at de i øvrigt er defineret nærmere!

Konklusion

Det er helt uholdbart, at der på denne måde introduceres mystiske typer af sårbarhed og dermed store forskelle i vurderingsgrundlaget mellem husdyrbrug over og under 250 DE. Der mangler klarhed om begreber i forbindelse med naturhensyn og natursårbarhed.

Efter Naturrådets opfattelse bør begrebet sårbare områder, dække hovedparten af de naturområder der i dag er beskyttet af naturbeskyttelseslovens §3 og EU's habitatdirektiv. Endvidere bør begrebet også dække de dele af de særlige drikkevandsområder, der fremover klassificeres som nitrat- eller pesticidfølsomme.

4. Der bør anvendes en kumulativ vurdering af påvirkningerne af naturen

Det er blevet kritiseret, at VVM-sagerne behandles enkeltvis i amterne. I den enkelte sag tages der nok højde for det enkelte landbrugs miljøpåvirkninger, men ved flere sager inden for det samme område ses der ikke på den kumulerede effekt af disse. Det betyder, at miljøforringelser alligevel sniger sig ind af bagdøren. Amternes vurdering er således gang på gang, at selv større husdyrbrug kun giver et ”mindre bidrag” til den samlede belastning, og derfor vil man dels ikke give afslag på ansøgningen om udvidelse dels ikke stille skærpede vilkår i retningslinier og miljøgodkendelse. En række VVM-sager har helt sikkert ikke set på kumulerede effekter og VVM-vurderingerne har dermed været direkte i modstrid med formålet om at lave mere helhedsorienterede vurderinger.

Endelig trækker det forhold at kun få husdyrbrug inden for eksempelvis et særligt drikkevandsområde skal underkastes en vurdering, medens andre, som er under 250 DE ikke skal det, eller atter andre har en VVM-tilladelse, men nu frit kan udvide deres produktion med op til 250 DE uden, at de skal yderligere vurderes, gulvtæppet væk under den slags vurderinger. Den enkelte VVM-vurdering inden for et område med særlige drikkevandsinteresser kan synes omsonst at beskæftige sig med, når kun en mindre del af udvaskningen til det pågældende grundvandsmagasin kan vurderes og eventuelt reguleres.

Sammenhængende med denne forklaring er selvfølgelig også en konstatering af, at vurderingsgrundlaget stadig er spinkelt. For at kunne vurdere f.eks. kvælstofudvaskningen i sin helhed i et område, og dermed kunne sætte grænser for de enkelte husdyrbrugs bidrag til udvaskningen er bredt accepterede metoder til beregning af udvaskningen nødvendige. I mange amter mener man tilsyneladende, at sådanne modeller ikke findes i dag, selv om enkelte amter, f.eks. Viborg og Nordjylland, er begyndt at bruge sådanne beregningsværktøjer.

Konklusion

Det er nødvendigt at se på et områdes samlede belastning af naturen og naturressourcerne. Derfor bør alle bedrifter, der bidrager til belastningen, i princippet indgå i en sådan vurdering.

*I forlængelse heraf er det relevant at udvikle modelværktøjer som kan inddrage et større sammenhængende områdes belastning, og som ikke kun beskæftiger sig med den enkelte bedrift. Dette vil også blive aktuel i forbindelse med implementering af EU's Vandrammedirektiv, hvor et vandløbsoplands **samlede** belastning netop skal danne udgangspunkt for de efterfølgende reguleringer.*

5. Aftalearealer bør indgå i VVM-vurderingen

Mange af de VVM-pligtige anlæg er afhængige af aftaler med naboer om udspreddning af husdyrgødning på deres marker. Flere sager har afklaret, at der vedrørende sådanne ”aftalearealer” ikke kan stilles vilkår i en VVM-tilladelse, der dækker naboens håndtering af denne gylle. Stiller man eksempelvis krav om, at et nabo-areal ikke må få tilført gylle fra den VVM-pligtige gård, så sætter det ikke begrænsning for, at naboen kan indgå gylleaftaler til anden side og dermed alligevel få øget gylletildelingen på sine arealer op til de rammer harmonireglerne i øvrigt sætter. Mere overraskende er det nok, at Landsplanafde-

lingen på denne baggrund nu anfører, at naboen ved en sådan udvidelse af den gyllemængde han tildeler sine marker selv kan blive omfattet af VVM-reglerne:

”Hvis der derimod bliver indgået nye aftaler om at udbringe gylle på det pågældende areal, vil amtet efter Landsplanafdelingens opfattelse skulle afgøre, om det pågældende husdyrbrug, som agter at indgå aftalen, derved bliver VVM-pligtigt i henhold til samlebekendtgørelsens §3, stk. 2” (Landsplanafdelingen, 2000b).

Konklusion

At aftalearealer ikke indgår i en aktuel VVM-sag, og dermed kaster VVM-pligt over på andre landbrugere, gør det svært for myndighederne at fange disse sager. I øvrigt medvirker det til at gøre hele VVM-systemet uigennemskueligt. Løsningen kan være at inddrage aftalearealerne i den aktuelle VVM-sag således at disse arealer og arealanvendelse vurderes i forhold til en helhedsvurdering af hele lokalområdet.

6. Problemer i forhold til helhedsorienteret planlægning (retsligt og lovgivningsmæssigt)

De samlede krav til hvad en VVM-redegørelse skal indeholde er gengivet nedenfor. Generelt gælder, at alle punkter skal være dækket ind i VVM-redegørelsen. Er de ikke dette, kan der klages herover til Naturklagenævnet, da der så er tale om et retsligt forhold.

Hovedpunkterne blandt de kriterier, der skal anvendes ved vurderingen af om et anlæg kan få væsentlig indvirkning på miljøet, fra bilag 3 i ”samlebekendtgørelsen”, 1999.

Projekters karakteristika

- dimensioner
- kumulation med andre projekter
- anvendelse af naturressourcer
- affaldsproduktion
- forurening og gener
- risikoen for uheld

Projekters placering

- nuværende arealanvendelse
- naturressourcernes relative rigdom, kvalitet og regenereringskapacitet i området
- det naturlige miljøes bæreevne

Kendetegn ved den potentielle miljøpåvirkning

- påvirkningernes omfang
- påvirkningernes grænseoverskridende karakter
- påvirkningsgrad og –kompleksitet
- påvirkningens sandsynlighed
- påvirkningens varighed, hyppighed og reversibilitet

I VVM-redegørelsen skal der også ske en beskrivelse af de afværgende foranstaltninger, der stilles som vilkår. Disse vilkår vil efterfølgende kunne genfindes i regionplanretningslinierne, i vilkår fastsat i en miljøgodkendelse eller i en VVM-tilladelse. VVM-pligtige anlæg kan dog også nægtes tilladelse.

For de områder hvor der ikke efterfølgende skal udfærdiges en godkendelse, tilladelse eller dispensation er de eneste gældende vilkår de formuleringer, der er lavet i regionplanretningslinierne, i det pågældende regionplantillæg og den VVM-tilladelse, der gives efter planlovens bestemmelser. Disse vilkår har en lidt anden status end vilkår i f.eks. en miljøgodkendelse. I miljøgodkendelsen er der fastsat en retsbeskyttelse (på normalt 8 år) og der er givet mulighed for at berørte parter kan anke godkendelsen. I forhold til region-

planretningslinierne kan der imidlertid ikke ankes over disse, der er ingen retsbeskyttelse og de bliver kun implementeret gennem planlovens bestemmelser om, at myndighederne skal virke for planens virkeliggørelse. Denne type retningslinier står dermed og blafrer lidt i vinden. Dette er måske specielt problematisk, idet netop noget af det, der er VVM-vurderingernes styrke, deres helhedsorienterede tilgang, hvor de tager andre aspekter op end de, der er behandlet af eksisterende, specialiseret lovgivning, netop kun kan reguleres gennem regionplanretningslinier og VVM-tilladelser. Det betyder, at bredere æstetiske vurderinger, stillingtagen til biodiversitet etc. får en anden mere stedmoderlig behandling end de retningslinier der efterfølgende kan implementeres i konkrete godkendelser, tilladelser og dispensationer.

Konklusion

VVM-proceduren retlige og planlægningsmæssige ophæng er i dag problematisk. En række af de bredere hensyn til f.eks. æstetik og biodiversitet har ikke alene svært ved at blive indraget i de helhedsorienterede vurderinger men har også efterfølgende en mere sårbar status, fordi de alene fremgår af regionplanens retningslinier eller VVM-tilladelsen og derfor kun er omfattet af planlovens "virke for" bestemmelser. En række emner falder således uden for de stærke reguleringsinstrumenter vi i dag har i miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven. En mulighed til at løse dette kunne være, at man introducerede nye reguleringsinstrumenter der mere helhedsorienteret kan tage udgangspunkt i de lokale forhold. Naturrådet anbefaler i den anledning at man fremover får mulighed for at lave bindende "**lokale-land-planer**" hvor hele det spekter af forhold der principielt skal vurderes i VVM-vurderingerne kan reguleres samlet for lidt større sammenhængende landskabsområder der er mindre end kommunen men større end de enkelte landbrugsbedrifter.

Referencer

- Danmarks Statistik, Landbrug 1999.
- De Danske Landboforeninger, Landøkonomisk Oversigt 2000
- Landsplanafdelingen 1997: Vejledning om planlægning og administration af anlæg til intensiv husdyrproduktion, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad (VVM-pligtige anlæg), 1997.
- Landsplanafdelingen 2000a: Vejledning om vurdering af visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet. VVM. 1. udkast. 16. februar 2000.
- Landsplanafdelingen 2000b: VVM i forbindelse med anlæg til intensiv husdyravl. Brev til samtlige amtsråd. 12. december 2000.
- Landsplanafdelingen, 2001: Tiltag til at nedbringe sagsbehandlingstiden af screening af husdyrbrug. Notat 22. januar 2001.
- Landsplanafdelingen, 2001b: Nedsættelse af sagsbehandlingstider for VVM-screening af husdyrbrug uden at det grundlæggende naturbeskyttelseshensyn går tabt. Brev til samtlige amter og kommuner m.v. 9.2.2001.
- Landsplanafdelingen 2001c: Revideret vejledning om landzonemyndighedens administration af landzonebestemmelserne i forhold til landbrugsbyggeriet set i lyset af de midlertidige afstandskrav i husdyrgødningsbekendtgørelsen. Brev. til samtlige amter og kommuner. 23.2.2001.
- Miljø- og Energiministeriet & Fødevareministeriet 2001: Handlingsplan til reduktion af ammoniakfordampningen fra landbruget af 26. april 2001.
- Miljø- og Energiministeriet 1998: Bekendtgørelse nr. 698 af 22.09.1998 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v., §1.
- Miljø- og Energiministeriet 1999: Bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelse).
- Miljø- og energiministerien 2001: Besvarelse af spørgsmål nr. 69 - 72 stillet af Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (alm. del - bilag 267), 10. januar 2001.
- Naturklagenævnet, 1998: Naturklagenævnet Orienterer. Nr. 155, marts 1998.
- Naturklagenævnet, 2000a: Afgørelse i sagen om udvidelse med 18 dyreenheder (DE) af svinehold på ejendommen i Vejle Kommune. 24/11-2000.
- Naturklagenævnet, 2000b: Afgørelse i sagen om etablering af en svinefarm i Vojens Kommune. 24/11-2000.
- Naturklagenævnet, 2000c: Notat i sagen om etablering af husdyrproduktion under 250 DE.
- Nordjyllands Amt, 2000: Regionplan Nordjylland. Tillæg nr. 46 – med VVM redegørelse. Planlægning for kyllingebedrift Ulstrupvej 51, Hjørring Kommune. Januar 2000.